

BÓKA ÉVA

ÚT A NEMZETEKFELETTISÉGHEZ (TÖRTÉNELMI VISSZAPILLANTÁS)*

Az európai integráció napjainkban eljutott a gazdasági- és politikai közösséget megeremtő alkotmányozás stádiumába: a szerződések helyett az EU jogi személyiségét megeremtő egységes dokumentum kívánja szabályozni az állampolgárok jogait, az intézményi rendet és a jogköröket. Az alkotmány tartalmazza és jogilag számonkérhetővé teszi az alapvető jogok chartáját. Az európai alkotmány tervezetéből¹ olyan integráció képe kerekedik ki, amelynek erősödik a közösségi jellege, nem válik azonban nemzetek felettivé.² Az unió azon alapul, hogy a nemzetállamok a közös cél – a béke, a jólét és a biztonság – elérése érdekében egyes tagállami hatásköröket átruháznak az unióra. Uniós hatáskörbe tartozik a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása, a közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és a közös védelmi politika kialakítása. E téren az uniós jog elsődleges a tagállamokéival szemben. Az Unió bizonyos közös érdekeltségű területeken – monetáris és kereskedelemi politika, vámunió – szorosan integrált, más területeken (bel- és igazságügy, mezőgazdaság) pedig lazábban. Az ipar, a kultúra, az oktatás, az egészségvédelem és a polgári védelem kérdéseiben az Unió támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedéseket tehet. A tagállamok az Unió nem kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken egymás között megerősített együttműködést hozhatnak létre. Lehetőség van az Unióból való önkéntes kilépésre is.

Az intézményi reformok a közösségi jelleget erősítik a szubszidiaritás elvének érvényesülése mellett. A nemzetekfelettséget a nemzetek feletti intézmények, a hatáskörök megosztásának elve, az európai jog és annak a nemzetállami jogba való beépülése jelenti a jogarmonizáció útján. Az alkotmányterv jelentős többletjogokkal ruhazza fel az Európai Parlamentet, mely az EU egyetlen közvetlenül választott szerve. Egyúttal megerősíti a nemzeti parlamentek szerepét: bizonyos feltételek mellett a nemzeti

* A tanulmány rövidített változata megjelent az Európai Szemle 2004. áprilisi számában.

¹ Az európai alkotmány tervezete. www.eukonvent.hu; *Kecskés László*, EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2003, 201-244. o.

² Uo., 190. o.

parlamenteknek is beleszólást ad a közösségi jogalkotásba, a szubszidiaritás elvének és a demokratikus kontroll hatékonyabb érvényesülésének céljával. Lehetővé teszi, hogy állampolgári kezdeményezés útján is születhessenek uniós szintű törvények. Számos területen korlátozza a tagállamok vétőjogát. Fontos újdonság, hogy ha az Alkotmány eltérően nem rendelkezik, akkor a Miniszterek Tanácsa a határozatait minősített többséggel (a tagállamok többségének és egyben az Unió népességének legalább három-ötödét képviselő szavazat) hozza meg. A Miniszterek Tanácsa az Európai Parlamenttel együtt látja el a jogalkotói feladatokat.

A Bizottság az általános európai érdekek előmozdítója, jogalkotási javaslattevő joggal rendelkezik, felügyeli az uniós jog alkalmazását, koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el. Hagyományos tevékenységi területe a gazdasági föderációval kapcsolatos tevékenységek ellátása, s a belső piac szabályozása. Jogkörének megállapításából hiányzik azonban már a korábbi határozott meghatározás, mely szerint a Bizottság a közösségi szintű végrehajtó hatalom letéteményese és a közös piac szabályszerű működésének a biztosítója.³ Az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, s intézményileg a Parlamentnek van alárendelve. Ha a Parlament bizalmatlansági indítványt fogad el a Bizottsággal szemben, akkor a Bizottság valamennyi tagjának le kell mondania. A Bizottság tehát nem vált európai kormánnyá.

Az intézmények szintjén újdonságnak számít az alapszerződésekhez képest, hogy az Európai Tanács – annak ellenére, hogy szerepe már a kilencvenes évektől jelentős volt az európai politikában – jogi értelemben új intézményként kerül be az alkotmány tervezetébe. S ugyancsak új funkció az Európai Tanács elnöki tisztsége. Az Európai Tanács tagjai az állam- vagy kormányfők, valamint a Bizottság elnöke, s egy másik új európai tisztségviselő, az európai külügyminiszter. Az Európai Tanács az integráció sajátos lendítője: feladata, hogy meghatározza az EU általános politikai irányvonalát és prioritásait, nem rendelkezik azonban jogalkotási jogkörrel. Az intézmények közötti kényes viszony az Európai Parlament és az Európai Tanács javára billent az alkotmánytervben.⁴

Az európai alkotmány tervezete a nemzetek feletti és a kormányközi elemek sajátos keveréke. Egy hosszú történelmi út eredményeit foglalja össze, mely 1950-től, a Schuman-terv meghirdetésétől vette kezdetét. 1950-től napjainkig lényegében három szakasz különíthető el az európai integráció történetében: Az első szakaszban, 1950-től 1965-ig a

³ Uo., 186-200. o.

⁴ Uo., 200. o.

nemzetekfelettség szellemében folytatott szövetségi politika jellemzi a nyugati blokkhoz tartozó államokat, amely azonban fokozatosan kormányközi jelleget ölt a nemzetek feletti intézmények és az európai jog megtartásával. Az 1966-tól 1986-ig terjedő időszakban a kormányköziség elve jut túlsúlyra, s megerősödik az europesszimizmus. 1989-től, a kommunista keleti blokk felbomlásától napjainkig demokratikus megújulás tapasztalható: a nemzetek feletti irányt képviselő föderalisták európai jogi alkotómunkája új lendületet nyer.

A nemzetek feletti európai intézmény megszületése

Az Európa Tanács által létrehozott intézményes struktúrából nem lehetett tovább lépni. Az európai és a világgazdasági kérdésekre adott nemzetállami válaszok már nem voltak megfelelőek. A kormányközi kapcsolatok világa törekeny volt. Mindez azt mutatta, hogy a nemzetállamok föderációja nem valószínűsíthető meg nemzetek feletti intézmények nélkül olyan területeken, ahol az együttműködés alapvető fontosságú, mint például a gazdaság és a kereskedelem. Az unionizmus és a funkcionalizmus nem jelentett áttörést a nemzetállami kereteken, a föderalizmus pedig nem indult el a politika szintjéről.

Az európai integrációt végül is a Schuman-terv indította el, melynek háttérében Jean Monnet föderalista-funkcionalista elmélete állt. Lényegében az első világháború után létrejött európai egységmozgalom programját folytatták, mely a gazdasági egység megteremtésére és a francia-német szén- és acélipari együttműködésre tette a hangsúlyt. Jean Monnet-nak az volt a véleménye, hogy az európai egység megteremtéséért folytatott évszázados harc voltaképpen olyan jó intézményekért folyik, amelyek biztosítják a békét és a jó intézményeken alapuló európai jog kialakulását.⁵ Ezért Schuman és Monnet azt javasolták, hogy a szén- és acéltérelés területén való gazdasági ágazati együttműködést helyezték nemzetek feletti intézmény – Főhatóság – irányítása alá. Azáltal pedig, hogy egy a hadiipari termelés számára alapvetően fontos termelési ágat olyan új nemzetek feletti intézmény irányítása alá helyeznek, amelynek alapszerződését a tagállamok közösen fogalmazzák meg, létrejön a béke fenntartásához nélkülözhetetlen európai föderáció első konkrét eleme.⁶ Az Európai Közösség megalapítói alapvetően arra számítottak tehát, hogy ha

⁵ *Jean Monnet*, Mémoires. Fayard, Paris 1976, 449. o.

⁶ Uo., 350, 353. o.

egy gazdasági ágban felállítanak egy nemzetek feletti szervezetet, akkor a különböző érdekcsoportok ezen keresztül próbálják majd érvényesíteni követeléseiket. Közben ráébrednek a nemzetek feletti együttműködés előnyeire, s így elkezdik a gazdaság többi ágában is szorgalmazni az integrációt. Mindennek természetesen a politikára is kihatása lesz.⁷ A nemzetállamok a gazdasági szervezést közösségi ügyként fogják kezelni, s lemondanak arról, hogy a gazdasági problémákat nemzeti problémának tekintsék. A gazdaság szervezése leválik a nemzetállami keretéről.

Az Európai Szén- és Acélközösség alapszerződése intézményes struktúráját tekintve nemzetek felettinek nevezhető, mivel a nemzetekfelettség túlsúlya érvényesült a kormányközi befolyással szemben. A kormányoknak egyeztető szerepük volt a Főhatóság és a Közgyűlés döntéseinek végrehajtása során. A Főhatóság az alapítók tervei szerint a békén, a biztonságon és a jóléten alapuló társadalomszervezési modell gyakorlati megvalósítására is törekedett. Schuman hangsúlyozta, hogy a nemzetekfelettség és a föderalizmus a történelem során mindeddig az államok területi szervező elveként volt használatos. A Főhatóság azonban nem rendelkezik állami jellemzőkkel. Ugyanakkor mégis bizonyos szuverén hatalmi jogköre van. Független a nemzeti kormányoktól, a szerződés határain belül. Ez a függetlenség visszavonhatatlan, mivel a hatáskör átruházásáról van szó. A Főhatóság nem felelős a kormányoknak, elszámolási kötelezettsége a közösségi intézmények – a Közgyűlés és a Bíróság – felé van. A nemzetek feletti fogalom így reális tartalommal töltődik meg. A Közgyűlés a Főhatósághoz hasonló jellegű specializált autoritás. Nemzetek feletti hatalommal és limitált autonómiával rendelkezik egy gazdasági ágazatban való együttműködésre vonatkozóan. Schuman tehát úgy látta, hogy a Szén- és Acélközösség alapokmányában foglalt Főhatóság új típusú nemzetek feletti intézménynek számít, mely először jelent meg nemzetközi szerződésben. Majd ismételt előfordult az Európai Védelmi Unió Szerződésében és az Európai Politikai Közösség előzetes tervében. Így lényegében egy új mércévé vált a hatalmak (intézmények) fokozatán, melyet a joggyakorlatnak rögzítenie kellett.⁸

A Schuman-Monnet elképzeléshez szorosan kapcsolódott az Európai Védelmi Szövetség és az Európai Politikai Unió tervezete. Ezek az Európai

⁷ *Derek W. Urwin*, *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina, Budapest 2000, 58-59. o.

⁸ *Robert Schuman*, *Preface*. In: *Paul Reuter*, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris 1953, 7-8. o.

Föderációhoz vezető út következő lépéseit vázolták. Az Európai Védelmi Szövetség föderalista tervezete⁹ közös európai hadsereg létrehozását javasolja védekezés céljából az egyesült Európa politikai intézményeinek irányítása alatt: az európai hadsereg nem egyszerűen a nemzeti hadseregekből kiállított koalíciós hadsereg, hanem a különböző országokból származó katonák közös európai vezetés alatt álló hadserege; a résztvevő kormányok egy közös hadügyminisztert választanak, aki az európai gyűlésnek felelős; a nemzetállamok az európai hadseregben részt nem vevő saját nemzeti hadtesteik felett visszanyerik a hatalmukat; a hadsereg költségeit közösségi költségvetésből kell finanszírozni; az európai hadsereg az egyesült atlanti vezetés rendelkezésére áll és az Észak-atlanti Szerződésben foglalt kötelezettségeknek megfelelően cselekszik, mind az általános stratégiát, mind a szervezeti és a felszerelési kérdéseket illetően. Az Európai Védelmi Unió intézményei: a két kamarás parlament, a végrehajtó bizottság, a bíróság és a gazdasági és szociális tanács.¹⁰

Az európai integráció következő – harmadik – lépéseként az európai föderalisták az Európai Politikai Unió létrehozását tervezték. Mindebben jelentős szerepe volt a föderalista Altiero Spinellinek. A kihívás az volt, hogyan lehet létrehozni a hat tagállam nemzetek feletti politikai föderációját az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) és az Európai Védelmi Közösség alapszabályából – mint az integráció eddig elért eredményeiből – kiindulva. Az erre vonatkozó gondolatokat az Európai Politikai Közösség terve vázolja.¹¹ Azt példázza, hogyan lehetne az ágazati gazdasági föderációból és a védelmi együttműködés föderalista alapjairól kiindulva megszervezni a gazdasági, a külpolitikai és a védelmi együttműködést koordináló Európai Végrehajtó Bizottságot, az Európai Parlamentet és azok együttműködését az autonóm nemzetállamokkal az államjog, a nemzetközi jog és az emberi jogok harmóniája alapján. Az Európai Politikai Közösség alapokmányának terve szerint az Európai Közösség nemzetek feletti közösség, melynek hat tagállama van: Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg. A Közösség népek és államok olyan szövetsége, mely a jogi személyiségük, az alapvető jogaik és kötelezettségeik tiszteletben tartásán, az emberi jogok alapelvén és a tagállamok autonóm jogain alapul. Célja

⁹ The Pléven Plan. Statement by the French Prime Minister, René Pleven, at the National Assembly on the Creation of a European Army. Paris, 24 October 1950. In: A. G. Harryvan – J. van der Harst, Documents on European Union. Macmillan Press LTD, London 1997, 65-69. o.

¹⁰ Richard T. Griffiths, Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-54. Federal Trust for Education and Research, London 2000, 73. o.; R. R. Bowie – C. J. Friedrich (eds.), Studies in Federalism. Brown & Co., Little 1954, Appendix II., 828-853. o.

¹¹ Draft Treaty Embodying the Statute of the European Community. In: Griffiths, i. m., 189-226. o.

a tagállamok állampolgárai emberi jogainak és alapvető szabadságainak garantálása, mindenfajta agresszióval szembeni védelme. Célja továbbá a tagállamok külpolitikájának a koordinálása; a Közösség tagállamainak védelme és fejlődének biztosítása; a gazdasági együttműködés megteremtése; az életszínvonal javítása és a közös piac létrehozása. Célul tűzi ki azt is, hogy a tagállamok hozzájáruljanak az Európa Tanács alapokmányában, az Európai Gazdasági Együttműködési Szerződésben és a NATO alapokmányában lefektetett törekvések megvalósításához.

A Közösség intézményei: a Parlament, az Európai Végrehajtó Tanács (European Executive Council), a Nemzeti Miniszterek Tanácsa (Council of National Ministers), a Bíróság, a Gazdasági és Szociális Tanács. A Parlament két házból áll: a Képviselő Házból és a Szenátusból. A Képviselőházban a Közösség állampolgárainak a képviselői, a Szenátusban pedig a tagállamok állampolgárait képviselő szenátorok foglalnak helyet. Az Európai Parlament Képviselőházának tagjait közvetlenül – nem a nemzeti parlamentek képviselői közül – választják. A Parlament és az Európai Végrehajtó Tanács a törvényhozó szervek: a törvények megszavazása az egyszerű többség elve alapján történik. Az Európai Végrehajtó Tanács a Közösség általános adminisztratív irányítója. Elnökét a Szenátus választja titkos szavazással a többségi elv alapján. Az Európai Végrehajtó Tanács tagjait az elnök nevezi ki. Ők az Európai Közösség miniszterei: személyükben független személyeknek kell lenniük, a saját nemzeti kormányukban nem viselhetnek funkciót, csak a tagállamok állampolgárai közül kerülhetnek ki, nem rendelkezhetnek más fizetett funkcióval, nem lehetnek továbbá profitorientált vállalkozás irányítói vagy annak menedzselésében részesek. Az Európai Végrehajtó Tanácsnak döntéshozatali, javaslattevő és véleménynyilvánítási jogköre van; a Parlament megvonhatja tőle a bizalmat, s ez esetben feloszlik. A Nemzeti Miniszterek Tanácsa a tagállamok egy-egy képviselőjéből áll. Feladata, hogy a tagállamok kormányaival harmonizálja az Európai Végrehajtó Tanács akcióit. A két intézmény információkat cserél ki és tárgyal egymással. Háromhavonta választanak elnököt a tagállamok képviselői közül a tagállamok betűrendje szerinti sorrendben. Az Európai Gazdasági és Szociális Tanács az Európai Parlament és az Európai Végrehajtó Tanács tanácsadó szerve.

Az Európai Politikai Közösség alkotmányterve Európa második világháború utáni első alkotmánytervének tekinthető. Sokkal közelebb áll a föderalista szisztémához, mint a kormányközi modellhez. Nem föderalista, de továbbfejleszthető a föderalizmus irányában. A föderalisták szerették volna, ha megvalósul, a nemzetállamok Európájának hívei azonban komolyan el-

lenezték a tervet, mert a föderalisták a nemzetekfelettség elvén alapuló európai közösséget szerettek volna létrehozni.¹² A föderalisták és az unionisták közötti harc eredménye végül az lett, hogy az európai közösség föderalista alapjait megteremteni szándékozó fenti három elképzelés közül egyedül a Szén- és Acélközösség vált valóra. Az Európai Védelmi Uniót és az Európai Politikai Közösséget a Francia Nemzetgyűlés – a nemzeti szuverenitás védelme ürügyén – leszavazta 1954-ben. A védelmi és politikai együttműködés egy más modell szerint fogalmazódott meg a Nyugat-Európai Uniót létrehozó Párizsi Szerződésben (1954). Az európai biztonság kérdésében az atlanti modell győzött.

A nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösség kormánykötésége

Európai Szén- és Acélközösség jelentős hatással volt az európai gazdasági szövetségi politika alakulására. Sikereit látva mind az unionisták, mind a föderalisták újragondolták elképzeléseiket. A „neo-föderalisták” (neofederalists) vagy „kibővítő föderalisták” (incremental federalists) táborra külön vált a klasszikus történelmi értelemben vett föderalistáktól („pure federalist or constitutional federalists”) és az unionistáktól is.¹³ A „neo-föderalisták” vagy „kibővítő föderalisták” a nemzetek feletti hatalom fokozatos kiterjesztésében hittek, azáltal, hogy a nemzeti szintekről egyre több és több hatáskör transzformálódik át a nemzetek feletti szintre. Az „alkotmányos föderalisták” a gazdasági integráció elindulását az európai föderalista alkotmányhoz vezető fontos lépésnek tekintették. Elfogadták az európai integrációnak a gazdaság szintjéről kiinduló kibővülő és jogharmonizáló jellegét és igyekeztek a folytatható utakat megtalálni. Ennek érdekében továbbra is szorgalmazták a kialakult nemzetek feletti intézmények fennmaradását és folyamatos demokratizálását. A neo-funkcionalisták elismerték, hogy az első szakaszban a Közösség döntéshozatali mechanizmusában a nemzetek felettség elve érvényesül. A következő korszakban azonban szerintük a közösségi és a nemzetállami határozathozatal egyre finomabb és finomabb összefonódása várható. Ennek a kihatásai és következményei a

¹² *Élisabeth du Réau*, *L’Idée d’Europe au XXe siècle*. Editions Complexe, Bruxelles 2001, 219. o.

¹³ *Griffiths*, i. m., 30-31. o.; *Wilfried Loth*, *Der Weg nach Europa*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1991, 52-60. o.; *Jean-Pierre Gouzy*, *Les pionniers de l’Europe Communautaire*. Centre de Recherches Européennes, Lausanne 1968, 38-40. o.; *Andrea Bosco (ed.)*, *The Federal Idea*. 2. Lothian Foundation Press, London-New York 1992.

gazdasági, szociális és politikai integrációs szintekre előre nem láthatóak. Ezért nem lehet tudni, hogy létrejön-e egyáltalán az európaiság tudat és az európai föderalista állam.¹⁴ Az unionisták szerették volna az egész új nemzetek feletti integrációs intézményrendszert kormányközivé alakítani.

A föderalizmus átmeneti válsága ellenére a Benelux-államok folytatták az európai integrációt.¹⁵ Jean-Willem Beyen holland külügyminiszter¹⁶ azt javasolta 1952-ben, hogy hozzák létre az európai vámuniót. Így szerinte, ha a politikai unió megvalósítása belátható időn belül nem is lehetséges, mégis mód nyílna a gazdasági összefogásra, mely végül a politikai integrációt is elő fogja mozdítani. E gondolathoz kapcsolódott Paul-Henri Spaak belga baloldali szocialista politikus. Ő azt vallotta, hogy el kell érni a nemzetgazdaságok progresszív fúzióját, ki kell alakítani a közös piacot, szorgalmazni kell a közös intézmények fejlesztését és a szociális politika harmonizálását.¹⁷ Jean Monnet – velük ellentétben – az energiatermelés területén való együttműködés kiszélesítése útján kívánt továbbhaladni: javasolta a nemzetek feletti európai együttműködés megerősítését az atomenergia békés felhasználása területén. A Főhatóság elnöki posztjáról való lemondását követően létrehozta a „Comité d’Action pour les Etats Unis d’Europe” szervezetet. A szervezethez szocialisták, keresztény demokraták, liberálisok és szakszervezeti csoportok csatlakoztak. Céljuk az volt, hogy az európai konstrukciót a nemzetállami demokratikus intézmények mintájára fokozatosan építsék fel, és megerősítsék az ugyancsak e minta alapján kialakított nemzetek feletti intézményeket.¹⁸

Az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom létrehozásának a szükségessége hivatalosan végül is a messinai konferencián merült fel, ahol elindították az „Európa fellendítése” programot. 1955. június 2-án Messinában az ESZAK külügyminisztereinek tanácskozásán a Hatok külügyminiszterei megállapodtak az integráció továbbfejlesztéséről Spaak, Beyen és Bech szoros együttműködésének köszönhetően. Mindezt a közös intézmények erősítése, a nemzetgazdaságok progresszív fúziója, a közös piac létrehozása, és a szociális politika harmonizálása útján kívánták elérni. Remélték, hogy ezáltal Európa világban elfoglalt helye megerősödik, és a

¹⁴ Leon N. Lindberg – Stuart A. Scheingold, *Europe’s Would-Be Polity. A Pattern of Change in the European Community*. Prentice-Hall International Inc., London 1970, 310. o.

¹⁵ Urwin, i. m., 58-59. o.

¹⁶ The Beyen Plan for Economic Integration. The Hague, 11. December 1952. In: A. G. Harryvan – J. van der Harst, *Documents on European Union*, 71-74. o.

¹⁷ P.-H. Spaak, *Combats inachevés*. 2. Fayard, Paris 1969, 84-100. o.

¹⁸ Pascal Fontaine, *Le Comité d’Action pour les États-Unis d’Europe de Jean Monnet*. Centre de Recherches Européennes. Lausanne 1974, 65-66. o.

lakosság életszínvonalának folyamatos emelkedése biztosítva lesz. A messinai konferenciát Spaak úgy értékelte, mint jelentős lépést Európa formálódásának előmozdításában.¹⁹ Az „Európa fellendítése” program elérte célját. 1957. március 25-én a Németországi Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Franciaország, Belgium, Luxemburg és Hollandia kormányai aláírták az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Euratomot létrehozó Római Szerződéseket, amelyek 1958. január 1-én léptek életbe.²⁰

A Római Szerződések megkötésével lehetővé vált a gazdaságpolitikai együttműködés elmélyítése a liberalizmus, a jogharmonizáció és az integráció elvei alapján. A gazdasági együttműködés területén szorgalmazták a közös piacot, a vámok eltörlését, a személyek szabad mozgását, a tőke szabad áramlását és a közös mezőgazdasági politikát. Bizonyos gazdasági területeken az államok autonómiáját alárendelték a közösségnek. A politika területén az európai emberek szorosabb szövetsége megteremtésének szükségességét hangsúlyozták. Mindenféle nemzeti, faji diszkriminációt elítéltek. Az Európai Gazdasági Közösségben a tagállamok nemzeti életének szabad kibontakoztatása alapelv volt, a tagállamok kormányai maguk döntöttek a gyakorlati együttműködés kérdéseiben. Az elsődleges cél a vámunió létrehozása volt, és a szabad és egyenlő verseny feltételeinek biztosítása a hat tagállam között. A közös piacot három fázisban 12 év alatt tervezték kiépíteni.

Az Európai Gazdasági Közösség intézményei: a Közgyűlés (Európai Parlament), a Miniszteri Tanács, a Bizottság és a Bíróság. A Bizottság volt a gépezet föderatív szakértői testülete és a végrehajtó szerve. Az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának feladata volt a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinálása konföderatív keretben. Így az EGK Tanácsának szerepe a döntéshozatalban megerősödött a nemzetek feletti Bizottsághoz képest.²¹ Az Európai Parlament vitafórum volt, az európai állampolgárok csekély befolyásával. Mindez tükrözi a kormányok közötti együttműködést támogatók befolyásának a megerősödését a nemzetek feletti föderatív erőkkal szemben. A Római Szerződéseket azonban ugyanazok a föderalisták fogalmazták, akik az első nemzetek feletti intézményt létrehozták. Ha hatalmon tudnak maradni, valószínűleg folyamatos lett volna az európai nemzetekfelettség útja.

¹⁹ Spaak, i. m., 70. o.

²⁰ Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. 25. 3. 1957. In: W. Lippens, Die Europäische Integration. Ernst Klett Verlag, Stuttgart 1972, 83-84. o.; Treaty Establishing the European Economic Community. Publishing Services of the European Communities. Luxembourg 1962, 13-18. o.

²¹ Kende Tamás-Szűcs Tamás, Európai közjog és politika. Osiris, Budapest 2003, 258. o.

Jean Monnet 1962-ben az európai integráció elért eredményeit értékelve úgy látta, hogy az Európai Közösségek egy olyan integrációs modellt jelentenek, amely egészen új. Nem föderalista, mert nincs központi kormány: a nemzetállamok együtt hozzák a döntéseiket az Európát érintő kérdésekről a Miniszteri Tanácsban. Ugyanakkor egy független európai intézmény – az Európai Bizottság – javasolja a követendő közös politikát. Az Európai Parlament és az Európai Bíróság pedig szintén a közösségi elemet erősíti. Az egész szervezet működése közösen vallott és vállalt alapelveken az európai jogon és intézményeken alapul. Mindez segít az ellenségeskedés elfelejtésében, mert megszűnik a nemzetállami hatalmi dominancia igénye. Monnetnek továbbra is az volt a véleménye, hogy az Európában kialakított új szövetségi politika láncreakcióként fog hatni: az egyik változás előidéz majd a másikat.²² Így az európai egység folyamatosan fog kialakulni. Az új intézményrendszer és európai jog folyamatosan fűzi mind szorosabbra a nemzetek és az emberek közötti kapcsolatokat. Mindezt arra alapozta, hogy ha a nemzetek és az emberek ugyanazokat a szabályokat és intézményeket elfogadják, akkor meg fog változni az egymással szembeni magatartásuk. S ez – szerinte – maga a civilizáció folyamata.²³

A kormányközívé fejlődő Európa nemzetekfelettsége

Az európai föderalizmus a gazdaság szintjéről indult el tehát, s a politikai és a védelmi kérdések különváltak a gazdaság szervezésétől. A föderalisták szerették volna, ha kialakul a gazdaságilag és politikailag is egységes európai föderáció a nemzetek feletti intézmények (Parlament, Bizottság, Bíróság) irányítása alatt. A kormányköziek részben belenyugodtak a gazdasági integráció nemzetek feletti szerveződésébe. Szerették volna azonban a politikai integráció szervezését a második világháború után újjászerveződő nemzetállamok kormányai, állam- és kormányfői kezében tartani. Így a föderalisták és a kormányköziek közötti arrogancia, vitatkozás, egyezkedés és kompromisszumok során az európai gazdasági, politikai és védelmi unió alkotmánya csak lassan fejlődött. Mindezt sajátosan színezték a történelmi körülmények.

A hatvanas években a kétpólusú világ hidegháborús viszonyai közepette a nyugat-európai nemzetállamok nemzeti identitástudata

²² *Jean Monnet, A Ferment of Change.* In: *Journal of Common Market Studies*, 1962/1., 203-211. o.

²³ Uo., 24. o.

megerősödött. Ez ahhoz vezetett, hogy a föderalista modell háttérbe szorult, s az unionista modell – a kormányok közötti együttműködés – kezdett egyre jobban teret nyerni. Mindebben jelentős szerepet játszott Charles de Gaulle, aki e korszak meghatározó politikusaként az európai egység nemzetcentrikus képviselője volt. Elismerte, hogy az európai országok közötti gazdasági, politikai és védelmi együttműködés, és a francia-német barátsági szerződés fontos szerepet játszhat az Amerikai Egyesült Államoktól független önálló Európa megvalósításában. Mindehhez azonban gyengének tartotta az EGK szerződés nemzetek feletti intézményeit. Szerinte a kormányfők és a külügyminiszterek találkozói továbbra is nélkülözhetetlenek az európai politika irányításában. De Gaulle Európa-terve végső soron az „Államok Európája” („Europe des Patries”) megteremtését célozta francia vezetéssel, mely az államok kormányközi szövetségére épült az Atlanti-óceántól az Urálig. Az „Europe des Patries” olyan európai szövetség, melyet a nemzeti kormányok közötti konzultáció tart életben, s amely nem veszélyezteti a nemzetállami szuverenitást. Szerinte Európában a nemzetállamoknak kell együttműködniük: a kormányok a szuverenitásuk megtartásával koordinálják egymás között a politikájukat saját belátásuk szerint, s nem rendelik alá azt egy államok fölötti államnak és kormánynak.²⁴

De Gaulle az 1960-as évek elejétől az Európai Közösség intézményrendszerének átalakításával is próbálkozott. Az 1961-ben előterjesztett Fouchet-terv igyekezett létrehozni egy olyan politikai uniót, mely az EGK riválisa lett volna. Szerette volna megakadályozni az EGK Bizottságának túlzott térnyerését a tagállamok kormányainak rovására. E célból Fouchet javasolta: a rendszeresen üléselő kormányfői vagy külügyminiszteri tanács létrehozását, mely a döntéseit egyhangúlag hozza, a párizsi székhelyű állandó kormányközi titkárság létrehozását, melynek tagjai a tagállamok külügyminisztériumainak vezető tisztségviselői közül kerülnek ki, négy állandó kormányközi bizottság (kereskedelmi, külügyi, védelmi és kulturális) felállítását, egy olyan európai gyűlés létrehozását, melynek tagjait a nemzeti parlamentek jelölik ki. A Fouchet-terv azonban kudarcot vallott. A francia erőfeszítéseket az EGK kormányközivé tételére leszavazták. A tagállamoknak nem tetszett az Európa feletti francia dominanciára való gaullista törekvés. De Gaulle európai egységpolitikája nagy vitákat váltott ki: 1963-ban megvívta a brit csatlakozást; 1966-ban kilépett a NATO katonai szervezetéből; ellenezte az amerikai befolyást a kontinensen. Ugyanakkor 1963-

²⁴ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*. 1. Plon, Strasbourg 1970, 181-182, 193-195. o.

ban létrehozta az európai egységpolitika fontos eredményeként a francia-német barátsági szerződést.

1965-ben – amikor az intézményes vita kibontakozott a Római Szerződésben foglaltak kapcsán – a fő kérdés az volt, hogy a döntéshozatal a Bizottság hatáskörébe tartozzon-e vagy az egyes államok egymás közötti egyezkedésén és kompromisszumain keresztül valósuljon-e meg. Kérdéssé vált továbbá, hogy a Római Szerződés által előírányzott fordulat alapján a legtöbb kérdést többségi szavazással kell-e eldönteni az addigi egyhangúság helyett. De Gaulle azt a követelést szegezte a Római Szerződéssel szembe, hogy a Bizottság ne viselkedjen leendő európai kormányként, ne erőltesse magát a nemzeti kormányokra, és ne alkalmazza a többségi szavazást valamely tagállam számára létfontosságú kérdésben. Végül is a luxemburgi kompromisszummal sikerült átalakítania a Közösségek működésének természetét. Mindez abban jelentkezett, hogy a döntéshozatalban még inkább előtérbe kerültek a kormányközi megállapodások, s az EGK-ban a többségi szavazás széleskörű alkalmazása nem vált lehetségessé. 1966-ban Luxemburgban a Hatok megegyeztek abban, hogy ha elvileg nem is, de a gyakorlatban megtartják az egyhangúság gyakorlatát.²⁵ A luxemburgi kompromisszum lehetővé tette a tagok számára, hogy különleges körülményekre hivatkozzanak a Tanácsban, azaz vétőjoggal ruházta fel őket. Így a Bizottság és a nemzeti kormányok viszonyában erőltetődés következett be a nemzeti kormányok javára. Következésképpen a nemzetállamok hagyományos viselkedési reflexei felerősödtek. Mindez a nemzetekfelettség háttérbe szorulását eredményezte a nemzeti érdekekkel szemben. A luxemburgi kompromisszum tulajdonképpen eldöntötte, hogy az EGK jövőbeli fejlődése független államok kormányközi együttműködésének a keretei között fog zajlani.²⁶ Ezért az 1966-tól kezdődő időszak új korszaknak tekintendő az európai integráció, és mindenekelőtt a nemzetekfelettség történetében.

1966-tól 1986-ig a kormányköziség elve jutott túlsúlyra, s megerősödött az europesszimizmus. Az állam- és kormányfők 1974-ben Párizsban megállapodtak abban, hogy Európai Tanács formájában rendszeresen fognak találkozni. Mindez azt jelezte, hogy az Európai Közösség intézményi szerkezetében alapvető változás történt. A Bizottság nemzetek feletti szerepe háttérbe szorult, s a nemzeti kormányok partnere lett. A csúcstalálkozókból kialakuló Európai Tanács az európai közösségi politikát

²⁵ *Urwin*, i. m., 113. o.

²⁶ Uo.

irányító hatékony kormányközi szervezetté fejlődött. Döntései a nemzeti érdekekből születtek. A nemzetek feletti intézmények védelmében született reformtervek – közöttük a Tindemans jelentés – sorra vereséget szenvedtek. Az Európai Tanács mintegy tíz évig működött az Európai Közösség „motorjaként” anélkül, hogy formálisan az Európai Közösség része lett volna. Csak 1986-ban az Európai Egységes Okmány elfogadásával történt meg jogi elismerése.²⁷

Jean Monnet elismerte az európai autoritás hiányát, s annak szükségességét, hogy az állam- és kormányfők tanácskozása oldja meg átmenetileg ezt a hiányt. De Gaulle politikájával és a Fouchet-tervvel ellentétben azonban mindvégig kitartott amellett, hogy az európai integráció célja a nemzetállami szuverenitás átruházása közös intézményekre. Az Európai Tanács feladata pedig mindennek elősegítése demokratikus intézményes reformok szorgalmazása útján.²⁸

Az európai integráció elért eredményei alapján számos integrációs elmélet született. Magyarították az európai politikát, és próbáltak irányt szabni. Ezek közül három egymással vetélkedő elméleti irány emelkedik ki, melyek – mind a mai napig – meghatározzák az európai politikát: Az egyik a nemzetek feletti intézmények erősítésére és demokratikus reformjára (Altiero Spinelli), a másik a nemzetállamok kormányközi politikájának nemzetek feletti intézményekben való folytatására (Andrew Moravcsik), a harmadik a nemzetállamok egyéni túlélésére tette a hangsúlyt (Margaret Thatcher). Mindezekben felül brit gondolkodók kialakították a neoföderalista elméletet.

A Bizottság munkáját a gyakorlatból is jól ismerő föderalista Altiero Spinelli európai közösségi reformtervei azt a célt szolgálták, hogy a közösségi intézmények továbbra is rendelkezzenek a demokratikus megújuláshoz és az európai politikai közösség megalkotásához szükséges stratégiával és erővel. 1983-ban, a European University Institute-ban (Firenze) elmondott híres beszédében²⁹ válaszolt az európai unió létrehozásának tervét. Hangsúlyozta, hogy a kormányközi kooperáció az integráció alapvető, de kétséges eszköze. Ennél sokkal biztosabb a gazdasági integráció során kialakult közös cselekvés területe az uniós intézmények irányítása alatt. Ezért az Európai Közösség megreformálásáért

²⁷ Uo., 165-169. o.

²⁸ *Monnet: Mémoires*, i. m., 506, 598-599. o.

²⁹ *Altiero Spinelli, Towards the European Union*. Florence, 13 June 1983. Sixth Jean Monnet Lecture, European University Institute (Florence), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1983, 9-28. o.

való harc során a közös európai intézmények megerősítéséért kell küzdeni.³⁰ Így érhető el, hogy az európai szellem ne kerüljön a nemzeti akarat irányítása alá. Voltaképpen ez a cél vezette a „Draft Treaty Establishing the European Union”³¹ megfogalmazása során is. Az általa javasolt uniós reformterv egyértelműen a Parlamentet jelöli meg a leendő európai unió irányító és a törvényhozó szerveként. E feladatot pedig a Bizottsággal szorosan együttműködve kell ellátnia. A nemzetállami érdekeket képviselő Tanács és az Európai Tanács feladata a közös érdekek közvetítése a tagállamok és kormányaik felé, továbbá a közösségi intézmények működésének, valamint a tagállamok közötti kooperációnak az elősegítése.

Spinelli szerint egy ilyen nagyszabású reformművet csakis a Parlament kezdeményezhet, miután jóváhagyta az európai uniós tervezetet. Hangsúlyozza, hogy a Parlament feladata, hogy elérje, hogy a „Draft Treaty Establishing the European Union” mind a Bizottság, mind a Tanács, mind a tagállamok parlamentjei megtárgyalják és állást foglaljanak. E kezdő lépést követően pedig a Parlamentnek következetesen tovább kell folytatnia a harcot a közösségi intézmények megerősítését szolgáló reformokért. Az európai unió létrehozását kezdeményező reformterv így egy olyan egyezményre – alkotmánytervvé – tud válni, amelyet megvitatnak. A Parlament tehát a reformtervvel el tudja indítani az Európai Közösség reformját, és meg tudja menteni az európai integráció elért nemzetek feletti eredményeit a nemzetállami visszahúzó erőkkel szemben.³²

³⁰ Uo., 19, 22. o.

³¹ Draft Treaty Establishing the European Union. Adopted by the European Parliament on the 14 February 1984. In: Roland Bieber – Jean-Paul Jacqué – Joseph H. H. Weiler (Eds.), *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1985, 306-328. o. E tervében Spinelli a következő reformokat javasolja: a Parlament hatáskörébe tartozik a törvényhozás, a pészügyek intézése és a közösségi külpolitika kérdése, a Bizottság segítése a programjának kialakításában, politikájának felügyelete és szükség esetén a Bizottság tagjainak lemondatása. Feladata továbbá, hogy megkérdezze az unió állampolgárainak véleményét és foglalkozzon az általuk benyújtott kérvényekkel. A Tanács a tagállamok érdekképviseletét látja el a nemzetállamok közötti kooperáció vonatkozásában a törvényhozás, a pészügyek intézése és a közösségi külpolitika kérdését illetően. A Bizottság a Parlamentben terjeszti elő programját. Javaslattevő joggal rendelkezik, és részt vesz a törvényhozásban, felelős a Parlamentnek. A Bíróság feladata a közösségi törvény értelmezése. Az Európai Tanács a tagállamok állam- és kormányfőiből és a Bizottság elnökéből áll. Feladata, hogy ajánlásokat és kötelezettségvállásokat tegyen a tagállamok kormányaik közötti együttműködésre vonatkozóan, hogy az unió intézményei közötti együttműködést elősegítse, s hogy az illetékességi körébe tartozó dolgokról periodikusan informálja a Parlamentet.

³² Spinelli, *Towards the European Union*, i. m., 23. o.

Spinelli összességében úgy gondolja, hogy reformtervek készítésének és a Parlament elé terjesztésének egy olyan taktikává kell válnia az európai politikában, mely a nemzetek feletti intézmények védelmét, fejlődését és demokratizálását szolgálja. Álláspontja bizonyításául azt hozza fel, hogy az államjog szerint a parlamenti képviselők dolga hogy megvitassák, módosítsák és megszavazzák az alkotmányt. Az alkotmány tehát a parlamenti képviselők közötti megegyezés eredménye. Miért ne lenne ez igaz az európai alkotmány esetében is? Miért ne születhetne meg ugyanezen a módon? Hiszen az Európai Közösség egy tagállamoktól független politikai test, mely már régóta létezik és van közvetlenül választott Parlamentje is. A Parlamentnek élnie kellene ezzel a demokratikus szokásjoggal, s nem kellene az alkotmányozás feladatát bölcs emberekre, diplomátra, miniszterekre és másokra hagynia. A föderalista politikus – az európai egység gondolat történetének föderalista hagyományait követve – mintegy ébreszteni próbálja az európai állampolgárokat: ha nem orvosolják az Európai Közösségen belüli „demokratikus deficitet,” akkor az a veszély áll fenn, hogy az egész uniós küzdőtér szétbomlik.³³

A Közösség intézményeinek a megújítására vonatkozó javaslatai³⁴ tanúsítják, hogy Spinelli elfogadta, hogy az integráció elkezdődhet a gazdaság szintjéről is. Ahhoz azonban, hogy sikeres legyen olyan hatékony nemzetek feletti intézmények kellenek, amelyek a szubszidiaritás elvével összhangban vannak. Elismerte, hogy a tapasztalat azt mutatta, hogy a kül- és biztonságpolitikai együttműködés megteremtése a gazdasági integráció elindulásához képest későbbre is halasztható. Úgy látja azonban, hogy fontos lenne létrehozni azokat a valóságos föderalista intézményeket, amelyek a gazdaság területéről a védelem és a külpolitika területére való átmenetet biztosítják. Ezért hangsúlyozza a demokratikus intézményes és alkotmányos megközelítés fontosságát. A kormányközi együttműködés által létrehozott nemzetek feletti intézményekről az volt a véleménye, hogy a kritikus pillanatokban nem képesek határozottan dönteni. Nagy hátrányuk a „demokratikus deficit.” Ez csak növekedhet, mivel demokratikus kontroll nélkül kerülnek fontos dolgok a nemzetek feletti szintre. Szerinte a kormányközi politika főszereplői – a nemzeti kormányok

³³ Uo., 24. o.

³⁴ *Altiero Spinelli, A Model for Development of the Institutions of the Community.* In: *Altiero Spinelli, The European Adventure. Tasks for the Enlarged Community.* King & Co. LTD, London 1972, 167-183. o.; *Draft Treaty Establishing the European Union.* Adopted by the European Parliament on 14 February 1984. Coordinating rapporteur: Mr. A. Spinelli. In: *An Ever Closer Union, i. m., 306-328. o.*

– egyszerre konzervatívak és újítok: csak a kritikus helyzetekben – „a kreatív feszültségek idején” – mozdítják előbbre az európai integráció ügyét. Ezért a közösségi intézmények, az Európai Parlament és az Európai Bizottság demokratikus reformjáért kell harcolni. Így küzdhető le az Európai Közösséget jellemző „demokratikus deficit.”³⁵

Andrew Moravcsik, amerikai gondolkodó, abból indul ki, hogy a nemzetekfelettség elvét vallók nem látják az igazi realitást Európában. Szerinte az európai politika meghatározói továbbra is a nemzetállamok és vezetőik, akik nemzetek feletti intézményekben intézik a nemzeti ügyeket a kormányközi intézményesség elve alapján. Mindez azt jelenti, hogy a kormányok az egymás közötti alkudozást nemzetek feletti intézmények kereteiben az európai jog tiszteletben tartásával folytatják. A négy nemzetek feletti faktor – a Parlament, a Bíróság, a nemzetek közötti üzleti érdekcsoportok lobbizása, és a Bizottság – hajtja a szükséges intézményes reformokat. Mindez azonban a gyakorlatban az államok közötti egyezkedés és alkudozás formájában valósul meg: a kormányfők – miniszterek és tanácsadók kis csoportja által támogatva – kezdeményezik és tárgyalják meg a Miniszteri Tanácsban vagy az Európai Tanácsban a legfontosabb kezdeményezéseket. Így bár az integrációban a nemzetek feletti intézményeknek jelentős szerepe van, maga az integráció mégis az államok érdekein nyugszik. Az európai politika a nemzetállamok hazai politikájának a folytatása más eszközökkel.³⁶ Mindennek legjobb bizonyítéka az Egységesítő Akta, mely ebben a szellemben kívánta megoldani az 1970-es években és az 1980-as évek elején uralkodó europesszimizmust.

A nemzetállamok túlélésére koncentráló Margaret Theatcher az euroszeptikus irányhoz tartozik. Híres bruges-i beszédében 1988-ban komolyan megkérdőjelezte az Európai Közösség alapítóinak és a támogatói táborának föderalista vízióját.³⁷ Margaret Thatcher nem vitatta, hogy szükséges az Európai Közösség létrehozása. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy mindez csak független és szuverén európai államok közötti szabadon választott és aktív kooperáció kiépítése útján érhető el. Szerinte nagy hiba lenne a nemzetek elnyomása és a nemzetek feletti központi intézmények erősítése. Európa ugyanis lépésről-lépésre fog kialakulni a gyakorlati

³⁵ Spinelli, *The European Adventure*, i. m., 15-17. o.

³⁶ Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*. In: *International Organization*, 45/1991. 1. 25., 48, 56. o.

³⁷ Margaret Theather, *The European Family of Nations: The Famous Bruges Speech*, delivered in September 1988. In: *Martin Holmes (Ed.), The Eurosceptical Reader*. Macmillan Press LTD, London 1996, 88-96. o.

problémák megoldása során. Ez a folyamat nem követel azonban újabb és újabb dokumentumokat. A szükséges dokumentumok már megszülettek: ezek a NATO-szerződés, a módosított Brüsszeli Szerződés és a Római Szerződés. Hiába való dolog az integráció gyorsítására való törekvés, hiszen csak lépésről-lépésre lehet haladni. Ezért mindig a következő lépést kell meghatározni. Nem szabad utópiák befolyása alá kerülni. Európa számára az a realitás, hogy nemzetek olyan családja legyen, mely az egész világ felé nyitott és erősíti az Atlanti Közösséget.

A neoföderalizmus elméletének megfogalmazását a brit John Pinder kísérelte meg a kilencvenes évek elején.³⁸ Elmélete a neofunkcionalizmus és a föderalizmus szintézise. A neoföderalizmus célul tűzi ki a gazdasági és a pénzügyi unió létrehozását, a Parlament és a Tanács közös törvényhozó hatalmának megteremtését és a korábbi alkotmányos folyamatot teljessé tevő alkotmány megalkotását. Ez utóbbi az állampolgárok számára – akiknek a támogatásától az európai integráció sikere függ – világossá és áttekinthetőbbé tenné az Európai Közösséget. Pinder 1991-ben összességében úgy látja, hogy a Közösség föderalista intézményei elég erősek ahhoz, hogy továbbvigyék az integrációt. Ugyanakkor az alkotmány megalkotásához nem elég az erejük.

Az Európai Unió történetét és perspektíváit Pinder 1993-ban³⁹ neoföderalista szempontból a következőképpen látja: Az európai integráció a föderalista gazdasági ágazati politika szintjéről indult el az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásával, mely Európai Gazdasági Közösséggé fejlődött. Az európai integráció azután a pénzügyek feletti föderális hatalom megszervezésével folytatódott a gazdasági, a pénzügyi és a közös költségvetési unió megteremtésének a célját tűzve ki. A következő lépés: a külpolitika, a védelmi politika valamint a belügy és az igazságügy területén való együttműködés megvalósítása. Az európai integráció hajtóereje a közösségi intézmények és az európai jog. Az elért eredmények megtartása szempontjából Pinder fontosnak tartja: a külpolitika, a biztonság és a védelmi politika területén való szorosabb együttműködést; a környezetvédelem föderalista megszervezését; az elért európai alkotmányozási folyamat eredményeinek európai alkotmányban való rögzítését.⁴⁰

³⁸ John Pinder, *European Community. The Building of a Union*. Oxford University Press, Oxford 1991, 216-217. o.

³⁹ John Pinder, *The New European Federalism: The Idea and the Achievements*. In: *Michael Burgess – A. G. Gagnon (Eds.), Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions*. Harvester Wheatsheaf, London 1993, 45-67. o.

⁴⁰ Pinder, *The New European Federalism*, i. m., 62-64. o.

A nemzetekfelettség új lendülete a kormányközi Európában

Amikor az 1980-as évek második felében a világgazdasági és világpolitikai változások hatására új korszak kezdődött el az integráció történetében Jacques Delors, a Bizottság elnöke (1985-1995) az előtt a kihívás előtt állt, hogy megújítsa a Európai Közösség intézményeit, bel- és külpolitikáját, s rendezze a Közösség viszonyát mind az Amerikai Egyesült Államokhoz, mind a közép- és kelet-európai államokhoz.⁴¹ Politikáját támogatta Francois Mitterand és Helmut Kohl. Delors Jean Monnet és Altiero Spinelli föderalista munkásságát folytatta. Bizottsági elnökségének idején újraéledt az Európai Közösség és megerősödött a nemzetekfelettség elve: létrejött az egységes piac, megalkották az Egységes Európai Okmányt, és az Európai Unió Szerződést (Maastricht, 1992). Az Egységes Európai Okmány (1986)⁴² kísérletet tett arra, hogy a közösségi intézményekhez közelebb hozza az európai politika elkülönült intézményeit. E célból az Egységes Európai Okmány az egységes piac megvalósításához szükséges lépések mellett új politikai célokra, új döntéshozatali és törvényhozási mechanizmusokra is utalt. Jogilag elismerte a kormányfőkből álló Európai Tanácsot, mint az Európai Közösség kormányközi központi politikai testületét. Nem határozta meg azonban pontosan a testület szerepkörét. Az elvi síkon elfogadott politikák gyakorlatba való átültetése során felmerülő kérdések eldöntéséhez a minősített többség elvét intézményesítette a Tanácsban.

Az európai politikai együttműködésre vonatkozóan leszögezte, hogy a tagállamoknak közösen kell kialakítaniuk a külpolitikát. Szorosabban kell együttműködniük a védelmi és biztonsági kérdésekben is. Kiterjesztette az Európai Közösség hatáskörét a külügyre, a védelmi és biztonságpolitikai kérdésekre. A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy 1992 végéig megvalósítsák az egységes belső piacot, Jacques Delors az Egységes Európai Okmányon túlmenően nemcsak az egységes piacot, hanem a monetáris és a politikai uniót is kezdeményezte. 1990-ben indítványozta, hogy az Európai Bizottságot ruházzák fel szélesebb döntéshozatali jogkörrel, hogy egy jövőbeli európai föderáció igazi végrehajtó testületévé tudjon válni. Hangsúlyozta továbbá az Európai Parlament törvényhozó szerepköre

⁴¹ Réau, i. m., 261-289. o.

⁴² Single European Act. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 1986.

megerősítésének szükségességét is.⁴³ Munkássága jelentősen hozzájárult az európai alkotmány kiformalódásához.

A föderalisták és a kormányköziek közötti vitában Jacques Delors a föderalizmus szellemiségét képviselte, s a perszonalizmus elvét vallotta. Bizottsági elnöksége alatt a hatalmi egyensúly középpontja a tagállamok irányából valamelyest a Közösség felé tolódott, de a közösségi hatalom megtestesítője továbbra is az Európai Tanács maradt. A tagállamok kormányai aktívan védekeztek „a nemzetekfelettségben rejtőző központosítási törekvés” ellen. Igyekeztek amennyire csak lehet a kezükben tartani az Európai Közösséggel kapcsolatos politikai döntéseket. Mivel Delors szerette volna megerősíteni az Európai Bizottságot és a Parlamentet, kompromisszumot ajánlott a kormányköziség híveinek. Javasolta, hogy vezessék be a szubszidiaritás vitatott elvét a közösségi joggyakorlatba. A perszonalizmus elvét valló föderalisták számára a szubszidiaritás a föderalizmus másik alapelve volt, s a személyek által létrehozott közösségek autonomia szabályát jelentette. Mindebbe azt is beleértették, hogy a személyek által létrehozott demokratikus közösségek – beleértve a nemzetállamokat is – átalakíthatók, ha az emberek másképpen önrendelkeznek. Tehát a nemzetállam csupán egy történelmi jelenség, s mint ilyen nem örök kategória. Természetesen a szubszidiaritás mást jelentett a kormányközi, és mást a föderalista gondolkodás szempontjából. Mindennek pedig megvoltak az intézményi strukturális következményei, s ezen lehetett vitatkozni.

Delors 1989-ben Bruges-ben elmondott beszédében⁴⁴ abból indult ki, hogy a világ eseményei azt tanúsítják, hogy a globális kölcsönös függőség szükségessé teszi az Európai Közösség intézményeinek megerősítését és a szuverenitás közös gyakorlását. Ugyanakkor az igaz föderalizmusnak a szubszidiaritás elvén kell nyugodnia.⁴⁵ Mindez szerinte azt jelenti, hogy nemzetállami keretek között kell hagyni, ami ott megoldható. Sohasem szabad nagyobb egységre rábízni azt, ami egy kisebb egység kereteiben jobban megtehető. A szubszidiaritás biztosítja mindenki számára azt a

⁴³ Jacques Delors, *Economic and monetary union and relaunching the construction of Europe*. In: Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Office for Official Publications on the European Communities, Luxembourg 1989, 63-67. o.

⁴⁴ Jacques Delors, „Réconcilier l’idéal et la nécessité”. *Devant le Collège d’Europe à Bruges, le 17 octobre 1989*. In: Jacques Delors, *Le Nouveau Concert Européen*. Éditions Odile Jacob, Paris 1992, 315-337. o.

⁴⁵ Uo., 330. o. A szubszidiaritás elvéről: Jacques Delors, *Le principe de subsidiarité*. Au Colloque de l’Institut Européen d’Administration Publique à Maastricht, le 21 mars 1991. In: Delors, *Le Nouveau Concert Européen*, i. m., 163-176. o.

jogot, hogy olyan keretekben fejtsse ki tevékenységét, ahol azt a leghatékonyabban tudja. Ugyanakkor mindettől szorososan elválaszthatatlanul a közhatalom kötelezettségévé teszi, hogy mindenki számára biztosítsa az egészben való részvételt. A közös európai politika gazdasági és szociális alapja egy olyan közös tér kell hogy legyen, amely olyan elvek alapján van megszervezve, amelyekkel minden közösség identitást vállal. Hangsúlyozza, hogy a szubszidiaritás elve teszi a föderalizmust a pluralizmus, a sokféleség, a patriotizmus és a nemzeti identitás megőrzőjévé Európában. Ugyanakkor az autonóm nemzeti egységek együttműködését a nemzetek feletti intézmények és az európai jog biztosítja. Szerinte azért kell visszatérni a föderalizmus elvéhez, mert a pluralizmus elve és a szükséges intézményes reformok csak így valósíthatók meg. Meghatározásában a föderalizmus két alapelve az autonómia elve és a részvétel szabálya. Az autonómia elve biztosítja a tagállamok identitásának a megőrzését és elhárít minden olyan kísérletet, amely az autonómia figyelembevétele nélküli integrációra irányul. A részvétel szabálya pedig nem engedi, hogy az egyik entitás a másikat alárendelje, ugyanakkor az egyezményben foglaltaknak megfelelő kooperációt előmozdítja.⁴⁶

Delors szerint minden föderációt ezen szabályok szerint kellene kialakítani a történelmileg kialakult sajátosságok figyelembevételével. Őva int azonban a föderációs példák – beleértve az amerikai példát is – kritikátlan másolásától. Hangsúlyozza, hogy az európai kontinensen olyan régi nemzeteket kell egyesíteni, amelyek erős tradíciókkal és személyiséggel rendelkeznek. Az európai integráció nem a nemzetek elleni konspiráció. Senki sincs arra kérve, hogy feladja legitim patriotizmusát. Hangsúlyozza továbbá, hogy – Jean Monnet-val ellentétben – ő nemcsak az európai embereket, hanem a nemzeteket is közel akarja hozni egymáshoz. Szeretné, ha minden európai ügy érezné, hogy a Közösséghez is tartozik, s hogy az a második hazája. Ha ezt a nézetet elvetik, akkor újra a nacionalizmus uralma fog kísérteni Európában.⁴⁷ A kérdés szerinte változatlanul az, hogy hogyan tovább. Hogyan érhető el az Európai Közösség demokratikus legitimitása?

A Maastrichti Szerződés⁴⁸ végül is – a föderalisták és a kormányköziek közötti kompromisszumként – egy három pilléren nyugvó Európai Uniót hozott létre. Az első pillér a gazdasági együttműködés szabályait lefektető

⁴⁶ Delors, „Réconcilier l'idéal et la nécessité”, i. m., 331. o.

⁴⁷ Uo., 332. o.

⁴⁸ Fazekas Judit (szerk.), Az európai integráció alapszerződésai (Róma, Maastricht, Amsterdam). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 2000.

nemzetek feletti intézményeken alapuló Európai Közösségi Szerződés: létrejött az egységes piac. Mindez a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások mozgásának teljes szabadságát jelentette a 12 tagállam területén. A második és a harmadik pillér pedig a kormányközi együttműködésen alapuló Európai Unió Szerződés, mely a politikai együttműködést szabályozza a kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén.

A föderalizmus szó helyett az európai népek egyre szorosabb egységének a megteremtése (ever closer union) kifejezés került a Maastrichti Szerződésbe. A szerződés rögzítette a szubszidiaritás elvét, mely szerint a döntéseket az intézményi hierarchia legalacsonyabb fokán kell hozni. Az Európai Közösség csak azokon a területeken járhat el, ahol a kívánt cél nem érhető el tagállami eszközökkel. Ez az elv a közösségi és a nemzeti intézmények közötti kompetenciák megosztásának az egyensúlyát volt hivatva biztosítani. A Szociális Charta teljesen kimaradt a szerződésből. Mindez azt jelentette, hogy a szociális szabályozás nem képezi a közösségi jog tárgyát, hanem kormányközi és nemzetállami keretek között marad. Előrelépést jelentett a nemzetekfelettség irányába az Európai Parlament megerősítése. Az Európai Parlament többségi szavazással módosíthatta vagy elutasíthatta a közösségi szabályokat.

A Maastrichti Szerződésben lefektetett intézményi reformok ellenére továbbra is a nemzeti kormányok gyakorolták a legfőbb befolyást: az Európai Unióról Szóló Szerződés közös rendelkezéseinek D cikkelye a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint a Bizottság elnökéből álló Európai Tanácsot, mint az Európai Közösség felett álló testületet intézményesítette. Nem rendelte azonban alá azoknak a fékeknek és ellensúlyoknak, amelyek a Közösséget kötik. „Az Európai Tanács biztosítja az Unió fejlődéséhez szükséges ösztönző erőt, és meghatározza ennek általános irányvonalát.”⁴⁹ Az állam- és a kormányfők ily módon jelentősen kiterjesztették közös tevékenységük területét. Általános irányelveket fogalmaztak meg a gazdaságra, a szociális kérdésekre és a külpolitikára vonatkozóan. Ugyanakkor beszámolási kötelezettségük volt az Európai Parlamentnek.

A Maastrichti Szerződésről kibontakozott vita tárgyát az képezte, hogy a Szerződés a nemzetállamokat erősíti és a Közösséget gyöngíti.⁵⁰ Az euró-

⁴⁹ Az Európai Unióról Szóló Szerződés, Közös Rendelkezések, D. cikk. In: *Fazekas*, i. m., 227. o.

⁵⁰ *Joseph H. H. Weiler*, Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration. In: *J. H. H. Weiler*, *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge 1999, 238-263. o.; *Alan W. Cafruny – Glenda G. Rosenthal* (eds.), *The State of the European Community*. 2. *The Maastricht Debates and Beyond*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado 1993.

pai integráció gyakorlati működése során világossá vált ugyanis a „demokratikus deficit” jelensége. Míg a tagállamokban a döntéseket a törvényhozó parlament hozza, a kormány pedig végrehajtja, addig az Európai Unióban a kormányfők hozzák a legfontosabb döntéseket. Az Európai Parlamentnek nincs önálló jogalkotási hatásköre, a végrehajtás az Unióban a nemzeti kormányzati apparátusok kezében van. A Parlament nem ellenőrizheti ténylegesen a tagállamok kormányainak a Tanácsban ülő képviselőit. A Bizottság a valóságban nem vált a Közösség végrehajtó apparátusává.⁵¹

Az intézmények története Maastricht után úgy folytatódott, hogy az EU-reformok előmozdítója a Kormányközi Értekezlet és az Európai Tanács lett. Mivel elfogadták, hogy az európai integráció hajtóereje a közös európai jog és a jogharmonizáció elve, biztosítva volt az európai politika folytathatósága kormányközi szinten nemzetek feletti intézményekben. Mindezt jól bizonyítja az Amszterdami és a Nizzai Szerződés és az EU intézményes reformjáról folyó viták folyamatossága. A csúcsertekezletek közül a nizzai történelmi jelentőségűvé vált: döntés született a bővítésről és a tagjelölt országoknak szánt intézményi helyekről. Komoly viták folytak a Tanácson belüli szavazati arányokról, a minősített többségi szavazás kiterjesztéséről, a Bizottság összetételéről, a többsebességes Európa koncepciójáról, valamint az emberi jogok helyéről a közösségi jogrendszerben.⁵² Az európai integráció jövője és az alkotmányozás kérdései pedig további intézményi reformokra és vitákra ösztönöztek. Ezért 2001-ben az EU állam- és kormányfői eldöntötték az Európai Konvent összehívását a laekeni csúcstalálkozón. A Konvent feladata a szerződések helyett valódi európai alkotmány kidolgozása volt.

Az Európai Unió intézményeiről és az európai alkotmányról napjainkban kibontakozó gondolkodást és vitatkozást Joschka Fischer Humboldt Egyetemen, 2000 májusában elmondott beszéde és az arról kialakult politikai vita jellemzi talán a legjobban.⁵³ Fischer beszédében mindenekelőtt az EU-intézmények reformjának szükségességét hangoztatta, mely égetően fontos a küszöbön álló bővítés miatt. Azt javasolta – Robert Schuman gondolatait követve –, hogy térjenek át az államok szövetségéről az európai

⁵¹ *Kende-Szűcs*, i. m., 373. o.

⁵² *Kecskés*, i. m., 133-134. o.

⁵³ *Joschka Fischer*, Vom Staatenverband zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. In: *Christian Joerges – Yves Mény – J.H.H. Weiler (Eds.)*, What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer. European University Institut, San Domenico-Florence 2000, 5-17. o. Magyarul: *Joschka Fischer*, Az államszövetségtől a föderációig. In: Európai Szemle, 2002/2.

parlamentáris unióra. Ez nem kevesebbet jelent, mint hogy létre kell hozni a valóságos törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkező kétkamarás Európai Parlamentet és európai kormányt, valamint az Európai Föderáció alkotmányát.⁵⁴ Az első kamarában azok a választott képviselők foglalnak helyet, akik a nemzeti parlamentjeiknek is a képviselői. A második kamara a tagállamokat képviselő közvetlenül választott szenátorokból áll, vagy a német „Staatenkammer” modelljét követi. Fischer hangsúlyozta, hogy a föderáció és a nemzetállamok közötti szuverenitás megosztását alkotmányba kell foglalni. Így egy olyan Európai Föderáció jön létre, amelyben a nemzetállamok, mint tagállamok megtarthatják a szuverenitásukat és nemzeti öntudatukat. A föderációt az állampolgárok átlátják. Működését értik, mivel eltűnt a „demokratikus deficit.”⁵⁵ A politikai integráció számára alternatívaként integrációs gravitációs centrumot vázolt fel: egyes országok új európai keretegyezményt kötnek egymással, mely az Európai Föderáció alkotmányának gravitációs magját képezi. Fischer víziója szerint ez az út vezet az európai alkotmányos egyezmény felé, s így valósítható meg a Robert Schuman által elképzelt európai föderáció. Hangsúlyozta, hogy csak egy ilyen módon szervezett Európa tud részt venni a 21. században a globális gazdasági és politikai versenyben.⁵⁶

Így vezetett az út az európai nemzetállamok kormányközi nemzetekfelettséghez a Főhatóságtól az Európai Konventig, 1950-től 2003-ig. Mindezzel párhuzamosan – sok tekintetben az európai integráció és a nemzetekfelettségért folytatott harc eredményeinek köszönhetően – a második világháború és a hidegháború végleg lezárult, a kontinens újra egységes lett. 1989-1990 után a bővítési politika keretében elindulhatott a békés és demokratikus európai szövetségi politika kibontakozása. Az Európai Konvent által elkészített alkotmányterv pedig egy újabb jelentős lépés az európai államok közötti európai jogon alapuló szövetségi politika kialakítása útján. A nemzetekfelettséghez vezető történelmi visszapillantás konklúziójaként felmerül azonban a kérdés: a folytatható utak keresése során nem kellene-e az elért eredményekből kiindulva újra megfontolni az Európai Politikai Közösség 1953-as tervét? Ez részben föderalista, részben konföderalista: polgárok (személyek) és államok nemzetek feletti uniója. A föderalizmus irányában azonban továbbfejleszhető.

⁵⁴ Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation*, i. m., 12-13. o.

⁵⁵ Uo., 13. o.

⁵⁶ Uo., 16-17. o.