

## **Európai integrációs elméletek történelmi perspektívában**

(Szinopszis)

A könyvkézirat az Európai Közösség építése során keletkezett fontosabb integrációs elméletekkel foglalkozik 1945 és 2003 között, s egyúttal elhelyezi a témát a nemzetközi jogi fejlődés történetében. A nemzetek feletti európai intézmények, az Európai Parlament, az Európai Bizottság, és az Európai Bíróság létrejöttéért, fennmaradásáért, és továbbfejlődéséért küzdő föderalista gondolkodókat (Coudenhove-Kalergi, Schuman, Monnet, Spinelli, Hallstein, Tindemans, Delors, Fischer) helyezi a központba. Ugyanakkor bemutatja a kormányközi ellenzék fontosabb képviselőinek a nézeteit is. A könyvkézirat voltaképpen a szerző e témában publikált kutatási eredményeit gondolja újra: olyan új kutatási eredményt és megközelítést tartalmaz, amelyet fontos lenne megismertetni mind a magyar olvasókkal, mind az Európai Közösség tagállamainak olvasóival.

A bevezető vázolja az európai egység gondolat jogállam-szervezési és népjogi történetét. Bemutatja az európai egységpolitika kezdeteit, a Páneurópa-tervet, Briand mozgalmát, az európai föderalisták fasizmus, nemzeti szocializmus és sztálinizmus elleni harcát, és az ellenállási mozgalomban született föderalista Európa terveket. Ezt követően tizenegy fejezetben tárgyalja az európai integráció történetét 1945-től 2003-ig: 1945-től a Schuman-terv meghirdetéséig (1950 május 9) útkeresés folyt, s a brit unionista irány érvényesült. 1950-től 1954-ig a nemzetek feletti európai föderalizmus megteremtéséért folyt a harc. Létrejött a nemzetek feletti intézmény, elindult a gazdasági ágazati integráció, az unió azonban befejezetlen maradt. 1954 és 1958 között – a 'láncreakció' és az azt elősegítő kormányközi politika révén - kialakult a nemzetek feletti gazdasági unió; az európai kormányzat kérdése nem volt megoldva. De Gaulle politikája megerősítette a kormányköziség elvét a nemzetek feletti intézmények és az európai jog megtartásával, s megerősödött az europesszimizmus hangulata (1966-1986). Az európai autoritás képviselőivé az európai kormányok, és az állam – és kormányfők váltak elfogadván az európai jogot. 1989-től, a kommunista keleti blokk felbomlása után demokratikus megújulás tapasztalható: a nemzetek feletti irányt képviselő föderalisták európai jogi alkotómunkája új lendületet nyert. 2003-ban az integráció eljutott az alkotmányozás stádiumába, s az elért eredményeket az alkotmány tervezet foglalja össze.

Az 1945-49 közötti útkeresésről szóló fejezet bemutatja, hogyan képzeltek el a hagyományos alkotmányos, és az új európai föderalizmus képviselői és politikai ellenfelei, a funkcionalisták, és az unionisták az európai szövetségi politikát; mi jellemzi a Hágai Kongresszuson folytatott vitákat.

Az Európa Tanács megalakulása a konföderalizmus unionista híveit juttatja győzelemre. Nem sikerül a nemzetekfelettséget megteremteni a közös együttműködést igénylő területeken. A nemzetállamok megőrzik a szuverenitásukat.

Az „európai integráció kibontakozása” című fejezet a Schuman-tervvel, és az alapítók – közöttük mindenekelőtt Jean Monnet, Adenauer, és Spaak - politikájával foglalkozik. Bemutatja az európai nemzetek feletti integrációt elindító Schuman-tervet és a nemzetekfelettséget megteremtő Európai Szén- és Acélközösséget. Foglalkozik Jean Monnet föderalista-funkcionalista elméletével, melyet Schuman és Adenauer támogattak; a brit politika ellenzett. 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 az európai jog kialakulását. Ha az európai jogalkotás egy közös nemzetek feletti intézmény létrehozása útján elindul, akkor az folyamatosan továbbfejleszthető és demokratizálható lesz. Ezért Monnet azt javasolta, hogy a szén- és

acéltermelés területén való gazdasági ágazati együttműködést helyezték föderalista (nemzetek feletti) intézmény irányítása alá. Azáltal pedig, hogy egy a hadiipari termelés számára alapvetően fontos termelési ágat egy olyan új főhatósági intézmény irányítása alá helyeznek, amelynek alapszerződését a tagállamok fogalmazzák meg, létrejön a béke fenntartásához nélkülözhetetlen európai föderáció első konkrét eleme. Remélte, hogy az intézményes jogalkotáson alapuló ágazati gazdasági együttműködés átgyűrűzik más gazdasági ágakra és egyéb területekre, beleértve a politikai együttműködést is. Így kialakul az európai jog, mely az integráció hajtóereje lesz. Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) alapszerződése intézményes struktúráját tekintve inkább föderalistának nevezhető, mivel a föderalista jelleg túlsúlyban volt a kormányközi befolyással szemben. A kormányoknak egyeztető szerepük volt a Főhatóság és a Közgyűlés döntéseinek végrehajtása során. A föderalisták az ESZAK-ot az integráció beindítása céljából hozták létre. Az uniót az Európai Védelmi Közösség és az Európai Politikai Közösség létrehozásával kívánták teljessé tenni. Így létrejött volna a nemzetek feletti európai autoritás: a kétkamarás törvényhozó hatalommal rendelkező Parlament és az Európai Végrehajtó Bizottság. E tervük azonban vereséget szenvedett. A francia nemzetgyűlés leszavazta mindkét tervet. 1954-ben Európa építésének föderalista 'aranykora' lezárult.

A gazdasági integráció azonban nem állt le. Holland és belga politikusok – közöttük Beyen és Spaak - megtalálták a folytatás útját. Elindult az Európa újjáélesztése program. Monnet gondolatának sikerét bizonyította az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom létrejötte. A kibővült gazdasági együttműködés szabályait megfogalmazó Római Szerződések nyitva hagyta azonban az európai kormányzat kérdését. De Gaulle a Luxemburgi Kompromisszummal kormányközi fordulatot hajtott végre. Ettől kezdve új korszak kezdődött el az európai integráció történetében: a kormányközi nemzetekfelettség, mely a föderalista – kormányközi kompromisszumon alapult, s melyet a szubszidiaritás elve irányított. Az európai gazdasági integráció alapszerződései által létrehozott európai jog azonban a kormányok számára elfogadott játékszabály lett. Az európai jogot pedig lehetett fejleszteni és „visszafejleszteni” is. Az Európai Közösségért folytatott harc ezután az európai jog és a közösségi intézmények megtartásáért és fejlesztéséért folyt. A két meghatározó történeti irány – a föderalisták és az unionisták – képviselői ebben a vonatkozásban különböző politikai elméleteket és intézményes struktúrákat fogalmaztak meg egymással szoros kölcsönhatásban. A gazdasági integráció szükségességét és európai jogi szabályait azonban mindannyian elfogadták.

Az európai politika két egymással szemben álló csoportra oszlott: unionistákra – akikhez csatlakoztak a funkcionalisták - és föderalistákra. A föderalisták táborában pedig három további csoport volt: „neo-föderalisták” (neo-federalists) vagy „kibővítő föderalisták” (incremental federalists); klasszikus föderalisták, akiket „igazi föderalistáknak” vagy „alkotmányos föderalistáknak” (pure federalists or constitutional federalists) neveztek; és a Monnet-módszer alapján működő föderalista funkcionalisták. Az unionisták csak olyan hatásköröket akartak nemzetek feletti szintekre átengedni, amelyekről bebizonyosodott, hogy másképpen nem kezelhetők. Közülük többen abban hittek, hogy minden megoldható kormányközi egyezkedés útján. A kibővítő-föderalistáknak az volt a véleménye, hogy a nemzetek feletti hatalom fokozatosan kialakul majd oly módon, hogy mind több és több hatáskör kerül át a nemzeti szintekről a nemzetek feletti szintekre. A történelmi hagyományokat követő föderalisták úgy gondolták, hogy a nemzeti és a nemzetek feletti hatalom megosztását meghatározó amerikai vagy svájci típusú alkotmány megalkotása Európa esetében is elkerülhetetlen. Az unionisták és a neo-föderalisták irreális álmodozóknak tekintették az „alkotmányos föderalistákat”. Az utóbbiak pedig azt gondolták, hogy az unionisták és a neo-föderalisták elgondolásai az európai integráció kezdeti lépései csupán, s a

nemzetek feletti intézmények és az európai jog létrehozása nélkül nem tud kibontakozni a tényleges együttműködés. A nemzetekfelettséget a harmadik föderalista irány, a föderalista funkcionalizmus (Monnet-módszer) hozta létre, mely a szuverenitás nemzetek feletti intézményekre való fokozatos átruházásán alapult. Továbbfejlesztésében segített az intézményes klasszikus föderalizmus.

A következő fejezetek a kormányközivé váló Európai Közösség kormányközi nemzetekfelettségének a történetét tárgyalják. Arra a kérdésre keresik a választ, hogy egyrészt milyen gondolatok születtek az integráció elért eredményeinek az életben tartására; másrészt hogyan próbálták megmenteni a nemzetállamokat.

Az EGK létrejötte után Jacques Delors reformpolitikája meghirdetéséig voltaképpen három lényeges álláspont alakult ki, melyek napjainkig meghatározzák az európai integrációs politikát: Az egyik Charles de Gaulle klasszikus konföderalista integrációs politikája, s a hozzá közel álló Margaret Thatcher, aki a nemzetállamok egyéni túlélésére tette a hangsúlyt; a másik irány a kormányköziség elve, mely a nemzetállamok kormányközi politikájának a nemzetek feletti intézményekben való folytatását hangsúlyozta, s ennek módját elemezte (Andrew Moravcsik); a harmadik irány a nemzetek feletti intézmények erősítésének fontosságát hangsúlyozta (Altiero Spinelli).

A föderalisták álláspontját a kormányközi politikusokkal szemben a nemzetek feletti intézmények védelmében megfogalmazó Altiero Spinelli szerint a kormányközi politika főszereplői - a nemzeti kormányok - egyszerre konzervatívak és újitók: csak a kritikus helyzetekben - „a kreatív feszültségek idején” - mozdítják előbbre az európai integráció ügyét. Ezért a közösségi intézmények, az Európai Parlament és a Bizottság demokratikus reformjáért kell harcolni. S e harcot magának az Európai Parlamentnek kell megvívnia. Így küzdhető le az Európai Közösséget jellemző 'demokratikus deficit'. Mivel a nemzetek feletti gazdasági együttműködést és az európai jogot mind a föderalisták, mind politikai ellenzékük, a kormányköziek elfogadták, ezért Spinelli javasolta a szubszidiaritás föderalista elvének a bevezetését az európai joggyakorlatba. A szubszidiaritás elv szabályozta a szuverenitás átadásának módját, és a föderáció és a nemzetállamok között a kompetenciák pontos megosztását. A szubszidiaritás elv a hiányzó európai kormányt volt hivatva átmenetileg pótolni, s életben tudta tartani az európai integrációt.

Amikor a világpolitikai változások és a hidegháborús feszültség fokozatos enyhülése következtében megújult az európai integrációs politika, Jacques Delors – bizottsági elnök - az előtt a kihívás előtt állt, hogy demokratizálja az európai politikát és megfogalmazza az ehhez szükséges intézményes és európai jogi reformokat. Mindehhez a föderalizmus eszméiből merített és az alapítók föderalista szellemiségét kívánta folytatni. Politikája céljaként az Európai Közösség nemzetek feletti intézményeinek a megerősítését és a perszonalizmus elvéhez tartozó szubszidiaritás elvének a közös gyakorlását tűzte ki. Véleménye szerint a szubszidiaritás elve teszi a föderalizmust a pluralizmus, a sokféleség, a patriotizmus és a nemzeti identitás megőrzőjévé Európában. A föderalizmus két alapelve: 1. Az autonómia elvének uralma: ez biztosítja a tagállamok identitásának a megőrzését, s elhárít minden olyan kísérletet, amely az autonómia figyelembe vétele nélküli integrációra irányul. 2. A részvétel szabálya: az egyezményekben foglalt szabályokat minden tagállamnak figyelembe kell vennie. Jacques Delors — Jean Monnet-val szemben — nem csak az embereket, hanem a nemzeteket is közel akarta hozni egymáshoz. Célja, hogy minden európai úgy érezze, hogy a Közösséghez is tartozik, s az a második hazája. Ha ez a szemlélet nem tud érvényesülni, akkor a nacionalizmus uralma fog újra kísérteni Európában. Elnöksége alatt olyan fontos eredményeket ért el, mint az egységes piac létrejötte, az Európai Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződés.

A Maastrichti Szerződés 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 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. 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 félékeknek és ellensúlyoknak, amelyek a Közösséget kötik. 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. Az európai 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. A szubszidiaritás elve pedig komoly vitákhoz vezetett föderalisták és kormányköziek között az eltérő jogállam-szervezési, nemzetközi jogi és intézményes nézeteik miatt.

Az intézmények története pedig úgy folytatódott Maastricht után, 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. Az európai integráció jövője és az alkotmányozás kérdései pedig további intézményi reformokra és vitákra ösztönöztek.

Az Európai Unió intézményeiről és az európai alkotmányról kibontakozó gondolkodást és vitatkozást Joschka Fischer Humboldt Egyetemen 2000 májusában elmondott beszéde és az arról kialakult politikai vita jellemzi talán a legjobban. A vita arról folyt, hogy milyen

politikának milyen alkotmány felel meg. S hogy hogyan hozható létre a nemzetek feletti Európai Unió az elért eredmények alapján? Maga Fischer az európai parlamentáris föderáció alternatíváját képviselte.

Az utolsó fejezet a parlamentáris európai föderáció mellett létező másik alternatívával, a nemzetállamok föderációjával és a kormányközi nemzetekfelettséggel foglalkozik, amelynek alapelveit Az európai alkotmány tervezete (2003) foglalja össze.

A könyv arra a konklúzióra jut, hogy két meghatározó alternatíva alakult ki az európai integráció története során 2003-ig: az egyik a nemzetek feletti európai parlamentáris föderáció létrehozása, ahogy Fischer javasolta a föderalista hagyományokat követve; a másik a nemzetállamok kormányközi nemzetekfelettsége, ahogy az alkotmányterv javasolta 2003-ban. Ez az a két alternatíva, amelyet tovább kell gondolni, s amelyről vitatkozni kell. Mindehhez komoly segítséget jelenthet a föderalista eszmék szerepének újragondolása Európa építésében. S a könyvkézirat voltaképpen ez utóbbival próbál hozzájárulni az Európai Unió építéséhez.

A kiadásra javasolt könyv célja az, hogy az európai integráció elmélete iránt érdeklődőknek történeti áttekintést adjon; s egyben arra ösztönözze az olvasót, hogy gondolja újra mindenekelőtt az 'aranykor' föderalista integrációs elméleteit, valamint a későbbi kormányközi-nemzetekfelettség unionista - föderalista kompromisszumait a megváltozott történelmi körülmények között. Remélhetően hasznos olvasmány lesz mindazok számára, akik szeretnének mélyebben is bekapcsolódni az Európai Unió demokratikus voltáról folyó vitákba, és a folytatható utakat keresik.

## **Tartalom**

1. Bevezető: Gondolatok, tervek Európa egységéről és a jó intézményekről, mint a háborús politika ellenszere
2. Az új Európa föderalista, unionista és funkcionalista alapjai
3. Az európai államok közötti együttműködés unionista kezdetei, 1945-1949
4. A Monnet-módszer: A nemzetek feletti föderalista-funkcionalista európai integráció létrejötte és alapelvei, 1950-54
5. „A befejezetlen unió”: Európa első alkotmányának veresége
6. Funkcionalista-föderalista láncreakció működésben: A nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösség
7. A kormányközivé váló Európa nemzetekfelettsége: konföderalisták kontra föderalisták
8. A nemzetekfelettség új lendülete a kormányközi Európában
9. Az európai integráció gyakorlatából születő integrációs elméletek
10. A föderalista-kormányközi kompromisszum: A Maastrichti Szerződés

11. Az európai parlamentáris föderáció alternatívája: a Fischer-vita
12. Nemzetállamok föderációja: a kormányközi nemzetekfelettség alternatívája
13. Konklúziók
14. Irodalom