

FÖDERALIZMUS VAGY NEMZETI SZUVERENITÁS?

AZ EURÓPAI UNIÓ FŐ TÖRÉSVONALA ÉS ALAKULÁSA A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG*

FRICZ TAMÁS

Az Európai Unió (korábbi nevein: Európai Szén- és Acélközösség vagy Montánunió, Európai Gazdasági Közösség vagy Közös Piac, Európai Közösség, „a” Közösség) történetét sokan és sokféle szempontból megírták már, hatalmas a téma szakirodalma. Éppen ezért erre nem is vállalkozom, inkább arra teszek kísérletet, hogy egyetlen szempontból vizsgáljam a lassan már 70 éves történetet. Arra vagyok kíváncsi, hogy az uniónak mint nemzetközi szervezetnek vagy államszövetségnek milyen a belső működés módja, uralmi-döntéshozatali rendje, más szavakkal, mennyire jellemzi a föderalizmus és mennyire a tagállami szuverenitás. S nem mellesleg, a tagállamok polgárai – az európai polgárság – mennyire van(nak) jelen a döntéshozatali folyamatban. Mindebből következően a legfontosabb kérdés, hogy az elmúlt csaknem 70 év alatt kialakult működés módja és politikai karakter mennyiben segíti elő az európai nemzetek szabadságát, a választók demokratikus részvételi lehetőségeit. Vagyis: teljesültek-e azok a célok, amelyeket maga elé tűzött az EU a sokszorosan megújított szerződéseiben? Előrebocsátva: az unió kutatásaim szerint egy olyan, semmihez sem hasonlítható, hibrid államszövetség, amelyben a föderatív, nemzetek feletti, illetve a nemzetek önállóságát védő szuverenista (vagy konföderatív) elemek egyaránt megtalálhatóak, s kezdettől fogva ádáz küzdelmet vívnak egymással. Az utóbbi évtizedben azonban ezek a konfliktusok olyan mértékben kiéleződtek, hogy ezek intézményeken belüli levezetése, kezelése – mely eddig jellemző volt – kétségessé vált. Az unió láthatóan válságba jutott. Mindennek megindoklásához azonban tömören át kell tekintenünk az elmúlt évtizedek legfőbb szakaszait a politikai döntéshozatali folyamatok szemszögéből, s ebben a tekintetben kiemelten fontos a föderális és a kormányközi, más szavakkal a szupranacionális (nemzetek feletti) és a szuverenista elvek és működés módok összecsapásainak, a kezdet kezdetétől beépült konfliktusainak vizsgálata. Utóbbiak tekintetében négy jelentősebb korszakot különböztethetünk meg. A továbbiakban ezeket tekintem át, majd egy záró összegzésben fejtem ki az EU mára legjellemzőbb vonásait és a jövőbeli lehetséges alternatívákat.

* A szöveg a szerző *Az EU 70 éves története: kezdettől „beépült” konfliktusok, amelyek mára válságot okoznak* című, az Alapjogokért Központ számára írt tavalyi elemzésének (<http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2019/11/IV.az_eu_70_eves_tortenete.pdf>) bővített, javított és szerkesztett változata. Vö. FRICZ TAMÁS: *A „felülírt” demokrácia. Közép- és Kelet-Európa politikai rendszerei, illetve a globális elit és a nemzetállamok közötti törésvonal a 21. században*. Gabriel Méry–RATIO, Bp. 2019. (A Szerk.)

A MONNET-FÉLE RADIKÁLIS FÖDERALIZMUS ÉS KUDARCA (1951–57)

A II. világháború után Európa nyugati felén uralkodóvá vált az a nézet a politikai elit körében, hogy az európai nemzeteket és államokat föderális nemzetközi szervezetekben kell integrálni, egyesíteni, elkerülve ezzel az újabb háborúkat, melynek elsődleges okozói az akkori megítélés szerint a nemzetállamok voltak. Ezt a törekvést támogatta az Amerikai Egyesült Államok kormánya is, Dean Acheson külügyminiszter például arról írt, hogy az európai politikusoknak nemzetek feletti intézményeket kell létrehozniuk.¹ Az elképzelés mögött állt a globális – elsősorban angolszász – pénzügyi elit is, amelynek elemi érdeke volt a nemzetállamok gyengítése, ezáltal a piaci-pénzügyi műveletek előtti még fennálló akadályok lebontása. Hozzájuk közel álló ember volt az eredetileg konyakkereskedő Jean Monnet, akit nem csak a pénzügyi körök, de az amerikai kormány is támogatott, így jelentős „hátszéllel” kezdeményezhette az integrációt a francia kormánynál, jelesül annak külügyminiszterénél, Robert Schumann-nál.

Az integráció szellemében jött létre 1946-ban az Európai Föderalisták Uniója, majd 1947-ben a Mozgalom az európai egységért, melynek 1948-as hágai gyűlésén már megpendítették az Európai Unió gondolatát; ezen az ülésen Churchill elnökölt, jelen volt többek között Konrad Adenauer, François Mitterand, Paul-Henri Spaak és Altiero Spinelli is. 1949-ben létrejött az Európa Tanács. Tény ugyanakkor, hogy az általános célok hangoztatását nem követték konkrét lépések, és a britek a hagyományos szuverenitásuk védelme érdekében kezdettől fogva keményen ellenálltak mindenféle föderális törekvésnek.

Jean Monnet, aki globalista is volt, látván a kudarcokat, más utat választott: ráébredt arra, hogy a föderáció nem jön létre nagy és látványos lépésekkel, hanem a funkcionalizmus szellemében, vagyis szakpolitikai intézmények felállításán keresztül, amelyek azután további intézmények létrehozását követelik meg, és ez vezet el a teljes politikai föderációig.² Monnet ennek alapján dolgozta ki az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) tervét, saját önéletrajza szerint 1954 tavaszán az Alpokban, hegymászás közben. A terv egyszerre szolgálta a háború utáni német probléma megoldását és az integráció megvalósulását a nyugat-európai országok között. Tervét elfogadtatta Schumann francia külügyminiszterrel, korábbi miniszterelnökkel, aki 1950. május 9-én ezt az európai közvélemény elé vitte, s nemsokára megkezdődtek a tárgyalások a francia és a német fél között. Ezeket francia részről maga Monnet, német részről az a Walter Hallstein vezette, aki Monnet-hez hasonlóan meggyőződéses föderalista volt, később az Európai Bizottság első elnökeként (1958–67) is markánsan ezt az irányt követte.

A francia–német tárgyalások eredményre vezettek, és Monnet koncepciója alapján az ESZAK-ot három fontos intézmény alkotta volna: a kezdettől fogva szupranacionális, európai kormányként működő Főhatóság, amelynek döntései a tagállamokra nézve kötelező erejűek; a Közgyűlés, amelyben a tagállami parlamentek által delegált képviselők dolgoznak, nemzetek feletti arcúval; és a Bíróság, amelynek határozatai felülírhatják a tagállami jogrendet. Tehát három, egyaránt föderalista jellegű intézmény. Hollandia, féltve szuverenitását, ebbe nem egyezett bele, s javasolta a tagállamok minisztereiből álló Tanács létrehozatalát, mely felügyeletet gyakorolhat a Főhatóság felett. Hollandia mögé álltak a Benelux-államok többi tagjai, s végül Monnet-nak engednie kellett. Létrejött a kormányközi (vagyis nemzeti szuverenitásra épülő) Miniszterek Tanácsa. Ám, ezzel együtt, a Montánunió meghatározó ügyeiben megmaradt a Főhatóság kompetenciája, tehát a kezdeti időszakban a föderalizmus egyértelműen előnyben volt a kormányköziséggel szemben.

Az ESZAK Monnet funkcionalista koncepciójának győzelmét hozta az azonnali politikai integráció gondolatával szemben, amit az Európa Tanács és

1 Alan MILWARD: *The reconstruction of Western Europe, 1945–1951*. Routledge, London, 1984. 391.

2 ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka: *Európa utazása*. Gondolat, Bp., 2015. 84.

» kezdetben a föderalizmus egyértelműen előnyben volt

más mozgalmak képviseltek és eredménytelennek bizonyultak. Fontos kiemelni: az integráció első lépését a politikai elit és technokraták tették meg, az európai polgárok ebben a folyamatban nem kaptak szerepet. A legitimitációs problémákkal, a szövetség demokratikus alapjainak hiányával senki nem foglalkozott, egyedül a britek vetették fel ezt a kérdést, akik szuverenitásuk védelme miatt egyébként sem csatlakoztak a Montánunióhoz.³ Az európai integráció első intézménye, államszövetsége tehát föderális célokkal indult, de rögtön az elején „beépült” a rendszerbe egy kormányközi szervezet is, s így, ha egyensúlyról nem is, de az ellensúly meglétéről kezdettől fogva beszélhetünk.

Ez a korszak, az '50-es évek eleje az éleződő hidegháború korszaka volt, amelyben zajlik a koreai háború is, a franciák pedig vívják csatáikat az indokínai háborúban. Ez már 1951-ben felerősítette azt az elképzelést az ESZAK vezetőiben, hogy a még Sztálin vezette Szovjetunióval szemben létre kellene hozni az Európai Védelmi Közösséget (EVK), tehát a közös hadsereget. (A terv kiötlője ismét Monnet volt.) Nem kevés hátszelet adott ehhez, hogy a NATO akkori főparancsnoka, az USA későbbi elnöke, Eisenhower azt közölte Monnet-val 1951-ben, hogy kész támogatni az EVK-t.⁴ Mindennek eredményeképpen 1952. május 27-én az ESZAK hat tagja, vagyis a Hatok külügyminiszterei aláírták a megállapodást az EVK megalakulásáról, s már csak a nemzeti parlamenteknek kellett azt elfogadniuk. (Jellemző egyébként, hogy a közös nyilatkozatban már nemzetek feletti Közösségről írtak.)

A közös hadsereg terve és elfogadása, a közös ellenséggel (Szovjetunió) szembeni összefogás azonban már önmagában hordozta annak szükségességét, hogy jöjjön létre az Európai Politikai Közösség (EPK) is, mintegy betetőzve a háború után megindult integrációs és föderációs folyamatot. A javaslattevő az olasz miniszterelnök, De Gasperi volt, a Tanács a Közgyűlést bízta meg a kidolgozással, a feladatot a De Gasperihez és Monnet-hoz hasonlóan kőkemény föderalista, a belga Paul-Henry Spaak elnök kapta meg.

Négy ország parlamentje ratifikálta a Védelmi szerződést, a francia parlament azonban késlekedett, Olaszország pedig a franciák döntésére várt. A történet – és egyben a történelem – azonban fordulatot vett: 1953-ban meghalt Sztálin, befejeződött a koreai háború is, s az enyhülés szellője érződött a világpolitikában. Franciaország közben még vívta véres és reménytelen indokínai háborúját a vietnámiakkal szemben, és a francia politikai életben éles ideológiai küzdelem alakult ki az önálló hadsereg megőrzése vagy feladása kapcsán, amely valójában a szuverenitás megőrzéséről vagy feladásáról szólt, s szinte „vallásháborúvá” változott.⁵ Az egymást váltó francia kormányok nem tudták keresztülvinni a parlamenten a ratifikációt, Schumann ekkorra már háttérbe szorult, és a szuverenista gaullisták politikai erőfölénybe kerültek. Ráadásul 1954 májusában a franciák döntő vereséget szenvedtek Dien Bien Phu-nál, melynek következtében a kormány lemondott, s jött a föderációt nem támogató Pierre Mendes France, aki 1954 augusztusában parlamenti szavazásra vitte a közös hadsereg ügyét, melyet ekkor a testület leszavazott. Ez látványos fordulatot hozott az ESZAK és az európai integráció történetében: az EVK bukásával együtt lekerült a napirendről az Európai Politikai Közösség terve, és ezzel egyelőre álomba szenderült a föderális Európai gondolata is. A franciák elveszítették kezdeményező szerepüket, a németek is „leálltak”. Jean Monnet a kudarc hatására 1954-ben lemondott főhatósági elnöki pozíciójáról, De Gasperi pedig ugyanebben az évben meghalt. A föderációs, szupranacionális „láz” megszűnt, s jó időre lekerült a napirendről.

Az 1954-es évtől kezdve a „nagy ügyek” (politika, védelem) helyett a kisebb, kezelhetőbb témák felé fordult a tagállamok figyelme, így került előtérbe a gazdasági együttműködés megerősítése, a vámunió és a közös piac gondolata. Főleg a Benelux államok kezdeményezésére ismét Spaak volt az, aki megkezdte erről a tárgyalásokat, miközben Monnet, folytatva funkcionalista föderalizmusát, az atomenergia békés célú felhasználásáról szóló együttműködés tervét dolgozta ki, ez kapta 1957-ben az Euratom nevet.

3 Uo. 97.

4 Luuk VAN MIDDELAAR: *Valahogy Európába*. Typotex, Bp. 2011. 207.

5 GAZDAG Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris, Bp. 2005. 147.



A föderalizmus íve –
Az Európai Bizottság
brüsszeli épülete, 2020
(Wikimedia Commons)

A szuezi válság és az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc is gyorsította az új, immáron nem föderális alapokon álló szerveződés létrejöttét, amelynek során már tabunak számított a politikai integrációról beszélni. Szimbolikus pillanat volt, amikor 1957. februárjában tanácskoztak a Hatok, és döntöttek az Európai Gazdasági Közösség (EGK, Közös Piac) megalakításáról. Vagyis, már nem a Főhatóság (a későbbi Bizottság), hanem a Tanács, a későbbi Európa Tanács előfutára hozta meg a döntést kormányközi, tehát szuverenista alapokon. A folyamat betetőzéseként 1957. március 25-én megkötötték a Római szerződést, amelynek következtében létrejött a Közös Piac, illetve az Euratom, lezárva az első, elsősorban a Főhatóság mint szupranacionális szerv által meghatározott föderalista korszakot.

A KORMÁNYKÖZISÉG ÉS A GAZDASÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉS KORSZAKA (1957–1984/85)

De Gaulle-éra: francia *grandeur* és nemzeti ellenállás (1957–69)

Az Európai Gazdasági Közösség (Közös Piac) létrejöttével új korszak kezdődött az unió történetében, annak ellenére is, hogy az államszövetség alapvető szervezeti ugyanazok maradtak: a Főhatóság utódjaként a Bizottság, a Közgyűlés (1965-től Parlament), valamint a Tanács (1974-től Európa Tanács). Alapvető változás volt, hogy míg az ESZAK időszakában a legfontosabb kérdésekben

a Főhatóság döntött, a Közös Piac esetében már a Tanácsot illette meg a döntéshozatal joga. Vagyis a föderalista irányításról egyértelműen áttevődött a hangsúly a kormányközi (nemzetek szuverenitására épülő) döntéshozatalra.⁶

Az új államszövetségben a Tanács döntései egyhangúak vagy minősített többségűek; a Közgyűlés politikai ereje továbbra is gyenge maradt, a Bizottság előterjesztéseit ugyan megtárgyalhatták és véleményezhették, ám a Tanácsnak nem kellett figyelembe vennie javaslatukat. A Bíróság nemzetek feletti intézmény, amely a '60-as évektől kezdve lopakodó módon bevezette a közösségi jogot, ami elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben. Ezen túl azonban a kormányközi korszak első periódusát de Gaulle megjelenése és tevékenysége határozta meg egészen haláláig, 1969-ig. A legendás francia elnök nem is titkolta a francia „nagyság” (*grandeur*) Napóleonig visszavezető időszakát akarta újra életre kelteni, amelyben Franciaország dominálta és uralta szinte egész Európát. De Gaulle a Közös Piacot tulajdonképpen arra akarta felhasználni, hogy egy Franciaország által vezetett Közösség teremtsen meg a Szovjetuniótól és az Egyesült Államoktól független Európát (tehát ő az európai szuverenitást is célul tűzte ki, persze francia uralommal).

De Gaulle azonban ellenfélre akadt Walter Hallstein, a Bizottság elnöke személyében, aki kőkemény föderalista volt, követte Monnet, Spinelli és Spaak hagyományait. Hallstein nem fogadta el, hogy a Bizottság a Miniszterek Tanácsának alárendelt intézmény, ki akarta terjeszteni a hatalmát, a francia államfő azonban ezt minden eszközzel megakadályozta. A konfliktus 1965-ben tetőzött, amikor Hallstein a közösségi költségvetés elfogadásában a Bizottságot és a Közgyűlést toltá volna előtérbe, ezzel kapcsolatban tervezetet is készített. De Gaulle látta, hogy itt a francia – és tagállami – szuverenitás elleni törekvéstről van szó, ezért 1965 nyarától a francia miniszterek nem vettek részt a Miniszterek Tanácsának ülésein. A vitákban az egyik fő kérdés volt a minősített többségi döntés, amelynek kibővítését annak idején a Római szerződés tervbe vette, és Hallstein ezt érvényre kívánta juttatni. De Gaulle nem engedett ebben sem, tudván, hogy a többségi döntések kibővítése a tagállamok szuverenitását veszélyezteti, és a föderalizmus irányába viszi el a Közösséget. (1965-ben a három szervezet, az ESZAK, a Közös Piac és az Euratom egyesült, ezek után Európai Közösségekről beszélhetünk.)

De Gaulle és Hallstein, illetve a föderalizmus és a szuverenitás közötti konfliktus végül 1966 elején kompromisszummal zárult, de úgy, hogy a kormányköziség elve nem sérült. A tagállamok megfogalmazták az „egyezség az egyet nem értésben” elvét, vagyis, hogy a többségi döntést bármelyik tagállam megvétőzhatja, ha úgy érzi, hogy sérülnek a nemzeti érdekei. Ez nyilvánvaló kudarc volt Hallstein számára, amelynek konzekvenciáit levonva 1967-ben távozott a Bizottság éléről. Utódja Jean Rey lett, aki már alávetette magát a kormányköziség elvének. Ezzel szemben viszont a Bíróság erős maradt, olyannyira, hogy az 1963-as *Costa vs. Enel*, illetve a *Van Gend & Loos* ügyekben ítéleteket hozott, s azokat úgy tálalta a tagállamok felé, mint európai jogot, amely felette áll a tagállami jogrendnek, tehát a tagállamoknak kötelességük a Bíróság döntéseit saját jogrendjükben végrehajtani. Ez kétségtelenül a Bíróságot szupranacionális intézménnyé emelte, miközben a Közös Piac lényegében kormányközi eljárások mentén működött.

Az első kormányközi periódust (1957–69) azért neveztem el „de Gaulle-érának”, mert valójában egy ország, egy valamikori nagyhatalom szuverenista lépéseire épült, amelynek során Franciaország úgy akarta elkerülni a föderális berendezkedést, hogy helyette olyan kormányköziség jöjjön létre a Közösségben, amely a franciák uralmára épül, tehát valamiféle „első az egyenlők között” elv valósuljon meg. Ennek köszönhető az is, hogy de Gaulle mereven ellenállt a britek belépési törekvéseinek (először 1961-ben, majd másodszor 1967-ben vétőzta meg Nagy-Britannia tagságát), azzal az érveléssel, hogy a britekkel valójában az Egyesült Államok is „megjelenik” a Közösségben, s ezt a legkevésbé sem akarta megengedni. Nem véletlen az sem, hogy 1966-ban Franciaország kilépett az USA által vezetett NATO katonai szervezetéből is.

6 Vö. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Európai közjog és politika*. KJK Kerszöv., Bp. 2006.

A de Gaulle-i modell tehát semmiképpen sem jelentette a valóságos tagállami egyenlőségre és demokráciára épülő szuverenizmust a Közösségben, sokkal inkább egy valaha volt európai központi hatalomnak a visszaépítését Nyugat-Európában. Ezzel együtt nem vitatható, hogy de Gaulle-nak a Bizottság föderalista „nyomulásával” szembeni ellenállása sokat segített abban, hogy az összes tagállam megőrizhesse nemzeti szuverenitását.

Intézményesített, egyenlőségre épülő kormányközi korszak (1969–1984/85)

1969-ben Georges Pompidou követte de Gaulle-t az elnöki székben, és ő már sokkal hajlékonyabb, ha tetszik, nem tizenkilencedik, hanem „huszadik századi” módon kezelte a Közösséget, s immáron nem gördített akadályt a britek belépése elé, akik így 1973-ban az írekkel és a dánokkal együtt a Közösség tagjai lettek: a Hatok ezzel Kilencekké váltak.

A kormányközi jelleg nem változott, viszont a britekkel megerősödő, s bizonyos mértékig egységesülő tagállamok már 1973-ban kiadtak egy nyilatkozatot *Az európai identitás* címmel, illetve elkezdték kidolgozni a külpolitikai együttműködés, tehát a közös fellépés feltételeit, s 1975-ben már ennek szellemében vettek részt a Helsinki értekezleten.⁷ Az első olajválság (1973) után pedig – az 1974-ben a Pompidou-t követő – Giscard D’Estaing bejelentette „Európa politikai megszervezésének” kezdeményezését. (Itt jegyzem meg, hogy a szívós globalista Monnet még ekkor is egy „ideiglenes európai kormány” felállításán fáradozott, kísérletei azonban szerencsére nem jártak sikerrel.)

A ’70-es években immáron a tagállami csúcstalálkozók voltak a meghatározó döntéshozó fórumok (ezek 1957 februárjában kezdődtek). A csúcstalálkozók elhatározott döntéseket a Miniszterek Tanácsának kellett végrehajtania, tehát erősen érvényesült a kormányközi döntéshozatal a Bizottság kárára. Az, hogy ez a modell jól működhetett, erőteljes szerepet játszott a francia elnök, Giscard D’Estaing, illetve a német kancellár, Helmut Schmidt között kialakult bizalmas és jó viszony. A ’60-as évekkel szemben tehát, amikor is de



nem jár a nemzetállamok szuverenitásának feladásával

Gaulle valamifajta egyeduralomra tört úgy, hogy a németekkel mint háborús vesztesekkel szemben is érvényesíteni próbálta fölényét és elsőbbségét, a ’70-es években Pompi-

dou, de különösen D’Estaing a németekkel való együttműködésre törekedett, s a két politikus megtalálta ehhez a közös hangot is. Mindketten egyetértettek az európai integráció olyan formájában, amely nem jár a nemzetállamok szuverenitásának feladásával. (Innentől eredeztethetjük annak a ma is ismert unió-nak a modelljét, amelyben a német–francia együttműködésnek kiemelt szerepe és jelentősége van – ma már egyáltalán nem olyan pozitív tartalommal, mint a ’70-es években.)

Ebből következően a Schmidt–D’Estaing páros kezdeményezésére létrehozták az Európa Tanács intézményét, amely már nem a szakminiszterek, hanem az állam- és kormányfők testülete, s ez mintegy kiváltotta a nem formalizált csúcstalálkozókat.⁸ Ezzel párhuzamosan abban is megállapodtak, hogy az Európai Parlamentet (1962 óta nevezték Közgyűlés helyett így) 1979-től kezdve közvetlenül válasszák meg az európai polgárok.

Az Európai Parlamentben (EP) ideológiai alapon, nemzetek feletti szerveződésekben jöttek létre az egyes frakciók, tehát az EP alapjában véve – bár a tagállamokban választják meg a képviselőket – nem nemzeti, hanem szupranacionális módon működik. (Így, ha belegondolunk, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság föderális jellegű szervezet, s csak az Európa Tanács nem az, és a kormányközi-szuverenista jelleg csak addig tud érvényesülni, ameddig az ET játszik meghatározó szerepet az unióban. Ez a megállapítás érvényes természetesen a mai unión belüli helyzetre is.)

⁷ MIDDELAAR: *I.m.* 243.

⁸ Jan WERTS: *The European Council*. North-Holland, Amsterdam–Atlanta, 1992. 52–53.

Elmondható, hogy a '70-es évek az Európai Közösség számára egy viszonylag nyugalmas időszak volt, egészen a '80-as évek elejéig-közepéig, amikor az új bizottsági elnökkel, Jack Delorsszal teljesen új korszak kezdődik el. A '60-as évek összecsapásai után ebben az évtizedben sikerült a kormányközi modellt konszolidálni, intézményesíteni, méghozzá kétféle módon. Egyfelől azzal, hogy a francia–német együttműködésre épülve létrehozták az Európa Tanácsot mint a szuverenitás letéteményesét, s ezzel a Bizottság súlya jelentősen megcsappant a döntéshozatalban, illetve az EP közvetlen választásával a szervezet kezdetől létező elitizmusán kívántak enyhíteni és a demokratikus jelleget erősíteni. Másfelől lépéseket tettek a tagállamok kormányközi alapú, de mégis tartalmas együttműködésének irányába s szorgalmazták a közös fellépéseket a világpolitikában.

ERŐSÖDŐ FÖDERÁLIS TÖREKVÉSEK: DELORS ÉS A SZERZŐDÉSEK KORA (1984/85–2015)

Delors fellépésétől a Maastrichti szerződésig

1985. januártól Jacques Delors lett az Európai Bizottság elnöke, s ezzel új korszak kezdődött a Közösség életében. Delors, a francia szocialista politikus ugyanis meggyőződéses föderalista volt, aki kezdetől arra törekedett, hogy fokozatosan, a Monnet-i neofunkcionalizmus eszközével élve egyre inkább a szupranacionális intézmények erősödjének meg a kormányközi szervezetek kárára, s ebben különösen fontos szerepet szánt az általa vezetett Bizottságnak. Öt évvel hivatalba lépése után, 1990 januárjában már úgy fogalmazott, hogy a Közösségnek közös külpolitikára van szüksége, a Bizottságnak pedig közösségi végrehajtó hatalommá (európai kormányvá) kell válnia, s meg kell valósítani a teljes föderációt. Delors szerint ezt diktálja a Római szerződés (ebben nem volt igaza) és az alapító atyák szándéka (ebben viszont igaza volt) is. Célul tűzte ki, hogy Európa a millennium évében valódi föderációként működjön.⁹

Az aktivista Delors erős hátszelet is kapott föderációs törekvéseihez. Egyfelől az Európai Parlament részéről, amely – mint immár közvetlenül választott testület – aktivizálódott, ráadásul az alapító atyák egyik „veteránja”, Altiero Spinelli vezetésével 1984-ben tervet dolgoztak ki a Közösség radikális, föderalista szellemű átalakítására, amelyben a szupranacionális intézmények abszolút vezető szerephez kerültek volna. Ezt a tervet elvetették mint direkt politikai döntést a föderalizációról (ez már az Európa Tanácsnak sem sikerült), s Delors maga is a fokozatos, funkcionista föderalizáció híve volt.

Fontosabb viszont, hogy az európai nagyipar vezetői, illetve közvetetten a globális gazdasági és pénzügyi elit az egységes piac bevezetését szorgalmazta a Közösségen belül – jól felfogott gazdasági és profitérdekeiknek megfelelően. Ennek érdekében 1983-ban létrehozták a Vállalkozók, Ipari Szereplők Európai Kerekasztalát, amely kiemelkedően erős lobbiszervezet, s a mai napig komoly, sokszor döntő befolyást gyakorol a Bizottságra és áttételesen az egész unió döntéshozatali folyamatára. A Kerekasztal tervet készített az egységes piac létrehozásáról, sokak szerint nem kis nyomást gyakorolva Delors-ra, aki a későbbiekben az egységes piac tervének szimbólumává is vált. (Delors méltó utódja Jean-Claude Juncker bizottsági elnök, akiről közismert, hogy luxemburgi miniszterelnökként a multcégek és globális pénzügyi intézmények adóparadicsomává tette országát, s mint bizottsági elnök sem szakította meg kapcsolatait ezekkel a körökkel.) Sokak szerint éppen a Kerekasztalban is megjelenő globális gazdasági körök indították el – a Bizottságon keresztül – a közösséget a gazdasági és politikai unió irányába, s e folyamat emblematikus alakjává vált Jacques Delors.¹⁰

Nem véletlen tehát, hogy 1986-ban megszületett az Egységes Európai Okmány, amely föderalista célokat fogalmazott meg, de kifejezetten funkció-

9 Charles GRANT: *Delors. Inside the house that Jacques built*. Nicholas Brealey, London, 1994. 135.

10 Vö. George ROSS: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge UP, Cambridge, 1995.

nalista alapon. Az okmány célul tűzte ki az egységes – közös – piac bevezetését, méghozzá 1992. december 31-ei dátummal. Itt fogalmazódott meg először az áruk, szolgáltatások, személyek és a tőke szabad áramlásának követelménye, amelyek az 1992-es Maastrichti szerződésben és az általa létrejövő Európai Unióban öltöttek testet. Ebben az okmányban a (neo)funkcionalizmus elvei érvényesültek, hiszen nem azonnal hoztak létre föderális irányú politikai változásokat, hanem a közös gazdasági célok megfogalmazása úgynevezett *spill-over* („átcsorduló”) hatást ért el: egyes reformok a gazdasági integráció irányába más területeken is változásokat indítottak el. Az egységes, közös piac elve a legkülönfélébb szakpolitikák területén megjelent és inspirált közösségi irányú reformokat. Mindezek következtében pedig fokozatosan erősödtek a Közösség szupranacionális intézményei, a Bizottság és a Parlament.

A '80-as évek vége és a '90-es évek eleje gyökeres fordulatot hozott az immáron Tizenkettek történetében: a Szovjetunió elveszítette a hidegháborút, a közép- és kelet-európai csatlós országok felszabadultak a kommunizmus köteléke alól, 1989. november 9-én leomlott a berlini fal, s napirendre került a német egység kérdése. A Tizenkettek ebben a megváltozott politikai környezetben úgy vélték, hogy Európa politikai alapú megszilárdítására van szükség, a demokratizálódó közép- és kelet-európai országoknak esélyt kell adni a Közösséghez való csatlakozásra; ehhez viszont az kell, hogy egységes politikai entitásként lépjenek fel.¹¹ Ismét előtérbe került tehát a kérdés, ami már negyven éve megosztotta az európai közösséget: megmaradjanak a gazdasági együttműködés, illetve egységesülés talaján, miként 1957-től idáig tették, vagy induljanak el a politikai föderáció irányába.

Delors, a Bizottság elnöke az új kihívásra Hollandiával karöltve erősebb integrációt és a föderális átalakulást követelte, ám ezek – az immáron a gazdasági közösségen túllépő politikai elképzelések – megtörték a britek, a franciák és a németek ellenállását. Külön történet azonban a briteké: Margaret Thatcher a brit hagyományoknak megfelelően a nemzeti szuverenitás, a Közösségen belüli önállóság és függetlenség talaján maradt, s mereven elzárkózott Jacques Delors „vad” föderalista ötleteitől. Ezzel szemben Kohl német kancellár és Mitterand francia elnök konstruktív utat választott: 1990 áprilisában közös nyilatkozatot adtak ki, amelyben felszólították a tagállamokat, hogy tegyenek

meg mindent egy politikai unió létrehozása érdekében. A felszólítást cselekvés követte, és ismét bebizonyosodott, hogy a Közösség sorsa döntően a franciák és a németek szándékán és megegyezésein múlik (a mai napig ez a helyzet áll fenn az unióban), a többi állam hozzájuk igazodik, cselekvéseiket hozzájuk képest határozzák meg. Kivételt jelentettek és jelentenek a britek a maguk különütasságával, amely azonban egyben a nemzeti szuverenitás védelmezését is jelentette: Thatcher mereven elzárkózott a politikai unió gondolatától is, ám ez az

álláspontja soknak bizonyult a brit belpolitikai térben is, így 1990 végén lemondásra kényszerült. A végeredmény az, hogy sem Delors föderális álma, sem Thatcher radikális szuverenitás-koncepciója nem érvényesült, hanem a német-francia elképzelések mentén létrejövő – ismételt – kompromisszum a föderáció és a konföderáció között, s ebből született meg 1992-ben az Európai Unió. Bár nem jött létre politikai integráció, és a közösség továbbra is főleg gazdasági és pénzügyi területeken egyesült, mégis tény, hogy bizonyos változások a föderatív unió felé mutattak.

A Maastrichti szerződésben úgynevezett pilléres modell érvényesült, ami azt jelenti, hogy a szakpolitikák és területek egyik része tagállami szinten maradt, másik részük szupranacionális döntési szintre került.¹² Nagyvonalakban: a kül- és biztonságpolitika, a bel- és igazságügy szigorúan kormányközi döntési szinten maradt, míg számos gazdasági, kulturális, szociális terület föderális szintre került, vagy ott maradt.

11 Finn LAURSEN – Sophie VANHOONACKER: *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional reforms, new policies and international identity of the European Community*. Maastricht, 1992. 269–275.

12 ARATÓ – KOLLER: *I.m.* 206.

» a döntések „felfelé” áramlása a mai napig megfigyelhető



Toronyiránt – Az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának felhőkarcolói Luxemburgban, 2020 (Wikimedia Commons)

Ami pedig a legfőbb intézményeket illeti, a Szerződés erősítette a Parlament hatásköreit, többek között azzal, hogy a társjogalkotóvá vált a Tanáccsal együtt (ezek az úgynevezett együtdöntési mechanizmusok), azonban a Tanács is erősödött azzal, hogy a Bizottságot a Tanács minősített többséggel leszavazhatja. A Szerződésben megjelent a szubszidiaritás gondolata, ami elvileg abszolút kormányközi jellegű, hiszen a döntéseket „lefelé”, az alsóbb szintek, így többek között a nemzetállami parlamentek felé irányítja, ám kritikusan meg kell állapítanunk, hogy az elmúlt 15 évben nem igazán sikerült érvényt szerezni ennek az elképzelésnek, inkább az ellenkező hatások – a döntések „felfelé” áramlása – figyelhető meg a mai napig. S végül, a Szerződés bevezette az uniós állampolgárságot – amit tartalommal még nem igazán sikerült megtölteni.

A Maastrichti szerződés, illetve az Európai Unió létrejötte irányultságában az államszövetség szupranacionális jellegének erősítését tűzte ki célul, bővült azon területek köre, amelyek föderális szintekre kerültek. Azonban a konszenzusos döntés elve és a tagállami vétó szerepe mint a kormányköziség védelmezője megmaradt, és az Európa Tanács központi döntéshozó ereje sem gyengült. Ám mindezzel együtt is tény, hogy míg a '60-as és '70-es években a tagállamoké volt a vezető szerep a Közösség életében, s a Tanácsban túlnyomórészt egyhangúlag fogadták el a jogszabályokat, addig a '80-as és '90-es években már a funkcionális *spill-over*-jelenségek váltak dominássá, magyarul az utóbbi évtizedek már ismét a föderalizmus irányába mutatnak, akár csak az Unió megalkulása.

Föderális irányú szerződések kora, a migránsinvázióig (1992–2015)

Az unió megalakulása utáni éveket egyfelől a továbbra is a lopakodó föderális törekvések jellemezték, amely során a legkülönbözőbb területeket, szakpolitikákat igyekeztek szupranacionális szintre emelni. Ezek olyan kísérletezések, amelyeknek a továbbgyűrűző és tényleges hatásairól elfelejtették tájékoztatni az európai állampolgárokat, miként a Monnet- és Delors-követő Juncker erről világosan beszélt egy 1999-es, *Spiegel*nek adott interjújában.¹³ Másfelől, a '90-es és a kétezres évek a szerződések kora is; ebben az időszakban sorra-rendre születnek az unió működéséről szóló megállapodások a tagállamok között. Ezek meghatározó jellemzője, hogy – szemben a szakterületeken megnyilvánuló „lopakodással” – nyíltan a többségi döntések számát, s ezzel a föderális elemet növelte az unióban. Ez történt az Amszterdami szerződésben (1997–99), illetve Nizzában (2000–2001) is, ráadásul a Nizzai szerződés megerősítette a Bizottság elnökének pozícióit, illetve a Parlament jogalkotói szerepkörét.

A föderalizmus felé mutató, nagyívű kísérlet lett volna az unió alkotmányának elfogadtatása is, ám a kísérlet látványos kudarcot vallott. A Giscard d'Estaing által 2003-ban bemutatott alkotmánytervezet az európai egység létrejöttét kívánta szimbolizálni, pótolva ezáltal az unió európai polgárok előtti hiányzó legitimitását, célul kitűzve a közös európai mi-tudat, a közös *ethosz* megformálását. 2003 és 2004 között a tagállami vezetők megtárgyalták és elfogadták az alkotmánytervezetet (ismét Rómában írták alá 2004. október 29-én), ám Franciaország és Hollandia népszavazást írt ki az alkotmányról, s mindkét ország választói nemet mondtak az alkotmányra.

Ezzel az európai polgárok nem legitimálták az uniót, s így megmaradt a kezdettől fogva fennálló űr az uniót vezető politikai elit és az európai népek között. Ismét nem sikerült „demokratizálni” az uniót, s megoldásként – mondhatnánk „szokásos módon” – ismét a vezető elitcsoportok megállapodása je-

szakadék a politikai elit és az európai népek között



lentette a kiutat. Ezt testesítette meg a Lisszaboni szerződés (2007–2009), s bár az írek egyedül népszavazást írtak ki, és azon leszavazták a megállapodást, a brüsszeli elit különböző

ígéretekkel és taktikákkal újra megszavaztatta az íreket, amelyen már győzött az uniós akarat. (Ezen kívül sokáig vonakodott Csehország – illetve annak elnöke, Vaclav Klaus – is, Németország megvárta az Alkotmánybíróság döntését, a britek sokáig hezitáltak.) A Lisszaboni szerződés tartalmában nagyon hasonlít az alkotmánytervezetben foglaltakra, ám mégsem ugyanaz: a kudarc hatására valamelyest visszalépett a föderációs tervekből, és már nem beszélt az Európai Egyesült Államokról mint célról, azonban mégis fenntartotta az ez irányba mutató lépéseket.

A 2010-es évek első fele továbbra is a szupranacionalizmus és a kormánykötés elvei közötti konfliktusokkal telt el – mely végigkíséri az unió majd' hetvenéves történetét –, viszont néhány új intézményi szereplő belépett a képbe. Ezek közül elsőként említeném a globális gazdasági és pénzügyi elitet, ezek közül is kiemelném Soros Györgyöt, aki egyre többször jelent és jelenik meg az unió, de különösen a Bizottság és a Parlament különféle fórumain, illetve alapítványi hálózatával, valamint a 2007-ben általa alapított Külkapcsolatok Európa Tanácsa nevű testületén keresztül közvetlen hálózatokat alakított ki az unió vezető személyiségeivel. A globális elit és a Soros-hálózat egyértelműen és határozottan a föderalizmus és a nemzetkefelettség, illetve, radikálisan a határok eltörlése és a nemzetállamok felszámolása mellett tör lándzsát.

Megemlítendő még, hogy az Európa Tanácsban létrejött az Általános Ügyek Tanácsa, ami a kormánykötéséget erősíti, valamint a Lisszaboni szerződéssel létrehozták az Európai Polgári Kezdeményezést, amely lehetőséget teremt arra, hogy a polgárok a közvetlen demokrácia eszközével élve beleszóljanak az uniós döntéshozatalba. Ez a demokratikus jelleget erősítené, ám mégsem egészen így van, ugyanis a sikeres aláírásgyűjtések (egymilliónál több aláírás) esetében is

13 <<https://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/15317086>>

a Bizottság joga eldönteni, hogy napirendre tűzi-e a polgárok jogszabály-kezdemenyvezését. Utóbbi miatt a szándékában demokratikus kezdeményezés végső soron a Bizottság döntési jogkörét erősíti.

Összegezve, a Delors elnökké választásával kezdődő, mintegy harminc-éves periódusban egyértelműen a föderalizmus irányába mutató szerződések születtek, ám ezek nem tudták megszüntetni és felszámolni a kormányközi jelleget, a tagállamok szuverenitását, így az unióban kezdettől meglévő „beépített” konfliktus tovább eszkalálódott. Nem beszélve arról, hogy a belépett új közép- és kelet-európai tagállamok új igényekkel, nemzetállami törekvésekkel jelentkeztek, s ez egyre több konfliktust okozott az alapító nagyhatalmak és az új tagállamok között, különös tekintettel Magyarországra és az Orbán-kormányra. Ebben a hangulatban robbant ki a migránsválság Európában.

A MIGRÁNSVÁLSÁG KORSZAKA: ÉLEZŐDŐ VITÁK ÉS VÁLSÁG (2015–)

A 2010-es évek közepére két esemény erősítette fel az uniós elitben a föderációs törekvéseket. Az egyik a 2008 őszen kirobbant amerikai pénzügyi válság volt, ami nagyon rövid időn belül Európában is erősen éreztette a hatását. Az unió tagállamaiban – különösen a déli országokban – bankok adósodtak el és váltak fizetéseképtelenné, országok kerültek a csőd szélére, különös tekintettel Görögországra. A továbbgyűrűző hatások azzal fenyegettek, hogy a hitelezők is csődbe mehetnek, s így a válság kiterjedhet az unió egészére, és veszélyeztetheti a központi hatalmak egyensúlyát is. Ennek következtében a brüsszeli vezérkar, döntően a Bizottság, illetve az unióban gazdaságilag meghatározó súlyú német politikai vezetés, élén Angela Merkellel, arra az elhatározásra jutott, hogy kezébe veszi az irányítást, s válságkezelés címén beavatkozik az adott tagországok belügyeibe, méghozzá a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel, az Európai Központi Bankkal (mely 1998-ban alakult), a Valutaalappal és a Világbankkal együttműködve.

A beavatkozásnak két iránya volt: az egyik gazdasági, a másik politikai. Gazdasági oldalról a Bizottság a pénzügyi egyensúly helyreállítása érdekében megszorításokra kényszerítette a válság közelébe került országokat, ismét csak kiemelt tekintettel Görögországra. Ez azt jelentette, hogy a vészhelyzetbe került, szupranacionális hatósugarú bankok adósságait az állampolgárokkal fizette meg, akiknek egyébként semmi közük nem volt a válság kialakulásához. Másfelől Görögország többszöri segélycsomagot kapott, amelynek feltételeként a fent említett szupranacionális szervezetek határozták meg, diktálták a görög gazdaságpolitikai lépéseket, vagyis a görög szuverenitás ebből a szempontból romokban hevert.

A politikai irányú beavatkozás pedig abban nyilvánult meg, hogy a válság kellős közepén a Bizottság lényegében véve miniszterelnököket „delegált” Olaszország és Görögország élére 2011-ben, választás és így demokratikus felhatalmazás nélkül. Monti és Papalekas egyaránt a globális pénzügyi elithez tartozott korábban, Monti uniós biztos volt, Papalekas pedig Wall Street-i bankár. Ez a két lépés erőteljes beavatkozás volt a tagállamok belügyeibe, felmutatva egy olyan „modellt”, amely a tagállami szuverenitás semmibe vételével és a föderalizmus abszolút kiterjesztésével jellemezhető.

A 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság tehát olyan „kényszerhelyzet” szült, amelyben a föderalizmus felé amúgy is hajló brüsszeli elit minden kétegy nélkül, előszeretettel fordult szupranacionális megoldások felé, s ezzel egyben megerősítette a Bizottság pozícióit is. Manuel Barroso elnök például 2012-ben egy előadásában arról beszélt, hogy a nemzetállamok szövetségére van szükség, a szuverenitást meg kell osztani a tagállamok és az unió között.¹⁴ S a dolgok természete azt mutatja, hogy ha egy szervezet – esetünkben a Bizottság – válsághelyzetben megszerez bizonyos döntési jogosultságokat, akkor azok visszavétele gyakorlatilag a lehetetlennel egyenlő.

14 ARATÓ – KOLLER: *I.m.* 295.

A Bizottság tehát lassacskán gyakorlattá formálta, hogy direkt eszközökkel beleszól egy-egy tagállam pénzügyi-költségvetési döntéseibe, visszaélve azzal, hogy a válságba jutott ország kölcsön felvételére kényszerül a nemzetközi pénzügyi szervezetektől, s a kölcsön fejében a brüsszeli elit írja elő a költségvetési lépéseket. Azonban ezt a formálódó föderális trendet törte meg Magyarország, vagyis az Orbán-kormány azzal, hogy nemet mondott a kölcsönfelvételre 2010/11-ben, és a saját útjára lépett: szuverén, úgynevezett unortodox – persze csak neoliberális szempontból unortodox – gazdaságpolitikai lépésekkel, például a multinacionális cégek különadóztatásával igyekezett kilábalni a válságból – ma már tudjuk, hogy teljes sikerrel. Magyarország tehát ellenállt a gazdasági-pénzügyi beavatkozásnak, s ezáltal ellenállt annak, hogy ezen a „funkcionalista” úton mozduljon el az unió a föderális működésmód felé. Az Orbán-kormány élesen szembehelyezkedett a görög és olasz válságkezelésből kiinduló *spill-over*-hatásnak, s ez – a dolgok természete folytán – éles konfliktushoz vezetett a Bizottság, illetve a Parlament föderalista-globalista körei (főleg a LIBE Bizottság) és Magyarország között. Magyarország volt tehát az első, mint újonnan csatlakozott közép-európai uniós tagállam, amelyik szuverenista alapállásból



Felhatalmazás nélkül –

Soros György és Herman van Rompuy, az Európai Tanács első elnökének találkozója, Brüsszel, 2011. november 8. (Európai Tanács)

élesen konfrontálódott a főként a Bizottságban megjelenő föderalista törekvésekkel.

Ez a konfliktus erősödött tovább a 2015 tavaszán Európa felé meginduló migráns-áradattal. Ismét Magyarország, az Orbán-kormány volt az, amelyik kezdettől hangoztatta, hogy az illegális bevándorlás elfogadhatatlan, az európai határokat meg kell védeni, s hogy a tömeges muszlim bevándorlás veszélyezteti a keresztény alapokon álló európai kultúrát és életformát. A brüsszeli elit viszont – Angela Merkel és Soros György, illetve a mögötte álló globális pénzügyi körök hathatós inspirálásával – bevándorlásbarát álláspontra helyezkedett, s ezt kérte számon a tagállamokon is. A nyilvánvaló és éles véleménykülönbség Magyarország, illetve a Magyarországgal egyetértő közép-európai országok és a brüsszeli elit között azonban nem okozott volna feltétlenül gondot, ha Brüsszel, illetve a Bizottság tiszteletben tartja a tagállamok önálló véleményét és ezzel a tagállami szuverenitást. Azonban a probléma éppen abból fakadt, hogy Brüsszel ebben az egyértelműen tagállami hatáskörbe tartozó kérdésben egységes,

bevándorlóbarát uniós álláspontot és cselekvést követelt meg minden egyes tagállamtól. (A kötelező kvóta bevezetésétől kezdve a beilleszkedés támogatásán át egészen a migráció mint emberi jog elfogadásáig.) Az uniós elit, a Bizottság, Merkel és a Parlament globalista körői a migránsok befogadásával, a tehermegosztással kapcsolatos szolidaritásra hivatkozva játszották ki a föderalista kártyát, ott akartak uniós egységet teremteni, ahol az csírájában sem volt meg. Egyben erőltetik a többségi döntést ebben a kérdésben, ami szintén a nemzeti szuverenitás megnyirbálását jelentené az unión belül.

A migráció támogatása a brüsszeli elit részéről már eleve jogos kételyeket ébreszt és magyarázatra szorul, de legalább olyan fontos észrevenni, hogy ennek kapcsán egyre nyíltabban lépnek fel a föderalizmust, a szupranacionalizmust támogató politikai és pénzügyi-gazdasági körök, nemcsak az unión belül, hanem azon kívül is. Annyiban tehát visszatértünk a kezdeti, Monnet-féle időszakhoz, hogy a föderalista tábor újra legalább olyan markánsan hirdeti az Európai Egyesült Államok vízióját, mint a kezdeti időszakban az alapító atyák. Ugyanakkor a másik oldalon a bevándorlást elutasító országok, így a V4-ek és még néhány tagállam is világosan felismerte és hangoztatja is, hogy itt nem pusztán a migráció megítéléséről van már szó, hanem a nemzeti szuverenitás megvédéséről is, s ezen keresztül arról az alapkérdésről, hogy az unió milyen irányba induljon el a jelenlegi válsághelyzetéből: a föderalizmus és az Európai Egyesült Államok vagy a nemzetállamok szuverenitására és egyenjogúságára épülő Európai Unió felé.

Új helyzet alakult tehát ki az unió immáron hetvenéves történetében, amely a két államszövetségi koncepció közötti konfliktus markáns kielemezésével, az alternatívák látványos szembekerülésével jellemezhető a leginkább. Az sem vitás, hogy ebben a szembenállásban Magyarországnak a szuverenista oldalon meghatározó szerep jutott. A korábbi évtizedekkel szemben, amikor az akkor még főleg nyugat-európai országok újra és újra kompromisszumokat kötöttek egymással föderális vagy kormányközi irányban, most mindez tetéződött egyfajta Nyugat és Kelet közötti törésvonallal is, ami még nehezebbé teszi a megoldást az eltérő történelmi, kulturális és értékrendi beállítottságok között. Annál is inkább, mert míg korábban a „nyugat-európai” országok mintegy tudomásul vették a francia–német tengely irányítását, addig a közép-európai országok nem nyugodhatnak ebbe bele, mert a két központi hatalom szándékai számos kérdésben sértik a közép-európai országok nemzeti érdekeit. Így összességében több törésvonal csúszik egymásba a két tábor között, ami minden eddiginél élesebbé teszi a konfliktust, többek között éppen a föderalizmus–globalizmus, illetve a nemzeti szuverenitás elvei között. Nem beszélve arról, hogy amíg a szuverenista de Gaulle korszakában szó sem volt demokrácia-deficitről, addig a szuverenista tábor egyre erőteljesebben veti fel az unió demokratizálásának szükségességét, azt, hogy ne pusztán a nemzetek Európája legyen az unió, hanem az emberek, a polgárok Európája is.

Összességében tehát a lassan hetven éve tartó vita mára válságot teremtett az unióban, amelynek már a feloldása is csak a szuverenitás tiszteletben tartásával képzelhető el. S ha ez így lesz, akkor jöhet a *spill-over*-hatás, a szuverenitás elvének alkalmazása a többi uniós intézményben is...

ÖSSZEGRZÉS

Ha a fentiek alapján összegző módon kívánjuk jellemezni az Európai Uniót, akkor azt mondhatjuk, hogy egy más nemzetközi szervezetektől eltérő, sajátos államszövetség, amelyet kezdetektől – tehát az 1951-től megalakult Európai Szén- és Acélközösségtől – kezdve –napjainkig a szupranacionalizmus és a nemzeti szuverenitás elve egyaránt jellemez, más fogalmakkal, föderatív és konföderatív működési formák egyaránt jelen vannak a szövetség mindennapjaiban.

Magyarország ellenállt a gazdasági-pénzügyi beavatkozásnak))

A főként föderalista és globalista személyekből álló „alapító atyák” ugyan az Európai Egyesült Államok mint nemzetek feletti szervezet létrejöttét szorgalmazták, és a mai Bizottság akkori elődjét, a Főhatóságot akarták európai kormányként működtetni (még egyszer: Jean Monnet irányításával), ám ezt az elképzelést a tagállamok már az ESZAK megalakulásakor ellensúlyozták egy kormányközi (tagállamok döntéseire épülő) intézmény, a Miniszterek Tanácsa beiktatásával (ez utóbbiból formálódott ki a mai Európa Tanács). Így, bár az eredeti célokban, Jean Monnet, Robert Schumann, Konrad Adenauer, Altiero Spinelli, Henry-Paul Spaak vízióiban egyértelműen a fokozatosan megvalósuló európai állam szerepelt, megvalósult formájában az unió kezdetétől a két elv, vagyis a föderalizmus és a szuverenitás konfliktusaira és szembeesülésére épül fel. Mondhatnánk azt is, ez az EU *sine qua non*ja, megkülönböztető jellemzője.

Az elmúlt mintegy hetven év e két elv változó sikereinek a története – mi-ként a fentiekben vázolni próbáltam. Egészen röviden, 1953/54-ig élt az alapítók reménye, hogy megvalósulhat a politikai és katonai integráció és így a föderalizmus, ám a folyamat ekkor megtört a franciák miatt, s utána hosszú időre lekerült a napirendről a szupranacionalizmus gondolata. 1957-től, a Közös Piac kereteiben már „csak” a szuverén tagállamok közötti gazdasági együttműködésre koncentráltak a tagállamok, s a jóléti államok létrejötte bizonyította a modell működőképességét. Azonban a '80-as évek közepére újra felerősödött a föderális koncepció – amelyben fontos szerepet játszott Jacques Delors, a Bizottság 1985 és 1994 közötti elnöke –, s ez elvezetett a föderális irányultságú Európai Unió létrejöttéhez, majd a 2009-es Lisszaboni szerződéshez, mely a konszenzuális helyett a többségi döntések bővítését, tehát a tagállami szuverenitás gyengítését irányozta elő.

Az utóbbi tíz évben tovább erősödött a központi hatalmak, illetve a globális érdekeknek elkötelezett politikusok föderalista „láza”, méghozzá legalább két okból. Egyfelől a 2008-as pénzügyi világválság Európára begyűrűző hatásai, jó néhány tagország eladósodása és csődközeli helyzete miatt a brüsszeli elit elérkezettnek látta az időt a központi beavatkozásra egyes országokban mind gazdasági, mind politikai szempontból, s ez kétségtelenül a nemzeti szuverenitás, illetve a demokrácia kárára történt. Másfelől a 2015-ben elinduló, Európába irányuló migrációs hullám találkozott a globális és az uniós hatalmak érdekeivel, ezért Brüsszelszélből meghirdették – a határok védelmével szemben – a menekül-

» unión belüli konfliktus föderalisták és szuverenisták között

tekkkel szembeni szolidaritás elvét, amelyet erőszakosan, többségi döntésekkel próbálják rákényszeríteni a tagállamokra, szembemelve a szuverenitás elvével, újra megpendítve a régi vízió, az Európai Egyesült Államok megalakulásának lehetőségét. Ezzel pedig bizonyos szempontból visszatértünk a kezdetekhez: a neoliberais, globalista politikusok (Timmermanns, Juncker, Verhofstadt, Merkel,

Macron és mások) egyre nyíltabban és ellentmondást nem tűrően beszélnek a szupranacionális, központilag irányított unió szükségességéről. Ugyanakkor egyre markánsabb és egyre határozottabb az a tábor is – elsősorban a V4-ek, részben Ausztria, talán később Olaszország ismét, egyes balkáni államok, s reményeim szerint Dánia –, amelyik határozottan szembemegy a föderális koncepcióval, s most már nem pusztán a kormánykötéséről mint a tagállamok közös döntéseinek elsőbbségéről beszél, hanem hangsúlyosan a nemzeti szuverenitásról, tehát arról, hogy egy adott tagállamra nem lehet rákényszeríteni a többségi akaratot, ha az ellenkezik az érdekeivel. Vagyis mindkét oldalon éle-
sebben és radikálisabban jelennek meg a föderális, illetve szuverenista alapelvek, s ezzel az unión belüli konfliktus is tovább éleződik. Másképpen fogalmazva: válságba került az unió, mert a szembeesülő politikai akaratok valóban kioltják a közös fellépés lehetőségét, s ez az unió cselekvésképtelenségével fenyeget, vagy ez már létre is jött, s az uniót a világ geopolitikai küzdelmében az eljelentéktelenedés réme fenyegeti.

Adott tehát a kérdés: mi lesz most? Mi a kiút, ha van egyáltalán, milyen forogatókönyvek lehetségesek? Megítélésem szerint négy opció képzelhető el; ezeket szeretném röviden vázolni.

Felhasznált irodalom

- Konrad Adenauer: *Erinnerungen*. DVA, Stuttgart, 1965.
- Arató Krisztina–Koller Boglárka: *Európa utazása*. Gondolat, Bp. 2015.
- Clive Archer: *The European Union*. Routledge, London, 2008.
- Chrisopher J. Bickerton: *European Integration. From Nation-States to Member States*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Bóka Éva: *Az európai integráció. Elméletek történeti perspektívában*. Corvina, Bp. 2008.
- Bóka Éva: *Modernizáció és értékrend*. L'Harmattan, Bp. 2016.
- Richard Coudenhove-Kalergi: *Praktischer Idealismus*. Paneuropa Verlag, Wien–Leipzig, 1925.
- Európai integráció – európai filozófia*. szerk. Csejtei Dezső–Laczkó Sándor, Pro Philosophia Szegediensis Alapítvány, Szeged, 1999.
- Joschka Fischer: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* (Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt Universität in Berlin) Auswärtiges Amt, 2000.
- Gazdag Ferenc: *Az európai integráció és külpolitika*. Osiris, Bp. 2005.
- John Gillingham: *European Integration, 1950–2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Charles Grant: *Delors. Inside the house that Jacques built*. Nicholas Brealey, London, 1994.
- Gyurgyák János: *Európa alkonya? Utak és tévutak az európai történelemben és politikában*. Osiris, Bp. 2018.
- Derek Heater: *The idea of the European unity*. Leicester University Press, Leicester–London, 1992.
- Simon Hix: *The Political System of the European Union*. Basingstocke. Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Horváth Jenő: *Az európai integráció története napról napra, 1945–2002*. Osiris, Bp. 2001.
- Tony Judt: *Postwar. A history of Europe since 1945*. Penguin, London, 2005.
- Kende Tamás–Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. KJK-Kerszöv. Bp. 2006.
- Helmut Kohl: *Erinnerungen, 1982–1990*. DKV, München, 2005.
- Koller Boglárka: *Nemzet, identitás és politikai Európában*. L'Harmattan–Zsigmond Király Főiskola, Bp. 2006.
- Alan Milward: *The reconstruction of Western Europe, 1945–1951*. Routledge, London, 1984.
- Jean Monnet: *Memoirs*. Doubleday, New York, 1978.
- Németh István–Kocsis András: *Fejezetek az Európa-gondolat történetéből*. Coudenhove-Kalergi Páneurópa-mozgalma. I. rész. In: *Társadalmi Szemle*, 1997/10.
- George Ross: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Karl Schlögel: *Im Raume lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik*. Carl Hanser Verlag, Frankfurt, 2007.
- Robert Schumann: *Európáért*. ford. Tót Éva, Pannónia Könyvek, Pécs, 1991.
- Altiero Spinelli: *The European Adventure. Tasks for the Enlarged Community*. Charles Knight and Co.LTD, London, 1972.
- Szajer József: *Ne bántsd a magyart! Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány*, Bp. 2019.
- Szénási Éva: *Elméletek az európai egységről*. I–II. L'Harmattan, Bp. 2002–2004.
- Jan Werts: *The European Council*. North-Holland, Amsterdam–Atlanta, 1992.

Az első az, hogy érvényesül a „nagyok”, a központi hatalmak (Németország, Franciaország), illetve a brüsszeli elit és a mögöttük álló globális szereplők (mint Soros és hálózata) akarata, és az unió lépésről lépésre föderálissá válik úgy, hogy egyre több témában bevezetik a többségi döntés elvét, többek között például a bevándorlás, a külügyek és a költségvetés területén mint kulcsterületeken. Ez leginkább akkor történhet meg, ha az Európai Néppárt beadja a derekát, és feladva elveit, csatlakozik a globalista/föderalista politikai családokhoz. Ebben az esetben a közép-európai szuverenista tagállamokat egyszerűen bedarálják, méghozzá például azon az alapon, hogy nem tartják be a jogállamiság, a demokrácia értékeit, s így büntetést érdemelnek (politikait és gazdaságát egyaránt). Megvalósítják a kétsébséges Európa modelljét úgy, hogy a „második osztályba” szorultakat másodosztályú országokká minősítik vissza. Ebben az esetben maradna nekünk a nagy kérdés: alávetett státuszban – amelyben nem élhetünk vétőjogunkkal, és így nem tudjuk megvédeni nemzeti érdekeinket – érdemes-e maradnunk az unió tagjának, vagy a V4-ek szövetségére, illetve a keleti nyitásra építve új geopolitikai játéktérbe lépünk-e, ahol viszont megmarad az évtizedekig, vagy tán évszázadokig várt függetlenségünk?

A második opció – mely egyáltalán nem esélytelen – az, hogy az unión belüli konfliktus föderalisták és szuverenisták között nem oldódik fel, de nem is dől el egyik vagy másik irányban sem, hanem egy bonyolult és váltakozó viszonyként marad fenn az egyes intézmények között, ahol a Bizottság, a Parlament és a Bíróság továbbra is szupranacionalizmust képviseli, az Európa Tanács viszont a kormányköziséget, s az ezek közötti egyezkedés jelenti a jellegzetes működésmódot, mint egyébként lassan hetven éve, váltakozó „erőviszonyokkal”. Ebben a működésmódban még sokáig el lehet lavírozni az örökös és megújuló kompromisszumok világában. Kérdés persze, hogy ha a langyosakat kiköpi az Isten, akkor mi lesz az unióval hosszú távon?

A harmadik opció a szuverenista elv felerősödése, amely elsősorban abban öltene testet, hogy a V4-ek és a velük szövetséges országok a bevándorlás, a multikulturalizmus, a jogállamiság és demokrácia, a globalizáció, a költségvetés stb. ügyeiben önálló döntéseket kívánnak hozni, akár az unió többségének akarata ellenére, ezáltal folyamatosan blokkoló kisebbséget alkotnának több témakörben is. Ez már nem pusztán kormányköziséget (konszenzusos döntéseket) jelentene, hanem a konföderáció, tehát egy laza államszövetség felé lökhetné el az uniót, amelyben a közös döntések hiányában az eddigi együttműködési területek visszanyesése következhetne be, kicsit a Közös Piac időszakát visszahozva, de még az akkorihoz képest is kevesebb kötőerővel a tagállamok között. A jelenlegi helyzetben Magyarország szempontjából ezt az opciót tartanám a legoptimálisabbnak.

Végül a negyedik a katasztrófaopció, ebben az esetben az egyes témakörök mentén tartósan eltérő politikákat követnének egyes tagállamok, amelyek viszont fokozatosan külön szövetségekbe tömörülnének, több részre szabdalva az uniót. (Korábban ilyen külön szövetség volt például a britek által 1960-ban kezdeményezett EFTA, az északi államok által 1952-ben létrehozott Északi Szövetség, s természetesen a Benelux államok.) Ebben a folyamatban kezdeményező, kanalizáló szerepet játszhatna a közép-európai országok együttműködése, a V4-ek, amelyek a maguk szívóhatásával balkáni és kelet-európai tagállamok bevonásával konföderatív Közép-Európai Államok Szövetségévé válhatnak – ami lehet, hogy más, régebbi tagállamok közötti szövetségek fel- és megújulását inspirálná (francia–német tengely, Benelux államok, skandináv szövetség, mediterrán országok szövetsége). Így az unió felbomlása ugyan nem lenne kimondva, de olyanná válna, mint annak idején a Német–római Császárság, amely névleg még létezett, de a „hús-vér” politikai valóságot már régen a keretei között létrejött nemzetek és azok változó szövetségei jelentették.

A „*quo vadis*, unió” kérdésre azt válaszolnám, hogy nem minden opció egyformán esélyes, azt viszont állítom, hogy mindent összevetve, nemzeti és geopolitikai érdekeink szempontjából a harmadik változat lenne a legoptimálisabb. S ha mégsem így lesz, a jelenné váló jövő ismeretében kell újra megkeresni a legoptimálisabb megoldást. Lássuk be: így megy ez nekünk évszázadok óta. ■