

Marján Attila – Boros Luca

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG, NÉP, NEMZET, ALKOTMÁNYOZÁS ÉS FÖDERALIZMUS ÉRTELMEZÉSI NEHÉZSÉGEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Difficulties in Interpreting Concepts of Citizenship, People, Nation, Constitution and Federalism in the European Union

Dr. habil. Marján Attila, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
marjan.attila@uni-nke.hu

Boros Luca, doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem, bl.borosluca@gmail.com

A tanulmány néhány alkotmányjogi és politikai koncepciónak, az EU mint jogi és politikai konstrukció keretein belüli értelmezhetőségének megragadására tesz kísérletet. Megállapítható, hogy az állampolgárság, a nemzet, a nép, de még az alkotmányozás is áttételesen vagy igen nehezen értelmezhető az Európai Unió kontextusában. Ennek politikai, jogi és egyes társadalmi okait is elemzik a szerzők.

KULCSSZAVAK:

európai alkotmányozás, európai démosz, föderalizmus, nemzeti identitás, uniós polgárság

The paper discusses selected legal and political concepts. How they can be interpreted in relation to the context of the European Union as a legal and political construct. The paper concludes that citizenship, especially the concept of “people”, ethnos and even demos is rather difficult to be conceptualized in the framework of the EU. The paper analyses the political, legal and some of the social reasons behind this phenomenon.

KEYWORDS:

EU citizenship, EU constitution, European demos, federa Jakovács lism, national identity

1. BEVEZETÉS

A tanulmány az állampolgárság, a nép-nemzet és a föderalizmus európai uniós szintű értelmezhetőségét kívánja megvizsgálni. Ezen fogalmak elemzése politikai, jogi és társadalmi aspektusból azért fontos, mert segítségével választ kaphatunk, hogy elméletben lehetséges-e egy európai alkotmány megalkotása; egy olyan alaptörvény létrehozása, amelyről kijelenthető, hogy a „mi” alkotmányunk. Az integráció jelenlegi szintjén ugyanis létfontosságú tisztázni, merre is szeretne a huszonnyolc tagállam továbbmenni: egy egységes, egy többsebességű, vagy egy á la carte Európa felé? Egységes, közös identitástudat, igazi tartalommal rendelkező uniós polgárság egy néptől, alkotmányból eredő legitim alaprend és valamiféle föderáció nélkül elképzelhetetlen. A szerzők írásukban arra próbálják megtalálni a választ, hogy a fenti intézményeknek van-e az unió szintjén értelmezhető vagy elképzelhető variánsuk, illetve, hogy az Amerikai Egyesült Államok által már kijárt út állhat-e példaként Európa számára.

2. UNIÓS POLGÁRSÁG

Az Európai Unió, felismerve fontosságát, 1993 óta igyekszik megteremteni annak a lehetőségét, hogy a tagállamok állampolgárai ne csak nemzetállamuk, hanem az unió teljes értékű polgárának tekintsek magukat, párhuzamosan ezzel kialakítva egyfajta európai identitást is. A kezdeményezés épp ugyanolyan fontos, mint amennyire bonyolult vállalkozás. Egy racionálisan is jól működő unió ugyanis nem képzelhető el olyan polgárok nélkül, akik emocionálisan nem kötődnek közös európai polgári identitásukhoz.

A nemzeti állampolgárság intézménye is egyaránt rendelkezik racionális és emocionális tartalommal. Identitásteremtő szempontból az 1993. évi maastrichti szerződés mérföldkőnek számít, hiszen megszületésével elindultak azon törekvések is, miszerint a tagállami állampolgárság helyett – ami nemcsak jogilag, de érzelmileg is a nemzethez köti az embert – kínáljanak egy másik alternatívát. A maastrichti szerződés ennek érdekében az Európai Unió mellett az uniós polgárságot is létrehozta, amely „kiegészíti a nemzeti állampolgárságot, de nem helyettesíti azt”.¹ Ez azonban ma még egy valószínűsítően is idézőjeles kategória, mivel az Európai Unió nem szuverén állam vagy tényleges föderáció, így állampolgársága sem rendelkezhet tartalmi teljességgel, csak másodlagos állampolgárságnak tekinthető. Olyannyira másodlagosnak, hogy a szerződés egy tagállami állampolgárság feltételéhez kapcsolja: „*Unió polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára*”.

Az uniós polgárság bevezetése mögött az európai identitástudat megerősítésének szándéka állt. Fejlődésében visszaköszön a Közösség fejlődésének útja. Kezdetben állampolgárára az unió gazdasági szereplőként tekintett, csak később kezdett politikai jogokat is

¹ Maastrichti szerződés 8. cikk (1) bekezdés

hozzárendelni. Erre utal, hogy a maastrichti szerződésben kifejezetten az uniós állampolgárokat megillető „alkotmányos alapjogokat” is megfogalmazták.²

Az unió polgárai – bizonyos feltételek mellett – hozzáférhetnek az Európai Parlament, az Európai Bíróság és a Tanács dokumentumaihoz, és egyenlő joguk van ahhoz, hogy az EU közszolgálatában dolgozzanak. A lisszaboni szerződés tovább erősíti a polgári szemléletet, amikor az Európai Parlamentet már nem a „Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiként”,³ hanem az „unió polgárainak képviselőiként”⁴ határozza meg. Népi petícióként már az alkotmányos szerződésben is szerepelt,⁵ de ténylegesen 2012 óta létezik az európai közéletben való részvételnek egy új formája, a polgári kezdeményezés. Ez lehetővé teszi, hogy a tagállamok egynegyedéből származó egymillió uniós polgár felszólíthassa az Európai Bizottságot saját hatáskörén belül jogalkotási javaslat előterjesztésére.⁶ E kezdeményezés mindenképpen egy további lépést jelent egy demokratikusabb működés felé, hiszen elméletben a „törvénykezdeményezés jogát” átadja az állampolgároknak, amely jogi aktusnak a legitimációja így vitathatatlan lenne. Ez egy olyan lehetőség, amely kivételes, hiszen magyar állampolgár saját országának vonatkozásában ilyen joggal nem rendelkezik.⁷ Némileg a valóság beárnyékolja a nemes gesztust, ha rápillantunk a részlet-szabályozásra. Egyrészt, az Európai Parlament és a Tanács rendeletéből⁸ világosan kitűnik, hogy egy polgári kezdeményezés sikeréhez nem kevés akadályon kell a kezdeményezőknek keresztülverekedni magukat. Első lépésként polgári bizottságot kell alapítaniuk, amelyben a minimum hét tagnak legalább hét különböző tagállamban kell rendelkeznie lakóhellyel.⁹ A nyilvántartásba vételi eljárás, a támogatói aláírások gyűjtésének rendszere és az aláírók tagállamonkénti legalacsonyabb száma is mind szigorú és bonyolult szabályokhoz kötöttek. Persze ezen előírások elengedhetetlenek ahhoz, hogy a kezdeményezés valóban összeurópai súlyú és szintű legyen, és tagállami szinten sem működhetne másképpen, de az Európai Unió nagysága és a határokon átnyúló állampolgári ad hoc együttműködés hiánya miatt különösen nehezen kivitelezhető. Másrészt, csupán elméletben beszélhetünk valódi törvénykezdeményezési jogról, hiszen a polgárok nem fordulhatnak kész javaslattal a Bizottsághoz. A Bizottság kezdeményezési jogkörét az iniciatíva nem befolyásolja, és – tekintettel az ötszáz karakteres terjedelemre¹⁰ – szövegszerű javaslattételre nincsen lehetőség, csupán célok megfogalmazására, a szövegszerű javaslat kidolgozása a Bizottságot illeti.

² Maastrichti szerződés 8/A, 8/B, 8/C és 8/D cikke

³ Európai Közösséget létrehozó Szerződés 189. cikke

⁴ Európai Unióról szóló szerződés 14. cikk (2) bekezdés

⁵ Szerződés az Európai Unió alkotmányának megalkotására

⁶ Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (4) bekezdés, Európai Unió Működéséről szóló szerződés 24. cikk

⁷ Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés: „Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet.”

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

⁹ Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete 3. cikk (2) bekezdés

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, II. melléklet

Az Európai Bizottság is időről időre napirendjére tűzi az uniós polgárság kérdését, és igyekszik jelentéseivel megtalálni azon hatékony módszereket, amelyekkel az uniós identitás erősíthető. Legelőször 2010-ben hirdetett nyilvános konzultációt, melynek révén az uniós jogok gyakorlása előtt álló akadályokat és az uniós polgárság hatékony gyakorlásának lehetőségeit kívánta feltárni. Az eredményeket végül két jelentésben foglalták össze.¹¹ A 2013-as év, a maastrichti szerződés huszadik évfordulója alkalmából, „a polgárok európai éve” volt. Ennek keretében – szintén nyilvános konzultációt¹² és két eurobarométeres vizsgálatot¹³ is követve és arra alapozva – megszületett az uniós polgárságról szóló második bizottsági jelentés is,¹⁴ amelyben a Bizottság megvizsgálta, hogy a 2010-ben kitűzött intézkedések kapcsán milyen eredményeket ért el, illetve hat kulcsterületen további 12 új intézkedést jelentett be.¹⁵ A Bizottság 2014-ben, az előző évi jelentésében vállaltaknak megfelelően kézikönyvet jelentetett meg polgárai számára „Tudta-e? 10 uniós jog dióhéjban” címmel.¹⁶

A harmadik, jelenleg is folyó nyilvános konzultációt a Bizottság 2015. szeptember 14-én indította, amelyben arra keresi a választ, hogy miképpen lehetne megkönnyíteni az uniós polgárok számára jogaik gyakorlását. Az erre alapozott, 2016. évi jelentés jelenleg is készülőben van.

Végül az uniós polgárság tekintetében meg kell említeni az Alapjogi Charta szerepét is, ami 2009. január 1-e óta ugyanolyan kötőerővel bír, mint a Szerződések.¹⁷ A Charta már Preambulumában is rögzíti, miszerint „[t]evékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét”, V. címe alatt pedig tételesen is felsorolja a polgárok jogait.¹⁸ A Charta és kötelező erejének elismerése eredetileg tehát az uniós polgárság erősítését és a jogok gyakorlásának biztosítását jelentette volna, megtoldva mindezt egy szimbolikus jelentéssel, valamint az univerzalitás érzetével is. Ám az Európai Unióról szóló szerződés egyik kiegészítő jegyzőkönyve valamelyest komolytalanná és súlytalanná teszi mindezt, amikor az Egyesült Királyság és Lengyelország számára kivételt engedélyez, miszerint e két országban nem lehet a Chartában védelmezett alapjogok sérelme esetén a nemzeti vagy az Európai Bírósághoz fordulni.¹⁹

Az unió erőfeszítései ellenére tehát úgy néz ki, hogy jelenleg az európai polgársági identitás minimálisan is csak a nemzeti állampolgárság mellett létezhet. Ez nem is csoda, hiszen az állampolgárság fogalma a nemzethez mint nemzetállamhoz kötődik leginkább.

¹¹ 2010. évi jelentés az uniós polgárságról. Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_hu.pdf
On progress towards effective EU Citizenship Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_270_en.pdf

¹² Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_hu.pdf

¹³ Forrás az uniós polgárságról: ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf

Forrás a választójogról: ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf

¹⁴ Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_hu.pdf

¹⁵ A 12 tervezett intézkedést lásd ec.europa.eu/justice/citizen/files/citizen_factsheet-130108_hu.pdf

¹⁶ A könyvet a Bizottság minden uniós nyelven ingyen elérhetővé és letölthetővé tette az Európai Unió hivatalos honlapjáról (Forrás: bookshop.europa.eu/en/did-you-know-pbNA0414127/)

¹⁷ Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2) bekezdés

¹⁸ Európai Unió Alapjogi Chartája 39–46. cikk

¹⁹ Európai Unióról szóló szerződés – 30. jegyzőkönyv

Az állampolgárság az állam és az egyén közötti személyes viszony, és a kölcsönös számonkérés lehetőségén nyugszik. Az állampolgár tagja lehet a közösségnek és jogokkal rendelkezik az állammal szemben, ugyanakkor az állam kötelezettséget róhat ki állampolgárára. Az unión belül a polgárság jogintézménye ugyan létezik, de a „személyes viszony”, a közvetlen kapcsolat az unió és a tagállamok között áll fenn.

Az állam mindemellett ugyanakkor gyakorlati képződmény is, ami azt jelenti, hogy az ember az állampolgári gondolkodástól nehezen elválasztható fikció. Amikor minőségeiről beszélünk, saját értékeinket vetítjük ki és ismerjük fel az államban, ezért az állam-egyén kapcsolatnak mindig van egy érzelmi alapja is, ami elvezet minket a majd később tárgyalt társadalmi tagság jelenségéhez.

Az érzelmi alapra építve megállapíthatjuk, hogy az állam értéke nem önmagában van, hanem valamilyen külső célokhoz való viszonyában. Az állam legitimitásának, tehát létezésének és működésének végső érvényességi alapja az, hogy e célokat mennyire érzik a nemzetállam tagjai is magukénak. Minél vitathatóbbak – akár dogmatikailag, akár etikailag – ezek az állam által követendő célok, annál inkább fennáll a legitimitással összefüggő igazolási szükséglet.²⁰ Az unióban is pontosan ezzel találkozunk. A célok vitatottak, vagy ha nem is vitatottak, de tagállamonként más-más tartalommal élnek a köztudatban, így a legitimitáció forrásának mást kénytelen megjelölni (általában a tagállamok révén kapott származékos legitimitást).

Az eredeti elképzelés és szándék szerint a végső állomás az, hogy a közös európai identitástudat a legfőbb lojalitási kategóriává váljon, de ennek alapvető problémája, hogy míg a nemzeti állampolgársághoz kapcsolódik egy etnikum megléte és az ahhoz való tartozás élménye, addig ezt az unió szintjén csak mesterséges eszközökkel lehet pótolni, például egy közös politikai közösség létrehozásával.²¹ Meg kell említeni, hogy léteznek olyan vélemények is, amelyek azt vizionálják, hogy az állami szuverenitásból fakadó jogokkal szemben az egyéni önmeghatározás növekvő szabadsága megkérdőjelezi majd az állampolgárság döntő befolyását. Míg korábban a politikai nemzet és a nép fogalma egyértelműen összekapcsolódott, napjainkban és a jövőben az állampolgári jogállás lényeges tartalmi változásokon megy keresztül; több olyan jogállás is született, amelyek hosszú távon szűkíthetők azon jogosítványok körét, amelyek kizárólag a nemzeti állampolgársághoz köthetők.²²

Az előrelépés szándéka tehát látszik, ám az is kitűnik, hogy a kérdés ugyanaz maradt: hogyan válhatna természetessé és gördülékennyé az uniós polgárok joggyakorlása? A kérdés megválaszolása igencsak fontos, hiszen egy demokratikus és alkotmányos alapokon nyugvó, ha nem is állami, de jogilag szabályozott rendszerben ez (elméletileg) nem

²⁰ TAKÁCS Albert: Demokrácia és alkotmányosság. In: Szerk. TÓTH Károly: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Szeged, 1996, 586–587.

²¹ KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság kialakulásának és jogi szabályozásának fejlődése*, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011, 237.

²² Részletesen lásd: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: *Köldökzsinór vagy pányva: Jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állama között*. In: Szerk. GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László: *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, Korridor Kötetek, Budapest, 1997.

lehet kérdéses. Jelenleg azonban, a maastrichti szerződés hatálybalépése után huszonhét évvel, az uniós polgárság győzelme a nemzeti állampolgárság felett egyenesen utópisztikusnak tűnik, különösen az újjáéledő nacionalizmus és nemzeti önértet felerősödése mellett – amelyek minden logikus érvet félretéve az állampolgárokat csak a szívüknél fogva vezetik.

3. NÉP, NÉPEK, NEMZETEK

Európa – dacára a látszatnak – elsősorban nem gazdasági vagy pénzügyi kérdés, hanem egy szellemi és kulturális kötelék tervezett intézményesítése, amit II. János Pál *Európa géniuszának* nevezett. Ez a géniusz mindenhol jelen van, és éppúgy magába foglalja az ókor filozófiáját és a zsidó-keresztény kultúrkört, mint a felvilágosodás racionalitását és humanizmusát.²³ Európa egy kulturális értékközösség, távolról sem csupán egy kohézív közjogi konstrukció. Kérdés, hogy ez a kulturális értékközösség képes-e, akar-e egységként létezni, gondolkodni, és megalkotni Európa népét?

Jelenleg az EU népessége vonatkozásában az unió területén élő polgárok összességéről beszélünk, ahol nem a származás, hanem a jogi kapocs adja meg a démosz létének alapját. Míg az etnosz azokat a kötődéseket öleli fel, amelyek nem racionális tényezők és az egyént a közösséghez sorsszerűen kötik, addig a démosz az egyenlő jogokat, a politikai életben való részvétel egyenlő esélyét, tehát racionális tényezőkből fakadó, politikai állampolgársággal járó köteleket eredményez. Az Európai Unióban tehát olyan etnosz nélküli démoszról beszélünk, amely a nemzeti szintre támaszkodik, onnan nyeri létjogosultságát és arra utal vissza.²⁴

Európai uniós vonatkozásban a nép és a nemzet kérdésköre, megléte vagy meg nem léte számtalan aspektusból megvizsgálható. Jelen tanulmány a továbbiakban a népet mint nemzeti identitással rendelkező embertömeget, valamint a népet mint politikai és jogi szereplőt alkotmányozó hatalomként kívánja megvizsgálni.

4. AZ IDENTITÁS PROBLÉMÁJA

Amikor az önmagáról gondolkodó egyén megkísérli, hogy éntudatának nevet adjon és a névadás identitás, ez önmagunk teljes körű megfogalmazhatóságát jelenti. Az identitás lehet sokféle, és egy ember rendelkezhet többféle identitással is, de az identitás minden esetben egy biztos pont, amely szervezi, vezeti és kontrollálja az egyént.

²³ KOHL, Helmut: *Aggodalom Európáért. Felhívás*, Antal József Tudásközpont, Budapest, 2016, 9.

²⁴ NAVRACSICS Tibor: Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom. In: Szerk. CSEFKÓ F. – HORVÁTH Cs.: *Magyar és európai civil társadalom*, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs–Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs, 1999, 67–68.

A nép és nemzet, démosz és etnosz fogalma sokszor összemosódik, de a markáns elválasztás esetünkben elengedhetetlen. A népről való gondolkodás nem új keletű, ám az Európai Unió vonatkozásában ez is szinte parttalan vállalkozás.

A nemzeti identitást Anthony D. Smith hét különböző elem együttes meglétéből származtatja. Ezek a közös történelmi terület; a közös mítoszok és történelmi emlékezet; a közös tömegkultúra; a közös jogok és kötelezettségek; a közös gazdaság; ahol az egyének közös mobilitással rendelkeznek.²⁵ Vajon értelmezhetőek-e ezek az elemek európai szinten?

A történelmi terület értelmezése több szempontból is nehézkes. Egyrészt az integráció viszonylag rövid, csupán hatvanéves múltra tekinthet vissza, és ez a hatvan év is csak az alapító hatokra érvényes, a legújabb tagállam – Horvátország – esetében ez a csupán három év történelemnek alig nevezhető. A terület vonatkozásában a határok tekintetében lelhető fel némi bizonytalanság. Földrajzi szempontból Jacques Barzun fogalmazza meg legjobban a problémát: „Európa a hatalmas Ázsiáról lenyúló, azzal összefüggő félsziget, amelyet nevetéses módon kontinensnek nevezünk. Valójában Európa az egyetlen kontinens, amelynek egyik irányban (kelet felé) bizonytalanok a határai, az Urál hegység vízválasztó vonala és a Kaszpi-tenger képében. [...] Európa legnagyobb kiterjedésű politikai egysége az Európai Unió, a második legnagyobb Oroszország Uráltól nyugatra eső része. Oroszország egyben Európa legnagyobb és legnépesebb országa, ahol a lakosság háromnegyede Európában, negyede Ázsiában él. Nem zavaros ez egy kicsit? Szerintem igen, és nem csak az oroszoknak.”²⁶ Kultúrtörténeti szempontból sem egyszerűbb a helyzet. Az európai történelem háborúk, népvándorlások, kitelepítések, népek és kultúrák keveredésének és az eszmék burjánzásának története. Minél közelebről nézzük, annál kevésbé tűnik megfoghatónak az európai identitás, annál nehezebb meghatározni kulturális és „lelki” határait, de azért „érezhetőek”.²⁷ Az eddigi csatlakozási körök után úgy néz ki, az európai polgárok úgy érzik, hogy a határok lassan elérik azokat a történelmi végpontokat, ahol „Európa” mint kulturális és földrajzi entitás létezhet. Az érzés azonban nem elegendő ahhoz, hogy olyan politikai döntések alapja legyen, mint hogy ki csatlakozhat az EU-hoz és ki nem.

A közös mítoszok és történelmi emlékezet egyértelműen hiányzik. Minden nép rendelkezik a saját mítoszaival, Európáé a hagyományos elgondolás szerint egyaránt gyökerezik a görög és a zsidó-keresztény kultúrában, ám egy egységes eredetmítosznak híján van, eltekintve Európé megszőktetésétől. A történelmi emlékezetben is csak a háború élménye közös, de más-más oldalon. Bár 2006-ban megjelent az első közös német–francia történelemkönyv, hogy a nemzeti sérelmeken túllépve a múlt értékelésének több szempontú értelmezését tanítsa meg a diákoknak, egy hasonló regionális vagy összeurópai történelemkönyvre még valószínűleg sokáig várni kell.

A jogok és kötelezettségek tematikáját már érintettük az uniós polgárság témájával kapcsolatban. Bár alapvetően Európa alkotmányos vívmányait közös örökségüknek tekintik az európaiak, és az uniós államok alapjogi katalógusai között nincsenek nagy eltérések,

²⁵ SMITH, Anthony D.: *National Identity*, Penguin Books, London, 1991, 14.

²⁶ BARZUN, Jacques: *Hajnaltól alkonyatig*, Európa Kiadó, Budapest, 2006, 23–24.

²⁷ MARJÁN Attila: *Európa sorsa*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2006, 378–379.

ugyanakkor, amikor jogokra és kötelezettségekre hivatkozunk, nem az Alapjogi Charta vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye, hanem a nemzeti alkotmányok az elsődleges támpontok. Ez akkor is így lenne, ha az unió alkotmány szerződése nem bukott volna meg. Az alkotmányok lényegéből fakad, hogy az alapvető és emberi jogokat nem igazán lehet elképzelni az államiság keretein kívül, még ha azok univerzálisak is. Persze jól ismerjük és használjuk is az alapjogvédelem nemzetközi fórumait, de az objektív és szubjektív alapjogvédelem kereteit és lehetőségét még mindig elsősorban a tagállam szolgáltatja. Így, csupán az Alapjogi Charta beemelése a tagállami alapjogi katalógusok helyére sem jelentené a közös jogok és kötelezettségek rendszerét. Ennek oka, hogy bár az Alapjogi Charta hatása jól érzékelhető az Alaptörvény tekintetében is, ugyanakkor az alapjogok szerepét, érvényesülési módját, valamint az alkotmányos értékek eltérő felfogását az adott tagállam alkotmányát értelmező (alkotmány)bírószak gyakorlatra rajzolja ki. Így elméletben egy uniós szintű „alapjog-egységesítés” a tagállami alkotmánybíráskodás felszámolását is kellene hogy jelentse egyben, amely természetesen jelenleg elképzelhetetlen.

A szabad munkaerő-áramlás és a letelepedés szabadságával a területi mobilitás gyakorlatilag megvalósult. A gazdasági integráció jelentős előrehaladást ért el. Az egységes belső piac létrejött, az euróövezetben megszületett a közös valuta és monetáris politika. A következő lépést a gazdasági integrációban a valóban harmonizált, összehangolt költségvetési politika és gazdaságpolitika jelentené. Bár a Gazdasági és Monetáris Unió keretében²⁸ a tagállamok összehangolják gazdaságpolitikájukat, de osztott hatáskörként a tagállamok kezében marad a nemzeti költségvetés elfogadása, a munkaerőpiaci, a nyugdíjrendszerre vonatkozó és sok tekintetben az adópolitikai szabályok kialakítása is.

Az európai identitás uniós szinten expressis verbis először 1973-ban, a koppenhágai deklarációban tűnt fel.²⁹ A kilenc akkori tagállam az európai közös tudatosság alapját három pillérrel vázolta fel: közös örökség és közös érdek, integráció melletti elkötelezettség és harmadik országok felé tanúsított közös szolidaritás és felelősségvállalás. A közös örökség mint érték közösség azonban nem azonosságra utal, hanem sajátos és egyedi jelenségek rokon vonásaira.³⁰ A nemzeti alkotmányok öröksége, a jogállamiság, a demokrácia, az emberi jogok stb. fontos részei lettek az európai integrációnak, de az egyes tagállamok eltérően gondolkodnak ezen értékekről. Arról már nem is beszélve, hogy amint ezek az alapelvek uniós szintre emelkednek, jobb esetben még egy jelentéssréteggel bővülnek, rosszabb esetben csak nagyon nehezen válnak értelmezhetővé. A közös érdek az EUSz preambulumanak szintjén világos, de a jelen állapotok tükrében erősen szimbolikus. A brexit árnyékában az integráció mellett való elköteleződés sem egyértelmű, az elmúlt bő egy évben

²⁸ A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásáról szóló határozatot az Európai Tanács Maastrichtban hozta meg, 1991 decemberében. Ezt később az Európai Unióról szóló szerződés (a maastrichti szerződésben 2. cikkében) is rögzítette.

²⁹ European Communities: Declaration on European Identity. In: *Bulletin of the European Communities*, No. 12., 1973. December, 118–122.

³⁰ FEJES Zsuzsanna: Az európai alkotmányos identitás dilemmái. In: Szerk. CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013, 173.

pedig az egyik legnagyobb és leginkább megosztó vita pont arról alakult ki a tagállamok körében, hogy milyen mértékben is kell szolidárisnak lenni és felelősséget vállalni a harmadik országból érkező menekültekkel szemben.

Tekinthetnénk a nemzet fogalmát csupán egy absztrakciónak, amit a nacionalista nemzeti elitek alkottak azért, hogy érdekeik szolgálatába állítsák azt. Ebben az olvasatban a nemzet nem kézzel fogható, csak egy ideál, legitimációs és politikai érv.³¹ Ha ez valóban igaz lenne, kérdés, hogy végiggondolható-e valamiféle analógia a nemzeti és az európai identitás kialakulása, kialakítása között? Ahogy Benjamin Constant mondta, a nemzet: eszme. Egy absztraktum, egy elvont fogalom, nem reálisan létező valami;³² nem konkrétan megragadható formája a közösségnek (eltérően például a családtól), ezért elméletileg nincs akadálya további tágításának. A nemzeti identitást úgy „alkották meg”, hogy az egyéneket „leválasztották” a korábbi partikuláris identitásukról és az így „felszabadított” embertömeget újraegyesítették a nemzetben. Elvileg tehát nincs annak akadálya, hogy ezt a folyamatot újra elvégezve Európa polgárait újra egyesítsük egy nemzetek feletti nemzetben. Azonban azt fontos értenünk, hogy az identitásnak ez a formája döntően tudati természetű, így csak akkor lehet sikeres, ha a csoport tagjai egyazon nemzet tagjainak tudják magukat! Ezért lehet, hogy egy nemzetnek nem feltétele a közös nyelv, hiszen elsődlegesen az nem nyelvi, hanem „spirituális” közösség, „lélek, szellemi alapelv”.³³ Ugyanígy feltehető, hogy nem feltétel a közös etnikum, hanem sokkal inkább az eltérő eredet feledése. A francia nemzet sem jöhetett volna létre, ha ragaszkodtak volna a frank és gall származásukból eredő különbségekhez.³⁴ Ez lehet mind igaz, de a „nemzetépítés” sikerének másik kulcsa az identitástudat mellett a nemzethez tartozás érzése, az érzelmi lojalitás. Így lehet, hogy a nemzet csupán egy képzelt közösség, de ennek a képzelt közösségnek határai a fenti két ok miatt nem tágíthatók a végtelenségig.

A jogfilozófia berkeiben axióma, hogy a lelkiismeret szabadsága világi kormányzást feltételez. De mi legitimálja a törvényeket? A törvényt azok közmegegyezése legitimálja, akiknek az a kötelességük, hogy engedelmeskedjenek annak. Ez a közmegegyezés kétféleképpen nyilvánulhat meg: egyrésztől egy tényleges vagy vélt társadalmi szerződés által, amelynek értelmében minden egyes személy egyetért mindenki mással a kormányzás elveiről, másrésztől egy politikai folyamat által, amelynek révén mindenki részt vesz a törvényalkotásban.³⁵ A társadalmi szerződés eszméje választja el a Nyugatot a világ többi részétől. A társadalmi szerződés alapelvét Hobbes fogalmazta meg: „Az ember ugyanis csak saját

³¹ Az elméletről részletesen lásd: BREUILLY, John: *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press, 1982, 1–41.

³² CONSTANT, Benjamin: A hódító szellem és a bitorlás az európai civilizáció tükrében. In: CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*, Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997, 33–72, 61, 65.

³³ RENAN, Ernest: Mi a nemzet? In: Szerk. DEÁK Ágnes: *Eszmék a politikában: A nacionalizmus*, Tudomány Kiadó, Pécs, 1995, 185.

³⁴ DEMETER M. Attila: Európai nemzet? In: DEMETER M. Attila: *Ethnosz és démosz*, Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2013, 258.

³⁵ SCRUTON, Roger: *A nemzetek szükségességéről*, Helikon Kiadó, Budapest, 2002, 16.

cselekedetével vállalhat közösséget.”³⁶ Mivel kötelezettségeit az ember maga teremtette és szabadon választotta őket, kötik őt. Amikor a szabadon vállalt szerződést megszegi, nemcsak másoknak, de saját magának is árt, hiszen egy észszerű döntést tagad meg utólag. Ha tehát a törvény szerződésen alapul, és a szerződést az ember maga vállalta, akkor a törvénynek való engedelmség nem más, mint a szabad választás. Ennek fényében a szabadság és az engedelmség ugyanaz. A társadalmi szerződés csak akkor és addig marad kötelező érvényű, amíg minden egyes állampolgár érdekében áll elfogadni. A társadalmi szerződés ilyen elmélete alapvetően hiányzik az Európai Unióból. Bár a csatlakozást népszavazással erősítették meg a tagállamok, az emberek mégsem érzik saját cselekedeteikkel egyenértékűnek az unió tetteit, és a szerződésekre sem úgy tekintenek, mint amit szabadon választottak.

A társadalmi szerződés tehát tagságot feltételez, egy olyan tagságot, amely a tagoknak észszerűvé teszi egymás közötti viszonyuk szerződéses viszonyként való felfogását és nemzetként való élését. Az emberekben különféle módokon tudatosan azonosságuk és azok a különbségek, amelyek elválasztják őket egymástól. A faj, a vallás, a nyelv és a kultúra mind fontos szerepet játszik és támogatja a nemzeti ideológiákat. Az ilyen összetartozás mindig többes szám első személyű döntést feltételez, amely az ezzel járó terheket eleve vállalja.

Az unió alapító atyáinak meggyőződése volt, hogy a két világháborút a nemzetállam maga váltotta ki. Úgy vélték, hogy a tartós békét csak egy Európai Egyesült Államok képes biztosítani. Roger Scruton szerint ez az állítás két okból sem igaz. Először is, mert ez a vélemény csupán tagad, elveti a nemzetállamokat harciasságuk miatt, de nem hoz fel bizonyítékot amellett, hogy egy nemzetek fölötti konstrukció valóban jobb és hatékonyabb lenne. Másodszor pedig, mert a nemzetállam rendes állapotához képest az elfajult állapotukat helyezi középpontba. Szerinte téves a mai nemzetállamokat úgy fölfogni, mint a forradalmi Franciaországot, vagy a 20. század Németországát.³⁷ Hiszen a nacionalizmus a beteg nemzeti hűség tünete és nem a normális állapoté, és ahogy Gilbert K. Chesterton is megmondta, azért elítélni a hazafiságot, mert az emberek hazafias oknál fogva olykor háborúznak, olyan, mint elítélni a szerelmet azért, mert egyesek időnként szerelemből ölnek.

Az európai társadalom kollektív önazonosságában tehát a legfőbb közös elem az egyének nemzeti öntudata. Jelenleg ez tűnik a legnagyobb közös osztónak, ha az európai identitásra tekintünk; a nemzetekből ugyan összeállnak Európa népei, ám népe nem. Árulkodó lehet, hogy az Európai Unióról szóló szerződés is az Európa népei közötti együttműködés szorosabbá tételére való vállalkozást tűzi ki célul,³⁸ az egységes nép kialakításának lehetősége fel sem merül, még az erősen szimbolikus preambulum szintjén sem.

³⁶ HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 245.

³⁷ SCRUTON, Roger: *A nemzetek szükségességéről*, Helikon Kiadó, Budapest, 2002, 160.

³⁸ Európai Unióról szóló szerződés preambuluma

5. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK PÉLDÁJA

Elie Kedourie számára a nemzet pusztán történelmi akcidencia.³⁹ Elméletének alátámasztására az Amerikai Egyesült Államok példáját hozza fel, amely szerinte nem nemzetállam, polgárai nem alkotnak nemzetet, vagyis nem az európai értelemben. A nacionalizmus ott, az öreg kontinensen ismert formájában gyakorlatilag nem létezik. A nemzet és a nemzetállam tehát nem más, mint a testet öltött ideológia, történelmi véletlenszerűség, amit adott feltételek mellett a nemzeti szuverenitás ideológiája hívott életre. Persze ez nem jelenti azt, hogy egyik napról a másikra ki tudnánk lépni a nemzeti létezés keretéből, hiszen az eszme, ha egyszer alakot és intézményi formát ölt, ha az ideológia egyszer úrrá lesz a gondolatokon, nagyon nehezen vetközhető le.⁴⁰

Az Amerikai Egyesült Államok mintaként állítása az európai politikai unió számára nem új keletű jelenség. A 20. század elejétől kezdve fel-felbukkan a politikai és tudományos gondolkodásban. A két régió gyökeresen eltérő történelmi fejlődése ellenére az európai föderalizmus iránt elkötelezett politikusok gyakran tekintettek, tekintenek követendő példaként az Egyesült Államokra. Az euróválság óta felgyorsult európai gazdasági és politikai föderalizáció valóban sok tekintetben tanulhat az amerikai történelemből. Az amerikai és az európai politikai rendszer, illetve a jogalkotás és egyes szakpolitikák hatalmi-döntési kompetenciavizsgálata azt mutatja, hogy az Egyesült Államok kevésbé föderális, mint azt általános vélekedés tartja, az Európai Unió pedig már ma is föderálisabb annál, mint ahogy gondolnánk.⁴¹

Egy módszertani megjegyzés: mivel az európai (EU) föderalizációs kezdeményezések és fejlemények alapvetően a gazdaság (monetáris, költségvetési és gazdaságpolitika) területén zajlottak le, illetve várhatóak a jövőben, ezért indokoltnak tűnik a gazdasági és költségvetési területre fókuszálni az összehasonlító vizsgálat során.

Az amerikai föderalizmus is lassan teljesedett ki, illetve telt meg valós tartalommal. A leendő Egyesült Államok államai az 1776-os, Thomas Jefferson által megszövegezett Függetlenségi nyilatkozattal a szuverenitás kiharcolása mellett döntöttek. A függetlenség elnyerése után az 1781-ben érvénybe lépett konföderációs cikkelyek és az 1787-ben elfogadott alkotmány közti időszakban laza államszövetséggé, konföderációként működött. Ez a berendezkedési forma azonban nem bizonyult hatékonynak és működőképesnek, ezért követve az Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által jegyzett

³⁹ KEDOURIE, Elie: *Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1960.

⁴⁰ DEMETER M. Attila: Európai nemzet? In: DEMETER M. Attila: *Ethnosz és démosz*, Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2013, 264–265.

⁴¹ Ennek a kijelentésnek az alátámasztására kevés átfogó politológiai vizsgálat áll rendelkezésre egyelőre. Ha figyelembe vesszük azonban az Egyesült Államok tagállamainak jelentős mértékű önállóságát számos politikailag és gazdaságilag fontos szakpolitika jogi és intézményi kereteinek kialakítása és a gyakorlati kivitelezése terén (gondoljunk például a bevándorlás ügyére, ahol egyes államok beperelték a központi kormányzatot a Legfelsőbb Bíróságon, mert nem értettek egyet a föderális reformokkal), illetve azt a tényt, hogy az EU-ban ma már a nemzeti jogszabályok majdnem kétharmada uniós jogi eredetű (uniós jog nemzeti jogba ültetése), akkor képet alkothatunk az uralkodó percepció kiegyensúlyozatlanságáról.

A föderalista – Értekezések az amerikai alkotmányról szellemiségét, a tizenhárom alapító állam az unió létrehozása mellett döntött, elfogadta a mai napig is érvényes alkotmányt, és elnökké választotta a függetlenségi háború győztes hadvezérét, George Washington-t. A kezdeti időkben a központi kormányzat szerepe jóval kisebb volt, és a tagállamok nagyobb mozgásteret élveztek, mint a 21. század elején. A föderális és a tagállami szint közti dominanciaharc végigkíséri az amerikai történelmet, de ezzel együtt az alapvető trendje az elmúlt kétszáz évnek a központi hatalom megerősödése volt a tagállami önállóság kárára. Az amerikai föderalizmus történetét az alábbi korszakokra oszthatjuk fel: *dualizmus* (1790–1860), amikor a tagállamok és a központi kormányzat politikai ereje, jelentősége kiegyenlített volt; a következő szakasz a *centralizáló föderalizmus* korszaka (1860–1933) volt, amikor lassan növekedni kezdett a központi kormányzat felelősségi köre; a következő korszak a *kooperatív föderalizmus* (1933–1964), amikor a központi kormányzat szerepe radikálisan megnőtt a nagy világválság leküzdésére indított központi társadalmi segélyprogramok és szakpolitikák beindulása miatt; végül 1964 óta tart a *kreatív föderalizmus* időszak, amelyben a központi kormányzat közvetlen és aktív részt vállal a tagállami és helyi szintű problémák megoldásában.⁴²

A lassú föderalizációs folyamat tényét nem szem elől tévesztve, mégis ki kell emelni egy jelentős különbséget az Egyesült Államok és az Európai Unió között: mégpedig azt, hogy Amerikának megvolt, ráadásul már a történelme kezdetén az alkotmányozási pillanata. Ez az államalapítási aktus a mai napig hiányzik Európában, mert itt az alapító atyák belátták, hogy a kezdeti nagy ívű tervek az Európai Egyesült Államok, de legalábbis az Európai Politikai Unió és az Európai Védelmi Unió megalapítására irreálisnak bizonyultak az ötvenes évek elején, mert a tagországok nem álltak készen az ehhez szükséges mértékben lemondani a nemzeti szuverenitásukról. Ennek az elképzelésnek az irreális volta kényszerítette az európai alapító atyákat, szemben az amerikaiakkal, hogy a nagyszabású alkotmányozás és politikai struktúrák felépítése helyett olyan szerény programokat tűzzenek ki az európai integráció elé, mint a vámunió vagy a közös piac.

A szimbolikus alkotmányozási pillanatra fél évszázaddal később került volna sor, de az alkotmányserződést akkor népszavazáson utasította el a holland és a francia társadalom.

Az Egyesült Államok föderalista rendszere tehát egy kétszáz éves speciális fejlődés eredménye, egy olyan államszerkezet, amely a világ legstabilabbjának számít. Az egyre erősödő föderalista jelleg nem utolsósorban az USA Legfelsőbb Bírósága döntéseinek, jog- és állampolgárságának köszönhető: a bíróság az esetek többségében a szövetségi állam megerősödését eredményező döntéseket hozott a története során. Ebben a tekintetben nagyon hasonló a szerepe a kvázi EU-alkotmánybíróságként működő Európai Bírósághoz, amely a nagyközönség számára szinte ismeretlen intézmény (ellentétben az amerikai Legfelsőbb Bírósággal), de kulcsszerepe volt az európai integráció szorosabbra fogásában, a közösségi

⁴² INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L.: Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11., No. 4., 43–64, 1997, 1–2.

jog kiterjesztő értelmezésével és magyarázatával, illetve a másodlagos jog hiánya esetén az alapszerződések rendelkezéseinek és szellemének értelmezésével.

A gazdaságpolitika területén az amerikai fiskális föderalizmus történelme és mai gyakorlata kézzelfogható, és a válságkezelés kényszere okán gyorsan alkalmazható tanulságokat tartogat Európa számára. Az USA történelmének kezdetén a szövetségi kormány hitelességének megteremtése és egy korszerű pénzügyi rendszer felépítése céljából Hamilton, az USA első pénzügyminisztere úgy döntött, hogy a szövetségi állam „átvállalja” a tagállamok adósságát. Ez a föderális adósságmentési akció aztán megismétlődött 1812-ben az Angliával Kanadáért vívott háború után, ami jelentősen megnövelte a központi kormányzat súlyát a tagállamok rovására. Miután a központi kormányzat ilyen módon megerősítette a hatalmát, az 1840-es évektől áttért a no bail-out politikára (vagyis deklarálta, hogy többé nem vállalja át a tagállamok adósságát), és hagyta, hogy több tagállam is csődbe menjen. Ennek következtében a tagállamok többsége áttért a kiegyensúlyozott költségvetés politikájára és deficitellenes önkorlátozó jogszabályokat vezetett be. Jelenleg Vermonton kívül minden tagállam alkotmányában szerepel ez a szabály, jóllehet a szövegezés eltérő szigorúságú az egyes államokban.

A 2011-ben elfogadott európai deficitellenes szerződésben (fiskális paktum) az EU-tagállamok – Nagy-Britannián és Csehországon kívül – vállalták, hogy adósságfék-rendeletet tesznek az alkotmányukba, vagyis alkotmányos szinten vállalják, hogy a strukturális deficitjük nem lehet több, mint a GDP-jük fél százaléka. Henning és Kessler megvizsgálta,⁴³ hogy mennyiben lehet példa az amerikai tagállami egyensúlyi-költségvetési szabályalkalmazás az EU számára, és azt találta, hogy alapvetően lehet, de van három fontos eltérés az amerikai és az európai helyzet között. Először is az, hogy az európai adósságfékszabályokat az európai tagállamok nem maguktól hozták meg, hanem jelentős brüsszeli (és német) nyomásra, a kikényszerítésben pedig az Európai Bizottságnak és az Európai Bíróságnak van kulcsszerepe, vagyis a szabályokat a tagországok sokkal kevésbé internalizálták, mint az amerikai tagállamok. Jóllehet a krízis ráébreszti az EU-tagországokat az adósságfék jelentőségére, de az amerikai tagországok ezt a lépést a 19. században mégiscsak maguktól, a központi kormányzattól függetlenül tették meg. A másik eltérés, hogy a bankmentésért az USA-ban a központi állam felel, míg Európában – az európai bankszanalási rendszer felállításáig a tagállamokat terheli anyagilag a pénzügyi rendszer esetleges szanalási kényszere. Végül pedig óriási különbség van az amerikai és az európai központi költségvetés méretében, erejében. Az amerikai központi költségvetés hatalmas, az európai minimális, ráadásul nem is finanszírozhat anticiklikus ösztönzőket, nem beszélve arról, hogy adóztatási joga sincs. Összegezve tehát az USA központi kormányzata először felépített egy robusztus költségvetési bázist, és utána nyert teret a tagállami adósságfék rendszerre, az EU éppen fordítva áll hozzá ehhez a folyamathoz, ami nem optimális megoldás.⁴⁴

⁴³ HENNING, C. Randall – KESSLER, Martin: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, *Bruegel Essays and lectures series and Peterson Institute Working Paper*, 12(2012)/1.

⁴⁴ DARVAS Zsolt: Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US, *Bruegel Policy Contribution Issue*, Brüsszel, 2010/7.

6. A NÉP MINT AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM AKTORÁNAK PROBLÉMÁJA

Egy közös európai alkotmány megalkotására a tagállamok korábban tettek már kísérletet. A törekvés érthető, hiszen az integráció lassan elér ahhoz a ponthoz, amikor nem tud továbblépni politikai integráció nélkül. Ennek pedig csupán egy alkotmány teremthetné meg kiindulási pontját.

Az alkotmány létrehozása tulajdonképpen egy olyan aktus, amelynek során az alkotmányozó, vagyis a nép megformálja, és alá is veti magát az önmaga által létrehozott hatalomnak. Így az alkotmány nemcsak a legitim és korlátozott hatalom létét feltételezi, hanem a „politikai test”, a nép létét is. Az Európai Unió alaprendje és legitimitása nem az unió népétől (népeitől), hanem a tagállami kormányzatoktól és parlamentektől ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása a tagállami kormányzatok, és nem a nép. Ez pedig legitimitációs hiányt jelent.⁴⁵

Jürgen Habermas több írásában is felemelte hangját a közös európai alkotmány és a politikai lojalitás szükségessége mellett.⁴⁶ Véleménye szerint a második világháború után kialakult egy erős igény egy olyan plurális és toleráns társadalom iránt, mint amilyennel az Egyesült Államok rendelkezik. Szerinte az EU politikai integrációja és az általa megfogalmazott „posztacionális” Európa víziója is hordozza ezt a reményt. Megfogalmazása szerint ez a „posztacionális” Európa képezhetné az unió politikai testét, amit azonban csak úgy lehetne megteremteni, ha a csoportokat, és akár a nemzeteket elválasztó kulturális különbségeket a társadalmi és magánéleti szférába szorítanánk vissza, valamint ha elismernénk, hogy a partikuláris identitásnak nincs közéleti vagy politikai jelentősége.⁴⁷ Ebben az esetben elképzelhető lenne egy olyan embertömeg megszületése, amely Európa népeként úgy dönt az univerzális alapértékekre épülő alkotmányról, hogy azt a partikuláris identitás politikai érvényesítése nem veszélyeztetné.

Az alkotmány államisághoz kötött, az Európai Unió nem állam, nem föderációs és nem is teljes értékű államszövetség. Így a politikai integrációval kapcsolatban, a politika és a jog összekapcsolásával összefüggésben fel kell tennünk a következő kérdést: milyen mértékben van szükség államra? Elképzelhető-e egy olyan alakzat, ahol bár alkotmány van, állam nincs? Mit jelentene egy alkotmányozó hatalom európai perspektívából?

Ha továbbvisszük azt a korábbi gondolatot, miszerint a nemzet csupán egy eszme, amely kívülről is létrehozható, feltehetjük a kérdést, hogy azt a látszatot, miszerint a nép maga az alkotmányozó hatalom, nem csak a demokratikus politikai berendezkedés követeli-e meg. Lehetséges-e, hogy az emberek összessége soha nem alkotmányoz, politikai

⁴⁵ PACZOLAY Péter: *Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 147.

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen: *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, *Praxis International*, Vol. 20., 1992, 1–19; HABERMAS, Jürgen: *Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai*, *Magyar Kisebbség*, 2004/4, 10–122.

⁴⁷ HABERMAS, Jürgen: *Why Europe needs a Constitution?* In: ROGOWSKI–TURNER: *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 25–45.

állásfoglalásuk csupán a legitimitáció forrása, fikció? A nép tehát nem alkotmányoz, viszont az alkotmányozó elit úgy hozza létre a népet, hogy az számára előnyös legyen, beleértve azt is, hogy a nép az alkotmányból eredő különbségeket elfogadja. Leegyszerűsítve: a nép ered az alkotmányból és nem fordítva?

Ha elfogadjuk, hogy ez a felülről építkezés lehetséges, elméletben elképzelhető lenne, hogy a tagországok megalkossák közös alkotmányukat és egyben az unió népét is. Anthony D. Smith nem tartja lehetetlennek, hogy az értelmiség újra felfedezze és megteremtse egy népet.⁴⁸ Bár ő a démotikus etnikum állampolgári nemzetnépétől beszél, esetünkben ez elméleti párhuzamba állítható az uniós népek egységes néppé válásával. A probléma az, hogy az Európai Unióban nincsen olyan jogi aktus, ami így kezelné az embert. A nép egy személyes viszonyt feltételez, ami az unió szintjén hiányzik, hiszen az alkotmányozás szintjén az aktor a tagállam. És mivel az alkotmányozó hatalom sosem lehet kettős (állam és nép) és az uniós alkotmányozás címzettje a tagállam, így az Európai Uniónak csupán népei vannak, ám népe nincs.

Az alkotmányozó hatalom egy másik jellemzője, hogy szabadon dönt bármilyen hatalmi szervezetről, feltéve, hogy létrehozza a népet. Sieyès abbé megfogalmazásában az alkotmányozó hatalmat semmi sem köti, hiszen ha lenne bármilyen jogi kötöttsége, a zsarnok egyetlen szerencsés pillanata évszázadokra rabszolgasorba taszítaná a nemzetet. Az unióban ilyen korlátlan hatalom nem létezik, ugyanis köti a tagállami konszenzus- vagy egyeztetési kényszer. Arról nem beszélve, hogy az Európai Unió szerződéses jogában meg sem említi a népet mint olyan egységet, akinek a szabályok elfogadásában bármilyen szerepe lenne. És bár egy igazi alkotmányozó hatalomnál a konszenzus kényszere fel sem merül, a nép – amely elfogadja az alkotmányt és a benne foglalt egyenlőtlenségeket – megléte szükséges.

A *pouvoir constituant* hiányát egy Európa-szerte az alkotmányról megtartott népszavazás megváltoztatná, ám egy ilyen népszavazás azt követelné a nemzetállamoktól, hogy vessék alá magukat egy olyan döntésnek, amit nagy részben a nemzeti értelemben vett „külföldiek” hoztak, és fogadják el őket európai társaikként. Ám jelenleg erre – más-más okból, de – sem a tagállamok, sem az állampolgárok nem képesek. Másik kérdés, hogy a referendum, mint olyan nemzetállami intézmény, amely a demokratikus működés közvetlen megnyilvánulása, és bármely döntés legitimitását megkérdőjelezhetetlenül alátámasztja, ugyanilyen hatásfokkal működik-e az unióban? Ugyanis az alkotmányos népszavazás legkevésbé szólt az alkotmányról. Sokkal inkább az adott tagállam és az unió viszonyáról, belpolitikai kérdéseiről. A jelenlegi rendszer, ahol a polgárok saját gazdasági, társadalmi és politikai környezetükbe ágyazva, de az európai kontextustól elzárva döntenek alapszerződésekről – ráadásul úgy, hogy az igen-nem kérdés eleve kizárja a valódi véleményformálást –, nem demokratikus és nem európai.⁴⁹ A probléma megoldására többféle megoldási javaslat is született. Az egyik a tagállami szerződéseket megszavazó politikusok közvetlen

⁴⁸ SMITH, Anthony D.: A nemzetek eredete. In: Szerk. KÁNTOR Zoltán: *Nacionalizmuselméletek*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 220–221.

⁴⁹ MARJÁN Attila: *Európa sorsa*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2007, 345.

megválasztása; a másik a páneurópai népszavazás. Az első esetben tehát azon politikusokat, szakértőket, akik döntenének akár egy európai alkotmányról is, nem a kormány delegálná, hanem közvetlenül a nép választaná. Ebben az esetben a szerződés elfogadása után népszavazást már nem lehetne tartani az elkészült alaptörvényről. Az országot felelősen vezetőik feladata persze itt is nagy lenne, hiszen nemcsak arról kéne gondoskodniuk, hogy a polgárokat megfelelően, pártatlanul és pontosan tájékoztassák az európai helyzetről, hanem arról is, hogy a választások ne tévedjenek át az aktuál- és belpolitika területére. A második esetben egy összeurópai népszavazás (amikor a tájékozott és tájékoztatott európai polgár, egyszerre voksolna minden polgártársával) garantálná, hogy a kérdés európai kontextusba kerüljön.

Egy következő kérdés, hogy egy demokratikus alkotmány társadalmi feltételei is hiányoznak-e, ha az alkotmányozó hatalom dogmahasználatokor nem feltételezzük egy „jog előtti” értelemben vett nép létezését. Ha a népet normatív alakzatnak vesszük, akkor Hans Kelsen gondolkodása nyomán a nép születése ahhoz a pillanathoz kapcsolódik, amikor a jogrendszer címzettjévé válik. Továbbá ez a konstrukció lehetővé teszi, hogy az újonnan megválasztott parlament létrehozását tekintsük az állampolgárság előfeltételének. Ám ha e gondolat mentén is indulunk el – miszerint az alkotmányozó hatalom a törvényhozás demokratikus politizálódását képviseli –, hamarosan ismét egy nyitott kérdéssel találjuk szemben magunkat: azt a politikai folyamatot, amely az integrációt tűzi ki fő céljául, milyen mértékben lehet európai szinten intézményesíteni? Ha és amennyiben a politikai folyamatokat úgy fogjuk fel, mint a döntéshozatal egy nyitott kimenetelű formáját, amely kötelező erejű jogszabály által szabályozott, és amely maga is kötelező erejű jogszabályokat eredményez, akkor e folyamatok valóban uniós szinten helyezkednek el, ám aligha tudnak eleget tenni a velük szemben támasztott demokratikus követelményeknek.⁵⁰

7. A FÖDERALIZMUS KÉRDÉSE

A föderális állam különböző szintjeinek hatalmi viszonyait és funkcionális munkamegosztását alapvetően a föderális alkotmány határozza meg. Ezek a viszonyok azonban általában nem statikusak, hanem időben változóak. Gyakorta alakul ki gazdasági, politikai, közjogi versengés jogi, politikai előnyökért, termelési tényezőkért, transzferekért, különböző jogosítványokért a központi és a tagállami szint között, illetve az egyes tagállamok között is. A központi szintnek rendelkeznie kell valamiféle joggal arra vonatkozóan, hogy szabályozza a tagállamok közti viszonyokat, az esetleges túlsordulásokat (*spillover*, amikor az egyik tagállam aktusa befolyásolja a másik tagállam vagy a központi szint viszonyait). Az amerikai alkotmány I. 8. pontja (a híres kereskedelmi klauzula) úgy rendelkezik, hogy a Kongresszus jogosult a tagállamok közötti kereskedelem szabályozására. A másik

⁵⁰ MÖLLERS, Christoph: Az alkotmányozó hatalom – alkotmány – alkotmányosság, *Fundamentum*, 2011/2, 21.

fontos – és az EU-jogban is meglévő – rendelkezés az amerikai alkotmány elsőbbségi klausulája, amely azt mondja ki, hogy a szövetségi jog a tagállami jog felett áll.

A föderalizmus kutatásának⁵¹ és a gyakorlati életnek is fontos kérdései, hogy hány helyi és tagállami kormányzat legyen a rendszerben, hogyan, milyen jogokkal legyenek képviselve a központi kormányzatban, milyen funkciókat delegáljon a központi kormányzat az alsóbb szintekre stb. Inman és Rubinfeld három típusú föderalizmust különböztet meg.⁵² A gyakorlati életben általában ennek a három elvi modellnek valamilyen keverékét tapasztaljuk. Mindenesetre mindhárom típusnak három alapvető funkciónak kell megfelelnie valamilyen mértékben: a nemzeti erőforrásokat hatékonyan kell tudnia allokálni; elő kell segíteni a társadalom politikai aktivitását, részvételét, stabilizálnia kell a demokráciát; és végül védenie kell az alapjogokat és szabadságokat. Emellett mindháromnak rendelkeznie kell az alábbi három intézményi funkcióról: az alárendelt kormányzatok számáról, az alárendelt szintek központi kormányzatban való képviselőtéről, és végül a szintek közti funkciók és felelősség megosztásáról.

Az első föderalizmustípus a *gazdasági föderalizmus*, amit egy választott vagy kijelölt „központi tervező vezet”. Ez a legcentralizáltabb föderalista modell, és a legfontosabb szempontja a gazdasági hatékonyság, a politikai részvétel és a személyi szabadságok védelme háttérbe szorul. A funkcionális feladatmegosztás a központi és a tagállami szint között a gazdasági racionalitás szempontjai alapján történik. A *kooperatív föderalizmus* a második típus. Ez a legkevésbé centralizált verzió a felosztásban, mert minden központi szintű döntéshez a tagállami szint választott képviselőinek egyhangú hozzájárulása szükséges. Ez egy hagyományos kormányközi rendszerhez hasonló megoldás, amelyben szintén fontos szempont ugyan a gazdasági racionalitás, de a rendszer sokkal kevésbé bízik a központi irányítás racionalitásában, vagyis abban, hogy a központi szint minden alacsony hatékonyságú elemet kezelni tud egyedül a föderális rendszerben. A harmadik típus a *demokratikus (többségi szabályon alapuló) föderalizmus*, ami a két előző között helyezkedik el, mert a központi szint döntéseinek megerősítéséhez elegendő az alsó szint választott képviselőinek az 51 százaléka. Ez a megoldás is kontroll alatt tudja tartani a központi szintet, de gyorsabb és hatékonyabb döntéshozatali rendszert alkalmaz. A három funkció (hatékonyság, részvétel, alapjogvédelem) gyakorta egymásnak ellentmondó és egyszerre nehezen megvalósítható elvárások.

Ribstein és Kobayashi 2006-os tanulmányukban⁵³ összegezték a föderalizmus előnyeit és hátrányait. A föderalista államberendezkedés egyik fontos előnye, hogy az állampolgárok

⁵¹ Néhány alpmunka a témában:

CHEMERINSKY, Erwin: *Enhancing Government: Federalism for the 21st Century*, Stanford University Press, 2008;

MENON, Anand – SCHAIN, Martin: *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2006; SUTTON, Robert P.: *Federalism*, Greenwood Press, 2002.

⁵² INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L.: Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11., No. 4., 1997, 43–64.

⁵³ RIBSTEIN, Larry E. – KOBAYASHI, Bruce: The Economics of Federalism, *Illinois Law and Economics Working Papers Series Working Paper*, No. LE06-001, 2006.

a beleszólási jogukat jelentősen megerősíthetik azzal, hogy rendelkezésükre áll az adott tagállam elhagyása és egy másikban való letelepedés, vagyis könnyedén tudnak szavazni a lábukkal. A másik előny, hogy a föderalizmus erősíti a gazdasági növekedést és a fejlődést, aminek az az alapja, hogy a tagállamok a versenyhelyzet miatt limitáltan avatkoznak csak be a gazdasági folyamatokba, valamint kemény költségvetési korlátokkal rendelkeznek, és nincs hatalmukban pénzt kibocsátani, sem korlátlan hitelfelvételt folytatni. Rá vannak szorulva a gazdasági szereplőkre és a társadalom egészére, ami piacfenntartó magatartást vált ki a tagállami kormányzatból. További előny, hogy a föderális rendszer különböző tagállami jogrendjei kísérleti laboratóriumok lehetnek a jogalkotás és gazdaságpolitika szempontjából, és a sikeres kísérletek mintául szolgálhatnak a többi tagállam számára is. Másrészt mivel a helyi kormányzat vélhetően jobban ismeri a helyi társadalom preferenciáit, jobb megoldásokat képes kialakítani a problémák kezelésére. Egyes esetekben az ideális kormányzati méret a tagállami szint lehet és nem a szövetségi. A tagállamok közti verseny elméletben kontroll alatt tarthatja az egyes kormányzatok számát és méretét is, ami a kormányzat teljes méretének növekedését is megakadályozhatja. Vagyis egy föderális rendszer nem feltétlenül jelent jóval nagyobb államot. Ennek az elméletnek azonban számos gyakorlati cáfolata létezik a világban. A másik tapasztalat az, hogy a központi kormányzat természetes törekvése az, hogy egyre nagyobbá váljon, ehhez olykor a fenyegetés és a speciális alkukedvezmények eszközét is beveti az alárendelt szint irányába.

A föderalizmussal kapcsolatos gondok közül kiemelendő a túlsordulás (*spillover*) problémája, ami azt jelenti, hogy a közszolgáltatások és azok költségei is átcsordulhatnak egyik tagállamból a másikba, ami arra ösztönözheti a tagállami kormányzatokat, hogy engedélyezzenek, lehetővé tegyenek káros tevékenységeket, amelyek hatásait nem ők, hanem a szomszédos tagállam fogja alapvetően megszenvedni. Az adózás területén is felmerülhet hasonló, amikor egy tagállam olyan tevékenységet adóztatna meg, amelynek az alapját képező bevételt máshol keresték meg. További gond, hogy a tagállamok a mobilis gazdagokat szeretnék magukhoz csábítani kedvező adózással, a röghöz kötött szegényeket, akik amúgy sem tudnak elköltözni, pedig magas adóval sújtják. Emellett a tagállamok meg is nehezíthetik a társadalmi mobilitást a népesség és adóbevétel elvesztésének elkerülése érdekében.

Azt, hogy mely országok lesznek részei egy föderalizmusnak és melyek nem, számos tényező befolyásolja, de elsősorban a föderalizálódás költség-haszon egyenlege az adott ország számára. A föderális rendszerek egyik központi dilemmája az, hogy megtalálják az optimális állapotot, amikor a központi kormányzat elég erős a tagállami szint irányítására, de nem túl erős, vagyis nem uralkodik az alárendelt kormányzati szinten. Természetesen a föderális rendszerek dinamizmusa miatt nehéz előre tudni a folyamatok irányát, és kizárni azt, hogy a központi kormányzat magához ragadjon minden hatalmat, ami ellen csak a kilépéssel tudnának védekezni a tagállamok, ami viszont a föderáció végét jelentené.

Az Európai Unió nem tekinthető sem föderális közösségnek, sem államközi együttműködésnek, a kormányköziség-föderalizmus kettős jellegét távlatilag is magán hordja. Chrysochoou az uniót úgy jellemzi, mint „*egyértékesen alapuló államalakulati forma, ami az integráció olyan szintjét érte el, ami számos többnemzetiségű föderális államalakulathoz hasonlít, anélkül azonban, hogy bármilyen alapvető módon fenyegetné az őt alkotó*

államok szuverenitását.⁵⁴ Bizonyos politikák részben (megosztott hatáskör) vagy kizárólagosan uniós hatáskörbe kerültek, ugyanakkor más területeken a tagállamok nem mondtak le a szuverenitásukról.

Az Európai Unió egy olyan speciális föderáció, amely még nem építette ki teljesen az államok feletti intézményrendszerét. Nem csak az euróválság erősíti az európai föderalizációt, hanem az is, hogy a tagállamok közötti koordinációnak igen magas a „tranzakciós költsége”, a föderális és az állami szint közötti hatalommegosztás és a tagállamok száma ugyanis összefügg. Amikor sok szubföderális kormány között kellene összhangot teremteni, akkor inkább a föderális kormányzat erősödik – ezzel szemben a viszonylag kevés tagból álló szövetségi államok (például Ausztrália, Kanada) lényegesen nagyobb teret hagytak a tagállamoknak, vállalva az egyeztetés tranzakciós költségeit is.⁵⁵ Az európai tagállamok azonban a rendkívül nagy kulturális különbségek és a nyelvi akadályok miatt vélhetően sosem fognak teljes föderációban egyesülni.

A föderalizmus – még ha nem is teljes – azt eredményezné, hogy az egyes tagállamok nemcsak szuverenitásuk egyes részéről mondanának le, hanem magáról az önállóságukról: egy föderális állam tagállamai a nemzetközi jog szerint nem számítanának önálló országnak. A globalizáció korában azonban a nemzeti szuverenitás sok tekintetben egyébként is meggyengült. Az EU-tagországok pedig számos területen már lemondtak szuverenitásukról, vagy korlátozták önállóságukat az Európai Unió közös politikai és döntéshozatali rendszerében. A nemzeti szuverenitás kérdése valószínűleg meghatározó lesz a föderalizmusról folytatott diskurzus során. Az európai integráció eddigi történetének másik nagy dilemmája: miként lehetséges úgy nemzeti hatásköröket nemzetek feletti szintre delegálni, hogy közben a döntéshozatal demokratikus legitimitása biztosított legyen.

8. ÖSSZEGZÉS

Végeredményben megállapítható, hogy amennyiben az unió az integráció egy magasabb fokára kíván lépni, olyan nehézségeket kell megoldania, amelyek távolról sem orvosolhatók gazdasági lépésekkel.

Az uniós polgárság nem elegendő ahhoz, hogy Európának népe legyen. A valahova tartozás érzéséhez, emocionális jellegéből fakadóan egy etnikum megléte elengedhetetlen. Az európai embertömeg jelenleg azonban egy olyan démosz, amihez nem kapcsolódik etnosz, ráadásul ennek az európai démosznak a létezése is erősen korlátozott. Az alkotmányozó aktor tekintetében a valóság ellentétes a kívánalmakkal, hiszen az unió alkotmányozó hatalma ma a tagállam lehet(ne), és nem a nép. Napjaink föderalizmusának álló csillaga, az Amerikai Egyesült Államok pedig nem feltétlenül adhat példát Európa számára, így annak saját magának kell utat találnia az integráció következő állomásához.

⁵⁴ CHRYSOCHOOU, Dimitris N.: *Theorizing European Integration*, University of Exeter, 2001, 65.

⁵⁵ SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés, *Közgazdasági Szemle*, 49(2002. május), 424–440, 437.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARZUN, Jacques: *Hajnaltól alkonyatig*, Európa Kiadó, Budapest, 2006.
2. BREUILLY, John: *Nationalism and the State*, Manchester University Press, Manchester, 1982.
3. CHEMERINSKY, Erwin: *Enhancing Government: Federalism for the 21st Century*, Stanford University Press, 2008.
4. CHRONOWSKI Nóra: *Constitution and Constitutional Principles in the EU*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.
5. CHRYSOCHOOU, Dimitris N.: *Theorizing European Integration*, University of Exeter, 2001.
6. CONSTANT, Benjamin: A hódító szellem és a bitorlás az európai civilizáció tükrében. In: CONSTANT, Benjamin: *A régiék és a modernek szabadsága*, Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997.
7. DARVAS Zsolt: Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US, *Bruegel Policy Contribution Issue*, Brüsszel, 2010/7.
8. DEMETER M. Attila: Európai nemzet? In: DEMETER M. Attila: *Ethnosz és démosz*, Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2013.
9. DOEHRING, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: Szerk. TAKÁCS Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
10. ELAZAR, Daniel J.: *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1991.
11. European Communities: Declaration on European Identity. In: *Bulletin of the European Communities*, No. 12., 1973. December.
12. FEJES Zsuzsanna: Az európai alkotmányos identitás dilemmái. In: Szerk. CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013.
13. HABERMAS, Jürgen: Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai, *Magyar Kisebbség*, 2004/4.
14. HABERMAS, Jürgen: Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe, *Praxis International*, Vol. 20., 1992.
15. HABERMAS, Jürgen: Why Europe needs a Constitution? In: ROGOWSKI–TURNER: *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
16. HENNING, C. Randall – KESSLER, Martin: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, *Bruegel Essays and lectures series and Peterson Institute Working Paper*, 12(2012)/1.
17. HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.
18. INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L.: Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11., No. 4.
19. KEDOURIE, Elie: *Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1960.
20. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: Köldökszínór vagy pányva: Jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állama között. In: Szerk. GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László: *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, Korridor Kötetek, Budapest, 1997.

21. KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság kialakulásának és jogi szabályozásának fejlődése*, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011.
22. KOHL, Helmut: *Aggodalom Európáért. Felhívás*, Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016.
23. MARJÁN Attila: *Európa sorsa*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2006.
24. MENON, Anand – SCHAIN, Martin: *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2006.
25. MÖLLERS, Christoph: Az alkotmányozó hatalom – alkotmány – alkotmányosság, *Fundamentum*, 2011/2.
26. NAVRACSICS Tibor: Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom. In: Szerk. CSEFKÓ F. – HORVÁTH Cs.: *Magyar és európai civil társadalom*, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs–Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs, 1999.
27. PACZOLAY Péter: *Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
28. RENAN, Ernest: Mi a nemzet? In: Szerk. DEÁK Ágnes: *Eszmék a politikában: A nacionalizmus*, Tudomány Kiadó, Pécs, 1995.
29. RIBSTEIN, Larry E. – KOBAYASHI, Bruce: The Economics of Federalism, *Illinois Law and Economics Working Papers Series Working Paper*, No. LE06-001, 2006.
30. SCRUTON, Roger: *A nemzetek szükségességéről*, Helikon Kiadó, Budapest, 2002.
31. SMITH, Anthony D.: A nemzetek eredete. In: Szerk. KÁNTOR Zoltán: *Nacionalizmuselméletek*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
32. SMITH, Anthony D.: *National Identity*, Penguin Books, London, 1991.
33. SUTTON, Robert P.: *Federalism*, Greenwood Press, 2002.
34. SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés, *Közgazdasági Szemle*, 49(2002. május).
35. TAKÁCS Albert: Demokrácia és alkotmányosság. In: Szerk. TÓTH Károly: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Szeged, 1996.

JOGSZABÁLYOK, EGYÉB FORRÁSOK

1. Európai Bizottság 2010. évi jelentése az uniós polgárságról
2. Európai Bizottság jelentése – Electoral Rights (2012)
3. Európai Bizottság jelentése – European Union Citizenship (2012)
4. Európai Bizottság jelentése – On progress towards effective EU Citizenship 2011–2013
5. Európai Közösséget létrehozó szerződés
6. Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről
7. Európai Unió Alapjogi Chartája
8. Európai Unió Működéséről szóló szerződés
9. Európai Unióról szóló szerződés
10. Maastrichti szerződés
11. Magyarország Alaptörvénye
12. Szerződés az Európai Unió Alkotmányának Megalkotására

Dr. habil. Marján Attila PhD (marjan.attila@uni-nke.hu) egyetemi docens a Nemzeti Közszerológati Egyetemen. 2003-ban lett a nemzetközi kapcsolatok doktora, 2009-ban habilitált (Corvinus Egyetem). 2013–2015 között a Nemzeti Közszerológati Egyetem tan-székvezetője és a Magyar Külügyi Intézet európai kutatási igazgatója. Közel két évtizedes nemzetközi igazgatási és diplomáciai tapasztalattal rendelkezik. Mintegy száz tudományos cikk és tíz könyv szerzője. Kutatási területe a nemzetközi kapcsolatok, az EU helye a nemzetközi rendszerben, EU-s szakpolitikai és politikai kérdések.

Boros Luca (bl.borosluca@gmail.com) igazgatásszervező és közigazgatási menedzser diplomáját 2013-ban és 2015-ben szerezte a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán. Jelenleg a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatástudományi Doktori Iskola PhD-, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar joghallgatója. Kutatási területe: európai alkotmányjog, összehasonlító alkotmányjog.