
KITEKINTŐ

EURÓPAI UNIÓ: ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS ÉS REGIONALIZMUS

(European Union: The development of the constitution and regionalism)

SZILÁGYI ISTVÁN

A Maastrichti Egyezmény után politikai-jogi értelemben felgyorsult a kibővítés és az elmélyítés dilemmájával küzdő európai integráció folyamata. 1995 januárjától a "tizenkettekhez" Ausztria, Finnország és Svédország is csatlakozott. Napirenden van az Unió további bővítése (az még nem eldöntött, hogy a Mediterráneum vagy Kelet-Közép-Európa irányába) és a tagállamok közötti együttműködés elmélyítése.

Mindez komoly szervezeti, politikai, jogi-alkotmányjogi problémákkal és konfliktusokkal jár, s számos kérdést vet fel. Megszűnik, megszüntethető-e az Unió demokratikus deficitje? Létrejön-e az egységes választójogi rendszer? Megszületik-e az Unió normatív alaptörvényi szabályozása, s mi lesz ennek a tartalma? Hogyan alakul a nemzeti és a szupranacionális intézmények egymáshoz való viszonya? Milyen módon érvényesül a szubszidiaritás szivárványszínű elve? Hogyan változik a döntéshozatali mechanizmus? Föderációs vagy konföderációs formában, parlamentáris vagy prezidenciális rendszerben szerveződik-e a majdani egységes Európa-ház? Hogyan alakul a regionális szabályozás és támogatás jövőbeni szisztémája, s egyáltalán: hogyan illeszkedik az európaizálódás folyamatába a regionális rendszer, az állampolgár, a (tag)államok és az európai intézmények hálójában elhelyezkedő "közvetítő kormányzat"? S végül: mindezek milyen hatást gyakorolnak, gyakorolhatnak Magyarországra Európai Unióhoz való csatlakozására, a magyar regionális rendszer fejlődésére és az alkotmányozási folyamatra.

Demokratikus deficit és európai alkotmány

1996 közepére már nyilvánvalóvá vált, hogy a Maastrichti Egyezményben megfogalmazott gazdasági és szociális összefogás erősítése, a hosszú távon egységes valutát is magában foglaló gazdasági, pénzügyi unió és bankrendszer időarányos kialakításának menetrendje nem tartható. Gondok vannak a közös kül- és biztonságpolitikával, és az oly hön áhított unió állampolgárság státuszának kialakításával, tartalmi meghatározásával is. Indokolt tehát a Maastrichti Egyezmény előírásainak megfelelően az 1996-os torinói kormányközi konferencia összehívása, az eddig megtett út áttekintése és a helyzetfelmérés.

Az, hogy egy nemzetközi egyezmény nem minden pontját, előírását tudják, képesek maradéktalanul megvalósítani, betartani a szerződő felek, nem számít nagy újdonságnak a nemzetközi politikában és a nemzetközi jogban. Ebből a szempontból az Európai Uniót

létrehozó történelmi jelentőségű Maastrichti Szerződés sem tekinthető kivételnek. A hosszú távú makrofolyamatok és tendenciák sorsa nem néhány dátumszerűen rögzített esemény bekövetkezésének átmeneti késlekedésén múlik. Azon viszont igen, hogy megvan-e, fennáll-e a Magas Szerződő Felek politikai akarata az egyezmény végrehajtására, avagy merik-e vállalni a sorsdöntő lépések társadalmi, s még inkább történelmi kockázatát. Az európai "tizenötök" ezzel a dilemmával néznek szembe, s az oly sokszor és szívesen hangoztatott *demokratikus deficit* kifejezés ennek a helyzetnek, ennek az állapotnak a megjelölésére szolgál (Boyce, B. 1993, *Izikené Hedri G.* 1994).

Az Európai Unió demokratikus deficitje kifejezés tartalmilag mindenekelőtt egy, az európai parlamenti képviselői helyek betöltésére szolgáló egységes választójogi rendszer hiányát jelenti. Jelenti továbbá e választások másodlagos jellegét, a nemzeti megmértetésekhez képest. Annak ellenére így van ez, hogy az Európai Unió országainak állampolgárai szavazataikkal közvetlenül, alakító módon befolyásolják, meghatározzák a supranacionális képviselőtestület (pártbeli) összetételét. Elvileg tehát a demokratikus legitimitáció legfontosabb kellékei, kritériumai jelen vannak a nemzeti keretekben megvalósuló európai parlamenti választásokon.

Az Európai Unió demokratikus deficitje megnyilvánul szervezeteinek működésében, a választott és a kinevezett, vagy delegált küldöttekből álló testületek közötti hatásköri tisztázatlanságban, átfedésekben, a hatalommegosztás klasszikus és demokratikus elveinek, technikáinak, eljárás módjának keveredésében.

A közösség demokratikus adósságai közé tartozik végezetül egy, a tagállamok egybehangzó politikai akaratát jogi formában is megjelenítő európai alkotmány elfogadása. Milyen legyen ez az alaptörvény? Mire terjedjen ki kompetenciája, milyen politikai berendezkedést intézményesítsen? Ezek már a nemzeti szuverenitás alapjait érintő kérdések.

Az Európai Unió azonban *sui generis*, sem a nemzeti, sem más nemzetközi szerveződéssel össze nem vethető politikai forma. Ezért a demokratikus deficit megszüntetésének a hagyományos megoldásoktól tartalmilag eltérő, azokkal mindössze formai hasonlóságot mutató megoldásai jöhetnek csak szóba.

Tény az, hogy már az ötvenes évek "alapító atyái" is törekedtek a nemzeti szuverenitás érvényesülését komolyan befolyásoló, akkoriban még Európai Közgyűlésnek nevezett szervezet *egységes választójogi eljárásának* kidolgozására. Ezzel kapcsolatban négy, egymással szorosan összefüggő, s napjainkban is időszerű kérdést kellett megválaszolniuk.

1. Az európai képviselőtestület tagjainak megbízása általános és közvetlen választójog alapján jöjjön-e létre, vagy a nemzeti parlamentek delegálják az euro-honatyákat?
2. Egymást kizárónak tekinthetők-e a nemzeti és az euromandátumok?
3. Kialakíthatók-e a közös választójogi szabályok?
4. A létrejött Európai Parlament kompetenciái hogyan alakuljanak?

Mint jeleztük, már az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés is a vázolt két út (nemzeti parlamentek delegálása vagy általános, közvetlen választójog) közötti választást javasolta. A gyakorlatban az első alternatíva érvényesült. Elvi szinten azonban a második változatot fogadták el. Ennek a tudathasadós helyzetnek az ellentmondásait kísérte meg feloldani két évvel később az ún. *Teitgen-terv*. A dokumentum készítői kétkamarás Európai Közgyűlést javasoltak. Az első(alsó) ház 268 képviselője közvetlen euroválasztás alapján kerülne be a testületbe. A szenátust 87,

nemzeti parlamentek által delegált honatyá alkotná. A tervezet ugyanakkor síkra szállt az egységes választójogi rendszer kidolgozása mellett.

Az Európai Gazdasági Közösséget és az Euratomot megteremtő 1957-es Római Egyezmény 138. § (3) is erre törekedett, s kimondta: "Az Európai Parlament javaslatokat dolgoz ki az általános, közvetlen, minden tagállamban egységes eljárás szerint folyó választásokra.

A Tanács egyhangú határozattal meghozza a megfelelő rendelkezéseket, és a tagállamoknak – alkotmányjogi előírásainak megfelelően – elfogadásra ajánlja." (*Az Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye. I. Alapintézmények, 1992. 59. o.*)

Az idézett paragrafus azonban szándékai ellenére sem mondta ki az utolsó szót ez ügyben. A nemzeti szuverenitást jelentős mértékben korlátozó rendelkezés látszólag egységes elfogadása ellenére tovább folytatódott a tagországok tétovázása. Az Európai Gazdasági Közösség, majd az Európai Unió periódusában¹ újabb tervezetek sora kísérelte meg a... egységes választójogi rendszer kialakítását.² Az erre irányuló erőfeszítések különösen az 1979-es első európarlamentari választás után öltöttek határozott formát.

Annak ellenére, hogy mind a mai napig nem született meg egy valamennyi érdekelt fél által elfogadott variáns, 1996 közepén már egyetlen tagállam képviselői sem kérdőjelezték meg az egységes európai választójogi rendszer kidolgozásának szükségességét.

A tagállamok között azonban jelentősek a különbségek a választókerületek nagyságát és számát, valamint a szavazás módját illetően. 1994 júniusáig az akkor még tizenkét országot tömörítő szervezet négy európai parlamenti választást ért meg. 1979-ben rendezték az elsőt (Görögországban 1981-ben – mivel később csatlakozott a Közösséghez), 1984-ben a másodikat (Portugáliában és Spanyolországban 1985-ös EGK belépésük miatt 1987-ben), 1989-ben most már mind a tizenkét tagállamban egyidőben a harmadikat, s 1994 júniusában a negyediket.

Amint az *1. táblázatban* látható, hét államban: Dániában, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Luxemburgban, Portugáliában és Spanyolországban egyetlen választókerülettel találkozunk. Belgium három, Írország négy, Olaszország öt, Nagy-Britannia Észak-Írországgal együtt nyolcvannégy kerületre oszlik. Németország egyedülálló módon választja európai képviselőit. Az Unió legtöbb mandátumával (99) rendelkező országa a nemzeti, a Bundestag választásokon alkalmazott eljárást követi. A listák közzététele tartományi, a szavazatok összeszámlálása és a helyek elosztása viszont nemzeti szinten történik. Az egységes európai választójogi rendszer kialakítása szempontjából azonban a problémát nem elsősorban a választókerületek száma jelenti. A tagországok ugyanis nagyságrendi besorolásuk szerint meghatározott számú képviselővel rendelkeznek az Európai Parlamentben. A Franciaországban, Németországban és Spanyolországban meglévő választási küszöb sem tekinthető komoly akadályozó tényezőnek. Az egyformaság nem jelent azonosságot elv alkalmazásával az eltérések kezelhetőek.

Az igazi problémát az Unió vizsgálódásunk szempontjából figyelembe vett és európai választásokat már rendezett, tizenkét tagállama által alkalmazott eltérő választási formula és szavazási mód jelenti. Ezekben a területeken már nagyon nehezen feloldható elvi különbségek gátolják az egységes rendszer és szabályozás létrehozását, kialakulását.

A vizsgált tizenkettőből tizenegy esetben az *arányossági formula* valamilyen változatát, számítási módját alkalmazzák. Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Hollandiában, Portugáliában és Spanyolországban a d'Hondt rendszer érvényesül. Németországban a Hare-Niemayer, Olaszországban a tiszta arányosság, Írországban az egyszerű átszámítás, Görögországban az enishimeni analogiki variáns az elfogadott.

I. TÁBLÁZAT
A Tizenkettek európai parlamenti választási rendszere
(The election system of the Twelve in the European Parliament)

| Ország (euroképviseelő) | Választási forma | Választókerületek jellege, száma | Szavazási forma | Választási küszöb | Jogi szabályozás |
|----------------------------|--|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------|--|
| Belgium (25) | Arányos, d' Hondt formula | Regionális (3) | Zárt, nem kötött listák | Nincs | Törvény (1984. február 27.) |
| Dánia (16) | Arányos, d' Hondt formula | Egységes (állam) | Zárt, nem kötött listák | Nincs | Törvény (1984. április 6.) |
| Franciaország (87) | Arányos, d' Hondt formula | Egységes (állam) | Zárt, nem kötött listák | Van (5%) | Törvény (1977. július 3.) |
| Görögország (25) | Arányos, Enshimemi Analogiki formula | Egységes (állam) | Zárt és kötött listák | Nincs | Törvény (1984. május 22.) |
| Hollandia (31) | Arányos, d' Hondt formula | Egységes (állam) | Zárt és kötött listák | Nincs | Törvény (1985. szeptember 29.) |
| Írország (15) | Arányos, Single Transfe- rence Vote (STV) formula | Regionális (4) | Zárt és kötött listák | Nincs | European Assembly Elections Act, 1984 |
| Luxemburg (6) | Arányos, Hagenbach-Bi- schof formula | Egységes (állam) | Nyílt és nem kötött listák | Nincs | Törvény (1984. március 14.) |
| Nagy-Britannia (87) | Többségi (Észak-Írország STV) | Kerületek (84) Észak-Ír (3) | Nincs lista, zárt és nem kötött | Nincs | European Assembly Elections Act, 1984 |
| Németország (99) | Arányos, Hare-Niemeyer formula | Egységes (állam) Tartományok | Zárt és kötött listák | Van (5%) | Törvény (1985. március 8.) |
| Olaszország (87) | Tiszta arányos | Regionális (5) | Zárt és nem kötött listák | Nincs | Törvény (1984. április 9.) |
| Portugália (25) | Arányos d' Hondt formula | Egységes (állam) | Zárt és kötött listák | Nincs | Rendelet (1987. április 28.) |
| Spanyolország (64) | Arányos d' Hondt formula | Egységes (állam) | Zárt és kötött listák | Igen (1%) | Törvény (1987. április 2.) |

*Forrás: Revista de Estudios Políticos 1995. október-decemberi 90. szám 20. o.)

Egyedül Nagy-Britannia ragaszkodik a *többségi elv* alkalmazásához. S ez az arányos választási szabályok közös nevezőre hozása mellett egyik alapvető akadályja az egységes választójogi rendszer kialakításának.

Hasonló problémát okoz a választási listák (zárt és kötött, nyílt és nem kötött, zárt és nem kötött) eltérő alkalmazása is.

A négy tényező (választókerület száma és nagysága; választási küszöb léte vagy nem léte; arányos vagy többségi elv alkalmazása; zárt és nyitott, kötött és szabad listák) országokénti eltérő konstrukciója még az "egyformaság nem jelent azonosságot" variánsát is mentővének használata esetén sem kínálja a megoldás királyi útját.

Nem véletlen tehát, hogy a tizenöt tagúvá bővült Európai Unió nem volt képes egységes európai választójogi rendszer kidolgozására.

Az eddigi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy nem csupán a kormányok, de az unióba tömörült országok állampolgárai sem azonosultak teljes mértékben a kialakítandó rendszer céljaival. A nemzeti szuverenitás virtuális eszméjét nem csupán az államok, hanem az állampolgárok is nehezen adják fel. Annak ellenére, hogy a négy szabadság – az áru, a munkaerő, a szolgáltatások és a tőke – Római Egyezményben biztosított akadálytalan mozgásának elve már rég a mindennapi élet gyakorlatává, természetes részévé vált Nyugat-Európában, a lakosság nem szívesen támogatja a döntési jogosultság további önkorlátozását. Mindez nyilvánul abban is, hogy az euroválasztásokat másodlagosnak tekintik a nemzeti megmérettetésekhez képest. Ezt a választási részvétel arányai híven tükrözik, s e tényt az Európai Unió demokratikus deficitje egyik megnyilvánulásának is tekinthetjük. A 2. és a 3. táblázat adatai szerint a nemzeti és az euroválasztások részvételi arányai csak ott közelítenek egymáshoz, illetve esnek egybe, ahol mint Belgium, Görögország, Luxemburg és Olaszország esetében kötelező vagy kvázi kötelező a szavazás, vagy egyidőben, egyszerre rendezik a nemzeti és az euroválasztásokat. A negatív rekordot Nagy-Britannia tartja az 1979-es 32,3%-os minimális és az 1994-es 36,4%-os maximális euroválasztási részvétellel. 1994-ben Hollandia is közel került ehhez az alacsony küszöbhez a maga 35,6%-os arányával. A demokratikus deficitet "termelő" államok sorába tartozik Dánia, Franciaország és Portugália is. A kis északi ország euroválasztás részvételi átlaga csupán 49,8%-ot tesz ki. Nem sokkal jobbak a francia (54,7%) és a portugál adatok (53,0%) sem.

A legmagasabb euroválasztási részvételi arányokat ezzel szemben Belgiumban (91,2%), Luxemburgban (88,4%) és Olaszországban (81,2%) mérték.

Az Európai Unió demokratikus deficitjéről írott elemzések (Boyce, B. 1993, Izikné Hedri G. 1994, Bulmer, S. 1995, Lodge, J. 1995) nagy teret szentelnek az intézmények "rendellenes" működésének.

A klasszikus hatalommegosztás szabályai szerint a legmagasabb fórum a választott törvényhozás, az *Európai Parlament*. A Maastrichti Egyezmény szerint a testület négy alapvető funkciója: az Európai Unió Bizottsága tagjainak kinevezése, ellenőrzése; az EU költségvetés feletti kontroll, új tagok felvétele; a társulási megállapodások megkötésének a jóváhagyása; s az információkhoz való hozzájutás. Nem tartozik privilégiumai közé az unionális szabályozás, a közösségi törvényhozás. Azt az Európai Tanáccsal és a Miniszteri Tanáccsal megosztva gyakorolja.

Az Európai Parlament ugyanakkor nemzetek feletti, egyben föderális szervezet, amely az Unió tagországok állampolgárainak szavazatai alapján jön létre (Rubio Lara, M. J. 1993).

2. TÁBLÁZAT
Az európai parlamenti választások részvételi átlaga (%-ban)
(The average rate of participation at the elections of the European Parliament [in per cent])

| | Az utolsó négy nemzeti választás átlaga | Európai választások átlaga | 1979/1981 | 1984/1987 | 1989 | 1994 |
|----------------|---|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Belgium* | 91,3 | 91,2 | 91,4 | 92,2 | 90,7 | 90,6 |
| Dánia | 85,3 | 49,8 | 47,8 | 52,3 | 46,2 | 52,9 |
| Franciaország | 76,1 | 54,7 | 60,7 | 56,7 | 48,7 | 52,7 |
| Görögország* | 82,4 | 76,7 | 78,6 ⁺ | 77,2 | 79,9 ⁺ | 71,2 |
| Hollandia | 82,7 | 47,8 | 57,8 | 50,5 | 47,2 | 35,6 |
| Írország | 70,8 | 55,9 | 63,6 | 47,6 | 68,3 ⁺ | 44,0 |
| Luxemburg* | 88,9 | 88,4 | 88,9 ⁺ | 88,8 ⁺ | 87,4 ⁺ | 88,5 ⁺ |
| Nagy-Britannia | 75,2 | 34,3 | 32,3 | 32,1 | 36,2 | 36,4 |
| Németország | 83,4 | 61,2 | 65,7 | 56,8 | 62,3 | 60,0 |
| Olaszország* | 83,5 | 81,2 | 84,9 | 83,4 | 81,5 | 74,5 |
| Portugália | 74,2 | 53,0 | - | 72,4 ⁺ | 51,2 | 35,5 |
| Spanyolország | 74,1 | 61,1 | - | 68,9 | 54,8 | 59,6 |
| Európa 9 | 83,0 | 56,8 | 60,2 | 56,4 | 56,2 | 54,2 |
| Európa 10 | 82,8 | 58,4 | 63,0 | 57,3 | 57,3 | 56,1 |
| Európa 12 | 79,0 | 58,1 | - | 59,0 | 58,5 | 56,8 |

* Kötelező vagy kvázi kötelező a szavazás
+ A nemzeti és az európai választások egybeestek

(Forrás: Revista de Estudios Políticos 1995. október-decemberi 90. szám 30. o.)

3. TÁBLÁZAT

*Országok csoportosítása az európai és a nemzeti választásokon való részvételi átlag alapján
(Grouping of the countries by the average rate of participation at European and national elections)*

| Európai választások | Magas (75-100%) | Magas (85-100%) | Közepes (75-85%) | Alacsony (65-75%) |
|---------------------|-----------------|---|------------------|-------------------|
| | | Belgium* Luxemburg* Olaszország* Görögország* | | |
| Közepes (50-75%) | | Európa Franciaország Spanyolország Németország | Írország | |
| Alacsony (0-50%) | Dánia | Hollandia Nagy-Britannia | | |

*Kötelező vagy kvázi kötelező a szavazás

Forrás: Revista de Estudios Politicos 1995. október-decemberi 90. szám 31. o.

Államok fölötti intézménynek fogható fel az *Európai Unió Bizottsága* is, amely a tényleges adminisztratív igazgatást, ügyintézést, a szerződések végrehajtásának ellenőrzését biztosítja és látja el. Elnökét és tagjait azonban egyetértés alapján az Európai Parlament jóváhagyásával a tagállamok nevezik ki. Ebben az esetben is keverednek tehát a nemzetek felettség (ellátandó funkció) és a kormányközi megegyezés (létrehozás) elemei. E szervezet is föderációs vonásokat hordoz, demokratikus legitimitása azonban erősen megkérdőjelezhető.

A demokratikus deficit és a legitimitás ellentmondásos érvényesülésének paradigmikus esetét testesíti meg a tagállamok állam-, vagy kormányfőiből álló *Európai Tanács*. E szervezet tipikus kormányközi intézménynek tekinthető, s a nemzeti szuverenitás igazi cerberusaként viselkedik. Mivel döntéseit egyetértésben, konszenzussal hozza, a föderációs rendszert nemzeti, nagy jóakarattal konföderációs mederbe tereli.

A *Miniszteri Tanács* szintén kormányközi szervezet. Azonban végrehajtó hatalmi funkciókkal is rendelkezik. Tagjait a napirenden szereplő témától függően a tagállamok illetékes szakminiszterei – leggyakrabban a külügyminiszterek – alkotják. Annak ellenére, hogy a Miniszteri Tanács összetételét és létrehozását tekintve kormányközi szervezet (és ezért az Európai Unió szempontjából önálló nemzetközi jogi jogalany) csak az integráció és nem a tagállamok számára hozhat kötelező döntéseket. Összetételét, felépítését, a szavazaterőt a tagországok lélekszáma határozza meg.³ Döntései elfogadásához kétharmados szavazattöbbség szükséges.

Az Európai Unió demokratikus működésének fontos elemét képezi az EK Bírósága, továbbá az integráció alkotmánytervezetének vizsgálata során később részletezendő Gazdasági és Szociális, valamint a *Regionális Bizottság* is. Különösen ez utóbbi testület juthat jelentős szerephez az Unió demokratikus deficitjének leküzdésében és legitimitása kialakításában (*Barret i Esteve, J. 1993, O'Leary, S.–Fernandez Martín, J. M. 1995*),

mellyel kapcsolatban szerzők jelentős csoportja – többek között Juliet Lodge is – a csalódások, a kiábrándulások, a vereségek katalógusáról elmélkednek (*Lodge, J. 1995*).

Kétségtelen tény, hogy már a Maastrichti Egyezmény aláírásának másnapján felbukkantak az 1996-1999 között teljeskörűnek tételezett integrációval kapcsolatos – jórészt megalapozottnak tekinthető – *europesszimista nézetek*. Az Unió kiépítésének eredeti menetrendje mellett elkötelezett erők számára a gazdasági recesszió időszakában *a politikai integráció és az identitás jogi eszközökkel történő megerősítésének, az előre menekülésnek az útja* látszott-látszik járhatónek. Az e téren felmutatható sikerekre nagy szükség volt és van azért is, mert az Uniónak három specifikus európai problémával kell megbirkóznia. Közismert, hogy a német egység megvalósulása jelentős eszaki törekvést von el a közösségi költségvetésből. Nehéz helyzetbe került ezáltal az európai monetáris rendszer, s – amint már utaltunk rá – egyre hangosabban hallatják hangjukat Kelet-Közép-Európa súlyos társadalmi feszültséggel terhes, gazdasági válsággal küszködő új demokráciái.

Az európai integrációt azonban – ahogyan Armin von Bogdandy, a kérdés neves szakértője hangsúlyozza – egy "háromdimenziós átalakulási folyamatként írhatjuk le, amely egyszerre viseli magán a politikai, a jogi és a társadalmi megújulás bélyegét, s amely egy többközpontú, pluralista rendszer megjelenését eredményezi." (*von Bogdandy, A. 1992 : 19*)

Az európai integráció létrehozása mindenekelőtt a nemzetközi rend új formájának megszilárdulását jelenti. A nemzeti államokon túlmutató szisztéma nem hierarchikus jellegű, s nincs egy konkrét központban centralizált hatalma. A kialakult rendszer új típusú alkotmányt hoz létre, s radikalizálja a belső differenciálódási folyamatokat. "Ez a politika hatalmának elvesztéséhez, s a civil társadalom emancipációjához vezet... Mindezek következményeként az életvilág mélyreható átalakulása megy végbe" – hangsúlyozza a német tudós (*von Bogdandy, A. 1992 : 22*).

Ennek az életvilágnak az átfogó szabályozására, politikai, jogi kereteinek kialakítására csak egy új típusú közösségi alkotmány képes és alkalmas (*Constantinesco, V. 1994, Arnold, Rainer 1994*).

Az európai alapcharta kidolgozására 1996 közepéig két jelentős kísérlet történt. Az első közzétételére 1993 áprilisában került sor. Előterjesztőjéről, az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának akkori elnökéről, a spanyol Marcelino Oreja Aguirréről⁴ elnevezett tervezetet 1993. április 27-én vitatta meg a fent említett testület. A második változat 1994. február 10-én készült el. Ez már hasznosította az időközben lezajlott viták tapasztalatait, s konkrét szervezeti ajánlásokat is tett az Európai Unió demokratikus deficitjének csökkentésére. A tervezetekkel kapcsolatos diskussziók foglalkoztak az egységes európai politikai rendszer megteremtésének kérdéseivel. Érintették a nemzeti szuverenitás és a szupranacionális alkotmány egymáshoz való viszonyát. Megoldásokat javasoltak az egységes európai választójogi rendszer kidolgozására, s vizsgálták az egyes országokon belül működő regionális önkormányzatok helyét, szerepét és az európai állampolgárság jogi státuszát is.

A tervezetek az Európai Uniót sajátos jogközösségnek tekintik, amelynek meg kell felelnie a gazdasági egység, a társadalmi modell (a szabadságon és egyenlőségen alapuló jóléti állam), valamint a politikai berendezkedés (az állampolgárok akaratát képviselő demokratikus jogállam) elveinek, kritériumainak (de Carreras Serra, F. 1995).

A tervezetek koncepciója szerint a szuverenitás, azaz az adott területen élő népesség fölött gyakorolt döntési jogosultság még a tagállamokat illeti meg. Az alkotmányozó, azaz a létesítő hatalom, továbbá a demokratikus legitimitás letéteményesei és alanyi köre azonban már kettős természetűvé, duális szerkezetűvé vált.

Az 1993-as dokumentum preambuluma egymás mellé állítja az államokat és az állampolgárokat. "Az államok és az Európai Parlament fogadják el az Európai Unió alkotmányát." – olvashatjuk (*de Carreras Serra, F. 1993 : 15*). Az Európai Parlamentet létesítő tényezők viszont nem mások, mint az Unió választásokon nemzeti keretek között résztvevő és szavazó állampolgárok.

Az államok és az állampolgárok megváltozott viszonya nem csupán alkotmányjogi, hanem politikai problémákat is felvet. Az "alapító atyák" nagy gondban vannak a *politikai modell* meghatározásakor. Az Unió alkotmánytervezeteiben egymás mellett, egymást áthatva és egyszerre léteznek *föderációs és konföderációs, államok fölötti és államok közötti, egységes intézményrendszerre és közös politikai térre utaló elemek, megoldások*. A dokumentumok az Unió reális helyzetét tükrözik, amikor a kormányok közötti viszonyrendszer keretei közé helyezik a gazdasági, a pénzügyi, a külügyi, a védelmi, a biztonsági, az igazságszolgáltatási és a belügyeket érintő kérdéseket. Az államközi szervek mellett azonban a *szupranacionális* hatalommegosztás jegyében megjelenik az Unió saját intézményrendszere is.

Az 1994. február 10-i dokumentumnál jóval koherensebb verzióknak tekinthető 1993. áprilisi alkotmánytervezet három szervezettípust kodifikál. A *13. § (1) az Unió intézményeiről* (Európai Parlament, Európai Tanács, Miniszterek Tanácsa, Európai Unió Bizottsága, Bíróság), a *13. § (2) a speciális intézményekről* (Európai Központi Bank, Számvevőszék, Gazdasági és Szociális, valamint Regionális Bizottság), a *13. § (3) egyéb, nem részletezett szervekről és ügynökségekről rendelkezik*.

E testületek létrehozását, funkcióját, összetételét és tevékenységét nyomon követve kiderül, hogy működésükben az Európai Uniót jellemző két politikai filozófia – a föderalizmus és a konföderalizmus – elemei keverednek. Az alkotmányos építkezés így igen bonyolult, s az eddig alkalmazott, megszokott nemzeti sémáktól jelentős mértékben eltérő utat és eljárást követhet csupán. "Ugyanakkor mivel az alapvető szerződések nem tekinthetők alkotmánynak – hangsúlyozza Francésc de Carreras Serra – az Unió pedig államnak, ezért mind a szabályozás módját, mind a politikai szervezeti formát tekintve olyan *tertium genus* konstrukcióval találkozunk, amelyet nehéz osztályba sorolni." (*de Carreras Serra, F. 1995 : 204*)

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az 1993-as alkotmánytervezet preambuluma szerint az alapchartát létesítő alanyok: az *állampolgárok és az államok "Az európai népek nevében..." hozzák döntéseiket*. A jogi szempontból homályos és pontatlan kategória bevezetése azonban politikai realitásérzékről tanúskodik. Nyugat-Európa ugyanis – az Elbától Keletre eső régióhoz hasonlóan – különböző történelmi-kulturális sajátosságokkal rendelkező népek és nemzetek nagy családjának tekinthető. Az államhatárok nem mindig esnek egybe az etnikai határokkal, s az adott országon belül is különböző népcsoportok (flamand, vallon, baszk, gallego, katalán, breton, normand, skót, walesi stb.) élnek együtt és egymás mellett. A kulturális, politikai, vallási, nyelvi és gazdasági-szociális dimenziók mentén kimutatható, megnyilvánuló különbségek az Unió szemszögéből nézve az egység és pluralizmus tudomásulvételét, intézményesítését, továbbá sajátos elegyítését jelentik.

Ennek következtében a demokratikus jogállam és a jóléti társadalom koncepcióját felvállaló alkotmánytervezet által vázolt *államforma* valóban a *tertium genus kategóriájába* tartozik. Nem írható le sem a parlamenti, sem az elnöki, sem a föderációs, sem a konföderációs modell képletével. Az Európai Parlamentet létesítő állampolgári részvétel, az Unió alkotmány, az alapjogok standardjának biztosítása, a nemzeti kompetenciák egy részének közösségre történő átruházása parlamenti föderális rendszer irányába mutat.

Az európai építmény elemeivel kapcsolatos konstruktív állami hozzájárulás formája, a különböző szerződéses rendszere, a Tanács funkciója, az önálló alkotmányok léte a konföderációs modell sajátosságait erősíti. Igazat kell adnunk Francésc de Carreras Serrának, a Barcelonai Autonóm Egyetem alkotmányjog professzorának, aki az európai alkotmánytervezeteket elemző munkájában az alábbi konklúzióra jut: "Végül is olyan intézményrendszerrel van szó, amely nem adekvát sem a föderális, sem a konföderális megoldással, s különbözik a parlamenti és a prezidenciális formulától is. Mégis inkább hasonlít a föderációs és a parlamenti rendszerhez, mint a másik kettőhöz." (*de Carreras Serra, F.* 1995 : 220)

Az államforma kérdésében megnyilvánuló politikai-jogi bizonytalanság jól nyomon követhető az *Unió állampolgárság* státuszához kapcsolódó alapjogok esetében is.

A Maastrichti Egyezmény nyolcadik paragrafus (Revista de Instituciones Europeas 1992. 1. 323-324.) mindössze öt alapjog felsorolására vállalkozik. A dokumentum a közösség valamennyi állampolgára számára:

- az Unió egész területén biztosítja a szabad helyváltoztatás és letelepedés jogát;
- bármely állam területén tartózkodik is, a helyi hatalmi szervek, valamint az Európai Parlament esetében az aktív és a passzív választójogot;
- harmadik országok területén az Unió bármely tagállama diplomáciai és konzuli testületének jogvédelmét;
- az Európai Parlament elé benyújtandó petíció jogát, s az ombudsman előtti jogvédelmet.

E szabályozás érvényesül az említett alkotmánytervezetekben is. Az Európai Parlament azt ajánlja a tagállamoknak, hogy saját alaptörvényi normáikkal egészítsék ki e rövid felsorolást. Ezen túlmenően az Európai Unió, mint integrációs szervezet és nemzetközi jogalany csatlakozott az Emberi- és Politikai-, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok 1966-os Nemzetközi Egyezményeihez. A jogok katalógusát folyamatosan bővítik a különböző egyedi ügyekben hozott, az angol precedens rendszerre emlékeztető közösségi bírósági határozatok is.⁵

Az európai állampolgár státusza tehát új politikai-jogi köteléket létesít az egyén és az Unió között.

E sajátos viszony alapjául azonban egy adott államhoz való tartozás szolgál. A föderációs jellegű kettős kapcsolat jogelméleti szempontból transzcendentális jelentőségűnek bizonyul, mivel hagyományos kategóriákkal már nem írható le. Olyan új típusú állampolgárságot jelent, amely részben már el van választva a nemzeti hovatarozástól.

Európai Unió és regionalizmus

Nem kevés fejtörést okoz a közösség és az integráció számára a Nyugat-Európa jelentős térségeiben a belső jog szempontjából kielégítően szabályozott regionalizmus konszenzusos rendezése (Olaszország, Belgium, Nagy-Britannia, Spanyolország, Franciaország, Németország). A probléma megoldását nehezíti az a körülmény, hogy a tagországok által a középszint számára biztosított jogkörök meglehetősen eklektikusak, s igen tarka képet mutat a földrajzi-területi és a közigazgatási beosztás is.

Egyre inkább erősödik ugyanakkor az a felismerés, hogy a jövő Európája (Európai Uniója) a régiók Európája lesz, s a tévedés kockázata nélkül prognosztizálható az államok alatti, illetve az államok fölötti szintek növekvő szerepe. Azaz a közösségi integráció politikai-jogi döntéseinek végrehajtásában, alakításában kulcsszerephez jutnak a területi és funkcionális középszint "közvetítő kormányzatai". Visszatér, újraeled és megerősödik tehát a civil társadalom (Pérez Díaz, V. 1987).

Az országhatárokon át- és túllépő régiók a fejlődés, a kooperáció és a nemzetköziesedés új irányát, lehetőségét és megoldásait jelentik. A középszint pontos meghatározásáról és elnevezéséről azonban mind a mai napig viták folynak, s nem alakult még ki egységes értelmezés. Felfogásunkhoz a Siofra O'Leary és José María Fernandez Martin által adott meghatározás áll a legközelebb. E szerint subállami entitáson "azon államok alá tartozó területi egységeket értjük, amelyeknek saját intézményes politikai képviselőjük van, s amelyek az adott területen normatív kompetenciával és a központi szervektől független végrehajtó szervekkel rendelkeznek" (O'Leary, S.–Fernandez Martin, J. M. 1995 : 300). Természetesen elismerjük más megközelítések jogosságát is. Ezért különösen használhatónak tartjuk az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciája által adott definíciót is (Locatelli, R. 1992).

A regionális szint szerepének és fontosságának felismerése nagy jelentőségű az Európai Unió demokratikus deficitjének leküzdése, a szerves kapcsolódás és a területfejlesztés szempontjából is. A megalapozott politikai döntések azonban egységes értelmezési, számítási és nyilvántartási szisztémát igényelnek. Erre szolgál az *Európai Unió területi statisztikai rendszere, a háromszintű NUTS* (Nomenclature des unités territoriales statistiques) kialakítása is. A makro-, a mezo- és a mikrorégiók kritériumának világos meghatározása segít feloldani az európai középszint már jelzett tarkaságából eredő értelmezési nehézségeket és hozzájárul a pluralitás egységének megteremtéséhez (Pikler K. 1994).

A régiók Európájának koncepciója, a régiók és a regionális szabályozás kérdésköre már a Maastrichti Egyezmény és az alkotmánytervezetek megszövegezése előtt felbukkant, s jelentős befolyást gyakorolt a közösség működésére. Igaz ugyan, hogy a Régiók Bizottságát a Maastrichti Egyezmény hozta létre, a Gazdasági és Szociális Bizottság konzultációs szerveként. A szubszidiaritás elve alapján azonban már 1977-től működött a középszintű, a regionális érdekek képviseletét ellátó Európai Régiók Közgyűlése, valamint az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa. Az EGK Bizottságának 1988. június 24-i határozata e szerveket beemelte az integráció intézményrendszerébe azért, hogy létrehozta az Európai Közösség Helyi és Regionális Intézményeinek Konzultációs Bizottságát. Az új fórumot tanácsadó szereppel ruházták fel, és a Gazdasági és Szociális Bizottság szakmai szerveként működtették.⁶

1957 óta összeurópai jelleggel tevékenykedett a már említett Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciája elnevezésű szervezet is, amely a kontinens huszonegy tagállamának települései és területi önkormányzatai között biztosította a közvetlen kapcsolatot. A konferencia különböző rendezvényein mindig határozottan képviselte a középszint érdekeit. Nem utolsósorban e szervezet eredményes tevékenységének is köszönhető, hogy a Maastrichti Egyezményt aláíró államok a Régiók Bizottságának létrehozása mellett döntöttek.⁷

Nem maradt tétlen az Európai Régiók Közgyűlése sem. Fokozta az EK testületeire gyakorolt nyomást, s 1990. december 6-i határozatában követelte a regionális szint intézményes részvételét az Európai Közösség döntési folyamatában. Olyan önálló alapszabállyal rendelkező Regionális Konzultatív Tanács létrehozását javasolta, amelyben

a földrész mind a százötvenkét autonóm közössége és régiója képviselve van. Az indítvány kezdetben nem örvendett nagy népszerűségnek. Az EK Bizottsága azonban támogatta a kezdeményezést. A pontot az i-re a Maastrichti Egyezmény tette fel.

A Szerződés 4., 198. A és 198. C paragrafusai önálló, ámde a Gazdasági és Szociális Bizottság konzultációs szerveként létrehozták a *Régiók Bizottságát*. Az Európai Parlament 1993. április 23-i határozata már az Unió demokratikus deficitje felszámolásának fontos tényezőjeként említi az új intézményt. A Gazdasági és Szociális Bizottság keretei között működő szervezet ugyanakkor "közvetlenül a Bizottsághoz, vagy a Miniszterek Tanácsához fordulhat, s kifejtheti véleményét. Másfelől a sajátos regionális érdekek napirendre kerülése esetén rendelkezik a kezdeményezés jogával. Külön felkérés nélkül is eljuttathatja véleményét a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz, amelynek azt továbbítania kell a Miniszterek Tanácsához, továbbá az Európai Unió Bizottságához." (*Fontaine, Pascal-Malosse, H. 1992 : 49*)

A Maastrichti Egyezményben intézményesített szervezet hatékony működését egyes vélemények szerint akadályozza a Régiók Bizottsága összetételének vegyes jellege. Nemcsak az önkormányzati közösségek, hanem a helyi hatalmi szervek is delegálhatnak küldötteket a testületbe. Ebből a szempontból az 1988-as Európai Közösség Helyi és Regionális Intézményeinek Konzultációs Bizottságához hasonlít. Az egybeesés azonban nem véletlen. Tükrözi és kifejezi a közösség tagállamainak eltérő politikai-közigazgatási szerkezetét, megoldásait. Ettől függetlenül a *tagolt regionális közép szint* fontos tényezője, nélkülözhetetlen láncszeme a régió, *nemzeti állam, európai közösség alkotta hármassztruktúrájának*.

A Régiók Bizottságának a Maastrichti Egyezmény 198. A paragrafusa alapján 189 tagja van.⁸ A testület – nevével ellentétben – nem csupán a regionális, hanem a helyi hatalmi testületek képviselőit is vállalkozik. S ez a vegyes jelleg – mint említettük – összetételében, felépítésében is kifejezésre jut. 24 hely illeti meg Franciaországot, Nagy-Britanniát, Németországot és Olaszországot. 21 Spanyolországot, 12 Belgiumot, Görögországot, Hollandiát és Portugáliát, 9 Dániát és Írországot, 6 Luxemburgot. A felsorolt államok regionális és települési küldöttekkel képviseltetik magukat a Bizottságban. Görögország és Luxemburg esetében hiányzik a közép szint. E két állam a lokális szervek képviselőit delegálja a testületbe.

A Régiók Bizottságának tagjait és helyetteseit az érintett államok javaslata alapján a Tanács nevezi ki négy évre. Mandátumuk megújítható. A Maastrichti Egyezmény 198. C paragrafusa alapján a Bizottság konzultációs és szakértői jellegű kompetenciája az Európai Szociális Alap, az oktatás, az ifjúság szakképzése, a gazdasági, társadalmi, szociális kohézió, a közegészségügy, a kultúra és más, esetenként eléje utalt kérdéskörre, ügyre terjed ki. A Bizottságban résztvevő képviselők és europolitikusok körében határozott törekvés tapasztalható a regionális és a lokális érdekképviselet intézményes szétválasztására. A kérdés megvitatása az 1996-os torinói kormányközi konferencia szervezeti reformokkal foglalkozó szekciójának egyik fontos feladatát képezi. Amiképpen az is, hogy megnyugtató válaszokat adjanak az integrációs alkotmánytervezetek négy felvetésére. Nevezetesen arra, hogy:

1. A közösségi szabályozás milyen mértékben csökkentse az állami és az önkormányzati kompetenciákat.
2. Az állami vagy az önkormányzati-regionális szintnek kell-e végrehajtania az Európai Unió rendelkezéseit.

3. Az adott állam milyen eszközökkel rendelkezik arra nézve, hogy az autonóm közösségek végrehajtsák az Unió jogi rendelkezéseit.
4. Hogyan biztosítható a regionális önkormányzatok részvétele a közösségi döntések elfogadásában.

A tagországok szintjén jelentkező megoldások – mint hangsúlyoztuk – meglehetősen eklektikusak. Az alkotmánytervezetek tiszteletben tartják a nemzeti államok szuverenitását, s a közösségi döntések végrehajtásának ellenőrzését a belső jog szférájába utalják. Ennek Nyugat-Európában hármas garanciarendszere alakult ki. Működik a kormányzati, a törvényhozási és a jogszolgáltatási biztosítékok rendszere. Ezzel párhuzamosan a Maastrichti Egyezményben az aláíró felek vállalták kompetenciájuk egy részének az Unió hatáskörébe való átadását, s érvényesül a belső mellett az Unió külső szubszidiaritásának elve is. E szerint: "Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos illetékességi körébe, a Közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően csak akkor avatkozik be, ha a figyelembe vett célok a tagállamok által megfelelően nem érhetők el, következésképpen terjedelmük vagy kihatásaik miatt közösségi szinten jobban kezelhetők." (*Tratado de la Unión Europea. Revista de Instituciones Europeas*, 1992. 1. 323.)

A szubszidiaritás azonban nem csupán a decentralizált – sőt nem elsősorban a decentralizált rendszerek politikai-jogi szerveződésének elvét, hanem sajátos társadalompolitikát is jelent. Másként fogalmazva: társadalompolitikai szempontból a szubszidiaritás teória gyakorlati alkalmazása a felsőbb szervek beavatkozásának korlátozására irányul. Sajátos demokratikus rendezőelvet jelent, mivel azt az álláspontot képviseli, illetve testesíti meg, mely szerint a kompetenciákat az állampolgárokhoz legközelebb eső helyre kell telepíteni. Különböző kormányzati szinteket és decentralizált politikai-közigazgatási struktúrát jelent, s alkalmazása a föderális vagy félföderális dimenzió megerősödését szolgálja.

E kívánatos rendszer kialakítására egyes tagállamok már komoly erőfeszítéseket tettek, s az Unió követelményeknek megfelelően alkotmányreformot hajtottak végre. Ezzel erősítették a régiók részvételét a közösségi döntésekben. Ezt tette a német parlament az 1992. december 21-én elfogadott alaptörvényi módosítással, amely a Bundesraton keresztül megteremtette az Unió döntésekben való önkormányzati szintű – a Landok bevonásával megvalósuló – részvétel lehetőségét.

A jelzett folyamatok még nem zárultak le. Az általános, unionális keretszabályozást finomabb jogtechnikáknak és politikai intézményeknek kell kiegészíteniük. Az azonban már világosan látható, hogy az egységes (nyugat-)európai alkotmánytervezetek megszületése és normarendszerének kiépülése a nemzetközi politikai viszonyok és jogfejlődés új irányainak az alapjait vetette meg. A jelzett tendenciák teljeskörű kibontakozása és érvényesülése a harmadik évezred elejére várható. A magyar alkotmányozási folyamatnak és a középszint fejlesztésével kapcsolatos elképzeléseknek számot kell vetniük ezzel a realitással.

Jegyzetek

1. Az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Egyezmény második cím G cikkelyének első bekezdése deklarálta az 1957-ben bevezetett és elfogadottá vált Európai Gazdasági Közösség megszűnését, valamint az Európai Unió megteremtését.
2. Részletesen lásd: *Alvarez Conde, E.–Arnaldo Alcubilla, E.: Criterios para la unificación electoral europea. Manuscript. Madrid, 1993;* Bodony I.: Egységesülő Európa – egységesülő választójog. *Magyar Közigazgatás*, 1994. 5. 309-315. o.; valamint: Santamaría, J.–Reniú, J. M.–Cobos, V.: Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas. *Revista de Estudios Políticos* 1995. október-decemberi 90. 13-19. o. (A továbbiakban: REP).
3. Ausztria 4, Belgium 5, Dánia 3, Finnország 3, Franciaország 10, Görögország 5, Hollandia 5, Írország 3, Luxemburg 2, Nagy-Britannia 10, Németország 10, Olaszország 10, Portugália 5, Spanyolország 8 és Svédország 4 szavazattal rendelkezik.
4. Marcelino Oreja Aguirre az európai egység eszméjének elkötelezett híve. A spanyol demokratikus átmenet egyik főszereplője. 1976. július 3. és 1980. július 8. között Adolfo Suárez González több kormányában külügyminiszteri tisztséget viselt.
5. Részletesen lásd: Rallo Lombarte, A.: Los derechos de los ciudadanos europeos. *Cuadernos Constitucionales* 1994. 5. 67-89. o.
6. Részletesen lásd: Pérez González, M.: Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea. *Revista de Instituciones Europeas* 1994. 1. 31-59. o.
7. Részletesebben lásd: Locatelli, R.: Az Európai Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Állandó Konferenciája és a régiók. *Magyar Közigazgatás*, 1992. 11. 653-659. o.
8. Az Európa Tanács 1993. december 10-11-én Brüsszelben tartott ülésén Ausztria (11), Finnország (9) és Svédország (11) csatlakozása esetén 31 fővel 220-ra növelte a Bizottság taglétszámát.

Irodalom

- Alegre-Martinez, M.-A. (1993) *Comunidades Autónomas y Derecho Comunitario Europeo*. Manuscript. Madrid.
- Alvarez Conde, E. (1993) *Criterios para la unificación electoral europea*. Manuscript. Madrid.
- Arnold, Rainer (1995) Reflexiones sobre una futura Constitución europea. *Cuadernos Constitucionales (Valencia)* 8. 17-34. o.
- Balázs I. (1995) A területi önkormányzatok feladat- és hatáskörének változásai Európában. *Comitatus*, 2. 12-22. o.
- Barrat i Esteve, J. (1993) *Los parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea*. Manuscript. Madrid.
- Bodony I. (1994) Egységesülő Európa – egységesülő választójog. *Magyar Közigazgatás*, 5. 309-315. o.

- Bogdandy, A. von (1992) Perfiles de la Europa integrada. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 15. 19-33. o.
- Bogdandy, A. von (1994) Teoría Constitucional e integración europea. Manuscript. Madrid.
- Boyce, B. (1993) The Democratic Deficit of the European Community. *Parliamentary Affairs*, 4. 458-478. o.
- Carreras Serra, F. de (1993) *Analisis del proyecto de Constitución europea*. Manuscript. Madrid.
- Carreras Serra, F. de (1995) Por una Constitución europea *Revista de Estudios Políticos (REP)* 90. 193-221. o.
- Constantinesco, V. (1995) Hacia la emergencia de un Derecho constitucional europeo? *Cuadernos Constitucionales (Valencia)*, 8. 5-17. o.
- Enyedi Gy. (1996) Magyarország regionális fejlődése 2010-ig. *Comitatus*, 2. 41-46. o.
- Az Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye 1. Alapintézmények.* (1992) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest.
- Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében. (1994) *Magyar Közigazgatás*, 5. 257-267. és 6-7. 350-364. o.
- Europa, un orden jurídico para un fin político.* (1992) Fundación Cánovas del Castillo, Colección Veintiuno, Madrid.
- Fontaine, Pascal-Malosse, H. (1992) *Las Instituciones europeas*. Ediciones RIALP, S. A. Madrid.
- Horváth Gy. (1992) Az európai integráció regionalizálódása. (Nemzetközi kapcsolatok és regionális fejlődés). *Magyar Közigazgatás*, 10. 600-609. o.
- Horváth Gy. (1995) A magyar regionális politika erős és gyenge pontjai. *Comitatus*, 6. 3-11. o.
- Izické Hedri G. (1994) Az Európai Unió intézményi és döntéshozatali rendszere. *Közgazdasági Szemle*, 7-8. 690-707. o.
- Kádár B. (1996) Cui prodest Európai Unió? *Magyar Tudomány*, 2. 153-165. o.
- Kurucsai Cs. (1996) Európai Régiók Gyűlése. *Comitatus*, 1. 43-49. o.
- Lodge, J. (1995) Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo. *REP*, 90. 221-243. o.
- Locatelli, R. (1992) Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciája és a régiók. *Magyar Közigazgatás*, 11. 653-659. o.
- O'Leary, S.-Fernandez Martin, J. M. (1995) Hacia la Europa de los regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales. *REP*, 90. 299-323. o.
- Pérez Díaz, V. (1987) *El retorno a la sociedad civil*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- Pérez González, M. (1994) Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de Construcción de la Unión Europea. *Revista de Instituciones Europeas*. 1. 31-59. o.
- Pikler K. (1994) Az Európai Unió statisztikai rendszerének magyarországi bevezetéséről. *Comitatus*, 8-9. 157-161. o.
- Rallo Lombarte, A. (1994) Los derechos de los ciudadanos europeos. *Cuadernos Constitucionales (Valencia)*, 5. 67-89. o.
- Rubio Lara, M. J. (1993) *El sistema político europeo*. Manuscript. Madrid.

- Ruiz-Navarro Pinar, J. L. (1985) El parlamento europeo: sistemas electorales de los diez y alternativas de la futura ley electoral española. *Revista de las Cortes Gnerales*, 6. 340-416. o.
- Santamaría, J.–Reniú, J. M.–Cobos, V. (1995) Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas. *REP*, 90. 11-15. o.
- Szilágyi I. (1993) Európaizálódás – Maastricht jegyében. In: *A gazdasági-társadalmi rendszerváltás folyamata és tendenciái*. VEAB, Veszprém, 127-135. o.
- Szilágyi I. (1994) Egységesülő Európa – alkotmányjogi dilemmák és távlatok. *Comitatus*, 8-9. 112-117. o.
- Szilágyi I. (1996) Az Európai Unió és Magyarország esélyei. *Comitatus*, 3. 30-36. o.
- Tratado de la Unión Europea. (1992) *Revista de Instituciones Europeas*, 1. 319-437. o.

EUROPEAN UNION: THE DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTION AND REGIONALISM

ISTVÁN SZILÁGYI

After the ratification of the Maastricht Treaty, the process of the European intergartion accelerated in political and legal sense. In 1995 Austria, Finland and Sweden joined the “Twelve”. A further expansion of the Union and deepening the co-operation among the member states is expected.

The censequences are serious organisational, political and legal-constitutional problems and conflicts and many question emerge: Will the democratic deficit of the European Union cease, can it be ceased? Will a single electoral system be created? Will the normative regulation of the Union come into being and what will it contain? How will the relationship between the national and supranational institutions develop? How will the principle of subsidiarity be asserted? How will the decision-making mechanism be modified? Will the the future single European House be organised in the form of a federation or confederation, in parliamentary or presidential system? What will the future system of regional regulation and support look like?

The members states are coming to realise that the future Europe will be a Europe of the regions, and we cannot be wrong whwn forecasting the growing importance of the levels below and above the national states. This means that in the implementation and formation of the political and legal decisions fo the community integration, the “intermediate governments” of the regional and functional medium level will have a dominant role.