

o točki, ki v največji meri zadeva vprašanje suverenosti. Če je doslej politika znala razreševati probleme, ki so se pojavljali od Rimskih protokolov naprej, bo v uresničevanju tega postulata Single European Acta naletela na doslej najtršo nalogo.

MARJAN BREZOVŠEK

Ideja evropskega federalizma

(in njen prispevek k evropski integraciji)

1. Pričujoči zapis temelji na prepričanju o pomenu federalizma za študij preteklosti, sedanjosti in prihodnosti evropske integracije (Evropske skupnosti);¹ zasnovan pa je tudi na predpostavki o pomembni vlogi idej v politiki, ki niso samo inspiracija za delovanje posameznikov in skupin, ampak tudi stalen vir razprav o ciljnih politične aktivnosti in strategijah za njihovo uresničevanje. Ideja federalizma je legitimna sestavina evropske tradicije in ustrezno zdravilo za instrumentalizem, ki je tako značilen za pragmatični »intergovernmentalism«² neodvisnih držav (brez stvarnega duha nastajajoče organske celote).³ Čeprav je ob takšnem prevladujočem konceptu realnih odnosov ideja federalizma zbledela, v teoretičnih spisih pa zapostavljena ali pozabljena, ji ne gre odrejati kontinuitete v političnem razvoju evropske integracije, s potrebo po institucionalizaciji tesnejših medsebojnih odnosov med državami (članicami evropske skupnosti) pa tudi prihodnosti.

Če je klasični federalizem nastal tudi kot nadomestek, substitut za nacionalno državo (enotnost), pa je evropski federalizem (in danes tudi t. i. »novi federalizem«) usmerjen k preseganju nacionalne države, oz. nemoči centraliziranih in birokratiziranih držav, da rešujejo sodobne probleme razvoja.³ Evropske federacije in federalizma ne bi smeli reducirati na funkcionalne asociacije, s skromno redukcijo nacionalne suverenosti in oblikovanjem nadsocijalnih institucij na omejenem ekonomskem in tehničnem področju. Federalizem mora zajeti tudi druga področja, ki jih nacionalna država ne more več učinkovito izvrševati (obramba, zunanja politika, ekonomija, finance itd.). Takšna celovita politična integracija pa seveda vključuje tudi skupno politično oblast, kar pomeni v še nedokončanem procesu zapleteno situacijo rivalskih struktur (soobstoje oblasti).

Federalizem je sestavina in temelj boja za doseganje politične Evrope, zanjo pa je značilen premik od funkcionalizma k konstitucionalizmu.⁴ Federalizem je docela racionalen, logičen pristop k zadevam skupnosti in evropski integraciji, obravnava njene federalne dediščine pa je pomembna ne samo zato, ker je bila zapostavljena, ampak predstavlja tudi bistveno legitimacijo sodobnih federalnih idej in strategij.

2. Kdaj se je ideja o evropskem federalizmu sploh pojavila? Edouard Bonnefous v svojem delu, posvečenem zgodovini evropskih idej, opisuje avtorje prvih

¹ Novejša študija, ki proučuje to povezanost je M. Burgess, *Federalism and European Union*, London, 1989.

² Binarno naravo evropske konstrukcije poudarja npr. Ch. Tugendhat, *Making Sense of Europe*, London, 1986, str. 71.

³ Gl. takšno analizo: J. Pinder, *European Community and nation-state: a case for a neo-federalism*, *International Affairs*, vol. 62, No 1, Winter 1985/6, str. 41–54.

⁴ Gl. G. Smith, *Politics in Western Europe*, 5 ed., Aldershot, 1989, poglavje 10: Political Integration, str. 284–308.

načrtov za evropsko unijo kot »zgodnje federaliste«. ⁵ K njim se prištevajo npr. Pierre Dubois (14. stol.) s svojo zahtevo po »krščanski republiki v Evropi«; Antoine Marin (15. stol.) z nasvetom kralju Češke po vzpostavitvi »skupščine plemičev« s skupnim proračunom in armado združeno proti Turkom, s sistemom arbitraže in vzajemno pomočjo; Emeric Crucé (17. stol.) s svojo zahtevo po vzpostavitvi Svetovnega zbora s papežem na čelu; Sully z zahtevo po »krščanskem svetu«, ki bi ga sestavljali delegati posameznih držav, njegove odločitve pa bi vsi priznavali kot veljavne. Kot »federalne načrte« priznavajo avtorji še – Essay Towards the Present nad Future Peace of Europe, Williama Penna (1693), *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Abbé de Saint-Pierra (1713) in *De la Réorganisation de la Société Européenne*, Comte de Saint-Simona (1814). ⁶

Čeprav je te načrte s strogo opredelitvijo federalizma s strukturnega in ustavnega vidika težko imenovati federalistične po naravi, pa je s filozofskega (političnega) vidika odgovor prej lahko pozitiven. Federalizem namreč ni fiksna točka, ampak tendenca, ki ni niti unitarna niti separatistična. Po Aristotlovi terminologiji je mediana med tema dvema poloma in s tem njuno nasprotje. Vprašanje natančnosti pa se postavlja tudi z vidika absolutne nacionalne suverenosti. Po C. Friedrichu, ki preučuje federalizem kot proces, namreč ta z njo ni združljiv, zato so ti načrti »meddržavnega sodelovanja«, in ne federacijski. ⁷ Tako bi se bilo mogoče strinjati z Denis de Rongementom, ki je zapisal, da sta samo dva misleca federalizma, ki sta res zavrnila nacionalno suverenost – Pierre Joseph Prondhon in Emmanuel Kant. Zato bi po njegovem mogli zgolj ta dva šteti za predhodnika evropskega federalizma. ⁸ Po drugi strani pa lahko rečemo, da se evropski federalizem ni začel, vse dokler ti izolirani načrti niso bili podprti z javnim mnenjem, množičnimi mediji, elitami, političnimi strankami in postali konkreten program. To pa se je zgodilo šele v 20. stoletju z vsemi drastičnimi posledicami nasprotja med idejo Evrope in ideologijami nacionalnih držav, ki ljubosumno čuvajo svojo suverenost in ne sprejemajo za dolgo enotnosti, vsiljeno s silo.

3. Evropske države niso nudile svojim državljanom varnosti in napredka med leti 1914 in 1945. Mnogi britanski avtorji so krivdo pripisovali nacionalni suverenosti. H. Laski je tako 1933. leta zapisal, da »dokler ne priznamo, da je soodvisnost ekonomije nezdržljiva s sistemom političnih enot, ki ne prenašajo odnosov s to neizbežno enotnostjo, bodo ostali nedotaknjeni glavni vzroki vojne«. ⁹ Lionel Robbins je l. 1939 pisal, da je anarhična politična organizacija sveta bolezen naše civilizacije in zagovarjal evropsko federacijo, tudi kot ozdravitev demokracije. ¹⁰ 1940. leta pa je Ivor Jennings napisal knjigo *A federation for Western Europe*, ki je afirmirala idejo, da naj bi mednarodno anarhijo zamenjala mednarodna vlada. ¹¹ Mnogi pisci, ki so delali v okviru posebnega Union Research Instituta, so producirali predloge za povojno evropsko federacijo (Britanije, Francije in demokratične Nemčije) s federalno zakonodajo, izvršno oblastjo in sodstvom, armado, ekonomijo in davki, ki se nanašajo neposredno na evropske državljane. Spomladi 1940. leta je imelo to gibanje javnega mnenja s Federalno Unijo, ki naj bi skrbelo za promocijo ideje – 10.000 članov in podporo časnikov. 16. junija je Churchill celo predla-

⁵ E. Bonéfous, *L'idée européenne et sa réalisation*, Paris, 1952; B. Barthalay, *Le fédéralisme*, Paris, 1981, itd.

⁶ P. Gerbet, *Le processus d'union européenne*, Paris, 1965.

⁷ C. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968.

⁸ Denis de Rongement, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Paris, 1961.

⁹ H. Laski, *A Grammar of politics*, London, 1948, str. 587.

¹⁰ L. Robbins, *The economic causes of war*, London, 1939.

¹¹ W. I. Jennings, *A federation for Western Europe*, Cambridge, 1940, str. 1.

gal Francosko-britansko unijo s skupnim državljanstvom in skupno eksekutivo, ki pa jo je francoski kabinet zavrnil in sklenil premirje s Hitlerjem.

Ideja federalizma je bila s tem pozabljena, pač pa se je potem nadaljevala na celini, se kalila v odporiškem gibanju in potem širila. A. Marc in Denis de Rongement sta tako 1945. leta med drugimi že predlagala izdelano doktrino evropske zveze, prav tako pa so nastala številna gibanja in skupine pritiska. 1948. leta je bilo v Franciji 17 evropskih federalnih skupin s po 50 do 4.000 članov, ki so izoblikovale t. i. Federalno listino, ki je bila publicirana 1963. leta. Robert Pelloux je poskušal obrazložiti to izredno širitev federalne ideje v povojni Evropi s tremi vzroki:¹²

a) s splošnim občutjem, da centralizirane demokracije v Evropi niso uspele, v povezavi z občudovanjem ameriškega in švicarskega modela;

b) z razvojem federalne zamisli, ki je prvič podprta s skupinami pritiska;

c) z obiljem predlogov in knjig v tem zares federativnem razdobju v 50. letih.

Glavna dela o tej temi vključujejo v tem obdobju zlasti *Federativno revolucijo* (1948) in *Načela federalizma* (1948) A. Marca in dela Denisa de Rougementa.¹³ Nastale so tudi številne periodične publikacije (npr. *Fédération*).

4. Prve stopnice k opustitvi idej Bodina in Machiavellija so federalisti videli v Organizaciji evropskega gospodarskega sodelovanja (Marxhallov plan) in drugih institucijah medvladnega sodelovanja, ki pa niso predvidevale nadnacionalne oblasti. Zato so bili tudi rezervirani do njih. S teoretičnega vidika so federalisti zavrnilo funkcionalistične teze, postavljene v delu D. Mitranya *A Working Peace System*, ki je to obliko integracije opredelil kot »unijo s skupno, toda omejeno dolžnostjo partikularnega delovanja«. ¹⁴ Federalisti so smatrali, da ni mogoče razlikovati med socialno-ekonomskim in političnim združevanjem. S praktičnega vidika pa so opozarjali, da organizacija, ki sloni zgolj na kooperaciji, postane prej ali slej nemočna, zato je potrebno institucije (kot je bil Svet Evrope) transformirati v federalne.

Nadnacionalna avtoriteta je bila izpostavljena 1950. leta z Evropsko skupnostjo za jeklo in premog. Nadnacionalnost je bila opredeljena takole: je hibrid administrativnega sistema s federalnimi, konfederalnimi in mednarodnimi značilnostmi, dvojno volilno proceduro (soglasje in večina) in določeno jurisdikcijo deloma avtonomnih skupnih organov nad državljani držav – članic. To je organizacija *sui generis*. S praktičnega vidika so to federalisti ocenili kot zelo zadovoljivo (razvoj svobodne trgovine, zaton nacionalizma, francosko-nemška sprava itd.). S teoretičnega vidika pa so federalisti zavračali neofunkcionalistične teze, utemeljene na nadnacionalnosti na ozkem področju (ni čelnih konfrontacij z nacionalno politično oblastjo, ampak vrsta manjših konfliktov in kompromisov). ¹⁵ Neofunkcionalistične teze opredeljujejo proces mednarodne integracije kot proces stopnjevanje politizacije, s katero politični subjekti prenašajo svojo lojalnost k centralno neodvisni organizaciji; ta proces se začenja z integracijo gospodarskega področja in se postopoma širi in spreminja v politično skupnost. Federalisti so seveda za alternativni, oziroma čisti federativni model (takojšnjo celovito politično unijo), ker ne verjamejo v dinamiko ekonomske integracije in avtomatičen prehod in razvoj v politično skupnost. Razvoj skupnega trga ni čisto potrdil pesimizma federalistov (ekonomski napredek), niti ni mogoče govoriti o kakšni moralni superiornosti katerega

¹² R. Pelloux, *Le federalisme Européen*, v: *Le Fédéralisme*, Paris, 1956, str. 361–371.

¹³ Gl. G. P. Gouzy, *Alexander Marc et le fédéralisme*, Lausanne, 1976.

¹⁴ D. Mitranya, *A Working Peace System*, London, 1946, str. 146.

¹⁵ Gl. W. Hallstein, *Europe in Making*, London, 1972; J. Lodge, *European Union*, London, 1986.

od obeh modelov. Vsekakor pa obstaja razlika med integracijo na gospodarskem področju in integracijo na drugih področjih (bolj delikatnih in kontroverznih): diplomatskem, vojaškem, izobraževalnem, denarnem itd.). Transformacija v »vlado Evrope«, opustitev koncepta nacionalne suverenosti in oblikovanje politične skupnosti je nedvomno zapleten in dolgotrajen proces. Oba modela sta bila vse-skozi prisotna, najvidnejša predstavnik in zagovornik pa – funkcionalističnega J. Monnet, drugega pa A. Spinelli.¹⁶

5. Seveda pa tudi med federalisti ni bilo enotnih mnenj. Tako so eni zagovarjali minimalistično, drugi pa maksimalistično strategijo. Prva izhaja iz federalnega sporazuma (pogodbe) in vključuje federalna pogajanja in večfaznost oblikovanja federalne Evrope, druga pa zahteva takojšnjo vzpostavitev federalnih institucij, z ustavo in referendumom o njej. Bolj pomembna je druga razdelitev, ki je federaliste razcepila na Hamiltonovce in Proudhonovce.

Po 2. svetovni vojni je bil evropski federalizem animiran in inspiriran zlasti v Franciji z revoltom proti jakobinski centralizirani državi. Inspiracijo je predstavljala Tocquevillova kritika monarhične in revolucionarne centralizacije, liberalizem, komuna, socialni katolicizem, personalizem in revolucionarni sindikalizem. Morda je bil Proudhon glavni inspirator teh pol-anarhističnih, pol-federalističnih trendov.¹⁷ A. Marc je tako proklamiral integralni federalizem kot totalno transformacijo societalnih struktur, z zanikanjem legitimnosti nacionalne države, poudarjanjem socialnega korporativizma namesto parlamentarnizma in zasnovi družbene strukture na mutualizmu, pogodbi, ekonomski decentralizaciji itd.

Nasprotno pa Hamiltonovci (npr. italijanski federalisti Spinelli, Albertini) niso zainteresirani za probleme evropske družbe in zavračajo integralni federalizem. Zahtevajo federalno državo (demokracijo) in aplicirajo federativne ideje na organizacijo Evrope same, ne pa na gospodarstvo, komune, sistem izobraževanja itd. Spinelli je že leta 1957 objavil Manifest evropskih federalistov.

6. Posebno vprašanje, ki je zanimalo federaliste, je bilo: kateri model naj bi izbrali za oblikovanje evropske federacije? Odgovora sta bila dva: na eni strani so bile to izkušnje obstoječih federativnih držav (Združene države Evrope po vzoru Švice in ZDA), ali pa radikalno »drugačen« pristop, s posebno postopno gospodarsko integracijo. Mnogi federalisti so gledali na ZDA in Švico kot idealen primer za evropsko federalno državo, nekateri politologi pa so to zavračali. Max Beloff¹⁸ je tako pripomnil, da so imele ameriške kolonije skupno kulturo, etnični izvor, jezik in religijo, v Evropi pa so jezik, sistem vladanja, ideologija, filozofija življenja itd. bistveno različni; ameriške kolonije so se razvile v orbiti Velike Britanije (enega političnega pola), kar ni primer v Evropi; prav tako so razlike v motivu združitve: ameriške države so se združile iz obrambnih, evropske pa iz ekonomskih razlogov itd. D. Sidjanski¹⁹ je k temu dodal, da se je Evropa razvila v sistem etabliranih nacij, visoko strukturirane družbe in starih režimov, medtem ko so bile obstoječe federalne države vzpostavljene na nižji stopnji ekonomskega razvoja. Seveda pa ne gre zanemariti tudi nekaterih podobnosti med Švico in Evropo, npr. velike religiozne, etnične, kulturne različnosti (Švica bi bila lahko mikrokozmos Evrope).

Drugi federalisti so predlagali sprejem bazične strukture Evropske gospodar-

¹⁶ Gl. M. Burgess, isto, poglavje: Jean Monnet and Altiero Spinelli: *The Two Faces of Federalism*, str. 43–63.

¹⁷ Takšen federalizem je razvil še zlasti H. Brugmans, *Le fédéralisme contemporain*, Leyde, 1963.

¹⁸ M. Beloff, cit. po I. Greilsammer v: *Federalism and Political Integration*, London, 1984, str. 117.

¹⁹ D. Sidjanski, *Dimensions Européennes de la Science Politique*, Paris, 1963, str. 122.

ske skupnosti kot modela za evropsko federacijo, s postopno krepitvijo in preraščanjem organov v konfederalne in federalne aranžmane. Gre torej za dva modela: model skupnosti in model federalne države.²⁰ Obnovitev interesa za slednji model je sledila sprejetju odločitve, da naj bodo volitve v Evropski parlament na podlagi splošne volilne pravice. Ideja federalistov je utelešena v odporu do suverene nacionalne države in tako tudi v krepitvi institucij skupnosti, prerazdelitve pristojnosti med organi Skupnosti in spremembah v načinu določanja organov Skupnosti; sodišče Evropske skupnosti je pristojno tako za države članice, za organe Skupnosti kot tudi za posameznike, s čemer se oblikuje nov pravni red. Federalno podobo Skupnosti dopolnjuje tudi neodvisen davek Skupnosti, davek na dodano vrednost, ki ga ne plačujejo države članice, temveč neposredno pripadniki Skupnosti. Z Enotno evropsko listino, ki je začela veljati leta 1987, se tako postopoma presega delitev na idealističen in realističen pristop k evropski integraciji.

7. Prispevek federalizma k evropski integraciji je v zagotavljanju varnosti in obrambe, gospodarstva (velik trg), odpravljanju regionalnih razlik, razvoju etničnih manjših in zavarovanju pravic (državljanov in različnih manjšin). Federalizem zagotavlja po eni strani enotnost, po drugi pa omogoča kulturno različnost; pogoj zanj je razvoj »evropskega duha«, evropske politične kulture.²¹ Pri tem ne gre zgolj za odpravo ovir, ampak tudi za pozitivno integracijo. Spremembe v političnem obnašanju in lojalnosti pa seveda ovirajo številni elementi, npr. prebujanje nacionalizma v ekstremnih oblikah, hegemonija večjih držav nad manjšimi, antiuniversalistične težnje revnejših delov, osamosvajanje in pritisk držav z evropskega Vzhoda itd. Vendar pa je nacionalne in teritorialne konflikte mogoče reševati edinole s federalizmom; brez njega ni možna nova ureditev Evrope. Znana pa je tudi alternativa.

ANDREJ KUMAR

Evropski procesi integriranja – zakaj in kako?

Prispevek temelji na tezi o prevladi ekonomskih razlogov nad političnimi v večini procesov sodobnega institucionalnega sodelovanja in povezovanja držav. Tezo bomo skušali utemeljiti z nekaterimi dejstvi ob upoštevanju izkušenj držav članic Evropske skupnosti (ES). Skladno s tezo bomo skušali nakazati smeri razvoja različnih možnih povezav Jugoslavije in (ali) republike Slovenije z ES oziroma drugimi evropskimi integracijami.¹ V preteklih dvajsetih oziroma petindvajse-

²⁰ D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, London, 1970, str. 26.

²¹ Pri tem je treba opozoriti še na »notranje« pojave decentralizacije v posameznih državah, ki niso v nasprotju s federalizacijo, in na Evropo regij.

¹ V Evropi obstoje formalno tri ekonomske integracije, ki so jih države članice ustanovile z medsebojnimi sporazumi. Evropska gospodarska skupnost (EGS – 1958), ki je sestavni del Evropske skupnosti (ES), uveljavljene s sprejetjem skupnega Evropskega akta (Single European Act, podpisan februarja 1986, uveljavljen 1. 7. 1987), je vsebinsko najzahtevnejši tip ekonomske integracije. ES razvija *ekonomsko unijo*, kar pomeni, da bo iz gospodarsko in politično samostojnih (12) držav nastal nov ekonomski prostor s skupno ekonomsko politiko, skupno zakonodajo, skupnim denarnim sistemom itd.

Evropsko področje svobodne trgovine (EFTA – 1959) je dokaj skromna oblika državnega ekonomskega integriranja.