

Dr. habil. DÖMÖK Csilla

egyetemi docens

PTE Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar

associate professor

University of Pécs

Faculty of Arts and Social Science

email: csilladomok@yahoo.de

**FÖDERALIZMUS ÉS SZUBSZIDIARITÁS AZ
EURÓPAI UNIÓBAN**

**FEDERALISM AND SUBSIDIARITY IN THE
EUROPEAN UNION**

ABSTRACT

Nowadays, federalism and subsidiarity have become the watchwords of the political discourse around European integration and its further development. Both are used to oppose the dreaded centralism of the European Union and to prevent the undermining of the competences of the member states. On the other hand, they reject federalism and sovereignty because it could open the door to a further strengthening of the European Union at the expense of the sovereignty of the Member States. Despite different conceptual interpretations and the resulting frontal positions, what have in common is that they differ from the path on which European integration is moving forward, in which competences are transferred from the Member States to the European Community, even if European unity is generally recognised. Behind the conceptual façade lies first of all the traditional explanation of the organisational division and division of competences between the Community and the Member States.

Kulcsszavak: centralizmus, kompetencia, integráció, európai egység, szubszidiaritás

Keynotes: centralism, competence, integration, European Unity, subsidiarity

1. Föderalizmus versus szubszidiaritás

Manapság a föderalizmus és szubszidiaritás az európai integráció körüli politikai diskurzus és az integráció továbbfejlesztésének jelszavaivá lettek. Mindkettőt arra használják, hogy szembeszálljanak egyrészt az Európai Unió rettegett „centralizmusával” és kivédjék a tagállamok illetékességének aláásását. Másrészt visszautasítják a föderalizmust és szuverenitást, mert kaput nyithat az Európai Unió további erősödésének a tagállamok szuverenitása kárára. Az eltérő fogalmi értelmezés és az ebből adódó frontállások ellenére mindkét táborban közös az, hogy eltérnek attól az irányvonalától, amelyen az európai integráció jelenleg tovább halad – amelyben a kompetenciákat a tagállamokról az Európai Közösségre ruházzák át, még ha az európai egységet általánosan el is ismerik. A fogalmi homlokrat mögött elsőként a Közösség és a tagállamok közötti szervezeti felosztás, és kompetencia-megosztás tradicionális magyarázata rejtőzik. Nyilvánvalóvá válik ugyanakkor egy új komponens is, amely további dimenziót kölcsönöz a kérdés megvitatásának, azaz a tagállamok belső struktúrájának a kérdése, különös tekintettel azok, tartományokba, régiókba és kommunákba történő tagolódására az Európai Unión belül. Az európai integráció problematikáját kezdetektől a tagállamok gazdasági vagy politikai együttműködésének, a nemzetközi vagy szupranacionális közösségi struktúra, a nemzetközi jogi-konföderális vagy államjogi-föderális berendezkedés egymással versengő koncepciói határozták meg. A 80-as évekig sikerült, a különböző elképzeléseket az „Európai Unió” célja alatt egyesíteni, amely ugyan általánosságban a tagállamok szorosabb összetartozására irányult, részleteiben azonban nyitva hagyta, hogy ennek egy erőteljesebb koordináció vagy integráció révén kell megvalósulnia.¹ A 80-as évek közepétől azonban elkezdett felbomlani a formális kompromisszum, amikor már kirajzolódott az Európai Unió konkretizálása és már nem lehetett kitérni a versengő koncepciók közti választás elől. Különösképpen az Európai Tanács ünnepélyes nyilatkozata az Európai Unióról (1983) és az Európai Unió megalakulásának az Európai Parlament által kidolgozott tervezete (1984) adtak impulzusokat. Az Egységes Európai Okmánnyal (1986) végül a közösségi jogban is lefektették az Európai Unió céljait. Habár az Egységes Európai Okmány egyébként túlnyomórészt az elért integrációs állapot konszolidációjára és a belső piac létrehozásának megerősítésére korlátozódott, ezzel az európai integráció megújításának alapkövét helyezték el. A gazdasági- és valutaunió meg-

teremtése valamint a politikai unió kialakítása során², ennek megfelelően már nem csupán az ehhez szükséges és alkalmas egyes szabályozásokról volt szó, mint a korábban a Közösség szerződéseinek kiegészítése során, hanem egyúttal a megvalósítandó Európai Unió kialakításának általános elveiről.

A tagállamok többé már nem zárt egységnek bizonyultak, hanem transzparensnek mutatkoztak a tartományok, régiók és közösségek szerinti adott tagozódásukban. A dualista irányultság következképp utat engedett a többdimenziós orientációnak az Európai Unió kialakításakor. A föderalizmus és szubszidiaritás mint az integrációval kapcsolatos magyarázatok kristályosodási pontjaiként használt fogalmak egyértelművé teszik, hogy az európai integrációt új alapokra kell helyezni. A tagállamok egyes kompetenciáinak a Közösségre történő egydimenziós átruházásához egy átfogó, egységes koncepcióra van szükség, az Európai Unióval létrejövő közösség szervezeti, hatásköri rendszeréhez, általános rendezőelvek segítségével. Az, hogy a föderalizmus és szubszidiaritás fogalmi képesek-e és milyen mértékben képesek teljesíteni az ilyen rendezőelvekkel szemben támasztott követelményeket, kérdésesenek tűnik az integráció eltérő értelmezése miatt. A kétélyeket erősíti továbbá az is, hogy a szubszidiaritás elve ugyan az Európai Unióról szóló szerződés révén nyomatékosan szerepel a közösségi jogban, a föderalizmus fogalmát azonban tudatosan kihagyták a szerződés szövegéből. Hogy milyen kifejezőerővel bír a föderalizmus és a szubszidiaritás az Európai Unió közösségi joga és struktúrája szempontjából, részletesebb vizsgálódást igényel. Ehhez a továbbiakban elsőként általánosságban tisztázni kell a föderalizmus és szubszidiaritás fogalmát és szerepét, ezt követően pedig azt kell megállapítani, hogy ezek a jelenlegi szerződés-jogban milyen formában jelennek meg és végül az uniós jogban rejlő jogi tartalmukat és rögzítésüket kell vizsgálni.

2. Föderalizmus mint rendező és jogi elv

A föderalizmus egy ragyogó és problematikus fogalom,³ amit eltérő tartalommal használunk különböző összefüggésekben. Általában véve egy tagolt közösség rendezőelvét értjük alatta, amelyben az önálló egységek egy átfogó egészszé kapcsolódnak össze. Ez létrejöhet akár a korábban különálló egységek összeolvadásával, akár az előzőleg differenciálatlan egységek felosztása révén. A föderalizmus ennek megfelelően – címkeként – sokféleséget jelent az egységben. Lényeges ugyanakkor az egyes részek és az egész

önállósága, mindamelllett, hogy ezek egyidejűleg egymással összekapcsolódnak. Önállóság és összekapcsolódás nem abszolút, hanem – egymásra vonatkozó – relatív nagyságok.

A föderalizmus tehát ezáltal az unitarizmus/centralizmus és partikularizmus/szeparatizmus között áll, melyeknek az a céljuk, hogy az egységek beolvadjanak az egészbe ill. az egész önálló egységekre bomoljon fel. Ebben az értelmezésben a föderalizmusnak az egész és az egységek közötti egyensúlyt kell létrehoznia és megőriznie. Egyes értelmezések szerint irányulhat a föderalizmus az egység ill. a sokféleség megerősítésére. Ez magyarázza az Európai Unió föderális struktúrájával szemben tanúsított eltérő viszonyulást, amit például a német tartományok helyeselték, az Egyesült Királyság azonban elutasított, mert vagy több sokféleség vagy több egység kapcsolódik össze. A 18. századi alkotmányozás megítélésétől eltérően a föderalisták és föderalista-ellenesek nem állnak szemben egymással az Európai Unióról szóló jelenlegi vitában, hanem egy oldalon vannak. A föderalizmus mint politikai rendező elv vonatkozási pontja az állam – egyrészt az egyes részekből álló belső szerkezetét tekintve, másrészt a többi államhoz fűződő viszonyából adódó extern szerkezete tekintetében. E szerint különbséget kell tennünk állami (nemzeti) és államok közötti (nemzetközi) föderalizmus között.⁴ Ezt a kettéosztást, ami az államjogi és nemzetközi jogi nézet közötti hagyományos dualizmusnak felel meg, egyre inkább kiegészíti egy államokat átfogó (transznacionális) föderalizmus, amely a politikai közösségre vonatkozik, amit – mint ahogy főként az Európai Uniót – már nem értelmezhetünk a dualista fogalmi eszköztár segítségével. A föderalizmus mint állami (nemzeti) rendező elv az állam belső tagozódására irányul. Ennek révén ellentmondásban van az egységállammal, amelyet az ókor óta államideálnak tekintettek és ami az abszolutizmusban érte el jellemző formáját.⁵ A szuverenitás és a hatalmi erő csak az egységállamot illeti meg és oszthatatlan. Kifelé és befelé egyaránt zárt egységet mutat, amely következményeként az összes hatalmi erőt egy kézben egyesíti.⁶ Az állam gyakorlata mindazonáltal nem felel meg ennek az állam-ideálnak. Már az abszolút uralkodó sem volt képes arra valós okokból, hogy saját maga gyakorolja a teljes uralmat. Az egységállam ideáljának az abszolutista szuverenitás dogma révén történő kicsúcsosodása új jogi szemléletmódot tett lehetővé az állam kialakításánál.⁷ Az állam egységének megőrzése érdekében elegendő, hogy az állam rendelkezzen a legfőbb belső hatalommal, hogy biztosítsa az uralom elengedhetetlen ellentmondás-mentességét. Nem tűnt azonban szükségszerűnek, hogy a teljes államhatalom

egy kézben egyesüljön.⁸ A differenciált államfelépítéshez vezető út ezáltal tehát ki volt egyengetve. Az állam nem csupán monolitikus egységként, hanem önmagában tagozódó szervezetként volt értelmezhető és megvalósítható. Általában fokozatosan alakultak ki a dekoncentráció, decentralizáció és a szövetségi állam jogi kategóriái.

Az állam felosztását és a szervezeti egységeket, amelyek egymáshoz képest mellé- vagy alárendeltek lehetnek, (horizontális ill. vertikális dekoncentráció) dekoncentráció jellemzi, ugyanakkor ezek az állami egységek, egységes jogi személyiséggel rendelkezők maradnak.⁹ Egy másik értelmezésben föderalizmus alatt a hatalom teljes megosztását értjük a legiszlatív, exekutív és judikatív szervezetek között. A fogalom azonban többnyire szűkebb értelemben a közigazgatási rendszer különböző hatóságokra történő szervezeti felosztására korlátozódik.¹⁰ Decentralizáció ezzel szemben az állam szervezeti egységekre történő felosztását jelenti, amelyek ugyan szintén mellé- és alárendelt viszonyban állhatnak egymással (horizontális ill. vertikális decentralizáció), ugyanakkor az állam jogi személyiséggel szemben saját jogi személyiséggel bírnak és csupán az állam felügyelete alatt maradnak meg. Ennek megnyilvánulási formái a közszféra testületei, intézményei és az alapítványok, főként a települések és régiók önkormányzati testületei.¹¹ A szövetségi állam végül az állam olyan szervezeti egységekbe történő felosztását jelenti, amelyek saját maguk is állami karakterrel rendelkeznek, vagyis egy (tag) államokból összetett állammal rendelkeznek.¹² Példa erre Németország, az Amerikai Egyesült Államok vagy Svájc. Míg a dekoncentráció az állam kizárólagos jogi személyiségén belüli felosztására korlátozódik, a decentralizáció további jogalanyokat ad hozzá az állam jogi személyiségéhez, amelyek az állami feladatok egy részét önállóan, még ha állami felügyelet mellett is gyakorolják. Ezt az önálló feladatgyakorlást az állam szemszögéből közvetett államigazgatásként, az önálló jogalanyok szempontjából pedig közvetlen önkormányzásként (jogi értelemben)¹³ lehet nevezni, amely autonómiává válik, amennyiben a jogalkotás illetékességét is magában foglalja a feladatgyakorlás.¹⁴ A szövetségi államban az önálló jogalanyok önálló állami hatalommá erősödnek. Ezzel mindazonáltal még nem oldottuk meg a szövetségi állam és a – területileg – decentralizált egységállam közötti megkülönböztetés kérdését, mivel az állami feladatellátás mindkettőben az (össz-)állam és az önálló jogalanyok között van felosztva. A megkülönböztetés mérvadó kritériumát nem a tagállamok államiságában találhatjuk meg, mert ezáltal megszűnne a szövetségi állam és az állam-szövetség közötti különbségtétel, amely

szintén államokból áll. Az elhatárolás nem történhet kvantitatívan sem az önálló jogalanyok ill. tagállamok állami feladatgyakorlásban történő – csekélyebb vagy nagyobb – részvétele alapján, mivel ez az arány folyamatosan emelkedhet vagy éppen csökkenhet, anélkül hogy mindeközben átlépné a területileg decentralizált és tagállamok által ellátandó feladatok között húzódó egyértelmű választóvonalat.

Végül csak egy formális differenciálás kínálkozik alkalmasnak, amely az állam felosztásának jogi garantálását célozza meg. Ahhoz hogy ezeket a közös jellemzőket valamint eltéréseket fogalmilag megfelelő módon értelmezzük, ugyanakkor ne önkényesen mellőzzük, szűkebb értelemben (szövetségi államiság) és tágabb értelemben (decentralizáció, dekoncentráció) vett föderalizmusról beszélhetünk mint állami (nemzeti) rendezőelvről.¹⁵ Föderalizmus mint államok közötti (nemzetközi) rendezőelv az államok közötti kapcsolatra irányul, amely mint saját nemzetközi jogi személyiség a résztvevő tagállamok viszonyaihoz társul. Tágabb értelemben valamilyeni nemzetközi jogi szinten lévő szervezett állam-kapcsolatot (nemzetközi [államok közötti] rendezőelvet) értünk ezalatt, szűkebb értelemben az úgynevezett államszövetséget. Egy általánosan elismert, élesen körülhatárolható választóvonal ugyan nem alakult ki a két kategória között és ez nem is tűnik szükségyszerűnek, hiszen mindkettő a nemzetközi jog szabályozásai alá esik. Sokkal fontosabb jelentőségű azonban a szövetségi államtól való elhatárolás, mivel ebben az államjogi szabályozás a mérvadó. Mint ahogy a szövetségi állam és a területileg decentralizált egységállam differenciálása esetében is a szövetségi állam és az államszövetség közötti különbség mérvadó kritériumát nem lehet sem az állami feladatgyakorlás kvantitatív aránya, sem materiális jegyek alapján meghatározni, mint például a cél meghatározása, időtartam, vagy a szervezet struktúrája jellemzői szerint, mivel ezek az ismérvek mindkét viszony esetében azonos módon fennállhatnak. Az állami (nemzeti) és államok közötti (nemzetközi) föderalizmus hagyományos megjelenési formái az államjog és nemzetközi jog közötti szigorú kettősségre irányulnak. A kettős felfogás elfedi ugyan a föderalizmus általános jelentését mint átfogó (transznacionális) rendezőelv. Ennek megfelelően a föderalizmus hagyományos sajátosságai mint dekoncentráció, decentralizáció, szövetségi állam vagy államszövetség megjelennek az egységállam és az önálló egyes államok közötti kontinuumban, amelyek nem kizárják, hanem kiegészítik egymást kölcsönösen és egymás mellett képesek megmaradni. A vonatkozási pont nem a (szuverén) állam, hanem a tagozódó közösség, amely az állam- és nemzetközi jog közötti dualizmust hidalja át és és egyidejűleg mindkét jogterületben gyökerezik.¹⁶ „Sokféle-

ség az egységben” politikai rendezőelveként a föderalizmus a egyfelől a partikuláris és szeparatista tendenciák, másrészt az unitarista és centralista tendenciák keresztüzében áll.

Unitarizmus és centralizmus a nagyobb egységre, a partikularizmus és szeparatizmus pedig inkább a sokféleségre irányul, mely során a centralizmusnak és szeparatizmusnak¹⁷ végül meg kell szüntetnie és egy egységállammal ill. teljesen önálló egyes államokkal kell pótolnia a közösség szerkezetét, az unitarizmusnak és partikularizmusnak ezzel szemben csak egyik vagy másik irányba kell változtatnia azt. A sokféleségre irányuló tendenciák okai főként valódi adottságok lehetnek, mint például regionális, lokális, etnikai, nyelvi, vallási vagy történelmi sajátosságok. Ezek normatív jellegűek lehetnek, például a pluralizmus, participáció, polgár-közelség, hatalommegosztás, transzparencia vagy a versengés utáni vágy által vezéreltek. A sokféleség mindazonáltal hátrányokat is rejt magában, mint a nehézkes intézkedés és a döntéshozatal eljárásainak lassúsága, haszonlesés és obstrukció az egésszel szemben vagy kizárás és gyűlölködés a kívülállókkal szemben. Az egységgé válás tendenciái visszavezethetők úgyszintén való adottságokra, mint például a közlekedési- és kommunikációs viszonyok, gazdasági tényezők vagy közös értékrendek. Továbbá normatív okokra is visszavezethetők, példaként említsük az egyenlő jogok és életfeltételek itánti igényt, a mobilitás vagy az egymással való találkozás és információcsere iránti igényt a gazdasági, kulturális és általános emberi kapcsolatokban. Végül is az egységnek is lehetnek úgyszintén negatív hatásai, mint például a különlegességek kiegyenlítése, beilleszkedési kényszer, a kisebbségek majorizálása a többség által a belpolitikában vagy a közös erővel való visszaélés a kívülállókkal szemben. A politikai közösség tartós formájaként a föderalizmus csak akkor működhet, ha az egységhez és sokféleséghez vezető tendenciák kiegyenlítése a mindenkori követelményekhez való alkalmazkodás révén megtörténik. Ehhez valamennyi közreműködő erő alapkonszenzusára van szükség vagy legalább a különböző, több egységre vagy több sokféleségre törekvő erő közötti egyensúlyra. Optikai rendezőelvként a föderalizmus egy közösség szerkezetéhez csupán az irányvonalak elő-jogi alapfeltételeit nyújtja. Jogi hatékonyságához szükség van egy jogilag kötelező érvényű keretben történő rögzítésre (föderalizmus mint jogalkotó elv). Ez a keret – a nemzeti és nemzetközi föderalizmus hagyományos dualizmusának megfelelően – alkotmány vagy megállapodás formájában, de – a transznacionális föderalizmussá történő újabb fejlődésnek megfelelően – alkotmányjogi és szerződés-jogi elemeket ötvöz egymással.

2.1. Szubszidiaritás mint hatalommegosztó és jogi elv

A föderalizmus kifejezéséhez hasonlóan a szubszidiaritás elvének a fogalma is sokrétű és különböző alakban ölt testet.¹⁸ Teljes általánosságban és továbbmutató ismeretértéke nélkül a fogalom alatt egy politikai és társadalmi rendezőelvet értünk, az állam és a társadalom felépítésének törvényét.¹⁹ Sokkal kifejezőbb az az Európai Unió körül folytatott vitában a kristályosodási pontként szolgáló körülírás, amely a szubszidiaritás elvét a pápai enciklopédia „Quadragesimo anno” (1931)²⁰ katolikus társadalomelméletén keresztül mutatta meg:

„... amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos, éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség, ... mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.” (79.) (Dér Katalin fordítása)

A szubszidiaritás elve az egyén és a közösség, a privát és felsőbb hatalom, a kisebb és nagyobb szervezetek közötti hatalommegosztó elvként egy tagolt közösség közfeladatainak hozzárendelését célozza meg. Így tehát felvetődik a kérdés, hogy a szubszidiaritás elvnek vajon a már meglévő tagolódásból kell-e kiindulnia és csupán fel kell osztania a részek és az egész között az elvégzendő feladatokat (kompetenciális dimenzió) vagy meg is kell határoznia a közösség szerkezeti tagolását (szervezési dimenzió). Amennyiben a szubszidiaritás elvnek alapvetően egy rendező szerepet kell betöltenie, nem lehet-e ennek tárgya egyúttal a közösség tagolása és a feladatok megosztása mint variálható mérték. A kettő közül az egyik mérték sokkal inkább rögzített kell legyen és vezérfonalként kell szolgálnia a másik számára. Egyéb esetben a szubszidiaritás elve csupán egy homlokzat, amely mögött a mérvadó mércék rejtve maradnak. A közösség tagolása ráadásul a föderalizmus rendelkezésére áll mint szervezőelv, amely a rész és egész közti kiegyenlítésre törekszik. A szubszidiaritás elve ezért a föderálisan tagolt közösségen belül a végrehajtandó feladatok hozzárendelésére koncentrálnak és korlátozódhat.

Ezáltal egyúttal az is felismerhető és biztosított, hogy a föderalizmus és a szubszidiaritás elve nem azonosak és nem is zárják ki, hanem kölcsönösen kiegészítik egymást: föderalizmus mint szervező-elv a közösség különböző egységekre történő tagolására, a szubszidiaritás elv mint elosztó elv különböző egységek feladatai és hatáskörei számára. A közfeladatok és

hatáskörök elosztó elveként a szubszidiaritás elve feltételezi a hatáskörök birtokosai versengését. Egy ilyen versengésből hiányzik, ha a hatáskörök birtokosai önállóan és kötetlenül, főként mint szuverén államok léteznek egymás mellett, és mindenkor a kizárólagos területükért cselekednek. A szubszidiaritás csak akkor lép színre, ha a különböző hatáskörök birtokosai ugyanarra a területre vonatkoztatva (területi fennhatóság) és ugyanarra a személyi körre vonatkoztatva (személyi fennhatóság) részei a közfeladatok és hatáskörök gyakorlásának. Ez a szituáció áll fenn a tagolt közösségben a részegység és egész között, még hozzá függetlenül attól, hogy egy decentralizált egységállamról, szövetségi államról vagy egy államszövetségről van-e szó. Csupán arra van szükség, hogy a jogosultságok birtokosai egy közös feladatkörre és közös célra való tekintettel hierarchikus viszonyban álljanak egymással.²¹ A közfeladatok és hatáskörök megosztása a kompetenciák szétválasztásán vagy a összekapcsolásán keresztül történhet. A hatáskörök szétválasztása a tagokra és az egészre kizárólagos jogot ruház bizonyos feladatok és hatáskörök esetén. Általános körülírása szerint elsőként a közösség részegységeire van bízva, hogy azok mit képesek saját erejükből elvégezni.²² Az önálló (szuverén) államok kötetlen egymásmellettségétől eltérően egy hierarchikusan tagolt közösségben a rendelkezésre álló forrásokat (gazdasági- és pénzügyi kapacitás, emberi tényezők és egyéb) mindazonáltal szintén nem egy meglévő mérce szerint osztják fel a versengő kompetencia birtokosok között, mint ahogy magukat a közfeladatokat és jogosultságokat sem. A tagoknak és a közösségnek sokkal inkább meg kell osztoznuk ezeken a forrásokon, amelyek meghatározzák a mindenkori erejüket és lehetőségeiket, és csak ezután kell egy ennek megfelelő mércét kialakítani.²³ Az általános körülírás szerint a szubszidiaritás elvének végül az egységet kell köteleznie a tagok támogatására, ha ezek másképp nem képesek saját erejükből feladataikat gyakorolni és hatáskörükkel élni.²⁴ Végül a szubszidiaritás elvének annak általános leírása szerint az egyes részeknek az alárendelt, az egész számára fontosabb, főként irányító és felügyelő hatásköröket kell kijelölni.²⁵ Erősítenie kell a közösség tagjait az egészszel szemben és a feladatok és hatáskörök kijelölése során alapvetően, azaz az egész kompetenciáinak figyelembevételével, előnyben részesíteni azokat.

Ebben a (relatív) preferencia variációban a szubszidiaritás elve párhuzamosságot mutat a föderalizmussal mint tendencia-elv, azonban abban különbözik attól, amennyiben ez a tagokat csupán erősíteni akarja, az egészet ugyanakkor meg akarja tartani. A föderalizmushoz hasonlóképpen a szubszidiaritás elvénél is szükséges, jogi hatékonysága érdekében, az elv

jogilag kötelező érvényű keretbe történő beiktatása (szubszidiaritás mint jogalkotó elv). Csak az általános vezérelvei szerint megalkotott jogi kereten belül tölti be a jogirányító mérce szerepét.²⁶ A változó adottságokhoz szükséges alkalmazkodási folyamatok, ugyanúgy mint a föderális berendezkedésnél, a politikai erők által, a közösség szabályozott eljárásai szerint mennek végbe. Emiatt is szükséges egy kiegészítő kontroll egy semleges döntő hatóság révén, főként egy független bíróságon keresztül.

2.1.1. Föderalizmus és szubszidiaritás elve az uniós jogban

Lényegében az európai integráció során kezdetektől fogva nem csak a föderalizmusról, hanem a szubszidiaritás elvéről is szó volt, mivel a közreműködő államok közösséggé szerveződése megkövetelte az új közösség alkotó egységeinek és az egész szerveződés szervezeti feltételeiről és a hatáskörök megosztásáról való döntést. Az 1986-os Egységes Európai Okmánnyal rögzítették először az Európai Unió célját kötelező érvénnyel a szerződési jogban és ezen kívül lefektették, hogy az Európai Közösségnek és az Európai Politikai Együttműködésnek együttesen hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy az Európai Unió felé vezető úton konkrét előrelépéseket tegyenek (1. cikk). Ezáltal már nem lehetett kitérni azon kérdések elől, hogy milyen formában működik majd az Európai Unió és milyen alapelvek mentén, mely témákkal eddig ugyan részletesen foglalkoztak, de végül mégis nyitott kérdések maradtak. Az Európai Parlament az 1984-es az Európai Unió megalakulásáról szóló szerződéstervezetbe beemelte a szubszidiaritás fogalmát (Preambulum, 12. cikk). A német Szövetségi Tanács az erről 1986-ban készített állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Unió föderális szerkezetére vonatkozó követelményét. A Közösség Európai Unióvá történő továbbfejlesztése kidolgozásakor általánosan átvették a föderalizmus és a szubszidiaritás fogalmait és ezek képezik azóta „az egyesült Európa építészeti elveinek” vezérvonalát.²⁷

A Német Szövetségi Tanács követelését az Európai Unió föderatív struktúráját illetően²⁸ a Közösség orgánumai alapvetően támogatták. Delors az Európai Bizottság elnöke tehát a föderatív Európához tartozónak vallotta magát, míg az Európai Parlament egyre sürgetőbbnek tartotta, hogy az Európai Közösséget föderatív alapokon nyugvó ill. föderatív struktúrájú Európai Unióvá alakítsák át. Az európai föderalizmus célirányát és közelebbi kialakítását illetően ugyanakkor eltértek az egyes elképzelések. A német tartományok „a centralizmus helyett föderalizmust” követelve általánosan az „Európai Közösség feladatainak további centralizálása” ellen fordultak, amely révén a szükséges beavatkozási potenciáljaik egyre csekélyebbek

lennének.²⁹ Az európai föderalizmus ezt követően tendencia-elvnek bizonyult az eddigi, a Közösség növekvő integráció irányába történő fejlesztésével szemben. Jelentősége, mint a részek és egész közti kiegyenlítő elv ezzel szemben a „németországi föderalizmusra” vonatkozott. A Közösség szervezetei az európai föderalizmust ugyan szintén egy centralizáció ellenes elvnek tekintették, ugyanakkor rámutattak a Közösség továbbfejlődése szükségességére és kiemelték az európai és nemzeti szint között betöltött kiegyenlítő funkcióját. A föderatív Európának sem kellene önmagát – tehát nem egymaga – alulról felépítenie és az Európai Unióval egy alkotmányt kapnia, amely szavatolja az egyensúlyt a tagállamok unióhoz fűződő viszonyában. A német tartományoknál azonban a Közösség és tagállamok viszonyában megőrzendő föderalizmuson túl elsősorban a föderalizmus megőrzéséről ill. létrehozásáról volt szó a Közösségen belüli saját, harmadik szintjük viszonylatában. Erről a szintről az eddigi integrációs fejlődés során alapvetően nem vettek tudomást és csupán a közösségi regionális politika keretein belül³⁰ vették figyelembe, mivel a tradicionális dualizmus értelmében az egyes tagállamok belső ügyeiről volt szó. Következésképpen az Európai Parlament 1984-ben visszafogottan beszélt annak szükségességéről, hogy a „a helyhatósági és regionális testületek közreműködését az európai felépítményben erre alkalmas formákban lehetővé tegyék” (preambleum), anélkül hogy ezt részletesen kifejtésre kerülne. Az Európai Unióról szóló szerződéssel kapcsolatos diskurzusban a német tartományok egy a föderatív Európában létrehozandó harmadik szint mellett szálltak síkra. A Közösségen belüli szinguláris „államminőség” visszaállítása érdekében a többi tagállam „régiónál” kerestek támogatást és velük együtt dolgoztak ki egy közös stratégiát számos konferencián – többek között Münchenben (1989), Brüsszelben és Trientben (1990).³¹

A Politikai Unióról szóló kormánykonferencián a tartományok törekvéseiket négy fő követelésben összegezték: a szubszidiaritás elve rögzítése mint az EK jövőbeni aktivitásának fő irányvonala; egy regionális szervezet megalakítása a tartományok és régiók képviselőit az EK-ban; a tartományok és régiók közvetlen részvételi lehetősége az EK Minisztertanácsban azon kérdésekben, amelyek az államon belüli jog szerint érintik az őket kizárólag megillető kompetenciáikat és lényegi érdekeiket; a tartományok és régiók kereset benyújtási joga az EK intézkedéseivel szemben. Hogy követeléseiket még inkább nyomatékossá tegyék, konkrétan megfogalmazták ezeket mint jövőbeni szerződési határozatokat.³² A luxemburgi és holland elnökség szerződés-tervezetei ellenére, amelyek egy föderatív uniót ill. egy föderális berendezkedésű uniót tűztek ki célul, nem sikerült,

a föderalizmus elvét az Európai Unióról szóló végleges szerződésben egyértelműen és általánosan rögzíteni. A brit kormány számára a Közösség ilyen orientációja nem volt elfogadható az Egyesült Királyságban uralkodó föderalizmus-fogalom alapján, mely szerint egy föderális Európa fokozatosan egy a tagállamok fölé rendelt európai kormány- és paramenti hatalomhoz vezetne.³³ Az Európai Unióról szóló szerződés ezért szövegezése szerint csupán „egy új lépcsőfokot jelent az európai népek egyre szorosabbá váló uniójának megvalósításában, amin belül a döntéseket lehetőleg a polgárok számára legközelebbi szinten kell meghozni” (A cikk 2. bek.). Mégis a szerződés tartalmazza a föderalizmus megerősítését, mint kiegyenlítőelvet az EU ill. az „EU, Európai Közösségekké” átnevezett Európai Gazdasági Közösség között, a tagállamok és a „régiók” mint a jövőbeni európai közösség részegységei között.³⁴ Az unió és az EK – az elért közösségi tulajdoni viszonyok teljes megőrzése mellett – új vagy kibővített célokat és feladatokat kap (az Európai Unióról szóló szerződés B cikk; az Európai Törvénykönyv 2-3a cikk); a tagállamok nemzeti identitását, amely eddig implicit a szerződéses jog részét képezte, immár nyomatékosan garantálják. (Az EU-ról szóló szerződés F cikk); a régiók kapnak egy tanácsadói képviselő szervezetet (EK-szerződés 198a-c cikk) és egy képviselőn keresztül tudnak tárgyalni miniszteri szinten a tanácsban a tagállamuk érdekében (EK-szerződés 146. cikk).

Az unió és az Európai Közösség céljai és feladatai az integráció elve értelmében továbbra is alakíthatóak, azok megvalósítása során ugyanakkor a szubszidiaritás elvét kell figyelembe venni (EK-szerződés B. cikk 2. bek.; EK-szerződés 3b cikk). Az unió tehát egy föderális Európa elemeit mutatja fel, amely többlépcsősen tagolt: a közösség európai szintje és a régiók nemzeti szintje, részben az önkormányzatoké is,³⁵ ami abból adódik, hogy az úgynevezett „Régiók Gyűlése” regionális és lokális önkormányzati testületekből tevődik össze (EK-szerződés 198a cikk) és hogy a döntéseket az unió keretén belül lehetőség szerint a polgárokhoz legközelebb hozzák meg (EU-ról szóló szerződés A cikk 2. bek.). Ezáltal a föderális Európa számára felvetődik a három vagy négy szintű tagozódásnak megfelelő hatáskör-megosztás problémája, amelyet a szubszidiaritás elvének figyelembevétele mellett kell megoldani. Az Európai Unió egy tagolt közösséget képez, amely a Közösség mellett a tagállamokat valamint azok régióit is hatáskörök gyakorlóinak tekinti, amelyek feladataik és illetékességeik területi és személyi tárgyát illetően egymással versengő és hierarchikus viszonyban állnak. Így tehát teljesíti a szubszidiaritás elve szerinti kompetencia-megosztás feltételeit. A kompetenciák szubszidiaritás elv szerint történő megosztásának

szükségességét már az Európai Parlament az Európai Unió 1984-es alapításáról szóló szerződéstervezetében elismerték. A közös intézményekre a szubszidiaritás alapelve általánosan körülírt preambulumban csak azok a hatáskörök ruházhatók át, amelyekre azoknak szükségük van ahhoz, hogy feladataiknak eleget tegyenek, amelyeket hatékonyabban tudnának ellátni, mint a tagállamok saját maguk. Az Unió kizárólagos jogkörei területén az Uniónak egyedül kell cselekvőképesnek lennie, a tagállamokat azonban egy törvényen keresztül hatalmazzák fel beavatkozásra (12. cikk 1. bek. 1. mondat). A konkuráló hatáskörök területén az Unió csak akkor tevékenykedhet, hogy megoldja a feladatokat, amelyek közösen hatékonyabban megoldhatóak, mint az egyes tagállamok egyedül, főként azokat a feladatokat, amelyek megoldása az unió cselekvését igényli, mert azok mértéke vagy hatásai a nemzeti határokon túlra terjednek ki (12. cikk 2. bek. 2. mondat).

A preambulumban általánosan körülírt szubszidiaritás elvének tartalmi ismértelése a konkuráló hatáskörökkel összefüggésben alkalmat adott a kételkedésnek, vajon csak ebben a tekintetben vagy általánosan van-e szó a hatáskörök megosztása jogerős alapelvről.³⁶ A Közösség Európai Unióvá történő alakulása kérdésében az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmányt követően a résztvevő erők megegyeztek abban – másként mint a föderalizmus esetében – hogy a szubszidiaritás elvét mielőbb nyomatékosan rögzítik az új szerződésben. Az Európai Parlament viszont az 1984-es szerződéstervezetere hivatkozott, Delors Bizottsági elnök magát a szubszidiaritás elve védelmezőjének nevezte, és az Európai Tanács a szubszidiaritás elvet egy olyan alapelvnek tartotta, amelynek az unió alapjául kell szolgálnia. A tagállamok a szerződésekről szóló tárgyalásokhoz kiadott memorandumokban követelték, hogy a szubszidiaritás elvét egyértelműen foglalják be a szerződés szövegébe.³⁷ A nyilatkozatok mindenestre általánosságban többnyire elfogadták a szubszidiaritás elvét, anélkül hogy ezt közelebről meghatároznák, vagy az Európai Parlament 1984-es szerződéstervezetere támaszkodtak. A szubszidiaritás elvével ugyanakkor részletesebben a német tartományok foglalkoztak állásfoglalásaikban, amelyek kritikus ellenpozíciót képviseltek az Európai Parlament szándékaival és a kormányok szerződés-tervezeteiben szereplő célokkal szemben alapvetően arról, hogy a szubszidiaritás elvének mint a kompetenciák elosztása elvének, az Unió számára történő feladat-megosztásában mint – jogalkotó – fontos szerepet kellene betöltenie.³⁸ Jelentős különbségek adódnak a szubszidiaritás elve, mint a hatáskör-megosztás hozzárendelésének mércéje, közelebbi meghatározásából. A Közösség intézményei, beleértve az Európai Tanácsot, abból indultak ki, hogy a szubszidiaritás elvének nem szabad korlátoznia a közösség fej-

lődésének további dinamikáját, míg a német tartományok a szubszidiaritás elvét lényegében az eddigi integrációs folyamat korlátozásának tekintették. Az Európai Unióról szóló szerződés végleges szövege lefekteti, hogy az Unió megvalósítja a céljait a szubszidiaritás elve figyelembevételével (B. cikk 2. bek.) és az Európai Közösség csak akkor jár el a nem kizárólag számára tulajdonított területeken a szubszidiaritás elve szerint, amennyiben és ameddig a tekintetbe vett intézkedések céljai nem valósíthatók meg kielégítő módon a tagállamok szintjén és ezért terjedelmük vagy hatásaik miatt jobban megvalósíthatóak a Közösség szintjén (az EK szerződés 3b cikk 2. bek.).

JEGYZETEK / NOTES

- 1 Magiera, Siegfried, Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Geck, Köln u. a. 1989, 507 ff.o.
- 2 Laursen, Finn und Vanhoonacker, Sophie, (Hrsg.), The Intergovernmental Conference on Political Union, Maastricht 1992.
- 3 Dennewitz, Bodo, Der Föderalismus – Sein Wesen und seine Geschichte, Hamburg, 1947, 15. o.
- 4 Bülk, Hartwig/Lerche, Peter, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964), 1. o. ff./66 ff., és az ezt követő vita.
- 5 Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914, 625 o.
- 6 Quaritsch, Helmut, Staat und Souveränität, Bd. 1, Frankfurt (M.) 1970, 255 o..
- 7 A 20. század francia útkeresésekkel kapcsolatban lásd például Bene Krisztián: A Nagy Károly hadosztály. A Waffen-SS francia önkénteseinek harcai a keleti hadszíntéren. PTE BTK TTI MOSZT, Pécs, 2016. 21–60. old., ill. Bene Krisztián: A Szabad Francia Erők 1940–1943. A francia katonai együttműködés a második világháborúban. Kronosz Kiadó, Pécs, 2017. 44–45. old.
- 8 U.o. 310ff.; Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 626 o.
- 9 Magiera, Siegfried, Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union, in: Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang, Föderale Union – Europas Zukunft? C.H.Beck Verlag München 1994, 71-99.o.
- 10 Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, 11. Aufl., München 1991.
- 11 Ermacora, Felix, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, Wien (1953), 101.o.
- 12 Kimminich, Otto, Der Bundesstaat, 1987.
- 13 Peters, Hans, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin, Verlag von Julius Springer, 1928, 22ff. o.
- 14 Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966, 492 o.
- 15 Történeti példaként lásd az Osztrák-Magyar Monarchiát, melyben a nemzeti mozgalmak egy része a Monarchia föderális átalakítására törekedett, bővebben Gulyás László (2002): Az Osztrák-Magyar-Monarchia és a regionális etnikai nacionalizmus. In. Gazdag László szerk. (2002): Pécsi Tudományegyetem Regionális politika és gazdaságtan Doktori Iskolájának Évkönyve. Pécs 2002. 168-188. old.
- 16 Vö. Zippelius, Allgemeine Staatslehre.

- 17 Arra vonatkozóan, hogy a szeparatizmus felülkerekedése esetén mi történik, történeti példaként lásd Gulyás László (2003): A csehszlovák állam első felbomlásának (1938-1939) regionális vonatkozásai. Tér és Társadalom 2003/3. szám 129-145. old.
- 18 Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968, 14. o.
- 19 Süsterhenn, Adolf, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung, in: Festschrift für Hans Nawiasky, München, S. 156, 141. o.
- 20 Nyomtatásban in: Texte zur katholischen Soziallehre (kiadja) a Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung [KAB] Deutschlands), 4. Aufl., Kevelaer 1977, 91ff. o.
- 21 Vö. Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 71. o.
- 22 Vö. Enzyklika „Quadragesimo anno”, Nr. 79.
- 23 Stadler, Hans, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus, Freiburg/Schweiz 1951, 47f. o.
- 24 Vö. Enzyklika „Quadragesimo anno”, Nr. 79.
- 25 Vö. Enzyklika „Quadragesimo anno”, Nr. 80.
- 26 Vö. Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht.
- 27 Bauer, Joachim (kiadó.), Europa der Regionen, 2., unveränderte Aufl., Berlin 1992, 117. o.
- 28 Vö. Hermann-J. Blanke.
- 29 Bauer, Joachim (kiadó.), Europa der Regionen, Duncker&Humblot Verlag, Berlin 1992., 13. o.
- 30 Haneklaus, Winfried, Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Münster 1991.
- 31 Borchmann, Michael, Konferenzen „Europa der Regionen” in München und Brüssel, 1990, 879ff. o.
- 32 Bauer, Joachim (Hrsg.), Europa der Regionen, 92ff. o.
- 33 Premierminister John Major vor dem Unterhaus am 20.11.1991, in: Laursen, Finn u. Vanhoonacker, Sophie, 419ff. (423. o.)
- 34 Hrbek, Rudolf, Der Ertrag der „Verfassungsdebatte” von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, in: Festschrift für Bodo Börner, Köln 1992, 125ff. o.
- 35 Vö. Blanke, Hermann-Josef, Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, in: Verwaltungsblatt / 108. 1995 819-831. o.
- 36 Vö. Jacqué, Jean-Paul, in: Capotorti, Francesco/Hilf, Meinhard/Jacobs, Francis/Jacqué, Jean-Paul, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union – Kommentar, Baden-Baden 1986, 83. o.

- 37 Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie (Hrsg.), The Intergovernmental Conference on Political Union, 272.o.
- 38 Bauer, Joachim, Europa der Regionen, Duncker&Humblot, Berlin 1992 . 41ff. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM / REFERENCES

- Bauer Joachim (kiadó.) (1992) : Europa der Regionen. 2. unveränderte Aufl., Berlin.117. old.
- Blanke Hermann-Josef (1995): Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, in: Verwaltungsblatt / 108. 819-831. old.
- Borchmann Michael (1990): Konferenzen „Europa der Regionen” in München und Brüssel. 879.old.
- Bülk Hartwig/Lerche Peter (1964): Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. VVDStRL 21 1.o. ff./66 ff., és az ezt követő vita.
- Dennewitz Bodo (1947): Der Föderalismus – Sein Wesen und seine Geschichte. Hamburg. 15.old.
- Ermacora Felix (1953): Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation. Wien. 101. old.
- Enzyklika „Quadragesimo anno”, Nr. 79.
- Enzyklika „Quadragesimo anno”, Nr. 80.
- Gulyás László (2002): Az Osztrák-Magyar-Monarchia és a regionális etnikai nacionalizmus. In: Gazdag László szerk. (2002): Pécsi Tudományegyetem Regionális politika és gazdaságtan Doktori Iskolájának Évkönyve. Pécs 2002. 168-188. old.
- Gulyás László (2003): A csehszlovák állam első felbomlásának (1938-1939) regionális vonatkozásai. Tér és Társadalom 2003/3. szám 129-145. old.
- Haneklaus Winfried (1991): Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Münster.
- Hrbek Rudolf (1992): Der Ertrag der „Verfassungsdebatte” von Maastricht: Ein Erfolg für den Föderalismus und die deutschen Länder?, in: Festschrift für Bodo Börner. Köln. 125.old.
- Isensee Josef (1968): Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Berlin. 14. old.
- Isensee Josef (1968): Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. 71. old.

- Jacqué Jean-Paul (1986): in: Capotorti, Francesco/Hilf, Meinhard/Jacobs, Francis/Jacqué, Jean-Paul, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union – Kommentar. Baden-Baden. 83. old.
- Jellinek Georg (1914): Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin. 625.old.
- Kimminich Otto (1987): Der Bundesstaat
- Krüger Herbert (1966): Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart. 492ff.
- Laursen Finn und Vanhoonacker Sophie (Hrsg.) (1992): The Intergovernmental Conference on Political Union, Maastricht.
- Magiera Siegfried (1989): Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Geck, Köln u. a. 507.old.
- Magiera Siegfried (1994): Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union, in: Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang, Föderale Union – Europas Zukunft? C.H.Beck Verlag München.71-99. old.
- Peters Hans (1928): Zentralisation und Dezentralisation. Berlin. Verlag von Julius Springer. 22.old.
- Quaritsch Helmut (1970): Staat und Souveränität, Bd. 1, Frankfurt (M.) 255.old.
- Stadler Hans (1951): Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus, Freiburg/Schweiz. 47.old.
- Süsterhenn Adolf (1990): Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung, in: Festschrift für Hans Nawiasky, München, S. 156,141.old.
- Zippelius Reinhold (1991): Allgemeine Staatslehre, 11. Aufl., München.
- Nyomtatásban in: Texte zur katholischen Soziallehre (kiadja a Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung [KAB] Deutschlands), 4. Aufl., Kevelaer 1977, 91ff.
- Premierminister John Major vor dem Unterhaus am 20.11.1991, in: Laursen, Finn u. Vanhoonacker, Sophie, 419ff. (423. old.)