

SZUBSZIDIARITÁS ÉS SZOLIDARITÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

AGÓRA

VI.

SZUBSZIDIARITÁS ÉS SZOLIDARITÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

szimpóziumi előadások és hozzászólások

szerkesztette
Frivaldszky János



OCIFE MAGYARORSZÁG – FALUDI FERENC AKADÉMIA

Budapest, 2006

A kötetben szereplő írások az OCIFE Magyarország, a Faludi Ferenc Akadémia és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett, 2005. december 2-án tartott szakmai konferenciára készült tanulmányok, ill. az ott elhangzott előadások és hozzászólások szerkesztett változatai kiegészítve két szerző (Laczkóné Tuka Ágnes és Fekete Balázs) írásával.

Sorozatszerkesztő / Szigeti Szabolcs

Olvasószerkesztő, tördelő / Lindeisz Ferenc

© OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, 2006

© Szerzők, 2006

TARTALOM

Bevezető

(7)

Előzmények

Bándi Gyula

Szubszidiaritás és környezetvédelem

(13)

Filozófiai síkon

Frivaldszky János

Szubszidiaritás és az európai identitás
a közösségek Európájáért

(35)

A tagállamok és az EU

Paczolay Péter

Szuverenitás és szubszidiaritás az
Európai Unió és annak tagállamai
között

(59)

Győri Enikő

A nemzeti parlamentek és az Unió viszonya
– a szubszidiaritás-vizsgálat kérdései

(73)

Laczkóné

Tuka Ágnes

Az Európai Parlament és a
szubszidiaritás

(85)

Nemzetpolitika az EU-ban

Ódor Bálint

Uniók eszközrendszer a nemzetpolitikai
célok érvényesítéséhez

(103)

Navracsics Tibor A szubszidiaritás és a nemzeti érdek
az EU-ban
(115)

Szubnacionális szintek

Soós Edit A szubszidiaritás elve a „bottom-up”
épülő Európában
(125)

Arató Krisztina Szolidaritás és civil részvétel
az Európai Unióban
(143)

Emberi jogok

Kardos Gábor Szolidaritás, szubszidiaritás és
a szociális jogok védelme
(167)

Sonnevend Pál Alapjogvédelem és szubszidiaritás
(175)

Hozzászólások

Gordos Árpád A szolidaritás és a szubszidiaritás
mint a közjó horizontális és vertikális
szolgáltatának alapelvei
(181)

Győri Enikő A közösségek közösségének Európája
(187)

FÜGGELÉK

Fekete Balázs Lehet-e jövője a nemzetállamnak
az Európai Unióban?
(191)

BEVEZETŐ

Az uniós alkotmányozási folyamat egyik tétje az volt, hogy sikerül-e az Európai Uniót a polgárok és közösségeik érdekeinek szolgálatába állítani úgy, hogy a döntések érezhetően az ő igényeik figyelembevételével szülessenek, s szempontjaik ne az „euro-technokrata” bürokrácia logikájának és döntés-mechanizmusainak legyenek alárendelve. A sokat hangoztatott demokrácia-deficitet kívánták tehát az alkotmányozó atyák csökkenteni úgy, hogy közben a jelentősen bővülő Unió hatékonyságát is növeljék. Az említett deficit csökkentése azonban csak úgy lehetséges, ha nemcsak „beszámítják” a döntésekkor a honpolgárok és egyben uniós polgárok, valamint azok különféle közösségeinek érdekeit, hanem intézményesen lehetővé is teszik ezen érdekek megjelenését, artikulációját a döntési és ellenőrzési folyamatok mind kiterjedtebb területein. Ezt a követelményt tartalmazza a szubszidiaritás elve: a döntéseket mindig a polgárokhoz lehető legközelebb kell meghozni, mindig azon a szinten, ahol megfelelő az informáltság, s ahol a döntések következményei a legjobban láthatók. Ez az elv a „kisegítés” értelmében azt jelenti, hogy ha az alsóbb szint nem képes ellátni bizonyos funkciókat megfelelő módon, akkor a felsőbb szint pótolja ezt a hiányt. Esetenként kell áttekinteni, hogy milyen területeken és mennyi ideig.

A „szubszidiaritás” elvével az európai uniós szakirodalomban gyakran találkozhatunk, mégis sok bizonytalanság övezi jelentését, tartalmát, de komoly kérdések merülnek fel valódi normatív erejét illetően is. Ezen homályosság nagyrészt az Unió bonyolult és ugyanakkor átalakuló struktúrájából fakad, amelyben az alkotóelemek változásával a szubszidiaritás cselekvési és társadalomszerkezeti elvként is újabb és újabb jelentéstartalmakat nyer. Felmerül a gyanú, hogy a szóban forgó elvet körülölelő bizonytalanság oka a mögöttes elméleti keret tisztázatlansága is, vagyis, hogy mindenféle társadalomfilozófiai megalapozás nélkül jobbra csak egyfajta normatív kíváncsisággal beszélünk róla. A harmadik ok a politikai eltökéltség hiánya, vagyis, hogy a szubszidiaritás inkább csak a hangoztatott retorika része, de az intézményi

struktúra kialakítása, az intézményrendszer működtetése nem igazán hordozza magán érvényesítésének hatását.

Marad következésképpen a szubszidiaritás elvének gyakorlati és hatalmpolitikai szempontú megközelítése, vagyis a vita arról, hogy mely szinteken, s milyen technikákkal érvényesítse azt az Unió. A megközelítések aszerint különböznek, hogy a szupranacionális, a nemzeti vagy esetleg a szubnacionális nézőpontot választják kiindulópontnak. Így tekintve az Unióról alkotott víziók versengenek egymással: egyeseket alátámasztanak, másokat gyengítenek az Unió politikai és jogrendjének tényei, fejlődési tendenciái.

A kérdés jobbra úgy fogalmazódik meg, hogy melyik jelszó győzelmét jósoljuk vagy kívánjuk: a régiók Európájáét, vagy a polgárok, illetőleg a városok Európájáét, vagy esetleg továbbra is a nemzetek Európájáét? Vagy nem is ez a meghatározó, hanem a szintek közötti tényleges hatalommegosztási konstelláció, valamint a jogi és politikai érdek-érvényesítés? Lehetséges-e ezekről koherens, azaz rendszert alkotó módon beszélni mindenféle (akár csak alapvető szinten megfogalmazott) társadalomkép nélkül? Lehetünk-e csupán pragmatikusan problémaorientáltak egy olyan társadalomszerkezeti elv és politikai cselekvési elv vonatkozásában, mint amilyen a szubszidiaritás elve? Szerintünk nem. Egy elvet nem lenne szabad „elv-telenül” tekinteni, használni. Legalább főbb vonalakban végig kellene gondolni annak minden vetületét, dimenzióját és következményét.

A szolidaritás értéke még komplexebbé teszi a kérdést, mind az intézmény-konstrukciós dimenziót, mind a döntések meghozatalát tekintve. A szolidaritás struktúrái (központi újraelosztó szervezési döntések) és a szubszidiaritás elve (decentralizáció) egymást kiegészítik, de sokszor feszültségben is állnak egymással. Egyes meglátások szerint a szubszidiaritás elvének érvényesülése tartalmilag az Unió föderatív elmélyítését is eredményezheti.

A *Faludi Ferenc Akadémia* Európa Műhelye évek óta vizsgálja az Európai Unió jogi és a politikai meghatározottságú érték-vonatkozásait. Ennek egyik gyümölcse az „Egy európai alkotmány felé” címmel az Agóra sorozat II. köteteként megjelent tanulmány-gyűjtemény, amely egy tematikus konferencia előadásanyagát tartalmazza, s amely pozitív visszhangra talált szakmai körökben.

A *Faludi Ferenc Akadémia* és az *OCIFE Magyarország* keretei között folyó műhelymunka után időszerűnek tűnt egy olyan szimpózium megrendezése, amely a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének főbb érvényesülési területeit, egymással való összefüggéseit elemzi az Unió egészében. Az együtt gondolkodásra történő invitálást készségesen fogadták a szóban forgó szakterületet neves hazai kutatói. A *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán* 2005 decemberében került sor a szakmai eszmecserére jogászok, politológusok, szociológusok és közgazdászok részvételével. Kötetünk a szimpóziumra készült tanulmányokat és az elhangzott előadások, hozzászólások szerkesztett anyagát tartalmazza tematikus csoportosításban. A témakörök: Előzmények – Filozófia – A tagállamok és az Unió – Nemzetpolitika – Szubnacionális szintek – Emberi jogok.

Végezetül köszönetet kívánunk mondani a *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara* dékánjának, dr. Bándi Gyulának, hogy nemcsak méltó helyszínt biztosított a konferenciának, hanem a szubszidiaritás elve első uniós megjelenési jogterületének, azaz a környezetjognak szaktekintélyeként előadásával bevezette a szakmai eszmecserét.

Frivaldszky János

Előzmények

Bándi Gyula

SZUBSZIDIARITÁS ÉS KÖRNYEZETVÉDELEM

1. A KÖRNYEZETVÉDELEM KEZDETEI AZ EK-BAN

A környezetvédelem a XX. század közepének szülöttje, amely viszonylag gyorsan talált utat magának az egyes államok és azok közösségeinek jogfejlődésében. A környezetjog európai közösségi fejlődése is 1967-ben indult útjára¹, eleinte azonban – sajátos felhatalmazó rendelkezés nem lévén – generálklauzulák jelentették számára az elsődleges jogi kereteket. Az Európai Közösség környezeti politikájának megfelelő jogi megalapozására a Római Szerződésben több lehetőség kínálkozott. A legátfogóbb alapozást a 2. Cikkely jelentette, amely szerint a Közösség feladata a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlesztése, folyamatos és kiegyensúlyozott növekedés, az állampolgárok életszínvonalának emelése, és mindebbe beleértették a környezet védelme és javítása feladatát is. Ennek legteljesebb kimunkálását jelentik az akcióprogramok².

A közösségi jog elmélete a környezetjog – és tegyük hozzá: más hasonló, eredetileg az elsődleges jogi alapokat nélkülöző szabályozási területek – számára megfelelő elvi alapokat teremtett az un. *bennefoglalt hatáskör* elvével és ennek gyakorlati alkalmazásával, amely szerint ugyanis egy adott hatáskörben benne foglaltatnak mindazon további hatáskörök is, amelyekre az eredeti hatáskör gyakorlásához ésszerűen szükség van. Az elkerülhetetlenné váló környezeti jogalkotás tehát megtalálta a maga alkotmányos alapjait a Római Szerződésben, mégpedig a 100. [94.] cikkely, illetve a 235. [308.] cikkely keretében.

¹ A veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és jelölésére vonatkozó jogszabályok, rendelkezések és igazgatási eljárási szabályok közelítéséről szóló 67/548. sz. Irányelvvel: *OJ English Special Edition* 1967 (I), 234. o.

² 1973-tól kezdve a hatodik működik: Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, *OJ* No L 242, 10/09/2002

A 100. [94.] cikkely alapján irányelvek bocsáthatók ki a tag-államokra kötelező módon, ha a jogi szabályozás, vagy a köz-igazgatási határozatok és gyakorlat egymáshoz való közelítése szükséges azon a téren, amely *közvetlen hatást gyakorol a közös piac létrehozására vagy működésére*. Az alapgondolat az, hogy az eltérő nemzeti környezeti szabályok, a tagállamok közötti szabad kereskedelmet korlátozó rendelkezésekként akadályozzák a közös piac zavartalan működését. A legelső közösségi környezetvédelmi jogszabályok valójában éppen erre a helyzetre válaszul születtek meg.

A 235. [308.] cikkely a Közösséget céljainak megvalósításához szükséges jogalkotói hatáskörrel ruházza fel. A felhatalmazásnak azonban további feltétele, hogy a jogszabálynak valamiképpen a közös piac működése folyamán kell szükségesnek bizonyulnia, illetve a Szerződés más speciális rendelkezése ne biztosítsa a jogalkotáshoz szükséges felhatalmazást. Mindez azt jelenti, hogy a célokra történő utalás mellett valamiféle gazdasági kapcsolódás szükséges, mégha a közös piac megvalósításának versenyfeltételeit nem is érinti. E 235. [308.] cikkely tehát inkább volt képes alapot adni a környezetminőségi szabályoknak, természetvédelmi szabályoknak, vagy pl. alkalmazták a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekhez kapcsolódó jogszabályok esetében is.

Azt a feltételezést, hogy a környezetvédelem egyike a közösségi céloknak, mégis igazolni kellett. A közösségi környezetvédelmi szabályozás elvi alapjainak megfelelő alátámasztására szolgáló jogesetek közül a legismertebb a 240/83. sz. (ADBHU-ügy)³, amelyben a legfontosabb lényegi kérdés – a hulladékolajok másodnyersanyag vagy termék mivoltának eldöntésén kívül – a piac szabadsága és a környezet védelme közötti érdekek súlyozása volt, mégpedig a fontosabbnak minősülő általános érdek szempontjából. Mindkettő alapvető elv és jog, tehát valahogyan fel kell oldani a

³ Előzetes döntéshozatali eljárás a Tribunal de Grande Instance de Créteil (közigazgatási bíróság) előtt az ügyészség [*Procureur de la République*], illetve a Használt olajat gyűjtők egyesülete [*Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*] között - Case 240/83. *Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*. [1985] E.C.R. 531-552.

köztük lévő látszólagos ellentmondást. A Bíróság szerint: „a kereskedelem szabadságának elvét nem lehet abszolút értelemben vizsgálni, hanem lehetséges annak korlátozása is, ha ezt a Közösség által is képviselt általános érdek indokolja”. Ennek megfelelően a Bíróság egyértelműen igaznak fogadta el azt a megközelítést, amely a környezetvédelmet alapvető célnak és érdeknek tekinti az EK-ban.

Az *Egységes Európai Okmány* 1986-ban történő elfogadása volt a Római Szerződés első átfogó módosítása. A Közösség környezetvédelmi szabályozása szempontjából a dokumentum azért kiemelkedően jelentős, mert *megteremtette az általános legitimációt*, amikor a Közösség politikáiról szóló Harmadik Részbe illesztette a Környezetről szóló VII. Címet (130r-t [174-176.] cikkelyek).

A fenti szabályozáson belül – és ez a rendszer csak kis mértékben változott az elmúlt években – 130r [174.] cikkely adja meg a környezetvédelem legfontosabb általános kereteit, mégpedig a következők szerint:

- A környezetvédelmi szabályozás céljainak felsorolása.
- A környezetvédelem legfontosabb alapelveinek megjelenítése.
- A környezeti döntések, szabályok megalapozásánál irányadó szempontok áttekintése.
- A környezeti tevékenység szintjének meghatározása és a végrehajtásra adott felhatalmazás – meg kell jegyeznünk, hogy itt és ekkor (1986) jelenik meg elsőként a *szubszidiaritás* a Szerződésben! – amennyiben a célok jobban valósíthatók meg közösségi szinten, mint az egyes tagállamok szintjén.
- A nemzetközi együttműködés és az e téren jelentkező megosztott hatáskör, tehát felhatalmazás a Közösség számára és egyben a tagállami kompetenciák megőrzése.

2. A SZUBSZIDIARITÁS MEGJELENÉSE A SZERZŐDÉSBEN

Az Egységes Európai Okmány 130r. [174.] cikkely 4. bekezdése még így szól:

„4. A Közösség olyan mértékben folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amilyen mértékben az 1. bekezdésben hivatkozott célok jobban valósíthatók meg Közösségi szinten, mint az egyes Tagállamok szintjén. Meghatározott Közösségi jellegű eszközök sérelme nélkül, egyéb eszközöket a Tagállamoknak kell finanszírozniuk és végrehajtaniuk.”

A szubszidiaritás ebben a megközelítésben tehát a környezeti cselekvés szintjének körütekintő megválasztására utal, a hatékonyság – „jobban megvalósítható” – kritériumával megerősítve, alátámasztva. A szubszidiaritás nem jelentette a hatáskörök megosztásának gondolatát, csupán a tagállami vagy közösségi intézkedési lehetőség közötti választás megalapozását. „Ez nem hatásköri szabály, hanem olyan elv, amely a közösségi cselekvés előfeltételét határozza meg, és mint ilyen, jogi ereje van.”⁴

„A hatáskörök megosztását önmagában a szubszidiaritás alapelve nem határozza meg. Nem lehetséges az, hogy pontosan megállapítsuk – a szubszidiaritás alapelveinek alkalmazása segítségével –, hogy mely területek tartoznak az EK hatáskörébe és melyek a tagállamok hatáskörébe. Az ilyen rendszer veszélyeztetné az EU környezetvédelmi politikája céljainak alkalmazását. Sőt, még az sem tűnik lehetségesnek, hogy a hatáskörök igazságos elosztását pusztán a szubszidiaritás elvének tudományos elemzése alapján meghatározzuk.”⁵

A *Maastrichti Szerződés* által megfogalmazott szubszidiaritás alapelveinek általánossá tétele a korábban speciálisan a környezeti politikára vonatkozó elvet a 130r. [174.] cikkely 4. bekezdéséből kiemelve, a Szerződés új 3b. [5.] cikkelyének második fordulataként fogalmazza meg, kiegészítve a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelveivel:

„A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.

⁴ LUDWIG KRÄMER *EC Environmental Law* (London: Thomson Sweet & Maxwell 2003), 16. o.

⁵ ASTRID EPINEY „Division of Competence between Member States and the EC” in JAN H. JANS (ed.) *The European Convention and the Future of European Environmental Law* (Groningen: Europa Law Publishing 2003), 51. o.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.

A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.”

Röviden összefoglalva, ez a rendelkezés tehát általában a Közösség kiegészítő, másodlagos kompetenciájára utal, de ez sem értelmezhető kizárólagosan, hanem inkább tekinthető a Közösség cselekvését irányító általános elvnek vagy iránymutatásnak, amely a megfontolt cselekvést követeli meg. E gondolat tehát a szubszidiaritás sokat emlegetett klauzulája, amelyet kiegészít a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelve. Ilyen megoldással a szubszidiaritás kívánalma erősebb megszorítást tartalmaz, a Közösség tevékenységét csak akkor és olyan mértékben teszi lehetővé, amennyiben a tevékenység céljai nem érhetők el kielégítően a Tagállamok által és jobban érhetők el a Közösség által. Annak eldöntése, hogy a tervezett környezeti tevékenység céljai Közösségi vagy Tagállami szinten érhetők-e el jobban, minden esetben külön-külön az összes tényező vizsgálata alapján történhet. Mindenesetre az alapelv környezetvédelmi jelentés-tartalma alaposabb vizsgálatot igényel, amire a következőkben visszatérünk.

A környezeti vonatkozások elemzése előtt mintegy kiindulási pontként nézzük az általános verdiktet, amely a szubszidiaritás elvének legfontosabb következményeire vonatkozik:

- a közösségi jogkör a nemzeti jogkörhöz képest a kivételt jelenti, tehát a Közösség akkor járhat el, ha erre felhatalmazása van;
- az elv elég rugalmas ahhoz, hogy a közösségi beavatkozás szükségességének igényéhez mérjük;
- természetesen az elv szóba sem kerül a belső piac alakításának azon területein, ahol a Közösség szerepe eleve elsődleges vagy kizárólagos.

Mindenesetre figyelmet érdemel az elv értelmezése kapcsán a következő rövid értékelés: „kevés olyan koncepcionális kérdés van a Maastricht-i Szerződésben, sőt az egész közösségi jogban, amely nehezebben lenne megfogható, mint a szubszidiaritás elmélete.”⁶

3. A SZUBSZIDIARITÁS ÉRTELMEZÉSE A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN

Elöljáróban meg kell jegyeznünk, hogy a környezetvédelemben a közösségi szintű cselekvés a tagállamok közötti jelentős különbségek miatt nagyobb mértékben biztosít lehetőséget a hatékony környezetvédelmi érdekérvényesítésre. „A szubszidiaritás alapelvét, amelyet ma az EK Szerződés 5. cikkelye tartalmaz, 1987-ben építették be a Szerződésbe, de más megfogalmazásban és a környezeti ügyekre szorítkozva.”⁷ Mindenesetre – mint meghatározó jelentőségű kérdés – erőteljesebben vizsgálandó a közösségi cselekvés indokoltsága.

A továbbiakban a környezetvédelmi joggal kapcsolatban kíséreljük meg értelmezni a szubszidiaritást, méghozzá a jogesetek, a szerzők és a közösségi jogszabályok tükrében. Összegző megállapításaimat, értelmezésemet külön pontban foglalom össze.

Nem az első eset volt a szubszidiaritás bírósági értelmezése terén az egyik „vallon hulladék ügy”, a C-2/90. számú eset⁸, amelyben a Bizottság fordult Belgium ellen, a hulladék-elhelyezés és a hulladékok EK-n belüli forgalma kérdésében, a 75/442. számú hulladék-keretdirektíva, valamint a 84/631. direktíva a hulladékok határokon túlra történő szállításáról szóló direktíva értelmezése érdekében. Az ügy azért alkalmas a szubszidiaritás – illetve emellett még az arányosság – elvének értelmezésére, mert kiindulási kérdése az, hogy Belgium Vallónia tartományának kormánya a tartomány

⁶ A. TOTH „A Legal Analysis of Subsidiarity” in D. O’KEEFFE and P. TWOMEY *Legal issues of the Maastricht Treaty* (London: Chancery 1994), 37. o.

⁷ LUDWIG KRÄMER *EC Environmental Law* (London: Thomson Sweet & Maxwell 2003), 15. o.

⁸ Bizottság kontra Belga Királyság C-2/90. sz. ügy, 1992 július 9. *European Court reports* 1992 Page I-04431

környezeti állapotának védelme érdekében a potenciális hulladékdömpinget megakadályozandó jogszabályban tiltotta meg, hogy lerakjanak a tartományban más tagállamból, illetve Belgium más tartományából származó hulladékot. A Bizottság a Bírósághoz fordult, kérve annak megállapítását, hogy a tilalom ellentétes a hivatkozott direktívákkal, amelyek nem generális tilalmat állapítanak meg, hanem csupán engedélyhez és bejelentéshez kötik a szállítást. A Bíróság egyebek között azt is leszögezte, hogy a nemzetközi szállítás kérdésében elsődleges joghatósága a Közösségnek van, a belga jog csak ezzel összhangban rendelkezhet a végrehajtásról. A nemzetközi szállítás esetében tehát a megfelelő szabályozási szint a közösségi szint. Az ítélet egyebek között megállapítja: „20. A 84/631/EEC irányelv bevezet egy olyan átfogó rendszert, amelyik egyebek között a veszélyes hulladékok határon túli szállítására vonatkozik, a meghatározott létesítményekben történő ártalmatlanításra is tekintettel, és a hulladék birtokosának azon általános kötelezettségén alapul, hogy részletes előzetes bejelentéssel éljen. A nemzeti hatóságoknak joguk van ellenverést tenni, és ezzel egy időben egyes hulladékszállításokat megtiltani, annak érdekében, hogy a környezetvédelem, egészségvédelem, illetve közbiztonság vagy más közérdek problémáit kezeljék. A rendszer nem ad teret arra, hogy a tagállamok általánosságban tiltsák meg a szállításokat.”

Egy, az elmúlt évekből származó esetben – az egyszerűség kedvéért „Lotto zero”-nak nevezzük az ügyet⁹ –, amely egy környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárásban értelmezi egyebek között a szabályozás megfelelő szintjének megválasztását, utalást találunk a szubszidiaritás értelmezésére és korlátaira is. Az eset lényege, hogy egy regionális jogalkotó (Abruzzo tartomány) egyes projektek hatásvizsgálat-kötelezettségét a közösségi jogtól eltérően értelmezte és szabályozta, márpedig annak követelményei világosak és minden tagállam számára kötelezettséget jelentenek. Az ítélet 43. pontja szerint: „Az a tény, hogy a tagállamoknak a megelőző bekezdések mérlegelési jogkört engednek a mondott esetekben, nem elégséges indok arra, hogy egyes projekteket az

⁹ C-87/02, 2004. június 10. Bizottság kontra Olaszország

Irányelv hatásvizsgálati eljárási köréből kizárjanak.” Majd a 44. pont leszögezi, hogy a tagállami döntés „nem áshatja alá az Irányelv céljainak érvényesülését”. A tagállami döntési kompetencia tehát a közösségi jog által meghatározott keretek között érvényesíthető, már amennyiben van közösségi jogalkotás.

A szubszidiaritás magában hordja a *megosztott felelősség* gondolatát is, ha a Közösség környezetvédelmi politikáját megfelelően értelmezzük. E gondolatot az Ötödik Akcióprogram¹⁰ vezette be, amely új szemléletet képviselve, egyebek között a megosztott felelősség alapján változást igyekezett elérni a gazdaság és társadalom magatartásában, bevonva azok minden szektorát, így a közigazgatást, az állami és magánvállalkozói szektort, valamint a társadalom egészét, értve ezalatt azt is, hogy a felelősséget meg kell osztani az egyes kérdések vagy problémák megoldására egyidejűleg alkalmazott eszközök körének jelentős szélesítésén keresztül is. Így a megosztott felelősség a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti, a Közösség és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.

E megosztott felelősségi gondolat és egyben a szubszidiaritás közösségi-tagállami szinttől eltérő szintű értelmezésének is jó példáját tartalmazza az un. „Cinisello Balsamo” eset, ami azért is külön figyelmet érdemel, mert az Ötödik Akcióprogram előtti időből származik. A 380/87. sz. ügyben¹¹ a Bíróság egy olasz közigazgatási bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseit vizsgálta. Az eset tartalma röviden az, hogy 1987-ben a Comune polgármestere megtiltotta, hogy a területen biológiailag le nem bomló táskákat vagy hasonló csomagolásokat alkalmazzanak arra a célra, hogy a fogyasztók abban vigyék haza a bevásárolt árut. Ugyancsak megtiltotta a műanyag zacskó forgalmazását, a hulladékgyűjtésre használt zacskók kivételével. Az ilyen termékeket termelő Cégek a Tribunale előtt megtrámadták a rendeletet,

¹⁰ 1993. *QJ* No C 138, 17.5.93

¹¹ C 380/87, [1989] E.C.R. 2491 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunale) előtt folyó ügyben előzetes véleménykérés. A Tribunale ügyében a felek: Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane (Cégek) illetve Comune di Cinisello Balsamo (Comune)

hivatkozással arra, hogy az ellentétes a Közösségi joggal, ami ilyen értelmű korlátozásokat nem tartalmaz, sőt az is kérdéses, hogy egy önkormányzat a közösségi jogra hivatkozva tehet-e ilyen lépéseket. A felmerülő jogi probléma lényege tehát annak megítélése, hogy mennyiben lehet piackorlátozó intézkedéseket tenni környezetvédelmi szempontból és ilyenekre az önkormányzatoknak mennyiben van joguk. Erre vonatkozóan az alábbi válaszokat lehet megfogalmazni:

- A hulladék keretirányelv a Bíróság értelmezése szerint a hulladék keletkezésének megelőzését is célul tűzi ki, tehát egyes termékek forgalmának korlátozása vagy akár betiltása elviekben megfelelhet az irányelv céljainak. Ennek megközelítése persze közvetett módon történt, nem a jogosítás megerősítésével, hanem annak értelmezésével, hogy a Bíróság szerint nincs alanyi joga senkinek arra, hogy ilyen tasakokat forgalmazzon vagy használjon.
- Külön kérdés, hogy a fent jelzett szabályt akár helyi önkormányzat is elfogadhatja-e avagy sem. A helyi önkormányzatok széleskörű jogokkal rendelkeznek szűkebb környezetük megvédése érdekében: tiltásokat vezethetnek be, feltételeket határozhatnak meg, korlátozhatják a közlekedést zajvédelmi szempontból. Ezen lehetőségek alkalmazása tehát nem áll ellentétben az EU követelményrendszerével, hanem sokkal inkább az önkormányzatok alkotmányos felhatalmazásától függ, ami országonként eltérő lehet.
- A helyi rendelet azért esik a hulladék keretirányelv rendelkezései alá, mert ugyan nem a hulladékot, hanem a terméket szabályozza, de a hulladék megelőzésének céljával. Azt is el kell ismerni, hogy a Bizottságot tájékoztatni kell bármely hatóság vagy jogalkotó adott kérdéssel kapcsolatos döntéseinek tervezetéről, tehát akkor is, ha önkormányzatról van szó (ez egyébként nem történt meg).

A szubszidiaritás általános jogi alapelve minősítésével egyidejűleg a közösségi jogot tárgyaló szerzők azt is vizsgálják, vajon miként értelmezhető a közösségi jog szerepe a környezetvédelemben, tehát valójában melyek a szubszidiaritás sajátos feltételei. „Arra következtetünk, hogy az egyes tagállamok nem

lesznek elég hatékonyak akkor, ha a tervezett közösségi cselekvés céljait kívánják elérni olyan kérdésekben, amelyek az államok közötti „túlterheléseket [*spillover*]” érintik. Hozzátehetjük, hogy az ilyen „túlterhelések” esetében a Közösség magától értetődően hatékonyabban képes fellépni, mint az egyedi tagállam (és ezt jelenti pontosan a tervezett intézkedés mértéke és hatása mint indok – ld. a harmadik alapelvet). A környezetvédelmi ügyekben a három alapelv¹² az esetek nagyobb részében együttes hatásával támogatja a közösségi fellépést, amennyiben megfelelően kimutatható a „túlterhelés” hatása.

Azt javasolom, hogy kövessük a Richard B. Stewart professzor által kialakított osztályozást, amely a „túlterheléseknek” több fajtáját mutatja ki: termékekből származó terhelések, szennyezési terhelések, versenyt torzító terhelések és megőrzési túlterhelések.¹³

A környezetvédelem fenti „túlterheléseit” megfelelően értelmezve azt láthatjuk, hogy a közösségi fellépést a környezeti hatással összefüggésben lehet megindokolni. Tehát akkor, amikor a valamilyen forrásból a környezetbe jutó terhelés ezt szükségessé teszi. A fentiek szerint erre sor kerülhet egyebek között a termékek környezeti hatásai, a szennyezés – szennyezőanyag kibocsátás – környezeti hatásai, a környezeti ártalmak miatti komparatív versenyelőnyök nem megfelelő alakulása vagy pedig környezet- és természetvédelmi problémák miatt.

A közösségi cselekvés indokainak forrásait jórészt tehát áttekintettük. A közösségi környezetjog elméleti művelőinek munkáit nézve most már csak az a kérdés vár tisztázásra, hogy mit is jelent valójában az a fogalom, hogy „jobban” megvalósítható az intézkedés közösségi szinten. „Az, hogy mit is jelent pontosan a

¹² A hivatkozott cikk szerzője az Európai Tanács 1992 december 11-12-i Edinburgh-i ülésén elismert alapelvekre hivatkozik mint eligazodási pontokra, amelyek a következők:

- határon túlterjedő [*transnational*] problémák
- amelyek egyébként sértik a tagállami érdekeket
- és amely esetekben a közösségi cselekvés egyértelműen előnyös.

¹³ KOEN LENAERTS „The principle of subsidiarity and the environment in the European Unions: keeping the balance of federalism” *Fordham International Law Journal* 1994, 880. o.

»jobban« az 5. cikkely alkalmazásában, nem teljesen egyértelmű; ez lehet gyorsabb, hatékonyabb, olcsóbb, az állampolgárokhoz közelebbi (tehát nem túlzottan központosított), demokratikusabb, egységesebb, az iparosított világ más részeihez, vagy a globális egységhez vagy akár az Európai közösséghez képest konzisztensebb, anélkül, hogy bármelyik is pontos lenne mindezen megközelítések közül. Így a kérdést eseti megközelítésben lehet csak meghatározni, figyelembe véve az összes tényt, vajon jobban lehet-e az intézkedéseket közösségi szinten megtenni, annak érdekében, hogy a Közösség célkitűzéseit megvalósítsuk. A cél csak az lehet, hogy az egész Közösség környezetminőségét megvédjük vagy javítsuk.”¹⁴

A következőkben nézzünk *néhány gyakorlati példát* és olyan magyarázatot *a közösségi környezetjog köréből*, amellyel maga a jogalkotó ad támpontokat ahhoz, hogy miért is működik „jobban” a közösségi szint, miért is szükséges a tagállami jogalkotások harmonizálása.

a) *A létező anyagok kockázatainak*

értékeléséről és ellenőrzéséről szólva a Közösség – a környezetvédelem körében kivételes módon – rendeletet alkotott¹⁵, amelynek preambuluma egyebek között a következőket hozza fel támpontul: „mivel a tagállamok hatályos vagy előkészületben lévő, a létező anyagok kockázatainak értékelésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti eltérések akadályozhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, és egyenlőtlen versenyfeltételeket teremthetnek”. A megközelítés tehát hagyományos versenyoldali, amellet, hogy természetesen maga a jogszabály környezetvédelmi, közegészségügyi szempontokat tartalmaz.

b) *A hulladéklerakókról*

szóló irányelv¹⁶ a fentiekhez képest sokkal inkább a Közösség környezeti állapotának védelmét találja legfontosabb indoknak.

¹⁴ LUDWIG KRÄMER *EC Environmental Law* (London: Thomson Sweet & Maxwell 2003), 17-18. o.

¹⁵ A Tanács 1993. március 23-i 793/93/EGK rendelete

¹⁶ A Tanács 1999. április 26-i 1999/31/EK irányelve

A preambulum szerint: „(10) mivel a hulladéklerakókban történő ártalmatlanítás műszaki szabványai és az alacsonyabb költségek közötti egyenlőtlenség oda vezethet, hogy nő a hulladék alacsonyabb környezetvédelmi szintű létesítményekben való ártalmatlanításának mértéke és ez komoly veszélyt jelent a környezetre, mind a hulladék szükségtelenül nagy távolságokra való szállítása, mind a nem megfelelő hulladékártalmatlanítási technikák miatt”, majd folytatja

„(11) mivel ezért a Közösségben a környezet minőségének védelme, megőrzése és javítása céljából közösségi szinten kell a hulladéklerakók műszaki szabványait megállapítani”.

c) Az élelmiszerekben előforduló egyes szennyező anyagok

legmagasabb értékének meghatározásáról szóló módosító szabályok¹⁷ – szintén rendeleti szinten – a fenti szempontokat már együttesen tartalmazzák, a közösségi szabályozási szint indokolása érdekében: „(21) Figyelemmel a tagállamokban tapasztalható különbségekre és a versenytorzulás ebből eredő kockázatára, közösségi intézkedésre van szükség a közegészség védelmére és a piac egységének biztosítására az arányosság elvének megtartásával.”

d) A felelősségi szabályok

potenciális közelítése új utakra vezet a Közösség mindinkább kiterjedő érdeklődésének eddig kevésbé feltárt területén. Tegyük hozzá: nem minden esetben sikeresen (a későbbiekben a büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos szabályozás alakulása lesz erre jó példa). A környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről szól az egyik legújabb irányelv¹⁸. Figyelemmel arra, hogy a felelősség megjelenése a közösségi környezetjogi szabályozásban ilyen harmonizálást célzó módon valóban újdonságnak számít, fokozott hangsúlyt kellett adni a megfelelő indokoltságnak. A preambulumból ezért felidézünk egy általános megalapozó szabályt, valamint az ebből levezethető konkrét szubszidiaritási szempontot is:

¹⁷ A Tanács 2001. november 29-i 2375/2001/EK rendelete a 466/2001/EK bizottsági rendelet módosításáról

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.)

„(1) Sok a szennyezett természeti terület a Közösségen belül, amelyek lényeges egészségügyi kockázatot jelentenek, a biológiai sokféleség csökkenése pedig drámai módon felgyorsult az utóbbi évtizedekben. A cselekvés elmulasztása növelheti a szennyezett természeti területek számát, és a biológiai sokféleség még jelentősebb csökkenését eredményezheti a jövőben. A környezeti károk lehetőség szerinti megelőzése és helyreállítása hozzájárul a Szerződésben megfogalmazott közösségi környezetvédelmi politika célkitűzéseinek és alapelveinek végrehajtásához. A kár helyreállításának módját illető döntés során figyelembe kell venni a helyi környezeti viszonyokat.

[...]

(3) Mivel ezen irányelv célkitűzése – azaz egy közös keretrendszer létrehozása a környezeti károk társadalmilag ésszerű költségszinten történő megelőzése és helyreállítása céljából – nem valósítható meg kellőképpen az egyes tagállamok által, következésképpen jobban megvalósítható közösségi szinten az ezen irányelv alkalmazási körének mértékéből, valamint olyan egyéb közösségi jogszabályokkal kapcsolatos vonatkozásaiból fakadóan, mint a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv, továbbá a vízvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a Közösség intézkedéseket fogadhat el a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvével összhangban. Az említett cikkben meghatározott arányosság elvével összhangban ez az irányelv nem haladja meg az említett célkitűzés megvalósításához szükséges mértéket.”

e) A társadalmi részvétel

erősítése a közösségi – és tegyük persze hozzá: a kortárs – környezetjog alapvető követelménye, amely értelemszerűen együtt jár a feltételek tisztázásának fokozott igényével. Megfelelő társadalmi részvétel csak akkor és annyiban biztosítható, ha ennek részletes jogi garanciáit teremti meg a jog, ami jelen esetben már

közösségi jogot is jelent. A *jogorvoslati jogról* szóló előterjesztés¹⁹ szerint a tervezet kétféle célt tölt be: egyrészt az Aarhus-i Egyezmény²⁰ végrehajtásának szándékával készült, másrészt pedig célja a környezetvédelmi jog alkalmazásával kapcsolatos hiányosságok leküzdése. Ez utóbbival kapcsolatosan jegyzi meg az előterjesztés, hogy a környezetvédelmi szabályok érvényesülésének hibái a belső piac és a verseny torzulásához vezethetnek. Ez pedig a továbbiakban az államok közötti eltérések konfliktusalkotó forrásává válhat, különösen pl. a nemzetközi vízfolyások, a levegőminőség, a szennyező anyagok határokat átlépő kibocsátása esetén.

f) A zajártalom

lesz az eddig említett példák mellett az a szakterületi kérdés, amellyel némileg részletesebben is érdemes foglalkozni, hiszen ezt sokkal inkább lokális – ennek megfelelően nemzeti szabályozás alá tartozó – kérdésnek tartják, mint bármely más környezetterhelési területet. „Úgy tűnik, hogy a zajártalom, éppen annak természetéből fakadóan, sokkal nagyobb problémát jelent az EU jogalkotó felé, mint bármilyen másik környezetszennyező. Ellentétben a környezet más területeivel, mint a levegőszennyezés, a tengerszennyezés vagy a vadon élő állatok megóvása globális szinten, a zajnak nincs kifejezett határon túli vonatkozása.”²¹ Jelenti-e ez az okfejtés azt, hogy a zajártalom eddigi közösségi kezelése indokolatlan lett volna? Semmiképpen sem, mert egyrészt a zajszabályozás az elmúlt évtizedekben főként termékszabályozás volt, ami egyértelműen versenyterület, másrészt pedig közelíteni kell akár a lakókörnyezeti zaj feltételeit is, ha komolyan vesszük a Közösségen belül a polgárok szabad mozgásának követelményét. Nem engedhető meg tehát, hogy a potenciálisan káros hatások

¹⁹ Brussels, 24.10.2003, COM(2003) 624 final 2003/0246 (COD)

²⁰ Hazánkban a 2001. évi LXXXI. törvény hirdette ki „a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény” elfogadását

²¹ FRANCIS MCMANUS „European Noise Law in EC Environmental Law and Future Accession States” in RICHARD MACRORY (ed.) *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection* (Groningen: Europa Law Publishing 2006), 379. o.

küszöbértékei között nagy eltérések mutatkoznak az egyes tagállamok szabályozásában. Így a hivatkozott szerző is a következő megállapításra jut: „A szubszidiaritás mindenféle dolgot jelenthet az emberek számára. Könnyen igazolhatóvá válik, hogy a szomszédjogi vonatkozású zajhatás is alkalmas arra, hogy azt a Közösség szabályozza.”²²

A fenti gondolatmenetet követi valójában a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló irányelv²³, amelyik szükségét érzi az alapos magyarázatnak: „(7) A Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvének megfelelően a Szerződésnek a környezet- és egészségvédelem magas szintjének megvalósítására irányuló célkitűzését a zajprobléma közös megértését célzó közösségi fellépéssel kiegészített tagállami szintű fellépések révén hatékonyabban lehet elérni. A környezeti zajszintre vonatkozó adatokat ezért összehasonlítható kritériumoknak megfelelően kell összegyűjteni, egybevetni vagy bejelenteni. Ez összehangolt mérési és értékelési módszerek, valamint a zajtérképezés összehangolását segítő kritériumok használatát vonja maga után. Az ilyen kritériumokat és módszereket a leghatékonyabban közösségi szinten lehet meghatározni.”

4. EGY AKTUÁLIS JOGESET A SZUBSZIDIARITÁSRÓL

2005. őszén fogadta el a Bíróság ítéletét²⁴ egy rendkívül érdekes és tanulságos ügyben (176/03), amelynek eldöntése jelentős hatással lehet a szubszidiaritás értelmezésére is. Összefoglalva a tényállást: a Bizottság irányelvet kívánt elfogadtatni a *büntetőjogi eszközök alkalmazásáról és ennek harmonizálásáról*, a Tanács pedig ehelyett egy puhább eszköz alkalmazását választotta, a

²² Ld. 21. lábjegyzet 381. old.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 25-i 2002/49/ek irányelve

²⁴ C-176/03. sz. eset, Bizottság – melynek keresetét az Európa Parlament támogatta – kontra Tanács, melynek védekezését Dánia, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Hollandia, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság támogatta, a Tanács 2003/80/JHA sz., a környezet büntetőjogi eszközökkel történő védelméről szóló kerethatározatának megsemmisítése tárgyában.

kerethatározatot. A Bizottság elsősorban azonban azért támadta a Tanács intézkedését, mert az nem a megfelelő jogalapra hivatkozott, ugyanis helyesen a 175. cikkelyre kellett volna alapozni, irányelvet fogadva el. Jelen cikkben nem a megfelelő jogi alapra vonatkozó gondolatsort kívánjuk bemutatni és értékelni, hanem sokkal inkább az érvelések azon részével foglalkozunk, vajon mennyiben van joga a Közösségnek a büntetőjogi harmonizálást megcélozni.

Az irányelv előterjesztésekor a Tanács már kifejezte fenntartásait, amint azokat a kerethatározat preambuluma is tartalmazta, mondván:

„(7) A Tanács megvizsgálta az előterjesztést, és arra a következtetésre jutott, hogy az ennek elfogadásához szükséges többség nem érhető el. A többség szerint ugyanis a tervezet túlterjeszkedett azon a hatáskörön, melyet az EK-t létrehozó Szerződés a Közösségnek tulajdonít.”

A Bizottság ellenben a Bíróság elé terjesztett keresetében azt húzza alá:

„19. Noha nem tekinti úgy, hogy a Közösség jogalkotásának büntetőjogi ügyekben általános hatásköre lenne, mégis a jelzett jogalkotásra van felhatalmazás, mégpedig a 175. cikkely értelmében, megkívánva azt, hogy a tagállamok fogadjanak el büntetőjogi intézkedéseket a Közösség környezetvédelmi jogszabályainak megsértése eseteire, mert úgy ítéli meg, hogy ez szükséges a jogalkotás hatékonyságának biztosításához. A nemzeti büntetőjog harmonizálása, különösen azon környezetvédelmi jogsértések esetében, amelyekhez büntetőjogi következményeket fűzne, a kérdéses közösségi politika segítségére szolgálnak.”

Az ellentétes érvelés szerint:

„26. A Tanács és a beavatkozó tagállamok – a Holland Királyság kivételével – azt terjesztették elő, hogy amint a jog ma értelmezhető, a Közösségnek nincs jogosultsága ahhoz, hogy megkívánja a tagállamoktól, hogy büntetőjogi szankciókat fogadjanak el [...]”, sőt ehhez hozzáteszik:

„27. Nem arról van szó csupán, hogy a felhatalmazás ilyen lehetőséget nem tartalmaz, hanem, figyelemmel a büntetőjog kiemelkedő szerepére a tagállami szuverenitás terén, nincs arra sem

alap, hogy ezt a jogkört oly módon teremtsük meg, hogy kiterjesztően értelmezzük a Közösségre ruházott hatásköröket [...]”

Nem bocsátkozunk tehát a kérdéses eset azon részének elemzésébe, hogy vajon megfelelő-e az elsődleges jogi alap választása. Azt keressük csupán, hogy hogyan is vélekedik a Bíróság a kérdés felhatalmazási mivoltáról általában, tehát kimondatlanul – hiszen a jogesetben ez a fogalom nem kerül kifejezetten elő – mennyire alkalmazható a szubszidiaritás az egyik álláspont alátámasztására. Hozzá kell tennünk mindenképpen, hogy a Bizottság eredeti javaslata és a Tanács kerethatározata egyaránt a Közösség által elfogadott egyes kiemelt jelentőségű környezetvédelmi jogszabályok megfelelő védelmét kívánta szolgálni és nem szándékozta a környezeti büntetőjog generális harmonizációját.

A Bíróság ítélete szerint:

„47. [...] Főszabály szerint, sem a büntetőjog, sem a büntető-eljárásjog nem tartozik a Közösség hatáskörébe [...].

48. Ugyanakkor, ez az utolsóként említett kérdés nem akadályozza meg, hogy a Közösség jogalkotása, amennyiben a hatékony, arányos és elrettentő büntetőjogi szankcióalkalmazás alapvető eszköz lehet a súlyos környezetvédelmi jogsértések elleni fellépéshez, olyan intézkedéseket tegyen a tagállamok büntetőjogának irányában, amelyeket szükségesnek tart annak érdekében, hogy az általa elfogadott környezetvédelmi szabályok teljes hatékonysággal működjenek.”

A Bíróság egyébként a keresetben előterjesztettek szerint megsemmisítette a kerethatározatot, mint amelyik nem a megfelelő elsődleges jogi felhatalmazást választotta jogalapul.

A szubszidiaritás elve alapján lehetséges-e ezek szerint a büntetőjogi eszközök harmonizálása, avagy olyan területre téved a Közösség, amely sérti a tagállamok joghatóságát? A válasz a fentiek alapján tehát kétségtől az, hogy a közösségi jog hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében a Közösség elvárhatja a tagállamok megfelelő fellépését, elvárhatja akár a büntetőjogi harmonizálást is. Innen pedig már nincs messze a Közösség büntetőjogi kompetenciájának lehetősége, persze csupán a közösségi

jog vonatkozásában, hiszen ezt az ítélet megerősíteni látszik. Természetesen az kérdéses marad, vajon egy lehetséges következő előterjesztést az irányelvi szintű szabályozásra nézve a Tanács tagjai elfogadnának-e avagy ragaszkodnának ahhoz, hogy a büntetőjogi kérdések továbbra is elsődlegesen tagállami hatáskört jelentenek.

5. NÉHÁNY ÉRTELMEZŐ GONDOLAT

Mindenekelőtt érdemes elgondolkodni azon, miért is a környezetvédelem lett az a terület, amelyen belül megjelent a szubszidiaritás gondolata az EK jogban. Manapság valahogy úgy ítélnék meg ezen elvet, mint a tagállami jogok védelmét a Közösség túlzott expanziójával szemben. A kérdés, mit is jelent mindez éppen a környezetvédelemben – erre nézve Ludwig Krämer véleménye²⁵ mérvadó lehet: „A cél csak az lehet, hogy az egész Közösség környezetminőségét megvédjük vagy javítsuk.”

Az Egységes Európai Okmány 130r. [174.] cikkely 4. bekezdése is erre utal, mert elvárja, hogy akkor lépjen fel a Közösség, ha a célok azon a szinten valósíthatók meg jobban. Ha végignézzük a környezetvédelem egyes területeiről hozott példákat, akár a szinte szélsőségnak számító zajterhelés kapcsán, akkor egyre jobban azt tapasztalhatjuk, hogy aligha van olyan terület a környezetvédelemben, ahol a közösségi cselekvés indokoltsága, előnyös mivolta ne lenne igazolható.

Úgy tűnik tehát, hogy *a szubszidiaritás környezetvédelmi megjelenése mintha éppen a közösségi cselekvési szint igazolását szolgálta volna* és szolgálná most is és nem a tagországok védelmét a Közösség túlzott terjeszkedésével szemben. A környezetvédelem tehát olyan terület, amelyben egyre kevesebb tere lehet a tagállami cselekvésnek, és itt nem csupán olyan globális vagy regionális problémák merülnek fel, mint az ózonréteg védelme, az üvegházhatású gázok elleni fellépés, hanem a hulladék fogalma, lerakása, szállítása, a veszélyes anyagok osztályozása, a gépjárművek kibocsátásának egységesítése, a társadalmi részvétel feltételeinek biztosítása, az állatkísérletek, stb.

²⁵ Ld. 14. sz. lábjegyzet

(szándékosan teljesen ötletszerűen soroltam fel a példákat, rendszer nélkül).

Újabb példaként hozható fel, hogy a madarak (különösen a vándorló madarak) védelme érdekében kijelölésre kerülő területekkel kapcsolatban nem is egy jogeset került az Európai Bíróság elé. Ezek némelyike – mint pl. a „Lappel-bank” eset²⁶ – még arra is kitér, hogy a tagállam mérlegelési jogköre a védett terület kijelölése vonatkozásában korlátozott, mert a védettség feltételeit a közösségi jog megfelelő módon körülírja, és így mintegy elvárja a védetté nyilvánítást. Egyébként is, a védelem ellenében csak jelentős közérdek állhat, amely semmiképpen nem jelenthet gazdasági természetű érdeket. Így tehát a szubszidiaritás révén a tagállam joghatósága, szuverenitása jelentős csorbát szenved.

Ha pedig most rátekintünk a szubszidiaritás 5 cikkelyben szereplő szerződéses fogalmára, akkor nem sok változást találhatunk a feltételekben. A hatékonyság maradt az elsődleges szempont, amely a lehetőségeket egymáshoz viszonyítva adja meg a választáshoz szükséges alapokat, természetesen szigorúan azon esetekben, amelyek a Közösség számára adott felhatalmazás keretein belül maradnak. A környezetvédelem pedig egyre több területen és egyre inkább minősül olyan hatáskörnek, amelynek követelményeit „a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani” és a közösségi szabályozási szint adja meg a jobb megvalósíthatóság feltételeit. A „jobb” pedig – figyelemmel a környezetvédelem rendkívül széles körére – számtalan változatban érvényesülhet, továbbra is megalapozva a Közösség felhatalmazását.

²⁶ C-44/95, 1996. július 11., előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Korona és a Royal Society for the Protection of Birds között felmerült ügyben a Lordok Háza utalt a Bíróság elé - Lappel Bank.

Filozófiai síkon

Frivaldszky János

SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ EURÓPAI IDENTITÁS A KÖZÖSSÉGEK EURÓPÁJÁÉRT

I. AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMI HATÁSKÖRÖK ANATÓMIÁJA

A szubszidiaritás elve úgy jelenik meg az utóbbi évtizedekben, mint az Unió minden bajára való *panacea*.¹ Nemcsak az intézményi problémákra és a politikai integráció kérdéseire megoldás, hanem az önazonosság keresésére is a legjobb út. De miképpen lehet identitásképző egy jelenleg döntően hatásköri szemléletben alkalmazott társadalomszerkezeti elv, ráadásul ha negatív szemléletben, beavatkozás-mentességgént szokták meghatározni? Lehet-e az Unió politikai jövőjéről szóló vitát egy jobbra hatáskörinek tekintett elv köré szervezve, a hatáskör-megosztás intézményi kérdéseire szűkítve lefolytatni? Ezekre a kérdésekre keressük a választ oly módon, hogy az elv igazi, eredeti tartalmára is visszatekintünk.

Először vizsgáljuk meg a szubszidiaritás elvét azon a területen, ahol az jelenleg pregnánsan felmerül, vagyis az Unió és a nemzeti államok közötti viszonyban. A szubszidiaritás döntési kompetencia-elosztásként írható le hatásköri (jogi) értelemben, márpedig politikailag releváns, (részben) autonóm szerveződési egységei az Uniónak jelenleg csak az államok. Látni fogjuk azonban, hogy egyrészt a régiók szerepe minden erősödés ellenére az *Alkotmányos Szerződés*ben nem jut el abba a stádiumba, hogy a szubszidiaritás elve alapján a politikák és a döntések meghatározó szintjei legyenek, másrészt a városok és a községek szövetségei már azt sérelmezik, hogy a szubregionális szint az államok belügye marad. Ez a helyzet már azért sem tartható, mert uniós érdek, hogy a közösségi döntések hatékonyak legyenek, s ehhez pedig – ahogy azt

¹ KENDE TAMÁS, SZÜCS TAMÁS (szerk.) *Európai közjog és politika* (Budapest: Osiris Kiadó 2002), 510. o.

a Bizottság több dokumentumában is megfogalmazta – a régiókon belüli önkormányzatok aktív részvétele szükséges.²

A szubszidiaritás manapság egyrészt a népszuverenitás új megnyilvánulásaként jelenik meg a fokozottabb társadalmi részvétel lehetővé tétele által, másrészt a jogok hatékonyabb biztosítását jelenti oly tekintetben, hogy az elv elősegíti a társadalomalkotó egységek kifejlődését, amelyek viszont a polgárok javáért vannak. Ezen intermediális közösségek hatékony működése teszi lehetővé, hogy a személyek tudjanak élni jogaikkal, kötelességeiket pedig tudják teljesíteni.³ Pozitív megfogalmazásban tehát az elv biztosítja a közösségi autonómiát és elősegíti annak kiteljesedését, ezáltal pedig a polgárok javának középpontba kerülését; negatív megközelítésben pedig tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan – a közjó követelményével nem indokolható – beavatkozást. Úgy tűnik azonban, hogy ez utóbbi szemlélet a domináns az EU jogában mind az elv megjelenését, mind jogi megfogalmazását, de a joggyakorlatot tekintve is. Márpedig a pozitív, azaz tevőleges megfogalmazásban az elv éppen a *képessé tételt*, a kisegítést jelenti. Ez távolról sem jelent egyfajta liberális társadalom-modellt. Nem jelent, mivel társadalom-konceptiójában nem *individuum*okat feltételez, hanem közösségekben élő felelős, aktív és szolidáris *személyeket*. De nem támogatja a túlbürokratizált, atyáskodó politikai hatalom-felfogást sem, mert az fogyasztói kliens szemléletével nem szolgálja a személy valódi kiteljesülését és a társadalmi test egészséges fejlődését. A szubszidiaritás eredeti értelmében tehát *kisegítést* jelent. A segítség tágabb értelemben lehet *közvetlen* a *szolidaritás* elve alapján, s lehet *közvetett* a szubszidiaritás elvének értelmében.⁴ A segítség, mint ösztönzés és kisegítés tehát alapvetően közvetett, vagyis tiszteletben tartja az

² *Autonomie locali e Federalismo: Le sfide della sussidiarietà nell'Unione europea*, Berlino 22 novembre 2004, http://www.astrid-online.it/Dossier--r/La-propost/A-S--2544-/Convegno_23_11_04_documento_Berlino.pdf

³ XXIII. JÁNOS *Pacem in Terris* enciklika. (1963. április 11.) AAS 55, 1963, 294-295.

⁴ II. JÁNOS PÁL *Centesimus Annus* enciklika (1991. május 1.) (Libreria Editrice Vaticana 1991), 26-27 o.

érintettek méltóságát, önmeghatározó jellegét. *Közösségi kiteljesülést*, sajátos célt és *identitást* kiteljesítő jellege van. Ez ugyanis a magasabb közhatalmi szinten szerveződő politikai formációk igazi létjogosultsága és feladata a közjó szolgálatában. Eközben azonban az igazságosság és a közjó elveit szem előtt tartva *koordinál* is a különböző társadalmi és politikai egységek között.

Köztudomású, hogy a szubszidiaritás az EU közjogában elsődleges jogforrásként a *Maastrichti Szerződés*ben került megfogalmazásra, mintegy az integráció elmélyülésére a tagállamok részéről adott politikai indíttatású *ellenreakcióként*. A politikai centralizációt a régiók, illetőleg a polgárok Európájának víziója kívánja ellensúlyozni. Ezt célozta a Régiók Bizottságának felállítása is. A dominánsan negatív szemléletű megközelítésben az elv szerepe az EU jogában a hatáskör-elhatárolás, a hatásköri tilalom felállítása a centralizációs hatású közösségi cselekvésekkel szemben.

Egy rövidebb tételes jogi kitérőt szükséges tennünk, hogy megvizsgáljuk sikeres lehet-e egy ilyen vállalkozás. Az Unió tagállamokat érintő hatáskörei közül a *kizárólagosak* esetén természetesen nem beszélhetünk a szubszidiaritás érvényesülésének követelményéről. A szubszidiaritás elve tehát a *nem kizárólagos* hatáskörökbe tartozó *párhuzamos (megosztott)* és a *versengő* hatáskörök esetén merül fel. A szerződések csak a kizárólagos és a nem kizárólagos hatáskörök fogalmával operálnak, és nem határozzák meg pontosan sem az egyik, sem a másik kategóriába tartozó hatásköröket. A két hatáskör egymáshoz való viszonyát sem rögzítik egzakt módon, minthogy a hatályos jogban ez taxatív felsorolásban nem jelenik meg, ugyanis a szerződésekben a funkcionalista megközelítést választották. Ezért probléma a gyakorlatban a kizárólagos és a nem kizárólagos hatáskörök elkülönítése, így a vita már nem annyira a *jogalap* körül, hanem a *hatáskör* körül folyik, s ezen keresztül próbálják az államok a szubszidiaritás elvét érvényesíteni.⁵ Fontos azonban szem előtt tartanunk, hogy a párhuzamos hatáskörök esetén is érvényesül a jogrendszer „hierarchiája”, mivel a tagállami szabályozás vagy intézkedés tiszteletben kell hogy tartsa a közösségi jog *primátusának* elvét,

⁵ KENDE TAMÁS, SZÜCS TAMÁS (szerk.), i. m. 492. o.

vagyis nem hozhat a közösségi joggal vagy célkitűzésekkel ellentétes tartalmú szabályozást, rendelkezést. Különösen érdekes a versengő hatáskör tényleges tartalma, mert annak értelmében a tagállam *maradványhatáskörében* [*residuary competence*] csak addig járhat el autonóm módon a szóban forgó szabályozási területen, ameddig az Unió még nem élt a szerződésben számára biztosított jogával. Ha ezzel élt, onnantól kezdve megszűnik a tagállamok szabályalkotási jogosultsága e területen. A fentiek ellenére az Unió hatáskörei a *korlátozott felhatalmazások* elve értelmében mindig az alapító szerződésekben foglalt kifejezett felhatalmazáson alapulnak, és az ott meghatározott célok érdekében, azon belül gyakorlandók, ezért általános szabályozási hatáskörrel az Unió nem rendelkezik. Az Unió nem teremthet maga számára újabb hatásköröket sem⁶, amit azonban nagy mértékben relativizál az EKSZ 308. (korábban 235.) cikke, amely általános jelleggel *kiegészítő hatásköröket* [*supplementary powers*] (*tartalékjogköröket*) határozott meg az Unió jogalkotó szervei számára: „Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúan meghozza a megfelelő rendelkezéseket.” Az az uniós szerv pedig, amely a közösségi jog értelmezésére (is) hivatott, vagyis az Európai Bíróság az előbbieken túl *bennfoglalt hatásköröket* [*implied powers*] állapított meg. Vagyis egyrészt a „kiegészítő” hatáskörök szerződésen alapulnak, másrészt a Bíróság további „bennfoglalt” hatásköröket nyilvánít ki úgy, hogy egyrészt tételszerűen rögzíti ezek létezését, másrészt nevesíti is ezen jogköröket. Márpedig köztudott, hogy az inherens jogkörök koncepciója és főleg gyakorlata nem csak jogértelmezési, hanem legalább annyira hatalmi alapú, azaz politikai természetű kérdés is. A hatáskörök gyakorlása közben történik ugyanis a jogkiterjesztés a hatalmi mező ellenállásának vagy ellent nem állásának függvényében, annak

⁶ Nincs saját kompetencia-meghatározó hatásköre, amit a német szakirodalomban Kompetenz-Kompetenz-nek neveznek. Azért nem rendelkezik vele, mert azzal csak egy alkotmány által univerzális felhatalmazással bíró szuverén állam rendelkezhet, márpedig az Unió nem az.

keretei között. Elég legyen példának az európai alkotmányozás kapcsán gyakran emlegetett amerikai „unió” alkotmányos rendszerét felhozni, ahol az amerikai elnök jogkörei az inherens jogkörök megállapítása eredményeképpen a Kongresszus ellenében fokozatosan bővültek a *horizontális hatalommegosztás* kompetenciáit alakítva⁷, míg a Kongresszus a szövetség kontra tagállam *vertikális (területi) hatalommegosztási* erőterében a *kifejezett* [expressed powers] (taxatív felsorolt) és a *tiltott* hatáskörök [denied powers] között a „*bennfoglalt hatáskörök*” [implied powers] révén manőverezhet.⁸ Ez utóbbi feljogosítja ugyanis a Kongresszust, hogy a szövetségre kifejezetten ráruházott hatáskörök érvényesítéséhez a szükséges és megfelelő törvényeket meghozza.⁹ Ennek alapján a Legfelső Bíróság folyamatosan *bővítette* a Kongresszus hatásköreit a tagállamok rovására. Azonban az is igaz, hogy a bíróság ez irányú tevékenysége nélkül nem alakulhatna ki alkotmányos egyensúly a tagállamok és a szövetség között. Ez utóbbi érdekében a *Supreme Court* több ügyben hozott döntésében megsemmisítette azon szövetségi törvényeket, amelyek a tagállamok hatásköreit a 10. alkotmány kiegészítés alapján sértették.¹⁰ Általános érvénnyel is

⁷ KENNETH JANDA, JEFFREY M. BERRY, JERRY GOLDMAN *Az Amerikai demokrácia* (Budapest: Osiris Kiadó 1996), 304-306. o. Ezen elnöki inherens jogkörök az elnökök politikai kezdeményezéseinek, konkrét politikai szituációkban történő akcióiknak Kongresszusi, illetőleg bírósági jóváhagyása nyomán „jöttek létre”.

⁸ Vö.: KÉPES GYÖRGY *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya* (Budapest: Gondolat 2003), 75-77. o. A szerző a hatalom vertikális, azaz területi megosztásában a föderalizmus pandantjaként szereplő municipalitás (önkormányzatiság) elvét a szubszidiaritással hozza összefüggésbe, amelyet az önkormányzatiság értelmében mint elfogadott elvet említ, i. m. 159. o. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a szubszidiaritás elvét az amerikai alkotmány nem nevesíti. Nézetünk szerint az sajátos tartalmában csak olyan meghatározott társadalom-koncepción nyugalhat, amely nem az Amerikai Egyesült Államokra jellemző.

⁹ Az Alkotmány 8. §-ának utolsó fordulata szerint „a Kongresszus hatáskörrel bír [...] olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör, valamint az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőire ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében.”

¹⁰ KÉPES GYÖRGY, i. m. 150. o. A 10. Alkotmánykiegészítés: „Az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoknak meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik.”

megállapítható, hogy az általában vett hatásköri bíraskodás mindig az alkotmánybíraskodás egyik fő ügycsoportja volt, sőt magának az intézmény létrejöttének is egyik fő forrása. Az amerikai alkotmány bennfoglalt hatáskörei nagyjából strukturálisan úgy működnek, mint az európai uniós jogi rendszerben a kiegészítő és bennfoglalt hatáskörök együtt, talán hozzátéve még az *előfoglalás* [*pre-emption*] bizonyos eseteit is. A kompetencia-kiterjesztés tehát jórészt az Európai Bíróság – egyébként az integrációnak elkötelezett – joggyakorlatában értelmező hatalmánál fogva érvényesült, bár jogértelmezéseiben a kompetencia-kiterjesztés korlátait is kijelölte. Az Alkotmányos Szerződésben található „rugalmassági klauzula” csak jogfolytonos, bár kiterjesztett értelmű utódja az EKSZ 308. cikkében foglaltaknak.¹¹ A megfogalmazás is szinte teljességgel azonos, annyi eltéréssel, hogy az Európai Parlament erősödésével párhuzamosan már nemcsak konzultálni kell vele, hanem egyetértését is be kell szerezni. A hatásköri cím végén foglalt klauzula kompetencia-alakító hatása tehát egyelőre nem ismert, bár a cím elején egyértelműen rögzítésre került, hogy *minden* hatásköri kérdésre a szubszidiaritás (és vele az arányosság) elve a mérvadó.

Kérdés, hogy a hatáskörök alkotmányos forrása, a hatáskör-átruházás elve miként egyeztethető össze az azok gyakorlása folytán „keletkező” közösségi hatáskörökkel, vagyis a megosztott hatáskörökben az Unió kompetencia-elsőbbiséggel, illetőleg a rugalmassági klauzula alapján keletkezett hatáskörrel? A hatáskör-átruházás elve, amely kifejezettséget kell, hogy tartalmazzon, nem érvényesülhet maradéktalanul, ha a generálklauzulák révén konkrét ügyekben dinamikus kompetencia-kiterjesztések várhatók, márpedig a szubszidiaritás „dinamikus” fogalom. A hatáskör-átruházás elve alapján az Unió nem rendelkezik eredendő hatáskörrel, a

¹¹ A Bíróság véleménye szerint azonban a 308. cikk nem eredményezhet tartalmilag szerződészmódosítást, ahhoz ugyanis az előírt eljárást be kell tartani. Azonban az is igaz, hogy mindkét eljárás és intézmény alanyai az államok. Így nem kell „félteni” a tagállamokat a Tanácstól. PACZOLAY PÉTER határos és találó elemzésben összeveti a rugalmassági klauzulát az USA alkotmányának fent említett 8. §-ával. *Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállami között*, a 2004. szeptember 14-én Szegeden tartott előadás alapján készült kézirat, 6-7. o.

hatáskört a tagállamok ruházzák át. Azonban kompetencia-meghatározás kérdésében a gyakorlatban az Unió szerveké lesz az elsőbbség. A megosztott hatáskörök esetén ugyanis kétoldalú, ráadásul ellentétes irányú kötést tartalmaz az *Alkotmányos Szerződés*. Egyrészt a szubszidiaritás elve alapján az Unió azokon a területeken, amelyek nem kizárólagos hatáskörei, „csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók”¹². Ilyenek nézetünk szerint például az egyetemes *közösségi javak*, mint a természeti és az emberi környezet, amelyek védelme csak ezen a szinten biztosítható.¹³ Másfelől viszont a cselekvési elsőbbség az Uniót illeti a megosztott hatáskörök esetén, vagyis az Unió dönti el, hogy kíván-e intézkedést tenni, minthogy hatáskörének megállapítása e területen az ő kompetenciája. Mintha már előzetes „látens hatásköréről” lenne szó még a kinyilvánítás előtt is mintegy feltételezve, hogy a hatásköri elsőbbség mindig az Uniót illeti. Nagy tehát a felelősség az Unión, hogy a szubszidiaritás elve alapján állapítsa meg hatáskörét és így éljen hatáskör-megállapítási és cselekvési elsőbbségével. Ezt kényszerítheti ki a nemzeti parlamentek által majdan gyakorolandó szubszidiaritás-kontroll, mint előzetes (*ex ante*) politikai szűrő, illetőleg az Európai Bírósághoz való fordulás lehetősége mint utólagos (*ex post*) jogi kontroll. Csakhogy a szubszidiaritás elvének érvényesülése elsősorban politikai kérdés¹⁴, amint azt a Konvent ezen elv érvényesülésével foglalkozó I. munkacsoportja is megállapította. Ezért ezen elv érvényesülése érdekében politikai természetű kérdésekre szabott működésmechanizmust és intézményi rendszert kellett volna kialakítani. Ha tisztán hatásköri kérdésről lenne szó

¹² I-11. (3)

¹³ II. JÁNOS PÁL, i. m. 62. o.

¹⁴ Megállapítható, hogy bár a szubszidiaritás figyelembe vétele a jogalkotási termék érvényességi kelléke, s ennek elmulasztása semmisséget eredményezhet, a Bíróság éppen az elv politikai természete miatt elég visszafogottan kezeli az elv érvényesülésének vizsgálatát, s jobbára csak néhány formális paraméter ellenőrzésére szorítkozik, ami voltaképpen a szubszidiaritás érvényesülésére vonatkozó körülmények mérlegelésének követelményeit jelenti.

egy világos struktúrájú államszervezeti konstrukcióban, akkor jogi természetűnek is minősíthetnénk, s ennek megfelelően a jogi kontroll lehetne a meghatározó. Azonban a szubszidiaritás társadalomfilozófiai és cselekvési elve át kellene hogy hassa teljes vertikumában a hatásköri kérdéseket. Emiatt a szubszidiaritás elvét a politikai döntések logikája szerint a 'helyes értelem' és a politikai 'prudenciális tudás' révén kellene alkalmazni a konkrét döntési szituációkban az összes körülmény figyelembevételével¹⁵ a közjóra tekintettel, mégpedig diszkurzív egyeztető folyamatban. Konkretizáló alkalmazása más elvekkel együtt (perszonalitás, közjó, igazságosság, szolidaritás) csak akkor lehet sikeres, ha valódi párbeszéd alakulna ki az elv adott helyzetbeni tartalmáról az érdekeltek között. Az *Alkotmányos Szerződés*ben szereplő megoldás, vagyis az Unió jogalkotó szervek kötelező indoklása e tekintetben csak az *egyik* nézőpontból megfogalmazott „monológ”, amiként a parlamentek utólagos reflexiója is csak időben eltolt ellenvetés, ami igazi *dialógust* nem hoz létre. Sokkal inkább tehát az Unió és nemzeti szervek egymásközi valódi dialógusát kellett volna intézményesíteni, amiben nem csak kitalálva megidézhetik vagy beszámíthatják a másik szint feltételezett nézőpontjait, érveit, hanem azok valóban meg is jelenthetnének, talán éppen a várthoz képest más tartalommal.¹⁶ A Bizottság véleménye szerint ugyanis

¹⁵ Vö.: XXIII. JÁNOS *Mater et Magistra* 236-238. in TOMKA MIKLÓS, GOJÁK JÁNOS (szerk.) *Az Egyház társadalmi tanítása – dokumentumok* (Budapest: Szent István Társulat É.n.), 153. o.

¹⁶ A Konvent Szubszidiaritás munkacsoportjának javaslata szerint a Bizottság éves jogalkotói programjának bemutatása jó alkalom a szubszidiaritás érvényesüléséről szóló előzetes vita számára, amelyet az Európai Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek is le kellene folytatniuk. Ld. HORVÁTH ZOLTÁN, SINKA LÁSZLÓ „Az Európai Konvent első konkrét eredményei – A Szubszidiaritás és a Jogi Személyiség munkacsoportok jelentései” *Európai Tükör* 2002/5. 149. o. A valódi „korai figyelmeztető rendszer” ezen előre hozott szakaszban érvényesülne hatékonyan, másrészt igazi dialógus jöhetne így létre demokratikus alapon. Ezen funkció utólagos jelentéssel természetesen nem váltható ki. Ld. az *Alkotmányos Szerződés* 2. kiegészítő jegyzőkönyvének 9. cikkét. A Konvent elnöke leszögezte, hogy a nemzeti parlamentek bevonása a szubszidiaritás elvének ellenőrzésébe csak kiegészítő eljárás, mivel az elsődleges kontrollt a kormányok általi ellenőrzés jelenti a Tanácsban. Kérdéses azonban,

olyan körülményeket kell vizsgálni a szubszidiaritás érvényesülését ellenőrző tesztekhez, amelyek nézetünk szerint csak valódi interakcióban értelmezhetőek.¹⁷ Enélkül honnan lehetne megállapítani, hogy a tagállamok az adott célt eszközeikkel vagy szintjükön nem képesek elérni? Csak az érdekek, a nézőpontok és az értékek ezen reális ütköztetésében létrejövő – klasszikus értelemben vett – dialektikus érvelési folyamatban tárul fel a konkrét szabályozási terület, a konkrét döntési tartalom igazi természete, vagyis hogy mit jelent a közjó a jelenlegi kérdésben, s hogy ennek megfelelően melyik a legmegfelelőbb szint a szabályozásra és a cselekvésre. Egy ilyen kontroverziás eljárás az érvek valódi egymásra való reflexióját hozná létre, ami nem csak a közjó tartalmának helyes megállapítását eredményezhetné, hanem legitimációt is teremthetne a döntések számára. Ezen túl mindegyik szint (közösségi, állami, regionális stb.) Unióban elfoglalt helyének pontos, identitásszerű meghatározásához is hozzájárulhatna, minthogy egy ilyen dialógusban mindenki saját hagyományának hermeneutikai horizontjában¹⁸, de a másikéra nyitottan találkozik az eldöntendő kérdéssel. Ez kölcsönös gazdagodást és interakciós önmeghatározási lehetőséget jelent, miközben – mint említettük – praktikusán a szabályozási tárgy vagy az eldöntendő kérdés valódi többoldalú körüljárását is eredményezi. Márpedig a körülmények alapos számbavétele át nem hárítható feladata az érintetteknek a szubszidiaritás elvének meghatározásakor (is). Eközben újból és újból megfogalmazódhatna mindegyik szint sajátos értéke és funkciója, amivel csak ő rendelkezik. Mindezen túl a mérlegelésben és a döntésben részt vevő felek között kialakulhatna az az identitásképző *politikai barátság*, ami az alapító atyák iniciatívájának vezérmotívuma volt, az integrációnak pedig egyik fő normatív

hogy ez a szerv valóban meg tudja-e jeleníteni egy ilyen bonyolult hatású elv tekintetében az összes releváns szempontot és érdeket. Vö.: i. m. 153. o.

¹⁷ *A Bizottság közleménye a szubszidiaritás elvéről* (technikai elemzés), Boll. CE 10-1992, 116. o.

¹⁸ Vö.: FRIVALDSZKY JÁNOS „Hermeneutika a személy, a hagyomány és a közjó értéktalajáról” *Valóság* 1996/7. 97-102. o.

alapja¹⁹, továbbá a klasszikus európai politikai tradíciónak is szerves része.²⁰

Az *Alkotmányos Szerződés*ben a megosztott hatáskörök szabályozásával, ideértve a szubszidiaritás elvének szerepeltetését is, valamint a rugalmassági klauzula alapján pusztán jogi érveléssel, a hatáskörök precíz elemzésével nem dönthető el a megfelelő szabályozási szint kérdése. Sőt, a belső feszültségek jórészt onnan fakadnak, hogy a szabályok egyszerre kívánják preferálni az államok és az Unió érdekét²¹, de véleményünk szerint talán mégis ez utóbbi javára. A probléma az, hogy a nemzeti parlamentek – politikai szervek lévén – nem igazán alkalmasak jogi természetű ügyek elbírálására, így a megfelelő hatáskör megállapítására. Mint politikai szervek más politikai szervekkel való párbeszédben lennének képesek a kérdést egyedi esetekben körüljárni, s így érdekeiket is megjelenítve a helyes döntési szintet megtalálni. Nem az önlegitimáló eljárások önmagában való szaporítása, hanem a valódi érdekegyeztető párbeszéd kialakítása lett volna a cél. Az Unió közösségi logika és a nemzeti érdekek összeegyeztetése folyamatában mindkét fél tanulva alakulna, s így konkréttá válna mindkettő célja az új európai konstellációban. Egy a nemzeti parlamentek képviselőiből és az Unió jogalkotóiból álló speciális Szubszidiaritás Bizottság felállítása lett volna a helyes megoldás, amit azonban a Munkacsoport elvetett, mert az nézetük szerint lassította volna a jogalkotói eljárást.²² Egy ilyen bonyolult hatású elv esetében, amikor távolról sem borítékolható a helyes döntés, csak a döntés tárgyának, a döntések kihatásainak több oldalról való

¹⁹ ROBERT SCHUMAN *Európáért* (Pécs: Pannónia Könyvek 1991), 41, 46, 49, 59, 67, 73. o. De az előbbieket értelmében szólhatunk a szolidaritásról és a keresztényi szeretet törvényéről is a szubszidiaritás és az európai egységesülési folyamat vonatkozásában, ahol az interdependencia ontológiai köteleke normatív kötelezettséggé alakul át. PAOLO VENZANO „La sussidiarietà nel Magistero sociale della Chiesa: una rivoluzione possibile” *Nuova Umanità* 2000/1. 96-97. o.

²⁰ FULVIO DI BLASI „Amicizia, non uguaglianza” in FULVIO DI BLASI, GIUSEPPE ROMANO (szerk.) *L'Europa fra radici e progetto – Civiltà cristiana o relativismo etico?* (Soveria Mannelli: Rubbettino Editore 2005), 39-50. o.

²¹ Vö.: PACZOLAY PÉTER, i. m. 5. o.

²² HORVÁTH ZOLTÁN, SINKA LÁSZLÓ, i. m. 148. o.

körüljárása alapján lenne lehetséges a valószínűleg helyes döntés elérése egy interaktív diszkurzív folyamatban, ahol szintén meg lehet hagyni a vétó jogát a felek részére. Ehelyett a Tervezetben a szubszidiaritás csak a kompetenciákat érintő szélső cselekvési korlátként, hatásköri vétóként értelmezhető. Így a döntés meghozatalát meg lehet ugyan akadályozni, de tartalmának helyes kialakítása csak „próba szerencse” alapján történhet, mintegy remélve, hogy a nemzeti parlamentek érdekeinek beszámítása jól sikerült. Hogyan fog ebből létrejönni a közjó intézményi szintekre lebontott európai tartalma? Ha nem tud körvonalaazódni, akkor a jobbik esetben a szubszidiaritás negatív, autonómiákat védő oldala fog érvényesülni. Kérdés viszont, hogy a nemzeti parlamentek politikai szubszidiaritás-kontrollja alkalmas korlátja-e az esetleges Uniós kompetencia-kiterjesztésnek? Ha azonban a nemzeti „széthúzó” erők erősebbek az Uniót integráló alkotmányos céloknál, akkor politikai megoldás nem is születhetik. Ekkor csak az utólagos bírói út igénybevétele jelentheti majd az igazi, immáron az *Alkotmányos Szerződés* hiteles értelmezésén nyugvó megoldást, ami viszont még nem jelenti a kérdés megnyugtató lezárását. A szerződések kötik az államokat, így az államok sem bújhatnak ki szerződéses kötelezettségeik alól a szubszidiaritásra hivatkozva.²³

A szubszidiaritás elve az *Alkotmányos Szerződés*ben a hatásköri kérdésekbe integrálódik – ráadásul olyan ambivalens módon, ahogy arról fentebb már írtunk. Így „kaméleon természete”²⁴ miatt potenciálisan ugyanúgy lehet oka a föderatív elmélyítésnek, mint ahogy eredményezheti a decentralizációt is a minimalista verzió, a kormányköziség irányába.²⁵ A szubszidiaritás tehát végső soron nem a legfelsőbb cselekvési elv a hatáskörök vonatkozásában, hanem csak a megosztott és inherens hatáskörök ellentmondásos szabályozásának, konstellációjának *egyik* belső elve, miközben az imént említett hatásköri elvek (megosztott hatáskör, rugalmassági klauzula) mintha nem is a szubszidiaritás elve alapján működnének.

²³ C-11/95 *Bizottság v. Belgium* [1996] ECR I-4115. o.

²⁴ J. STEINER „Subsidiarity under the Maastricht Treaty” in D. O’KEEFFE, P. TWOMEY (eds.) *Legal issues of the Maastricht Treaty* (London: Wiley 1994), 57. o.

²⁵ Vö.: KENDE TAMÁS, SZÜCS TAMÁS (szerk.), i. m. 514. o.

A megosztott hatáskör tartalmában inkább a versengő jogkörökhöz tendál, semmint klasszikus párhuzamos hatáskör lenne. A hatáskör-megosztás kérdése egy egyszerűbb szövetségi formáció alapján megoldódhatott volna, de erre nem volt megfelelő politikai akarat. A szubszidiaritás elvének vonatkozásában kérdés, hogy a tag-államok minimális megfelelő működése is alapot szolgáltat-e a közösségi szervek cselekvési kompetenciájának kizárására? A válasz úgy tűnik, hogy igenlő, miközben a mércék (pl. szükségességi és hatékonysági mércék) alkalmazása számos gondot vet fel.²⁶ Egy biztos: komoly szerep hárul majd az Európai Bíróság értelmezési gyakorlatára. A „rugalmassági klauzula” aktivista alkalmazása például a közösségi hatáskörök növelésének irányába, így egy szövetségi formáció felé mozdíthatja el a rendszert. Márpedig ez a szubszidiaritás helyettesítő komponenséről a hatáskörelvonás durva diszfunkcionális működésére is eltolhatja a folyamatokat. Ezáltal azonban elsorvaszthatja a szubnacionális szintű közösségeket, ha ennek a nemzeti parlamentek, illetve a Régiók Bizottsága nem állják útját – már ha tudják. Itt jegyezzük meg, hogy elvileg a szubszidiaritás alapján sem terjesztheti ki az Unió kompetenciáját olyan területre, amelyre nincsen szerződési felhatalmazása.²⁷

Az *arányosság* elve mindazonáltal megfelelő garanciát nyújthat arra, hogy a szükségesnél mélyebb beavatkozásra ne kerüljön sor. Ezen elv szubszidiaritáshoz rendelt értelme ugyanis arról rendelkezik, hogy a közösségi intézkedés nem léphet túl azon, ami a szerződésben foglalt célokhoz szükséges. Az *Amszterdami Szerződés*hez csatolt *A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv* szerint a Közösség csak a szükséges mértékben alkosson jogszabályokat, a közösségi cselekvésnek továbbá a lehető legegyszerűbbnek kell lennie, hogy az intézkedés célja megfelelően és hatékonyan valósulhasson meg. Az arányosság elve alapján tehát az elérendő célhoz rendelt eszközöket kell vizsgálni. Az intézkedésnek feltétlenül szükségesnek kell lennie az elérendő célhoz, az eszköznek pedig alkalmasnak, s ezek nem

²⁶ Ld. MARCO BARUCCO *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea* http://www.jus.unitn.it/CARDOZO/Obiter_dictum/barucc2.htm

²⁷ KENDE TAMÁS, SZÜCS TAMÁS (szerk.), i. m. 516. o.

mehetnek túl a cél eléréséhez szükséges mértéken. Ilyen eszköz lehet például a kellő rugalmasságot engedő keretszabály és az irányelv. A szubszidiaritás társadalomfilozófiai értelme viszont a beavatkozás időbeli terjedelmét is korlátozza, hiszen csak addig állhat fenn, ameddig az feltétlenül szükséges, vagyis a kiegészítésnek valóban csak „ki-segítés”-nek kellene lennie a „képesség tétel” értelmében azon esetekben, amikor csak időlegesen nem képes az alsóbb fokú szerv saját vagy átvett feladatait ellátni. Az *Alkotmányos Szerződés* azonos című 2. számú jegyzőkönyve célként tűzi ki preambulumban, hogy a döntések a polgárokhoz legközelebbi szinten kerüljenek meghozatalra. Ezt segítené elő a 2. cikk., amelynek értelmében az európai törvényhozási aktusokra irányuló javaslatokat a Bizottságnak *széles körű konzultációra* kell bocsátania, amelynek során adott esetben a regionális és a helyi hatásokat is figyelembe kell venni. Ez a rendelkezés végre elszakad a tagállami, nemzeti parlamenti szinttől, és a szubnacionális egységek érdekeit is figyelembe veszi. A Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzás [*European governance*] reformjáról már korábban előirányozta ezen célokat. Így például a jó kormányzás [*good governance*] öt alapelve között szerepelnek a részvétel és a nyitottság elvei, de figyelemre méltóak az elszámoltathatóság és a hatékonyság elvei is. Ez az öt elv megerősíti és a kormányzásra konkretizálja a szubszidiaritás és az arányosság elveit.²⁸ Ezen elveken túl a részvétel elve is központi szerepet kap az állampolgárok minél szélesebb körű bevonása érdekében, olyannyira, hogy a közvetlen állampolgári részvételt a demokrácia egyik alapformájának tekinti, s ehhez a megfelelő információkkal való ellátást irányozza elő. A regionális és a helyi önkormányzatok szerepét az eszmecserében szintén fokozni kívánja, miközben az információkhoz való hozzáférés lehetőségét is növelné. A civil társadalom szereplőit – ideértve az egyházakat is – hasonlóképpen kiemelten kezelnék nemcsak az uniós politikák tartalmának kialakításában, de a végrehajtásban is. Ezek újfajta kommunikációs feladatokat rónak az uniós intézményekre, amelyeket megfelelő

²⁸ HORVÁTH ZOLTÁN, SINKA LÁSZLÓ „Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzás reformjáról” *Európai Tükör* 2001/5. 174. o.

technikákkal, eszközökkel és eljárásokkal lehetne megvalósítani. Végezetül még két momentumát emelném ki a dokumentumnak. Az egyik az, hogy a Fehér Könyv jó érzékkel rámutat arra, hogy a fentiek érdekében (is) újra kellene definiálni minden egyes közösségi intézmény szerepét, célját és felelősségét. Ez gyakorlatilag a szubszidiaritás elve alapján a hatáskörök és feladatok újraértékelését jelenti a közjó eléréséhez rendeltén. A másik az, hogy a fentiek nem szerződés módosítással érhetőek el, hanem „elsődlegesen politikai akarat kérdése, amelynek egyaránt meg kellene lennie nemcsak a Bizottság, de az összes egyéb érintett, így a Tanács, a Parlament, a tagállamok és az állampolgárok részéről is”²⁹.

II. A SZUBSZIDIARITÁS AZ ALKOTMÁNYOZÓ KONVENT ÉRDEKLŐDÉSÉNEK HOMLOKTERÉBEN: AZ I. SZÁMÚ MUNKACSOPORT MUNKÁJA KAPCSÁN FELVETŐDÓ POLITIKAI FILOZÓFIAI KÉRDÉSEK

Az Unió legitimációs válságának és a legitimáció-teremtésének, de ezzel kapcsolatosan identitás-teremtésének is egyik központi kérdése régóta a szubszidiaritás, minthogy a polgárok, a közösségek és a régiók Európájának megvalósítása igazi kihívás az európai integrációs folyamatban. Ezt mutatja az a tény, hogy az alkotmányozó Konvent I. számú munkacsoportja foglalkozott a szubszidiaritás elvének érvényesíthetőségével. Egy sajátos kettősség jellemezte azonban az útkeresést. Az elv érvényesülésének intézményi-eljárási, azaz technikai oldalát, az Unió és a tagállamok relációját illetően hamar konszenzusra jutottak – némi Konvent-elnöki segítséggel – az „alkotmányozó atyák”. Ami viszont a szubszidiaritást mint cselekvést vezérlő tartalmi értékek megvalósulását, vagyis mint társadalomszervezési és társadalomszemléleti politikai elvet illeti, ez az elv is a szemléletmódokra épülő technikák általános sorsában osztozik: az alapul szolgáló látásmód és beállítódás vagy van, vagy nincs, de az elvet érvényesíteni hivatott intézmények ezek hiányát vagy fogyatékosságait pótolni

²⁹ I. m. 184. o.

nem képesek. Röviden: a szubszidiaritást érvényesíteni szánt intézményi, eljárási, hatásköri megoldások megalkottattak, de azok működtetéséhez, az adekvát politikai cselekvéshez úgy tűnik egyelőre hiányzik a megfelelő társadalmi és politikai vízió az Unióban, de talán az ez irányú politikai akarat is a szereplők részéről. Ez viszont azt jelenti, hogy az Unió továbbra is felülről kívánja önmagát decentralizálni, ahelyett, hogy alulról építkezően gondolná újra önmagát.

A szubszidiaritás elve, mint már említettük, az Unió jogába az egyre mélyülő (politikai) integráció egyik mérföldkövének adott ellenreakcióként került bele kifejezett, általános érvényű elvként, ti. a nem kívánt centralizációval szembeni biztosítékként. Következésképpen nem egy alulról felfelé építkező szerveződés konstitúciós elvként, ami a szerveződés lényegét és alapját fejezi ki, hanem az ezzel ellentétes irányban ható folyamatokkal szembeni – végső soron politikai indíttatású – garanciaként.

A Konvent szóban forgó munkacsoportja amit csak itt-ott érzékelt, az az elv kisegítő/megsegítő jellege, minden más társadalomszervező elvvel való szerves kapcsolata, illetőleg meghatározott filozófiai antropológián nyugvó társadalom- és politikai filozófiai jellege. Lehet, hogy strukturálisan is predesztinálva volt a fentről való decentralizálásra, talán éppen az elit-alkotmányozási jelleg, a testület arisztokratikus volta folytán³⁰. Minden igyekezet és esetleges jó szándék ellenére is a Konvent munkáját nem kísérte nagy társadalmi érdeklődés. Ennek következtében a társadalmi *participáció* is alacsony volt, ami viszont az *Alkotmányos Szerződés* csekély legitimációs bázisát is sejteti. Nyilvánvaló jele ennek a

³⁰ Az *Alkotmányos Szerződés* első mondataiban, egész hangnemében egy meghatározatlan alanyként, valahonnan fentről szól, s nem Európa polgárai nevében. Így azok nem is érezhetik majd sajátjuknak ezt az alkotmányos alapszerződést. A preambulumban az aláírók kifejezetten megköszönik az alkotmányozó atyáknak, hogy elkészítették a tervezetet. Ilyen körülmények között nehéz elhinni, hogy voltaképpen Európa népe alkotmányoz. BOROS JÁNOS „Felülről irányított demokrácia – az európai alkotmánytervezet mint a demokrácia félreértése” *Magyar Tudomány* 2004/5. Az *alkotmányozás* mindig csak *össztársadalmi vállalkozás* lehet mind a legitimáció, mind az értéktartalmak meghatározása miatt: FRIVALDSZKY JÁNOS „Társadalmi diskurzus és szociális jogok” *Politikatudományi Szemle*, 1996/1. 93-104. o.

ratifikáció elhúzódása is. Nem „alulról felfelé” ható alkotmányozási szándék jellemezte sem az elhatározást, sem a szövegezést. A szubszidiaritás tehát szoros összefüggésben áll a *legitimáció*val és a társadalmi részvétellel. Mindazonáltal sokszor úgy tűnik, hogy az Unió vezetése jól felfogott érdekből tudatosan inkább rendszerközpontúan legitimizáció-orientált, semmint meggyőződésesen és hitelesen, belülről értékvezérelten legitimitás-orientált. Mindez identitás-problémákkal, identitás-konfliktusokkal is összefügg, ami a rosszul felfogott célok megvalósításának igyekezetéből fakad.

III. A SZUBSZIDIARITÁS TÁRSADALOMFILOZÓFIAI ÉS POLITIKAI FILOZÓFIAI VETÜLETE: A KÖZÖSSÉGEK ANATÓMIÁJA

A szubszidiaritás elve a katolikus Egyház társadalmi tanításában meghatározott társadalomfilozófiába illeszkedik.³¹ Ezen filozófiában az említett elv a közjó, a személyiség és a szolidaritás elveivel van szoros kapcsolatban.³² A szubszidiaritás elvét mind a társadalom, mind a személy oldaláról meg lehet határozni.³³ A fentiekben inkább az első utat jártuk, minthogy az Unióban elsősorban mint hatásköri kérdés merül fel. Most inkább közelítsük meg az elv működését a személy oldaláról.³⁴ Ezen társadalom-konceptióban az egyén és az állam (illetőleg más politikai közhatalmi formációk a nemzetközieség bezárólag) között számos közbülső társadalmi egység létezik, köztük kiemelt helyen a család. Minden ilyen egységnek van sajátos célja és közjava. A magasabb entitások létjogosultságát szintén azok közjava határozza meg, ami egyben hatásköri és cselekvési korlát is, hiszen annyiban és addig van

³¹ PAOLO MAGAGNOTTI *A kísértés (szubszidiaritás) elve az egyház társadalmi tanításában* (Pécs: A Baranya Megyei Önkormányzat és a Pécs-egyházmegyei Justitia et Pax Bizottság közös kiadása 1993)

³² HOLLÓ LÁSZLÓ *Európai Unió – értékközösség* (Róma: Erkölcsteológiai Füzetek 2006), 259. o.

³³ TOMKA MIKLÓS „Az Egyház társadalmi tanítása” in TOMKA MIKLÓS, GOJÁK JÁNOS (szerk.), i. m. 15. o.

³⁴ A szubszidiaritás elve a personalista filozófián alapszik. Ld. CHANTAL MILLON-DELSOL *Il principio di sussidiarietà* (Milano: Giuffrè Editore 2003), 46. o.

legitimitásuk és önálló jogosultságuk, ameddig a közjóért vannak. Miden társadalmi formáció célja a személy, minthogy annak kiteljesedését szolgálja: a társadalom van tehát az emberért és nem fordítva. Viszont az ember természeténél fogva társas lény, aminek következtében csak társiasságának kibontakoztatása révén tud kiteljesedni. Ezen közösségek is azonban az emberért vannak, ezért fontos a szubszidiaritás elve. Úgy tűnik, hogy mindebből egy a közösségek szerves hálózatát feltételező társadalomkép bontakozik ki. Az intézmények erre épülnek úgy, hogy az előbbiek sajátos céljait nem nyomják el, hanem elősegítik a szubszidiaritás és – közvetlen beavatkozási szükség esetén – a szolidaritás logikája által.

A szubszidiaritás elvét tekintve: az legelőször mint „tartálékállományból való utánpótlás”, s így mint kisegítés jelenik meg. (A *prima acies*, vagyis az elől, az első csatasorokban harcoló *coborsok* a *subsidiumból* kaptak segítséget.) A szubszidiárius cselekvés nem hatáskörelvonás és nem a kompetenciák centralizációja, hanem megsegítés, kisegítés szükség esetén. Ez *támogatást és képessé tételt* jelent. Bonyolultabb hatásmechanizmusában pedig *iránymutatást, ösztönzést, koordinálást és integrálást*, és csak kivételesen *helyettesítést*.³⁵ Az *Alkotmányos Szerződés* tervezetének I-12. cikkének (5) bekezdése a hatáskörök típusainál – bizonyos területeken és feltételek mellett – nevesíti az Unió támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskörét, ezen intézkedésekre való jogkörét a tagállamok vonatkozásában, anélkül azonban hogy elvonná a tagállamoknak e területeken meglevő hatáskörét. Talán nem tévedünk, ha azt állítjuk, hogy ez a szubszidiárius, azaz összehangoló-kisegítő szemléletmód nem határozza meg döntően manapság sem az intézményrendszert, sem az uniós jogalkotást. Inkább a feladatok megoldásának a *hatékonysága*, s mögöttes irányzékként az egységes gazdasági (piaci) mennyiségorientált szempontok a meghatározóak, semmint a partikuláris entitások különbözőségeiben rejlő minőségi értékek valorizációja.³⁶ Mégis

³⁵ XXIII. JÁNOS *Mater et Magistra* enciklika, (1961. május 15.), AAS 53, 1961, 414. o.

³⁶ A jellegénél fogva kvantifikálható hatékonyság a közjó egyik fontos, de azt nem kimerítő aspektusa. Inkább annak biztosítására vonatkozik, semmint konkrét tartalmára. Bár az is igaz, hogy az, hogy valamilyen célt csak

történt számos előrelépés például a jogharmonizáció típusának, eszközeinek terén. (Korábban épp ez volt a közösségi centralizáció egyik kitüntetett eszköze.) Ez azért is fontos tényező, mert az Unió olyan „kvázi államalakulat”, amely sem teljes szuverenitással, sem saját végrehajtó szervezetrendszerrel, sem „államalkotó” néppel nem rendelkezik, viszont saját jogrendszere mégis van, még akkor is, ha az sajátos (s nem mindig hierarchikus) interakcióban van az egyes nemzeti jogokkal.³⁷ Csak emlékeztetünk arra, hogy a jogharmonizáció terén kezdetben az eltérést nem engedő „totális” jogegységesítés volt a jellemző, míg ezt később felváltotta a rugalmasabb és a nemzeti különbségeknek is jobban teret engedő jogharmonizáció. Az Európai Unió olyan heterogén többszintű aggregátum, amely sokkal inkább tűnik egy posztmodern *sui generis* formációnak, semmint nemzetállamok hagyományos – azaz modern államtani, alkotmányjogi vagy nemzetközi jogi fogalmakkal leírható – egyesülésének egy újabb szuverén állami alakulatban. Még az *Alkotmányos Szerződés* sem fog létrehozni *ex novo* egy önálló szuverén államot. A politikai rendszer ezen valós vagy még csak kívánatos *többközpontúsága* és *többszintűsége* azonban nem öncélú, hanem mint minden *societas*, az emberi személy és közösségeinek szolgálatában kell hogy álljon. Az Unió kívánatos posztmodernitása a „helyi” felértékeléseként a *személyiség* elvének középpontba emelését is eredményezheti, vagyis éppen hogy nem a személy eltűnését, a személy, az „alany halálát” az uniós rendszer önreferenciális, jobbra gazdaság-, piac- és hatékonyságorientált logikájában. Biztató jel, hogy a szubszidiaritás elve az Unió tétele

magasabb szinten lehet hatékonyan érvényesíteni, önmagában már fontos indok lehet a hatáskör fentebbre történő telepítésére. Vö. VI. PÁL: A „*Rerum novarum*” 75. évfordulója alkalmából mondott beszéd (1966. május 22.), AAS 58, 1966, 495. o. Az *Alkotmányos Szerződés*hez csatolt, A *szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról* szóló 2. jegyzőkönyv (5. cikkében) rögzíti, hogy ezen két elv érvényesülésére vonatkozó *indoklással* kell az európai törvényalkotási aktusok tervezeteit ellátni. Ezen indoklásban elő kell adni a minőségi, és ahol csak lehet a mennyiségi mutatókat annak igazolására, hogy Uniós szinten az adott cél jobban megvalósítható.

³⁷ NEIL MACCORMICK „A Maastricht-ítélet: szuverenitás – ma” in TAKÁCS PÉTER (szerk.) *Államtan – írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003), 911-921. o.

jogába éppen a környezetjog részéről került be, amely az emberi létminőséget védi, s a humán és a természeti környezetet kifejezetten „posztmaterialis” értékként tartalmazza. A posztmodernitás nem az önszerveződő *rendszerek* társadalma és joga kell hogy legyen. A modernitást meghaladja annyiban, hogy nem kívánja az egy központból való vezérlest a jogalkotásnál és a politikai döntéseknél. A „poszt” jelző iránya viszont nem a premodernitás felé mutat, hanem a modernitás hibáiból való tanulás felé, ami viszont a modernitás előtti társadalomfilozófiából is kell hogy merítsen. Szerencsére nem vagyunk teoretikus segítség híján, hiszen a szubszidiaritást is feltételező társadalomkonceptió egyik nagy teoretikusa, Jacques Maritain például – akiről Schuman oly nagy megbecsüléssel ír³⁸ – *Az igazi humanizmus [Humanisme Intégral]*³⁹ című művében olyan elméletet vázolt fel, amely irányadó lehet korunk Európai Uniója számára is. A perszonalizmus filozófiájára építő elmélet fellelhető az Egyház több dokumentumában. Míg a *Quadragesimo Anno* kontúrosabb társadalomontológiára épült, a későbbiek inkább az ember igazságára és néhány konstans alapelv köré szerveződnek markánsabb társadalomfilozófiai háttér nélkül. Kérdés, hogy ezek alapján összeállhat-e egy határozottabb társadalomfilozófia. Igazából azonban mindegy is, mert az Egyház társadalmi tanítása, minthogy lényegében a cselekvésre irányul az alapelvek bázisán, a gondolkodási kiindulópontok és ítéletalkotási kritériumok egységét, és így a cselekvési irányelvek egységét nyújtja, amelyek minden körülmények között iránymutatásul szolgálnak.⁴⁰ Éppen ebben áll az Egyház társadalmi tanításának cselekvésorientáló hivatása és sajátos „műfaji” jellege, ami egyben jól illeszkedik a posztmodern kor igényéhez is. A szubszidiaritás éppen egy ilyen nagy sikernek örvendő, sokféle politikai formációban hatékonyan működni képes elv.

Minthogy nem csak a tagállamok, hanem a kisebb közösségek is címzettjei az uniós döntéseknek, így azoknak alanyai is kell hogy

³⁸ ROBERT SCHUMAN, i. m. 59. o.

³⁹ JACQUES MARITAIN *Az igazi humanizmus* (Budapest: Szent István Társulat 1996)

⁴⁰ A Hittani Kongregáció *Libertatis Conscientia* kezdetű dokumentuma (1986) 72. in TOMKA MIKLÓS, GOJÁK JÁNOS (szerk.), i. m. 471. o.

legyenek a szubszidiaritás és a részvétel elveinek értelmében. Az intermediális entitások tagjainak cselekvőeknek kellene lenniük már a perszonalizmus elve alapján is. Mivel a közösségi dokumentumokban a szubszidiaritás kapcsán csak Unióról és tagállamokról, valamint mellékesen még régiókról van szó, ezért lehet szó államtani és alkotmányjogi értelemben vett entitások közötti *hatásköri* vitáról. De a szubszidiaritás nem csak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is. Ehhez meg kell érteni és szükség esetén újra kell fogalmazni a nem állami közösségek konstrukciós elveit, identitását és a közjóért vállalt szerepüket. Az államokon belül és azokon túlmutatóan a tág értelemben vett „civil” társadalom sejtjei és formációi szintén aktorai kell hogy legyenek a döntési folyamatoknak és a közösségi cselekvéseknek.

A fentiekből is már világossá válhatott, hogy a participáció a szubszidiaritás kiegészítő, sőt tulajdonképpen feltételezett, inherens elve.⁴¹ Az Egyház társadalmi tanításának újabb dokumentumai erre minduntalan rámutatnak. A közösségeiben megvalósulni, kiteljesedni hivatott személy a közjót keresve aktívan kell, hogy hozzájáruljon a közösség javához is. Ebben önmaga kifejlesztését is megtapasztalja, mivel természeténél fogva társas kapcsolatokra rendeltetett. A kisebb közösségek java a nagyobbak közjaváig bezárólag mindig igényli a személyek aktív szerepvállalását, de mindig szem előtt kell tartani, hogy a társadalom van a személyekért, ezért a személy miatt van a közösségeknek hivatásuk és rendeltetésük sajátlagos célokkal. A személy tehát nem csak a közösségek aktív cselekvő alanya, de egyszersmind az intézmények normatív alapja is, minthogy az ez utóbbiakat mozgató közjó végső címzettje az emberi személy, jogaival együtt.⁴² A személyek és azok közösségei, szervezeti formációi így „segítséget kapnak az önszegélyre”, amiáltal mindezek maguk is hozzájárulnak önmaguk és más személyek s

⁴¹ Vö.: *Compendium of the Social Doctrine of the Church* (Vatican City: Libreria Editrice Vaticana 2004), 107-109. o.

⁴² Vö.: FRIVALDSZKY JÁNOS „A közjó fogalma a katolikus egyház társadalmi tanításában” in GARADNAI JÁNOS (szerk.) *Rend, hatalom, szabadság – válogatás a III. országos politológus vándorgyűlés előadásaiból* (Miskolc: Miskolci Egyetem Kiadó 1999), 18-26. o.

azok közösségeinek kiteljesedéséhez. Ehhez kell számukra a megfelelő cselekvési teret biztosítani. A közjó biztosítása ugyanis nemcsak a politikai szervek feladata, hanem az egész társadalmi működést át kell hogy hassa a családtól az Unió legfelső szintjéig. Ezért kell tiszteletben tartani a kisebb közösségek, az intermediális formációk közösségi jogait. A szubszidiaritás elve ezen alapszik, vagyis nem szabad olyan területen hatáskört elvonva fentről beavatkozni, ahol az önszerveződés és az önmeghatározás elve alapján alacsonyabb szinten is meghozhatók a szükséges döntések, illetőleg azok ott hatékonyan végrehajthatóak. A részvétel elve pedig az intézményekben való aktív közreműködésen alapszik a döntési szintektől függetlenül. Szűkebb értelemben a magasabb szinten hozott, de az alacsonyabb szintet is érintő döntésekben való részvételt jelenti. Láthatjuk tehát, hogy a részvétel elve a perszonalitás és a közjóra orientáltság elvével együtt adják a szubszidiaritás teljesebb, helyes értelmezési kontextusát. És akkor még nem is említettük a szolidaritás hasonló fontosságú elvi jelentőségét, ami a szubszidiárius kíségetés elvéből közvetlenül fakad azon alanyok és közösségek vonatkozásában, akik és amelyek nem tudnak magukon segíteni. Ez mint elv világosabb a nemzetközi közösség esetében, de koncepcionálisan és a megvalósulást tekintve is kívánni valót hagy maga után egy olyan kvázi államalakulat esetében, mint az Unió, ahol a szolidaritás intézményes, sőt államszervezeti elvek között valósul meg.

A fenti szemlélet eredményeképpen az Unió polgár nem a privatisztikus bezárkózást választja az Unió intézményrendszerrel szemben jóléti sovinizmusába visszavonulva⁴³, hanem azonosságát képező és kifejező szervezeteiben és közösségein keresztül aktív módon kívánja meghatározni az Unió döntéseket. Sőt, egy ilyen hozzáállással a tagállamok – köztük például a korábbi szegények, akik most a csatlakozás után, a „családba új gyerekek születése” után hirtelen relatíve gazdagok lettek – sem a jólétüket fenyegető jött-menteknek tekintik majd az újonnan csatlakozó európai

⁴³ JÜRGEN HABERMAS „Állampolgárság és nemzeti identitás” in SZÉNÁSI ÉVA (szerk.) *Elméletek az európai egységről* (Budapest: L'Harmattan, Zsigmond Király Főiskola 2004), 163-182. o.

államokat, hanem lehetővé teszik, hogy a szolidaritás szellemében velük együtt gondolhassák újra az így átalakuló Európa új identitását. Minden csatlakozási hullámmal ugyanis az Unió új jelleget kapott, új arculattal gazdagodott. Talán éppen a középkelet európai államok is hozzájárulhatnak történelmi és kulturális hagyományaikkal ahhoz, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek nagyobb, konstitutív szerepet kapjanak Európa önazonosságának meghatározásában, ami már túl van a régiók kizárólagosságának horizontján.

A tagállamok és az EU

Paczolay Péter

SZUVERENITÁS ÉS SZUBSZIDIARITÁS AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS ANNAK TAGÁLLAMAI KÖZÖTT

1. AZ ÁLLAMELMÉLET ÉS A SZUVERENITÁS

Az Európai Unió természetének magyarázata az államelmélet egyik fogas kérdése. Az államelmélet tudománya és annak kategóriái a 16. század óta a szuverenitás elméletére épültek. A szuverén állam kizárólagos főhatalmat gyakorol területe és lakossága fölött. Az európai államrendszer – közkeletű hivatkozással: a vesztfáliai béke óta – e szuverén államok egyensúlyára épült.

Az európai integráció történetén végighúzódo kérdés, hogy mennyit őriz meg a tagállamok szuverenitásából, illetve, hogy eljut-e az önálló államiság valamilyen formájához. Ez utóbbi nyilvánvalóan a föderáció valamelyik változata lenne.

A szuverenitás kapcsán meg kell jegyezni, hogy bár a modern államkoncepció a szuverenitásra épült, számos nemzetállam nem a központosított, a szuverenitást egyetlen központba rendelő, főleg Franciaországgal példázott modellje alapján jött létre. A másik modell szövetségi alapon, kisebb egységek társulásaként alakította ki a nemzetállamot. Ez a két államfejlődési út tehát egyaránt hozzátartozik az európai hagyományhoz. Az európai integrációban mindkét típushoz sorolható államok részt vesznek.

Az európai egységfolyamat atyjai számára a kezdetektől fogva világos volt, hogy a hagyományos nemzetállami szuverenitás önkéntes korlátozása az integráció ára.¹ Ezt a tendenciát rögzítette már korai, híres ítéleteiben az Európai Közösségek Bírósága is, amikor úgy fogalmazott, hogy „a tagállamok egyes területeken korlátozták saját szuverén jogaikat” (*Costa v. ENEL*, 1964).

¹ „Mindig úgy éreztem, hogy Európa politikai egységét ugyanúgy lépésről-lépésre kell kiépíteni, mint gazdasági integrációját. Egy napon ez a folyamat elvezet minket az Európai Föderációhoz [...]” JEAN MONNET „A Ferment of Change” *Journal of Common Market Studies* vol 1 (1963), 208.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK ELŐZMÉNYEI

A szubszidiaritás elvéről akkurátus történetírók kimutatták, hogy már görög és középkori előzményei is vannak. A *subsídium* latin szó tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent. Az elv a római katolikus egyház társadalmi tanításában vált ismertté. Ez az elmélet az emberi személyt, és annak méltóságát helyezi a középpontba, és a társadalomban létező különböző közösségeket az emberi személy szolgálatába állítja. XIII. Leó *Rerum novarum* kezdetű enciklikájában jelenik meg 1891-ben, és ezt fejleszti tovább XI. Pius pápa negyven évvel később a *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikájában, amely a szubszidiaritás elvét örökérvényű elvként aposztrofálja:

„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 és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”²

Ilyen előzmények után meglepő a szubszidiaritás elvének megjelenése az európai integráció alapelvei között. Talán némi magyarázatot jelent az, hogy az európai integrációra – főleg a kezdetekben – erős katolikus befolyás érvényesült, gondoljunk csak az alapítók személyére (Schuman, Monnet, Adenauer). Schuman Európa felépítésének tervében a szó keresztény értelmében vett demokrácia megvalósítását látta.³ Tartalmilag ez a francia föderalista tradíció győzelmét jelentette a hierarchikus és központosító jakobinus tradíció fölött.⁴ A katolicizmus ilyen hatása eredhet a

² QA 79. in TOMKA MIKLÓS, GOJÁK JÁNOS (szerk.) *Az Egyház társadalmi tanítása – dokumentumok* (Budapest: Szent István Társulat É.n.), 81. o.

³ ROBERT SCHUMAN *Európáért* (Pécs: Pro Pannonia 2004), 49-67. o.

⁴ DANIEL J. ELÁZAR *The European Community: Between State Sovereignty and Subsidiarity* <http://www.jcpa.org/dje/articles2/eurcomm.htm>, 4). Ugyanakkor

római egyház katolikus vagyis egyetemes természetéből, és a keresztény középkor Európájának nemzetek feletti, egyetemes állameszményéből.

3. A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK MEGJELENÉSE AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGBEN

Az Európai Közösségben a szubszidiaritás-koncepció valójában a közösségi hatalom túlzott megerősödésével szembeni reakcióként jelent meg.⁵ Egyrészt szolgálta volna a kormányközi gyakorlat erejének megőrzését, vagyis, hogy az integráció fejlődésének szabályozása szigorúan a tagállami kormányok kezében maradjon. Másrészt hozzájárult volna az egyes európai államokon belüli föderatív struktúrák védelméhez, főleg a német tartományok [*Länder*] jogainak megőrzéséhez. A szubszidiaritás kifejezést Ralf Dahrendorf használta először az EK vonatkozásában, annak túlzott hatalmával szemben még 1971-ben, amikor a Bizottság német tagja volt. Azután a Tindemans-jelentés óta számos dokumentumban megjelent a szubszidiaritás elve, azzal a tartalommal, hogy a Közösség csak a tagállamok által ráruházott hatáskörrel rendelkezik, és megtiltja, hogy a Közösség olyan jogalkotó vagy igazgatási tevékenységet folytasson, amely nem feltétlenül szükséges, vagy nem biztosítja a célok jobb elérését, vagy nem indokolja azt a probléma nemzetközi jellege.

4. A RÓMAI SZERZŐDÉS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS

A szubszidiaritás sokat vitatott elve ilyen előzmények után végül 1992-ben a Maastrichti Szerződéssel új 3/B. cikként került a Római

lehet, hogy végül mégis a jakobinus tradíció győz. A Konvent ellenállása a keresztény értékek elismerésével szemben, amit főleg franciák képviseltek, erre utal. SCHUMAN szerint „Senki nem gondolja úgy, hogy az állam és az egyház hivatalos szétválasztása szemben állna egy fontos vallási hagyomány megőrzésével.” ROBERT SCHUMAN, i. m. 55. o.

⁵ KENDE TAMÁS, SZÜCS TAMÁS (szerk.) *Európai közjog és politika* (Budapest: Osiris Kiadó 2002), 510. o.

Szerződés szövegébe (hatályba lépett 1993. november 1-jén, az Amszterdami Szerződés új sorszámozása óta 5. cikk).

„A Közösség a jelen Szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

A Közösség tevékenysége nem léphet túl azon, ami a jelen Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”

Az új cikkely hatása több fontos vonatkozásban jelentkezett.

Befolyásolta a hatáskörök szabályozását. A kizárólagos hatáskörök esetében egyértelműen a közösséget illeti a cselekvés joga, a megosztott hatáskörök esetében azonban bizonyítani kell, hogy a Bizottság alkalmasabb a cselekvésre, mint a tagállamok.

Mindez módosította a jogszabály-előkészítésnek nemcsak az eljárását, de a filozófiáját is.

Ekkor indult meg az a folyamat, mely legalábbis információs szinten bekapcsolta a nemzeti parlamenteket a közösségi döntéshozatali folyamatba.

További jelentős hatás, hogy a szubnacionális egységek viszonylagos önállóságát sikerült megőrizni, sőt közösségi politikába való beleszólását intézményesíteni a Régiók Bizottságának föllállításával.

A cikkely harmadik bekezdése az arányosság elvét tartalmazza.

Az elv jellegét tekintve elsősorban politikai volt, bevezetésének „eredeti szándéka” integrációellenes. Mintegy a közösségi hatáskörök kiterjesztésének, a többségi döntéshozatal bevezetésének, az Európai Parlament hatásköre növelésének kompenzálására szolgált. Az ASZ-hez csatolt jegyzőkönyv azonban ezt relativizálja, amikor a szubszidiaritást „dinamikus fogalom”-nak nevezi, azaz a közösségi cselekvés terjedelmét a körülmények megváltoztathatják. Ennek nyomán megjelent az a nézet – nem mellékes módon az EKB egyik bírójának tudományos munkásságában –, hogy a

szubszidiaritás elve az integrációs erőfeszítések előmozdítását is szolgálhatja, mert segítheti az új közösségi hatáskörök kialakítását.⁶

A szubszidiaritás politikai és demokratikus elvként történt bevezetését igazolja az Európai Unióról szóló Szerződés 1. cikke, amely szerint a jelen szerződéssel új szakasz kezdődik abban a folyamatban, amellyel a döntéshozatal „*az állampolgárokhoz a lehető legközelebbi szinten*” történik. A döntéseknek a polgárokhoz való közelítése mellett azonban a szubszidiaritás elvének értelmezése magában hordozza a hatékonysági megfontolások figyelembevételét is, vagyis, hogy melyik szinten valósítható meg leghatékonyabban a kívánt politikai intézkedés.⁷

5. AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS TERVEZETE

Milyen irányba mozdulna el a szuverenitás és szubszidiaritás viszonya a hatáskörök megosztásának az Alkotmányos szerződés tervezetének elfogadása esetén? Az alkotmánytervezet Első részének I. címe meghatározza az Unió jellegét és célkitűzéseit, és rögzíti lényegében az Unió alapvető elveit. A II. cím (7-8. cikk) rögzíti az alapvető jogok elismerését és az uniós polgárság intézményét. A III. cím az Unió hatásköreit szabályozza.

A 9. cikk az alapelveket tartalmazza. Ezek:

- a hatáskör-átruházás,
- a szubszidiaritás és
- az arányosság.

Szerződési, illetve immár „alkotmányos szerződési” szinten először kerülne kimondásra az, hogy „az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó” (1 bek.).

⁶ LENAERTS and VAN YPERSELE „Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3 B du traité CE” *Cahiers de droit européen* (1994); LENAERTS „The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism” *Fordham I.L.J.* (1994)

⁷ *Subsidiarity and the Draft Treaty*. Discussion paper by NOREEN BURROWS, CAITRÍONA CARTER, ANDREW SCOTT. Prepared for sub rosa Discussion, Brussels 27 April, 2004, 5. o.

A szabályhoz a Konvent által fűzött kommentár⁸ szerint ez világossá teszi, hogy a hatáskörök korlátozását a hatáskör-átruházás elve határozza meg, a hatáskörök alkalmazását pedig a szubszidiaritás és az arányosság elve. A tervezet továbbá egyértelművé teszi, hogy az Unió a tagállamok által ráruházott hatáskörök keretében jár el. Ez lényeges fordulat a korábbi, jelenleg is hatályos helyzethez képest, mert kimondja az átruházást általában, míg eddig a Szerződések csak egyes felhatalmazó rendelkezések alapján, egy meghatározott szabályozási tárgy tekintetében, meghatározott formájú aktus kibocsátására adtak lehetőséget (a korlátozott felhatalmazások elve).⁹ A tagállamokra való kifejezett hivatkozás (mely módosításként került a szövegbe) azt kívánja világossá tenni, hogy az Unió hatásköreinek forrása nem maga az alkotmány, hanem a tagállamok (az alkotmányon keresztül).

A jelenlegi helyzetben a szubszidiaritás elve a Maastrichti Szerződés alapján csak a közösségi, vagyis az első pillér alá tartozó ügyekre terjed ki. A tervezet szerint az Európai Unió valamennyi tevékenységére kiterjedne.

A helyzet a továbbiakban azonban bonyolulttá válik, és a hatalom átruházásának [*translatio imperii*] a középkorban oly népszerű elméletére emlékeztető finom distinkciókkal találjuk szembe magunkat.

6. A KIZÁRÓLAGOS HATÁSKÖRÖK ESETE

A kizárólagos hatáskörök esetében viszonylag egyszerű a képlet: ha az alkotmány kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat jogi aktust. Ez alól viszonylag egyszerű kivétel, ha az Unió felhatalmazza jogalkotásra a tagállamot. Ilyenkor a tagállam az eredetileg általa az Unióra ruházott hatáskört „visszakapja”. A Konvent vitája során egyesek a felhatalmazásra történő utalás elhagyását javasolták, mások a felhatalmazás további részletezését. Az Elnökség azért javasolta a tervezetben

⁸ CONV 724/03

⁹ KENDE TAMÁS, SZÜCS TAMÁS (szerk.), i. m. 486. o.

szereplő szövegezés megtartását, mert az „kellő helyet hagy a manőverezésre”.¹⁰

7. A MEGOSZTOTT HATÁSKÖRÖK ESETE

A helyzet kevésbé vidám az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök esetében. Ilyenkor egy adott területen mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak kötelező jogi normákat. A tervezet 11. cikk (2) bekezdése korlátozza a tagállamokat: a tagállamok e hatáskörükkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy lemondott arról. Az Uniót viszont a szubszidiaritás elve korlátozza: a 11. cikk (3) bekezdése szerint

„a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

A szubszidiaritás elve eszerint csak akkor teszi lehetővé az uniós jogalkotást, ha a tagállamok azt sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, vagy ha az intézkedés uniós szinten jobban megvalósítható. Most ne mélyedjünk el abban, hogy ezen feltételek értelmezése milyen módon és irányban történhet. Izgalmasabb, hogy a tagállamokra és az Unióra helyezett korlátok miként fognak összehangban működni. Annyi előre látható, hogy az alkotmányban tervezett szabályozás egyszerre kíván két urat szolgálni, a tagállamokat és az Uniót. Ezen kettősség alapján egyesek már az európai szuperállamtól rettegnek, mások azzal nyugtatják őket, hogy az Unió már eddig is gyakorolta a tervezetben ráruházott hatáskörök szinte mindegyikét.

¹⁰ CONV 724/03. A hazai szakirodalomból: FAZEKAS JUDIT „A szubszidiaritás elvének új értelmezése. Viták a Konventben a tagállami szint és a közösségi szint közötti hatáskörmegosztásról.” *Európai Jog* 6/2002: 26-33.

A tervezet az itt jelzett ellentmondást a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvvel igyekezett rendezni. Egy ilyen című és tartalmú, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv jelenleg is hatályban van. A jegyzőkönyv-tervezet a Bizottságra a következő főbb kötelezettségeket rója:

- konzultációk a javaslatról,
- a javaslatok megküldése a nemzeti parlamenteknek,
- a szubszidiaritás tekintetében indokolási kötelezettség.

A jegyzőkönyv szabályozza azt az eljárást, amellyel a nemzeti parlamentek véleményüket becsatornázzhatják a döntéshozatali folyamatba. Végül bírói utat biztosít a szubszidiaritás elvét megsértő jogi aktusok megtámadására.

8. A TAGÁLLAMOKNÁL MARADÓ HATÁSKÖRÖK

A hatáskörmegosztás harmadik fő esete, ha a hatáskör kizárólag a tagállamokat illeti meg. Ezt a tervezet – a korábbtól eltérően – kifejezetten kimondja a felhatalmazási elvet tartalmazó (2) bekezdésében:

„Minden olyan hatáskör, amelyet az alkotmány nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

A hatáskörmegosztást az állami alkotmányokhoz hasonlóan az egyes típusú hatáskörök felsorolása teszi teljessé a tervezetben. Ebből eredően az imént idézett, föderatív jellegű szabály egyértelműnek tetszik. Ez az evidenciának hangzó megállapítás is a szubszidiaritási szabály része. Érdekességgént felbukkan a szubszidiaritás fogalmát egyébként nem alkalmazó amerikai alkotmányban is. A *Tizedik Alkotmánykiegészítés* szerint azok a hatáskörök, amelyeket az alkotmány nem ruházott az Egyesült Államokra, és az államoknak nem tiltott meg, az államokat, illetve a népet illetik. Az amerikai alkotmányértelmezés ezt a szabályt redundanciának tekinti, a Legfelsőbb Bíróság egyik ítélete szerint semmit sem tesz hozzá ahhoz, amit az alkotmány amúgy is tartalmaz,¹¹ vagyis hogy a szövetségi kormányzatot csak a kifejezetten ráruházott hatáskörök

¹¹ *United States v. Sprague* (1931)

illetik meg. Ennek megfelelően a bírói gyakorlat alig hivatkozik a Tizedik kiegészítésre, úgy tekintik, hogy az csak a tagállamok szélsőséges féltékenységeinek a csillapítására került az alkotmányba.¹²

9. A „RUGALMASSÁGI KLAUZULA”

Végül említést kell tenni a tervezet 18. cikk (1) bekezdésébe foglalt ún. „rugalmassági klauzulá”-ról [*flexibility clause*]. Ez felhatalmazza az Uniót (konkrétan a Bizottság javaslatára, a Parlament egyetértésével a Miniszterek Tanácsát), hogy meghozzon olyan rendelkezést, amelyre az alkotmány nem biztosít hatáskört, de a politikák keretében az alkotmányban foglalt célkitűzések valamelyikének a megvalósításához szükséges. Ez a klauzula méltó társa az amerikai alkotmány hírhedt klauzulájának (*necessary and proper clause*, Art. 8), amely hatáskört ad a kongresszusnak a szövetségi kormányzatra ruházott hatáskörök érvényesítéséhez „szükséges és megfelelő” törvények megalkotására. A klauzula 1819 óta¹³ az egyike a legtöbb bírói ítéletben értelmezett rendelkezésnek, és segítségével a Supreme Court folyamatosan növelte a szövetségi hatásköröket a tagállamok rovására. Ismerve az EKB elkötelezettségét az integráció mellett, előre vetíthető, hogy milyen fényes jövő áll a luxemburgi bírói gyakorlatban a rugalmassági klauzula előtt. Ez még akkor is valószínűsíthető, ha csak az alkotmánytervezet III. részében nevesített, amúgy elég széles körű politikák keretében alkalmazható a rugalmassági klauzula. Azaz e klauzula alapján nem létesíthető hatáskör új politikára. Jellemző módon a módosító javaslatok e szakasz vonatkozásában is kioltották egymást: egyesek a belső piacra és a Gazdasági és monetáris unióra szűkítették volna alkalmazási területét, míg mások a III. részre való korlátozást is mellőzték volna, így bármely területre kiterjesztve a klauzula alkalmazhatóságát.

¹² Ez Marshall bíró érvelése a *McCulloch v. Maryland* (1819) ügyben

¹³ A *McCulloch v. Maryland* ügyben a Supreme Court kimondta, hogy egy tagállam nem vehet ki adót a központi kormányzat eszközeként szolgáló központi bank helyi fiókjára.

10. A KONVENT ÉS A SZUBSZIDIARITÁS ELVE

A Konvent a munkájában a munkacsoportok szintjén is jelentős teret szentelt a szubszidiaritás elvének, hiszen ezzel a kérdéssel épp az az Első munkacsoport [*Working Group I*] foglalkozott. A Munkacsoport szerint is a szubszidiaritás elve elsősorban politikai természetű, és ez lehetőséget ad az érintett intézményeknek annak előzetes eldöntésére, hogy az adott cél elérésére az európai vagy más szint alkalmasabb-e. Ez az előzetes vizsgálat elsősorban a nemzeti parlamentekre hárul. A Csoport három fő vonatkozásban terjesztett javaslatokat a Konvent elé:

a) erősíteni kell a szubszidiaritás elvének figyelembevételét *a közösségi döntéshozatalban*:

Minden jogalkotási javaslatot ún. „*subsidiary sheet*” kísérne, és javasolták a Bizottságon belül egy kifejezetten az elv alkalmazásáért felelős *Mr/Mrs Subsidiarity* (esetleg alelnök) kinevezését.

b) politikai természetű *megfigyelőrendszert* kell felállítani az elv érvényesülésének ellenőrzésére a nemzeti parlamentek bevonásával:

Ez merész újítás, hisz az integráció történetében először válnak a nemzeti parlamentek formálisan a közösségi jogalkotási folyamat részeseivé. A nemzeti parlamenteknek lehetőségük lesz indokolt vélemény formálására a javaslatról a szubszidiaritás elvének alkalmazására vonatkozóan.

c) szélesíteni kell a *Bírósághoz fordulás* lehetőségét a szubszidiaritás elvének megsértése, vagy mellőzése esetén:

Noha alapvetően politikai természetű elvről van szó, a politikai folyamat sikertelensége esetén lehetőséget kell adni a nemzeti parlamenteknek, hogy a EK Bíróságához forduljanak. Továbbá a Court of Justice elé utalhatja az ügyet a Régiók Bizottsága is. Vita után elvetette a Csoport azt a javaslatot, hogy regionális és helyi hatóságok is az Európai Bírósághoz fordulhassanak.¹⁴

¹⁴ CONV 286/02

11. A SZUVERENITÁS ÉS A SZUBSZIDIARITÁS VISZONYA

Milyen következtetések adódnak a szuverenitás és a szubszidiaritás viszonyára nézve? A kérdés úgy merül fel, hogy a tagállamok – saját szuverenitásuk korlátozása vagy gyakorlásának részleges átruházása révén – és az integráció (a Közösségek, majd az Unió) között sor kerül-e a hatalom valamilyen vertikális megosztására. Továbbá, hogy ez a hatalommegosztás elvezet-e az Unió által gyakorolt hatáskörök olyan kiterjedéséhez, mely az önálló államiság kialakulásához vezethet.

A szubszidiaritás paradox elv, mert egyszerre korlátozza az államhatalmat, és ugyanakkor kívánja a segítségét, amikor az alsóbb szintű szervezetek nem elégségesek.¹⁵ Egyszerre van jelen benne szabadság és egység, változatosság és azonosság. A szubszidiaritás lebontja és aláaknázza a szuverenitást, mert a központosított hatalom helyett rugalmas, többszintű, egymásra épülő hatalmak rendszerét hozza létre.¹⁶

A szubszidiaritás viszonya a föderalizmushoz szintén ellentmondásos. Bevezetése védekezés volt azon vádak ellen, hogy túl sok hatalom összpontosul a közösségi intézmények kezében. E kiindulópontból a szubszidiaritás elve kétértelműen jelent meg a közösségi politikai nyelvezetben. A fentebb már említettek szellemében a szubszidiaritás jelentheti a föderalista berendezkedésen belül a föderációt alkotó tagok megerősítését.

De jelentheti azt is – és inkább ez jelent meg az integráció körüli viták retorikájában, sőt az elv bevezetésének indokaként is –, hogy a szubszidiaritás védi meg a tagállamokat az Unió terjeszkedő hatalmától. Vagyis a szubszidiaritás mintegy a szuverenitás helyére lép. Ugyanakkor – ezen vélekedés szerint – semmi köze a föderalizmushoz, sőt, küldetése, hogy megakadályozza azt.¹⁷

¹⁵ PAOLO G. CAROZZA, „Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law” *The American Journal of International Law* vol 97:38 (2003), 44. o.

¹⁶ CAROZZA 52.

¹⁷ CLIFFORD P. HACKETT *Subsidiarity and the Pertinence of the American Federal Experience* <http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld2/Hackett.htm>

Az Alkotmányos szerződés tervezete eredetileg tartalmazta volna a „föderális” kifejezést („egyres közös hatáskörök föderális alapon történő intézéséről”), de a Konvent számos tagjának élnék ellenállására a végleges szövegből elhagyták, hogy ne adjon okot félreértésre.¹⁸

Valóban, a föderáció olyan szövetségi állam, ahol az alkotmány megosztja a hatalmat a központi kormányzat és a tagállamok között. Az EU emlékeztet erre, de az Unió még nem állam. És a jövő iránti bizonytalanságot a nevében is tükröző Alkotmányos szerződés elfogadása után sem lesz állam. Épp az a nagy kérdés, hogy állammá, föderációvá alakul-e előbb-utóbb az Európai Unió? Ahol a szubszidiaritás elve szerepet játszik, ott jelen van a föderalista eszme, ahogy ezt Jaques Delors is megjegyezte 1992-ben. Ez is utal a szubszidiaritás már jelzett kettős természetére.

A föderális politikai rendszerben a kormányzás és a hatalom különböző szintek között oszlik meg. A föderalizmus és a szubszidiaritás igen eltérő politikai valóságokat tud egyesíteni az államban.¹⁹ A szubszidiaritás több annál, mint hogy a lehető legalacsonyabb szinten valósítsák meg a politikai szervezetet, inkább társulások összessége és egysége.²⁰ Ez a pluralizmus összefüggésébe helyezi a szubszidiaritás elvét.

A szubszidiaritás elvének – ellentmondásossága és kettős természete ellenére, vagy inkább épp azért – jelentőséget és értelmet ad, hogy

- bekapcsolja a nemzeti parlamenteket és bizonyos fokig a szubnacionális szintet is a közösségi döntéshozatalba,
- megoldást kínál a megosztott hatáskörök megfelelő gyakorlására,
- a hatékonyság és a politikai legitimáció egyidejű érvényesítésével kapcsolatot teremt a kormányzat három szintje – az uniós, a tagállami és a szubnacionális – között.²¹

¹⁸ CONV 724/03

¹⁹ MARK FRIESEN „Subsidiarity and Federalism: An Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society” *Federal Governance: A Graduate Journal of Theory and Politics* 1:2 (2003), 2sk.

²⁰ FRIESEN 8, 17.

²¹ Sub rosa 26.

A jelenlegi bizonytalan állapotban, mikor az Unió hatalmának növelését és a tagállamok ha nem is szuverenitásának, de hatalmának megőrzését egyaránt jelentős erők támogatják, a szubszidiaritás megfelelő keretet biztosít a két tendencia egyidejű érvényesüléséhez. Az már csak alapos feltételezés, hogy miközben a nemzeti és államalatti szinteket védi vagy erősíti, a majdani európai föderalizmust készíti elő.

Győri Enikő

A NEMZETI PARLAMENTEK ÉS AZ UNIÓ VISZONYA: A SZUBSZIDIARITÁS-VIZSGÁLAT KÉRDÉSEI

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS A NEMZETI PARLAMENTEK

Amikor az Európai Unióról beszélünk, akkor nem szoktunk a nemzeti parlamentekről beszélni; nagyon kevés szó esik és esett 1957-től kezdve arról, hogy az egész egységesülő Európában mit kezdjünk a nemzeti parlamentekkel. A vita azonban rögvest beindult a Maastrichti Szerződés után, és manapság divatos demokráciadeficitről beszélni. Tudatosan nem „demokratikus deficit”-ről beszélek, mert azt gondolom, hogy egy deficit nem lehet demokratikus. Egyébként ebben nincs különbség a magyar és az angol szakirodalom között: mind a kettőben „demokratikus deficit”-ként használják. Ezt mindig is mulatságosnak tartottam, de sebj, hátha egyszer sikerül kiirtani (nem vagyok biztos abban, hogy sikerül fog, de meg lehet próbálni kísérletet tenni erre).

Az európai integráció – véleményem szerint – a kezdetektől az elitek ügye volt. Maga az európai mozgalom, az európai szellemiség, ahogy megszületett, az nem egy alulról jövő kezdeményezésnek lett az eredménye. Elit-vezérelte folyamatról van tehát szó, és mindig is a kormányok játszották benne a főszerepet. A parlamentek nem voltak sem a kezdeményezői, sem a végrehajtói ezeknek a nagy eszméknek és gondolatoknak.

Ebből következik, hogy a nemzeti parlamentekkel hosszú ideig nem is nagyon tudtak mit kezdeni sem az Unió alapító szerződéseiben, sem pedig az EU működésében. Annak ellenére van ez így, hogy az egész parlamentarizmus, a parlamentek feladatai, hatáskörei jelentősen megváltoznak amikor egy ország az Unió tagjává válik. Egyes számítások szerint az európai uniós tagság következményeként a szabályozók – amelyek egy országban léteznek – körülbelül 50 százalékaról a belépéstől kezdve a döntés nem abban az adott országban, hanem Brüsszelben születik.

Ugyanilyen számítások szerint, ami a gazdasági szabályozókat illeti, azoknak közel 80 százalékát a jövőben Brüsszelben alkotják meg.

Ha csak ebből a – megítélésem szerint meglehetősen „megrázó” – két adatból indulunk ki, akkor rögtön rá kell ébrednünk, hogy nagyon komoly szuverenitásvesztéssel állunk szemben. Ezt lehet magyarázni innen, onnan, amonnan, a lényegen nem változtat: igenis szuverenitásvesztés van, és az a kérdés, hogy az egyes nemzeti parlamentek milyen szerepet szánnak maguknak a jövőben. Azt, hogy ezt békésen végignézzik, „asszisztálnak” hozzá, avagy megpróbálnak valamit visszanyerni (akár csak közvetett módon is) ebből az elvesztett szuverenitásból.

Mit is értek ez alatt? Azt, hogy megpróbálják-e a brüsszeli történéseket valamilyen szinten az ellenőrzésük alatt tartani. Ha nem teszik, akkor csak szemlélődők maradnak, ha teszik, akkor tulajdonképpen lehetnek – ha közvetetten is – az Európa-politika alakítói.

Ha megnézzük a nemzeti parlamentek klasszikus funkcióit – ami ugye a jogalkotás, az ellenőrzés és a legitimáció –, akkor azt látjuk, hogy a jogalkotási részben – amint arról már volt szó – jelentős kiüresedés történik. Az ellenőrző funkcióban véleményem szerint kevésbé, hiszen a kormány ellenőrzése nem változik meg attól, hogy valamely állam uniós tag lesz. Igen ám, de a kormány tevékenységének egy része áttevődik Brüsszelbe, és akkor azon tevékenység ellenőrzésével már ugyanott vagyunk, mint a jogalkotás terén, tehát igenis, e téren is érzékelhető veszteség. A legitimációt tekintve pedig egy új tényező jön be, ami nem más, mint az Európai Parlament, amelyet 1979 óta közvetlenül választanak. Új parlamenti képviselők jelennek meg, akik nem az adott ország parlamentjében tevékenykednek, és akiknek a tevékenysége egyáltalán nem kötődik a nemzeti törvényhozáshoz, viszont ugyanakkora legitimitással bíró közszereplők.

Mindebből következik, hogy igenis mind a három klasszikus parlamenti funkció sérül.

A NEMZETI PARLAMENTEK ÉS AZ UNIÓ ALAPÍTÓ SZERZŐDÉSEI

Nézzük, hogy egyáltalán milyen feladataik vannak a nemzeti parlamenteknek, és hogy a szerződésekben (az Unió alapító szerződéseiben) ezek hogyan tükröződnek.

A Római Szerződés

Bátran mondhatjuk, hogy a Római Szerződés nem sok szót veszteget a nemzeti parlamentekre. Az ugyan nem igaz, hogy egyáltalán nincs róluk szó, mert néhány feladatot azért meghatároztak rájuk vonatkozóan. Minden újabb alapító szerződést, alapítószerződés-változtatást jóvá kell hagyniuk, tehát ratifikálniuk kell. Ha ez nem történik meg, akkor gond van; láttunk már néhányszor ilyet (a Maastrichti Szerződés elbukása Dániában, a Nizzai Szerződésé Írországbán). Ezen túlmenően, ha egy új országot vennének fel a közösségbe, akkor ahhoz szükség van a nemzeti parlamentek hozzájárulására. A nemzeti törvényhozásoknak kötelességük továbbá bizonyos közösségi szabályokat (az irányelveket) átültetniük. Ez azt jelenti, a nemzeti parlamentek kötelesek az irányelveknek megfelelő jogalkotásra, és nem dönthetik el szabadon, hogy mi kerüljön az illető jogszabályba. Tehát igenis, esik szó a Római Szerződésben a nemzeti parlamentek feladatairól. Azonban a hat alapító ország közül egyik sem fektetett különösebb hangsúlyt arra, hogy ezekkel a kérdésekkel foglalkozzon. Különböző okok miatt volt ez így, hiszen ezekben az országokban akkoriban a szuverenitás megőrzése nem volt kiemelkedően fontos témakör, továbbá a háború után, az Európa-mozgalom eufórikus időszakában nem az volt a legfontosabb kérdés, hogy akkor most mi is lesz a nemzeti törvényhozásokkal.

A '73-as bővítés során viszont olyan országok nyertek felvételt (Nagy-Britannia, Írország, illetve Dánia), ahol a szuverenitásról egészen másképp vélekednek. Ezen államokban sokkal inkább a parlamenthez kötik a szuverenitás, az ország szuverenitása fogalmát. Ennek részletes tárgyalása sok időt venne igénybe,

mindenesetre ez a kérdés ezekben az országokban az első perctől fogva kiemelt téma volt. Ki is dolgozták a saját ellenőrző mechanizmusait anélkül, hogy lenne erre vonatkozóan bármilyen uniós előírás. Tulajdonképpen már a csatlakozástól kezdve saját hatáskörben szabályozták azt, hogy milyen kontrolltevékenységet végeznek az adott törvényhozások a kormányok brüsszeli tevékenysége felett.

Az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti Szerződés

A parlamenti szuverenitás szempontjából a nagy érvágást az Egységes Európai Okmány jelentette. A minősített többségű szavazásra való áttérés következtében attól fogva már úgy is lehetett kötelező jogszabályt hozni, hogy mondjuk azt egy adott ország ellenezte. A szuverenitás szempontjából ez fordulóponthoz volt. De nem is ez, hanem inkább a Maastrichti Szerződés volt az, amely végképp felébresztette az uniós törvényhozásokat – mármint a nemzeti parlamenteket –, hogy lépniük kell. A Maastrichti Szerződés óta mindegyik tagállam gondoskodik arról, hogy – többkevesebb sikerrel, de – megpróbálja ellenőrizni saját kormánya integrációs tevékenységét.

Saját parlamentjükben, a Folketingben a dánok már 1973-tól kezdve mandátumot adnak a kormányuk képviselőjének az Európai Közösségen belüli tárgyalásra. Elvileg ez egy kötött mandátum; attól a kormány képviselője nem is térhet el. Ott van ugyanakkor a görög parlament, amely kevés figyelmet szentelt ennek a kérdésnek: Maastricht után valamennyit ugyan javítottak ellenőrzési rendszerükön, de a hellének a mai napig nem végeznek hatékony ellenőrzést. E két szélsőség között sorakozik a többi tagállam parlamenti gyakorlata.

Azt már az elején elmondtam, hogy az alapító szerződésekben a nemzeti parlamentekről inkább csak a feladat-meghatározás szintjén esik szó. A Maastrichti Szerződés e téren is hozott némi változást. A szerződés 13. és 14. Nyilatkozata foglalkozik a törvényhozásokkal. A 13.-ban az szerepel, hogy szükség van információcserére az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek között, a kormányoknak pedig időben a parlamentek rendelkezé-

sére kell bocsátaniuk a közösségi jogszabálytervezeteket. Ez újdonság; eddig arról nem volt szó, hogy a közösségi jogalkotásban a parlamenteknek bármilyen feladatuk lehetne. Egyébként mind a mai napig nincs egységes uniós szabályozás arra vonatkozóan, hogy valamely törvényhozás hogyan ellenőrizze saját kormánya európai tevékenységét. Ez ugyanakkor (még ha nem is a szerződés kötelező részeként, hanem csak említés szintjén, egy nyilatkozatban) egy apró jel volt arra nézve, hogy bizony, szükség van arra, hogy a nemzeti parlamentek vizsgálják meg ezeket a közösségi jogszabálytervezeteket. Az is szerepel ebben a nyilatkozatban, hogy a kormányok ezt időben tegyék meg. Nem határozza meg a szerződés, hogy pontosan mit jelent az, hogy „időben”; ezt minden kormány maga értelmezi (így pl. az is „időben” van, aki úgy gondolja, hogy két évvel később adja oda a tervezetet a törvényhozásnak). A megfogalmazás tehát igen tág, de legalább szó esik az új alapító szerződésben a nemzeti parlamentekről.

A második parlamenti témákkal foglalkozó maastrichti nyilatkozat (ti. a 14.) az „assises”-ről szól. 1989-ben volt egy nagy európai parlamenti – nemzeti parlamenti tanácskozás; ezt nevezték így. Ez a Maastrichti Szerződés előkészítésének ideje. Az „assises” keretében ugyan nem történt semmi rendkívüli, de a Maastrichti Szerződés javasolta, hogy majd tartsanak egy újabb tanácskozást ebben a keretben. Ez egyébként nem valósult meg, bár el kell mondani, hogy azóta két Konvent is működött, ahol európai parlamenti, nemzeti parlamenti, illetve kormányképviselők közösen dolgoztak: először az alapjogi charta, majd az alkotmányszerződés kidolgozása érdekében. Ezeket valamilyen szinten az „assises” folytatásának tekinthetjük, bár sem a céljuk, sem a formájuk nem volt ugyanaz.

Az Amszterdami Szerződés

Az uniós alapító szerződések kötelező részévé az Amszterdami Szerződés emelte a nemzeti parlamentek jogosítványait. Itt már nemcsak a nemzeti parlamentek kötelezettségeiről, hanem a jogosítványairól is szó esett. A szerződés kötelező részét képező jegyzőkönyvben az szerepel, hogy nemcsak a közösségi jogszabály-

tervezeteket, hanem az úgynevezett konzultációs dokumentumokat is (tehát a zöld és fehér könyveket is) a nemzeti parlamentek rendelkezésére kell bocsátani. Az viszont nem szerepel benne, hogy ki bocsássa azokat rendelkezésre (tehát hogy ez az Európai Bizottság vagy a kormányok feladata). Szerintem a tagállamok ezt ügyesen ki is használják arra, hogy ne bocsássák rendelkezésre a dokumentumokat. A legfontosabb rendelkezés az, hogy az első és – ami egyáltalán addigra maradt belőle – a harmadik pillérhez kapcsolódó jogszabálytervezeteket rendelkezésre kell bocsátani, és ezek vizsgálatára hat hetet biztosítani kell a nemzeti törvényhozások számára. Ez azt jelenti, hogy elvileg attól kezdve, hogy az adott törvényhozás megkap egy jogszabálytervezetet, addig, amíg arról a Tanácsban végleges döntés születik, el kell telnie minimum hat hétnek.

Látjuk tehát, hogy az, ami Maastrichtban még csak „időben bocsássák rendelkezésre” kifejezés volt, az Amszterdamba konkretizálódott. Azt gondolom, hogy ez egy nagyon fontos előrelépés. Mindenesetre továbbra sem szabták meg azt, hogy ezt a hat hetet mivel kell tölteniük a parlamenteknek, és bátran mondhatom, hogy ennek kötelező jellege sem akadályozta meg a nemzeti parlamentek némelyikét abban, hogy esze ágában se legyen a dologgal foglalkozni. Tehát ez megint csak egy lehetőség, egy alapító szerződésben biztosított lehetőség arra, hogy elvileg, ha egy parlament ezt akarja, akkor megtehesse. Ha ugyanakkor egy parlament ezt nem kényszeríti ki a saját kormányától, akkor tulajdonképpen mondhatjuk, hogy megsérti a közösségi jogot, de azt is mondhatjuk, hogy csak nem élt a közösségi jog által biztosított egyik lehetőséggel.

Az Amszterdami Szerződés nevesíti a COSAC-ot is, ami a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak közös fóruma. Általában félévente tanácskozik. Az alsóházak és a felsőházak képviselői is jelen vannak benne, és uniós kérdéseket vitatnak meg. Amszterdam óta véleményalkotásra, javaslattételre is van lehetősége a COSAC-nak. Magyarország 1997 óta vesz részt a fórumban; először csak hallgatólagosan volt jelen, azután megfigyelőként, az EU-csatlakozás óta pedig már tagként. Nehézkés az együttműködés a résztvevők között, hiszen országon-

ként egészen eltérő jogosítványai vannak ezeknek a bizottságoknak. Mindenesetre Amszterdam után, és különösen az alkotmány-szerződés előkészítése idején megélénkült a COSAC tevékenysége.

Az Alkotmányszerződés

Így jutunk el odáig, hogy az alapjogi charta már egy Konvent formában születik meg. 2001 decemberében Laekenben döntenek arról, hogy ismét legyen egy Konvent – hiszen jól működött, az alapjogi charta is megszületett –, és dolgozzák ki az Unió alkotmány-szerződését. Ennek megfelelően 2002 februárjától másfél éven át európai és nemzeti parlamenti képviselők tulajdonképpen ugyanolyan tevékenyen foglalkoztak a szubszidiaritás és a nemzeti parlamentek témakörével, mint az összes uniós kérdéssel. A 11 létező Konvent-munkacsoportból kettő ezt a két témakört boncolgatta. Az 1-es munkacsoport volt a szubszidiaritás, a 4-es munkacsoport pedig a nemzeti parlamenti kérdések gazdája.

Azt mondhatjuk, hogy volt vita (mert hogyan lett volna), de egyértelművé vált, hogy semmi esély nincs arra, hogy a parlamenti kontroll-mechanizmusokat egységesítsék a tagállamok között. Az alapelvek lefektetéséről azonban viszonylag könnyen sikerült egyezsége jutniuk a résztvevőknek.

A legnagyobb disputát az a kérdés váltotta ki, hogy a jövőben mennyire legyen erős a nemzeti parlamentek szava az uniós döntéshozatal során. Ez az ún. „piros lap, sárga lap” dilemma kapcsán derült ki. Ezen elképzelés szerint a szubszidiaritás-vizsgálat során, amit a nemzeti parlamentek végeznek, még piros lapot is adhattak volna az Európai Bizottságnak, tehát visszaküldhették volna a Bizottságnak az adott kezdeményezést, ha úgy látják, hogy az a szubszidiaritás elvét nem tartja tiszteletben (mert nem a megfelelő szinten tervezik meghozni az illető jogszabályt).

Végül is ezt a tervet nem fogadták el, azok voltak többen, akik továbbra is a kormányok vezérelte Európában hisznek. Egyébként azt gondolom, hogy ez nem is olyan nagy probléma, de később visszatérek még a nemzeti parlamenti szubszidiaritás-vizsgálatra.

Tehát a piros lap ötlete nem ment át, csak az enyhébb, ún. sárga lap rendszer. Ennek az a lényege, hogy amint az Európai Bizottság

kiad egy új jogszabálytervezetet, annak részeként indokolnia kell a kezdeményezést a szubszidiaritás szempontjából. Ez a következőket jelenti: a bizottságnak bizonyítania kell, hogy jogosult arra, hogy az adott területen és szinten jogszabályt kezdeményezzen, az arányosság elvét tiszteletben tartja és megvizsgálta a javaslat pénzügyi, és jogi hatásait. A javaslatot megküldi a nemzeti parlamenteknek, ahol megvan a hathetes vizsgálódási lehetőség, és akkor, ha a parlamentek egyharmada úgy dönt, hogy ez nem a megfelelő szint, és hogy az Európai Bizottságnak nem kellene ebben a témában javaslatot tennie, akkor azt megfontolásra visszaküldheti az Európai Bizottságnak. Sőt, minősített esetekben (amilyen például a büntetőügyi együttműködés, tehát az a kevés, ami Amszterdam után még maradt az egykori harmadik pillérből) már a parlamentek egynegyede is jogosult ilyen javaslatot tenni. Ez a jegyzőkönyv a Régiók Bizottságát is feljogosítja arra, hogy a hatáskörébe tartozó ügyekben ugyanilyen sárgalap-rendszert működtessen.

A nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyvről szintén viszonylag gyorsan megállapodtak a Konventben. A munkacsoportot egy brit képviselőnő vezette. Nagy-Britanniában egy kiváló uniós dokumentumvizsgáló rendszer, ún. scrutiny-sisztéma van életben, aminek alapján minden lényeges uniós dokumentumot időben megvizsgálják. Van egy törvény, amely kimondja, hogy a brit kormány képviselője a Tanácsban nem járulhat hozzá, hogy egy témában megszülessen a döntés addig, amíg a brit parlament az adott témával kapcsolatos vizsgálódását be nem fejezte. Ez a parlamenti fenntartás intézménye. A brit képviselőasszony tehát meglehetősen járatos volt abban, hogy tulajdonképpen miről is szól az uniós ügyek nemzeti parlamenti kontrollja. Az elvégzett munka eredményeként az alkotmányszerződés nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyve a korábbiaknál jóval pontosabban fogalmaz. Kimondja, hogy az Európai Bizottság köteles továbbítani a bizottsági konzultációs dokumentumokat. Tehát a feladatnak most már van gazdája. Meg kell küldeni továbbá a nemzeti parlamenteknek a bizottság éves jogalkotási programját, az Európai Unió Számvevőszékének jelentését, a tanácsulések napirendjét és a jogalkotással foglalkozó tanácsulések jegyzőkönyvét is. Azt gondolom, hogy különösen ez utóbbi jelentős előrelépés az

átláthatóság szempontjából. Az Országgyűlésben egyébként a közeljövőben lesz az Európai Ügyek Bizottságának egy nyílt napja, ahol megvitatják a 2006-os bizottsági jogalkotási tervet. Ezt követően pedig a testület elnöke a plenáris ülésen beszámol a történekről, s a frakciók is hozzászólhatnak. Nagyon kíváncsi vagyok, hogy mennyire fogja Magyarországot megmozgatni ez a vita. Tudni kell, hogy a nemzeti parlamentek elnökeitől (ők félévente tanácskoznak) ered a kezdeményezés, hogy minden nemzeti parlamentben legyen egy ilyen vita; ezáltal az alkotmány-szerződésben foglaltakat egy kicsit megelőlegezik a nemzeti parlamentek.

Most, hogy az alkotmány halott, több ilyen kezdeményezés is van: az alkotmányszerződés bizonyos kitételeit megpróbálják a gyakorlatban meghonosítani, mintegy megelőlegezve a szerződés ratifikálását.

Mindezen túlmenően a nemzeti parlamenti jegyzőkönyv is megemlíti a szubszidiaritás-vizsgálat lehetőségét, illetve hogy az uniós jogszabálytervezetek vizsgálatára legalább hat hét, de sürgős esetekben is minimum tíz nap álljon a parlamentek rendelkezésre. Kimondja továbbá, hogy az interparlamentáris együttműködésről a nemzeti parlamentek közösen döntsenek. Megerősíti a jegyzőkönyv a COSAC-nak azt a szerepét, hogy észrevételeket tehet az uniós kezdeményezésekkel, jogszabálytervezetekkel kapcsolatosan.

Ha azt nézzük, hogy Magyarországra mindez hogyan vonatkozik, akkor azt látjuk, hogy a 2004. évi LIII. törvénybe (amely rendezi az Országgyűlés és a kormány uniós ügyekben történő együttműködését, s létrehozza az úgynevezett egyeztetési eljárást) már beillesztették a jogalkotók: az Országgyűlésben majd lesz egy ilyen szubszidiaritás-vizsgálat. Bevallom, hogy én ezt annak idején elleneztem, mert azt gondolom, hogy ami egyelőre nem hatályos nemzetközi szinten, azt itthon ne iktassuk törvénybe. Persze lehet azzal érvelni, hogy ez legalább most benne van az alapkormányunkban, és ha egyszer majd hatályba lép az alkotmányszerződés, akkor nem kell újra nekifutni a törvénymódosításnak.

Tény, hogy az uniós alkotmányszerződéssel kapcsolatosan a franciák is idejekorán beillesztettek sok mindent a saját alkotmányukba. Ma szinte mulatságosnak hat az a sok jelzés a

szövegben, hogy bizonyos szakaszok majd az alkotmányserződés hatálybalépése esetén válnak a francia alapokmány integráns részévé – s éppen a franciák szavazták le a szerződést. Tehát, mondhatjuk, hogy nem mi vagyunk az egyetlenek, akik ilyet elkövettek.

A SZUBSZIDIARITÁS-VIZSGÁLAT

Nézzük, mi történt eddig szubszidiaritás-vizsgálat címén. A magyar Országgyűlés kapott egy felkérést egy próba scrutiny-vizsgálatra (a COSAC találta ki, hogy a törvényhozások teszteljék a még nem hatályos alkotmányserződés ezen kitételét), azaz hogy az ún. harmadik vasúti csomagot – amely egyébként magyar szempontból egy rendkívül fontos javaslat – a szubszidiaritás szempontjából vizsgálja meg. Körülbelül ugyanolyan viccesen zajlott az Európai Ügyek Bizottsága ezzel foglalkozó ülése, mint az összes többi, amelyre az egyeztetési eljárás keretében kerül sor. Az országgyűlési képviselők ugyanis általában minimális érdeklődést és szakértelmet mutatnak az uniós jogszabálytervezetek iránt. Szóval az érzékenységi küszöböt nem sikerült átlépnie az Országgyűlésnek még a témakörben; nemhogy a szubszidiaritás-vizsgálat terén nem sikerült ez, hanem a Magyarország szempontjából húsbavágó uniós jogszabálytervezetek vizsgálatánál sem. A kormánypártokat „ellustítja”, hogy helyettük beszél a kormány. Az ellenzéki képviselők valamilyen szinten néha próbálkoznak, de e téren egyelőre nekik sincs sok okuk túlságosan kihúzniuk magukat. Mindebből következik a témakör legnagyobb dilemmája: összefüggésben van-e bármelyik képviselőnek is az újraválasztása azzal, hogy ő milyen aktivitást fejt ki az uniós jogszabálytervezetek vizsgálata során? Tehát ha mondjuk tisztességesen végzi ezt a munkát, az garantálja-e politikai túlélését? Nos, erre a dilemmára én még nem találtam meg a megoldást, és úgy látom, hogy ez hosszú távon sem kecsegtet sok biztatóval.

A szubszidiaritás-vizsgálat fontos ugyan a maga helyén, de meggyőződésem, hogy nem ez a törvényhozások legelső uniós teendője. Azt sokkal fontosabbnak tartom, hogy minden nemzeti parlament szabályozza, hogy hogyan ellenőrzi saját kormány

Európa-politikai tevékenységét. Kell, hogy legyen egy bizalmi viszony a mindenkori kormány és a mindenkori parlament között arról, hogy nem feltétlenül az a jó, ha a kormány elrejti az információt, hanem az a jó, ha bevonja a parlamentet. Az EU-ban a Tanács-üléseken az okos tagállamok (mondjuk a dánok és néhány más ország is) rendszeresen élnek azzal, hogy „én ehhez azért nem tudok hozzájárulni, mert otthon a parlamentem torkán ezt nem tudom majd lenyomni”. A magyar kormány nem jutott még el ennek a felismeréséig, de mivel jelenleg a parlament részéről nincs is meg ehhez a politikai szándék, lehet, hogy nem is feltétlenül kellett idáig eljutnia.

Összegzőképpen azt gondolom, hogy mi még nagyon a tanuló szakaszban vagyunk. Már azt is eredménynek tartanám, ha az uniós jogszabálytervezetek vizsgálatánál egy idő után mindenki megértené, hogy igenis, csak így, az egyeztetési eljárás végrehajtásával van értelme egyáltalán a magyar parlament működésének. Meggyőződésem, hogy a szubszidiaritás-vizsgálat hosszabb távon sem lesz jellegzetesen magyar érdek. Ahol ez nagyon érdekes, azok mondjuk a szövetségi államok. A németek például már azt mondják, hogy jó a nemzeti törvényhozási szubszidiaritás-vizsgálat, de miért nincs ilyen hatáskörük a tartományi parlamenteknek. Ők tehát már a tartományi parlamenteket szeretnék jobban bevonni az uniós döntéshozatali folyamatba. (Egyébként valamilyen szinten már most is benne vannak, mert történetesen a németeknél a tartományi hatáskörbe eső uniós ügyek tárgyalásakor a tartományok képviselői ülnek az illetékes tanácskozási formációkban.) Vannak tehát helyi megoldások, de a Konventben minden nemzeti parlamenti és főleg európai parlamenti képviselőt kirázott a hideg annak az ötletnek a hallatán, hogy akkor az uniós alapító szerződésekben a tartományi parlamentek szerepét is rögzítsék. Persze harminc évvel ezelőtt sokan attól is elájultak volna, ahol most tartunk a parlamenti ellenőrzés terén a Római Szerződéshez képest. Úgyhogy nem biztos, hogy ez az idő múltával nem változik meg.

Laczkóné Tuka Ágnes

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A SZUBSZIDIARITÁS

A SZUBSZIDIARITÁS MINT ALAPELV ELISMERÉSE ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT MEGERŐSÖDÉSE

A választott téma – az Európai Parlament (EP) és a szubsziaritás – önmagában abszurdnak tűnhet, hiszen közgondolkodásunkban ezek a kategóriák egymást kizárják. Hogyan kereshetnénk kapcsolatot az egyik legfontosabb transznacionális közösségi intézmény és a döntéseket a lehető legalacsonyabb szintre vivő akarat között? Érdemes több aspektusból vizsgálni e két kategóriát.

Az első közös elem – véleményem szerint – az, hogy egy időszakra esett a szubsziaritásnak mint fontos közösségi alapelvnek az elismerése, és az EP-nek a megerősödése a döntéshozatali rendszerben.

A nyolcvanas évtized második harmada új szakasz kezdete az Európai Közösségek történetében.

Az előkészítő dokumentumok között mindenképpen meg kell említeni az Altiero Spinelli vezette albizottság által készített az Európai Uniót létrehozó szerződéstervezetet, amely a Krokodil klubban folyó viták nyomán körvonalazódott. Az olasz kommunisták listájáról 1979-ben euromandátumot szerző Spinelli elkötelezett híve volt egy olyan európai integrációnak, amely képes föderatív konstrukcióból alakítani a tagállamok kapcsolatát. Klubja – mely csoportközi csoportnak is tekinthető – azért vált rendszeresen ülésezővé, hogy az érdeklődő és a szorosabb politikai kapcsolatokat is szorgalmazó EP tagok a plenáris ülések után esténként közös álláspontot formáljanak a további gyors fejlesztés érdekében. 1984 februárjában került az elkészült dokumentum a plenáris ülésre, ahol a képviselők közül 237-en támogatták, 31-en ellene szavaztak, míg 43-an tartózkodtak¹. Már a preambulum

¹ In: MAURICE DUVERGER *L'Europe dans tous ses Etats* (Paris: PUF 1995), 105. o.
E kötet melléklete tartalmazza a Szerződéstervezet szövegét is. 105-131. o.

leszögezte: „A szubszidiaritás elvének megfelelően a közös intézményeknek csak azok a szükséges kompetenciák kerülnek átadásra, amely feladatok közösségi szintű realizálása kielégítőbb, mint a tagállami izolált megvalósítás.” Ugyanakkor a képviselők által megszavazott tervezet tartalmazta az uniós állampolgárság követelményét, az Unió önálló jogi személyiségének elvét, az EP egységes választási rendszerének elfogadását, stb. A szerződés-tervezettel azonban a Tanács érdemben nem foglalkozott, nem sikerült elérni, hogy az 1984-es euroválasztásokon a választók erről is véleményt mondjanak.

A globalizációs kihívásra, az elhúzódó európai recesszióra és a vállalati szinten hihetetlen méreteket öltő mikrointegrációs folyamatra nem lehetett más választ adni, mint a „menekülést előre”: az Egységes Európai Aktával elkezdődött az integráció mélyítése, a gazdasági és monetáris unió kialakítása. Ennek keretében a négy szabadság elvének gyakorlati megvalósítása megkövetelte, hogy a közös politikák esetében az egyhangú döntéshozatal helyett teret nyerjen a minősített többségi döntéshozatal, jelentősen bővüljön a közösségi politikák köre, és új területeken kezdjék meg a tagállamok az együttműködést. Nyilvánvaló, hogy a Delors-tervek elfogadásánál a közösségi szint ellenőrzése is a figyelem középpontjába került. Nem véletlen, hogy a demokráciadeficit leküzdése válik az euro-képviselők egyik legfontosabb témájává. Az EP 1987-es határozata szerint a deficit fő oka az, hogy a törvényhozói hatalom koncentrációja a tagállami kormányok kezébe intézményi egyenlőtlenséget szült, amely felelős nemcsak a demokrácia hiányáért, de a közösségi tevékenység közepszerű hatékonyságáért is. Éppen ezért a képviselők el szeretnék volna érni és jelentősen tovább növelni társdöntéshozói kompetenciáikat. Ezt az igényt a Maastrichti Szerződés (MSz) részben kielégítette.

A SZUBSZIDIARITÁS ELŐTÉRBE KERÜLÉSE

A szubszidiaritás elve – mint Dusan Sidjanski 1992-ben megjelent művében² rámutatott – jelentős általános kategória, amelyre vonatkozó első értelmezések és normák már a filozófus Arisztotelésznél és Aquinói Szent Tamásnál megtalálhatók. A XIX. században különböző felhasználása vált közismertté, azonban igazán jelentős gyakorlati magyarázatát Proudhon adta a helvét konföderáció, azaz Svájc berendezkedésének leírásakor. A politikai értelmezés sajátos formáját találjuk pl. Denis de Rougemont-nál az 1930-as években, aki az egyik legjelentősebb gondolkodója és kezdeményezője a föderális Európának. Szerinte ez az elv privilegizált helyet kell, hogy elfoglaljon a modern társadalmakban, és sajátos reflexiót jelent a humanizált individuum változó szerepére vonatkozóan. A XX. században elsősorban a föderatív államok berendezkedésének kompetencia-vizsgálatainál alkalmazzák ezt az elvet, vizsgálva a központi, illetve a tartományi vagy regionális döntéshozatali struktúrák viszonyát, a kooperatív konszenzus-keresés eszközeit, lehetőségeit.

A kategória a XVI. századtól egyházi dokumentumokban is megjelent, egyrészt a kálvinista 1571-es emdeni szinódus már utalt rá, másrészt – a későbbi évszázadokban – a pápai enciklikákban is megtaláljuk. XIII. Leó pápa „Rerum novarum” kezdetű enciklikájában olvasható a „kisegítés elve”³, míg XI. Pius a „Quadragesimo Anno”-ban 1931 májusában fejtette ki: „amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a

² DUSAN SIDJANSKI *L'avenir fédéraliste de l'Europe* (Paris: PUF 1992), 302-303. o.

³ Itt jelent meg a fordításban a „kisegítés” kifejezés, amely azonban – szerintem – nem fedi azt a bonyolult tartalmat, ahogyan napjainkban értelmezzük. Bár nyelvtudományi és etimológiai vitákba nem szeretnék bocsátkozni, de a magyar szakirodalomban fellelhető a „helyénvalóság” kifejezés is a szubszidiaritás helyett. Nagyon fontos és az európai identitást is elősegítheti, ha az uniós szakzsargon megpróbáljuk visszaszorítani még az elemzéséknél is, de ez a második „magyarítás” sem tudott megfelelően teret nyerni, részint kissé idegenül ható szóösszetétele miatt, részint ez sem képes teljesen lefedni a kifejezés tartalmát.

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 és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben sohanem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.¹⁴

A szubszidiaritás előtérbe kerülése szorosan kötődik az integráció mélyítéséhez. Bár a Bizottság hivatalosan először az 1975-ben a Tanács számára készített – az Európai Unió jövőjével foglalkozó – véleményében említette a kifejezést, valódi vita a Parlament 1984-es javaslata után bontakozott ki a szubszidiaritás értelmezéséről. Hiszen a tagállamok és a régiók saját kompetenciáik védelmére, illetve a brüsszeli „eurobürokrácia” túlerősödése miatti félelmükben fordultak ehhez az elvhez. Az Egységes Európai Okmány csak a környezetvédelemmel hozta kapcsolatba, míg az 1989-es Szociális Chartában már nagy hangsúllyal megjelent⁵. A szubszidiaritást a Maastrichti Szerződés emelte az alapvető elvek közé, többször is említve a dokumentumban. A kifejezés értelmezését nem segíti elő, hogy a szerződés vonatkozó része nem teljesen egyértelműen fogalmaz. A preambulumban az szerepel, hogy a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhoz lehető legközelebb eső szinten hozzák meg, azaz itt a döntési szint független az unió vagy a tagállamok berendezkedésétől. A 3B cikkely szerint viszont „A Közöség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretein belül jár el. [...] a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közöség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedések céljait a

⁴ QA 79. in TOMKA MIKLÓS, GOJÁK JÁNOS (szerk.) *Az Egyház társadalmi tanítása – dokumentumok* (Budapest: Szent István Társulat É.n.), 81. o.

⁵ FINTA ISTVÁN „A szubszidiaritás és a decentralizáció elve az EU dokumentumaiban” In: INOTAI ANDRÁS (szerk.) *EU-tanulmányok* IV. köt. (Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal 2004), 48. o.

tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani [...]”⁶ E cikkely szerint – szeretném aláhúzni – a tagállami szint került megnevezésre, amely szűkítés a korábbi szöveghez képest. Ennek következtében is folytatódott a vita erről a fontos elvről és ez adott lehetőséget a jelentősen eltérő értelmezésekre – ezt tekintem egyben a téma második szintjének. Addig, míg a brit kormány egyértelműen a nemzeti szint elsődlegességét hangsúlyozta a brüsszeli transznacionális intézményekkel szemben, a föderatív államok régiói, tartományai saját megerősödő érdekérvényesítési lehetőségeiket látták a kategória közösségi elvként való elfogadásában. Az EP álláspontja sem egységes az értelmezés és alkalmazás kapcsán. Érdeemes felidézni az adott korszakban kibontakozó vitát, véleményeket, hiszen relevanciájuk napjainkig érzékelhető.

Az Európai Néppárt londoni konferenciája

Az Európai Néppárt 1992 szeptemberében tartott Londonban konferenciát, ahol a fő téma a szubszidiaritás volt⁷. Természetesen az elhangzott hozzászólásokat befolyásolta, hogy tíz nappal a Maastrichti Szerződésről tartandó francia népszavazás előtt és két hónappal a sikertelen dán népszavazás után került sor a rendezvényre. A kereszténydemokrata politikusok törekedtek arra, hogy egyértelműen támogassák az Európai Uniót, bár az új szerződés ellentmondásait is érzékeltették. Kiadványuk szerint Wilfried Martens, az elnök azt emelte ki, hogy a föderalisták szerint természetesen figyelni kell a sokféle állami demokráciára ugyanúgy, mint a szubszidiaritásra. Ennek a kettős szempontnak az alapján a közösségi intézmények képesek előnyösebben reagálni és szabályozni európai szinten a folyamatokat. Természetesen az a fő probléma, hogy melyek azok a területek, amelyek elsősorban uniós szinten oldhatók meg a legeredményesebben. Hiszen az ülésen a belga igazságügyi miniszter, Ernst Hirsch Ballin hangsúlyozta, hogy ez a keresztényszocialista doktrína egyik alapelve, ezért különösen

⁶ FAZEKAS JUDIT (Szerk.) *Az európai integráció alapszerződésai* (Budapest: KJK Kerszöv 2001) I. köt., 23. o.

⁷ „Subsidiarité, élargissement, démocratisation” *Groupe du Parti populaire Européen. Journées d'études*. Londres, 7. 1992. szept. 11.

örülnek megjelenésének. Szerinte ez az alapelv a XIX. században az individuális liberális szemlélettel szemben a kis közösségek jogát erősítette. Arra hívta fel a figyelmet, hogy a bővítés nyomán⁸ tovább differenciálódik a Közösség, és nem szükséges minden döntést centralizálva, uniós szinten meghozni. Rámutatott, hogy az alapelvvé vált szubszidiaritást legalább két dimenzióban szükséges értelmezni: az EU – tagállam, illetve a tagállam – régió, helyi közösségek viszonylatban. A közpolitika jelentős átalakulása egyre fontosabbá teszi a kompetenciák és szintek jó körülhatárolását. Véleménye szerint a döntéseket – a technokrata és bürokratikus Európával szemben, amely csak a belső piaccal kapcsolatos kérdésekben kell, hogy elsődlegességet kapjon – minél közelebb kell vinni az állampolgárokhoz, azaz a helyi döntésnek kell prioritást biztosítani⁹. A luxemburgi pénzügyminiszter, Jean-Claude Juncker nagyon képletesen fogalmazta meg a problémát, ami napjainkig jól látható: „tudni kell, ki mit csinál, [...] több, vagy kevesebb Európa szükséges-e”¹⁰. Úgy vélte, hogy már az alapító szerződések is tartalmazták ezt a szemléletet, amikor a szigorúan szükséges szintre limitálták a közösségi beavatkozást, de nem alapelvként, hanem csak funkcionális, szektorális módszerként alkalmazták. A MSz jelentősége, hogy kiszélesítette érvényesülését, bár az értelmezési vitáknak „helyet biztosított”, mivel nem egyértelmű az alkalmazhatósága, az intenzitása és nem bővült a kezdeményezők köre. Egon Klepsch, a Parlament akkori elnöke rámutatott, hogy már az MSz előtt az EP több – 1990 júliusi és novemberi – határozatban is foglalkozott ezen elv érvényesítésének szükségességével. Valéry Giscard d’Estaing pedig azt fejtegette, hogy a legnehezebb megtalálni, melyek azok a kérdések, amelyeket egyértelműen jobb közösségi szinten szabályozni és realizálni. Ő akkor az EP intézményi bizottságának volt a tagja, és szerinte a bizottságának feladata, hogy egyértelműen meghatározza ezt.

⁸ A 12-ből 16-ra bővülő közösség volt a napirenden, hiszen a skandináv államok és Ausztria is a tagjelöltek sorába lépett.

⁹ „Subsidiarité, élargissement, démocratisation”, i. m. 16-20. o.

¹⁰ I. m. 26. o.

Az EP plenáris ülése 1992 novemberében

Ez a konferencia megelőzte az EP plenáris ülését, ahol 1992 novemberében került napirendre a szubszidiaritás témája a szóbeli kérdések órájában. Sajátos megoldást választottak a képviselők, mivel a Bizottság elnökéhez és a Tanács témáért felelős spanyol miniszteréhez egymást kiegészítve tettek fel kérdéseket.¹¹ A szubszidiaritás albizottság és az Európai Néppárt nevében Giscard d'Estaing arról érdeklődött, hogy:

1. Milyen jogi alapon születnek döntések a tárgyalás szintjeiről?
2. Hogyan biztosítható az intézmények közötti egyensúly?
3. Az Európai Bizottság képes lesz-e ellenőrizni a közösségi folyamatokat, illetve az elv érvényesítése nem nehezíti-e meg a döntéshozatalt?
4. Miért késik az elv valódi bevezetése?

A Szivárvány csoport előadója szerint a szubszidiaritás a záloga a demokráciadeficit leküzdésének, segít megőrizni a nemzeti identitást, de rámutatott, hogy nemcsak az EK és kormányzati szint között kell az optimális feladat-megosztást megtalálni, hanem nyitni szükséges a regionális és helyi szint felé is. A polgárokat irritáló centralizációval szemben a Régiók Bizottsága legyen a jövőben a szubszidiaritás elvének fő védelmezője!

A Zöldek képviselője az EP és a nemzeti parlamentek viszonyát firtatta. Véleménye szerint nem szükséges, hogy egy biztost nevezzenek ki, aki a közösségi intézmény és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokért felelős, amint a Bizottság azt korábban javasolta. Erőteljesen kritizálta azt a gyakorlatot, hogy a szubszidiaritásra hivatkozva a Bizottság által készített munkanyagokat a Tanács úgy körözi, hogy az EP nem szerez róla tudomást. A képviselő azt hangsúlyozta, hogy a környezetvédelem területén már elterjedt ez a módszer, de még kevésbé ismertek a létrehozandó Régiók Bizottságának kompetenciái, pedig ez az új intézmény nagy szerepet kaphat a helyi és regionális érdekek védelme területén.

¹¹ *Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen.*
N: 3-424. 142-154. o.

A Szocialista csoport vezetője arra hívta fel a figyelmet, hogy az elv érvényesítése nem nyithat ajtót közösségi politikák renacionalizálásának.

Jacques Delors, a Bizottság elnöke igyekezett válaszolni a kérdésekre és megjegyzésekre. Szerinte ez egy egyszerű elv: a közös érdekeknél egy állam, vagy államok föderációja csak akkor kompetens cselekedni, ha a személyek, vállaltok, helyi és regionális kollektívák nem képesek izoláltan ezt megtenni, azaz a döntéseket a polgárokhoz legközelebbi szinten kell meghozni, a lehető legkisebbre csökkentve a politikai küzdelmeket. Ugyanakkor három elvet kell összeegyeztetni: az *acquis communautaire* betartását, az intézményi egyensúlyt és a globális döntések elvét a szubszidiaritás maximális érvényesítése mellett. A kérdésekre válaszolva Delors jelezte, hogy a Bizottság készít egy intézményközi egyezményt, amely szabályozná az elv alkalmazását, természetesen az EP-vel karöltve. A „kompetenciák listáját” össze kell állítani, de ez nem könnyű feladat, hiszen az EU nem föderatív állam, amelyet egységesen lehet szabályozni. Nyilvánvalónak gondolta azt, hogy ha az előterjesztések eleve a szubszidiaritást szem előtt tartva születnek meg, akkor nem lesz hosszabb a döntési eljárás, illetve szükségtelen a külön ellenőrzési eljárás. Arra a felvetésre, hogy mely ügyek legyenek szubnacionális szinten decentralizálva nem érezte válaszadásra felhatalmazottnak a Bizottságot, mivel ezt a problémát tagállamonként más történelmi és politikai hagyományok hatására az adott országnak kell megoldania. A Bizottság csak annyit tehet, hogy maximálisan segítse a létrejövő Régiók Bizottságát saját működési feltételeinek formálásában.

Jól érzékelhető a felidézett plenáris ülés hozzászólásaiból is, hogy a szubszidiaritás kérdése és napi gyakorlati megvalósítása már akkor markánsan felvetette azt a problémát, hogy milyen típusú struktúrává fejlődik az Európai Unió. Nyilvánvaló, hogy nincs lehetőségem arra, hogy hasonló terjedelemben bemutassam a szinte minden évben napirendre kerülő szubszidiaritást érintő euro-parlamenti vitát, vagy az elv további pontosítását szolgáló

közösségi jogi aktusokat¹², de látnunk kell, hogy a téma nem került, nem kerülhetett le a napirendről.

A NEMZETI PARLAMENTEK ÉS AZ EP KÖZÖTTI VISZONY

Az EP mélyítés-párti többsége napjainkban is úgy véli, hogy Európa csak úgy zárkozhat fel és válhat – a liszaboni EiT döntés értelmében – a világ legfejlettebb „nagy térségi régiójává”¹³, ha tovább nő a közös politikák aránya és megerősödik a gazdasági és monetáris unió, azaz az EP újabb és újabb területekre terjesztetheti ki az együttdöntési eljárást. Ez a folyamat együtt jár azzal, hogy a gazdasági szakpolitikákat illetően jelentősen csökken a nemzeti parlamentek döntésbefolyásoló lehetősége.

A szubszidiaritás problémájának sajátos vetülete a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti viszony. A nemzeti parlamentek képviselői a gazdasági integráció eredményeképpen egyre inkább úgy érezték, hogy szerepük meghatározott dokumentumok automatikus megszavazására korlátozódik, nem rendelkeznek megfelelő információval az Unió politikáit illetően, nem képesek érvényesíteni választópolgáraik érdekeit. Az euro-képviselők felismerték, hogy jogkörbővítésért folytatott erőfeszítéseik csak akkor lehetnek eredményesek, ha elnyerik a nemzeti parlamenti képviselők támogatását, és a korábbinál szorosabb kapcsolat kialakításáért lépnek fel. Ennek érdekében próbálkoztak a Parlamentek Konferenciájának működtetésével¹⁴, illetve kapott mind nagyobb szerepet a nemzeti parlamentek EK-ügyekkel

¹² Erre azért sincs szükség, mert több jó elemzés is készült a témáról – a korábban hivatkozottak mellett FAZEKAS JUDIT „A szubszidiaritás elvének új értelmezése” *Európai jog* 2002/6. sz.; BÁRÁNY PÉTER „Szubszidiaritás ma és holnap: régi nehézségek – új lehetőségek” *Külügyi Szemle*, 2005/1.

¹³ Érdemes meggondolni e kategória alkalmazását, hiszen a régió kifejezés elsősorban egy államon belüli nagyobb (1-3 millió lakost – NUTS 2 szintet) térséget jelent, ugyanakkor a globális kontextusban is használatos kategória alatt államok csoportját is értik.

¹⁴ Ezt csak egyszer, 1990-ben hívták össze, bár az EP a MSz-hez csatolt nyilatkozatban e fórum összehívását szorgalmazta. A rendszeressé válás elmaradásának okai a hivatalos dokumentumokból nem derülnek ki.

foglalkozó képviselőiből életre hívott Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciája /COSAC/. A helyzet megoldatlanságát jelezte Jürgen Habermas párizsi beszédének részlete is, aki szerint: „Mostanáig a legitimációs folyamatok csaknem kizárólag a nemzetállamok demokratikus intézményei és eljárásai révén történtek, miközben a brüsszeli tárgyalások és megállapodások messze vannak egy ilyen legitimációs szinttől. A Miniszterek Tanácsa és a Bizottság döntései már érintik a legtöbb nemzeti törvényhozó testület határozatát, anélkül, hogy nemzeti parlamenti szintén vitatták volna meg azokat.”¹⁵ A XXI. század elején a két különböző szintű és kompetenciájú parlamentek együttgondolkodásában új lehetőséget biztosítottak a konventek, hiszen mind az Alapvető Jogok Kartáját kidolgozó, mind az EU alkotmányát előkészítő Konventbe a nemzeti parlamentek is és az EP is delegálhattak képviselőket. A 2002-től tevékenykedő konventben önálló bizottságot hoztak létre a nemzeti parlamentek szerepének vizsgálatára. A kompromisszumos megállapodás eredményeképpen a Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról 1. csatolt jegyzőkönyv¹⁶ a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szól. Egyrészt a nemzeti parlamentek tájékoztatásának szigorú rendszerét foglalták írásba, másrészt az EP feladatává tették, hogy a parlamentekkel együtt dolgozza ki a rendszeres együttműködés módját.

A 90-es évek kormányközi konferenciáin újra és újra napirendre került a szubszidiaritás értelmezése. Az Amszterdami Szerződés esetében – bár a szöveg csak annyit állapít meg, hogy az unió céljait a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával kell megvalósítani – a szerződéshez csatolt jegyzőkönyv a szubszidiaritásról és az arányosság elvének alkalmazásáról már részletesen leírja az értelmezési kereteket. Az Alkotmányszerződés az I-11 cikkében foglaltakat a 2. jegyzőkönyvben bontja ki. Ennek 2. cikke szerint az európai törvénykezési aktus előtt a Bizottság széles körű

¹⁵ HABERMAS Pourquoi l'Union européenne a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel? Id.: LACZKÓNÉ TUKA ÁGNES *Európai Parlament: A meg-megújuló intézmény* (Budapest: Dialóg-Campus 2004), 159. o.

¹⁶ „Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról” *Európai füzetek*, különszám. 131-134. o.

konzultációt folytat. A konzultációba be kell vonni a regionális és helyi aktorokat is. Ez a konzultáció csak különlegesen sürgős esetben hagyható el. A 7. cikk a nemzeti parlamentek jogosítványát növeli meg jelentősen azzal, hogy az EP és a többi integrációs intézmény köteles figyelembe venni a nemzeti parlamentek törvényalkotási aktusra vonatkozó véleményét, és amennyiben a képviselők egyharmada úgy ítéli meg, hogy a törvényalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni.

A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG KÉRDÉSE A PLENÁRIS ÜLÉSEKEN

Bár tudjuk jól, hogy a 2005-ös francia és holland elutasító népszavazás óta kétséges e dokumentum jövője, ám a felvázolt folyamatok szerinti tartalmi munka csak részben szünetel. Jól igazolja véleményemet, hogy a szubszidiaritás és arányosság kérdése minden évben a plenáris ülés elé kerül. Ennek vizsgálata az elemzésem negyedik témája, aminek tárgyalására az ad lehetőséget, hogy az EP határozatokat fogad el a Bizottság és az Európai Tanács „A jogalkotás minőségének javítása” című éves jelentéséről. E határozatoknál kiemelkedően megjelenik a szubszidiaritás és arányosság elvei alkalmazásának vizsgálata. A 2004. februári határozat¹⁷ első pontja előírta, hogy az elv érvényesítése érdekében garantálni szükséges azt, hogy a döntéseket az uniós polgárokhoz a lehető legközelebb hozzák. Ugyanakkor – a 3. pont szerint – a szubszidiaritást felhasználva az Uniónak bátran közbe kell avatkoznia minden olyan területen, amely jobban kezelhető közösségi szinten. Nem elegendő az elv előzetes érvényesítése, lehetőséget kell biztosítani ex post vizsgálatra is. Az EP tagjai javasolták, hogy a nemzeti parlamentek és egyéb törvényhozói közgyűlések dolgozzák ki saját szabályozó mechanizmusukat. A Bizottság a közös politikák alakításánál az arányosság és szubszidiaritás elveit

¹⁷ P5 TA(2004)0113. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-T+>A-2004-0113+0+DOC+XML+V0//FR>
(2006.06.13.)

még inkább alkalmazza. Az elfogadott szöveg jól jelzi, hogy az eltelt több mint tíz év alatt sem vált jogilag jól körülírhatóvá ezen közösségi értékek értelmezése. Sokkal inkább azzal szembesülhetünk, hogy továbbra is csak politikai dimenzióik ismertek és elfogadottak. A 2006 áprilisában tartott plenáris ülésen¹⁸ már a 12. éves jelentés került napirendre. Először Frassoni, mint a jogi bizottság rapportőre kapott szót, aki aláhúzta, hogy teljesen egyetért a Bizottság megállapításaival: súlyos a helyzet az Unióban, mivel a környezetvédelem és a belső piac alapjaiban visszakerült a nemzetállamok felelősségi körébe. A szerződések által előírt eljárás továbbra sem teljesen egyértelmű, nehéz javítani rajta, túl lassú, a szankciók kevésbé hatásosak. Véleménye szerint a Bizottság sem egységes abból a szempontból, hogy mennyire akarja bevonni a nemzetállamokat a döntésekbe, hiszen a velük való hosszadalmas egyeztetés még jobban elnyújtja a procedúrát. Szerinte megoldást a döntéshozatal átláthatóságának jelentős növelése hozhat. Dorn, a másik előterjesztő a polgárok szabályozással kapcsolatos elégedetlenségére mutatott rá. Álláspontja szerint ez okozta a „nem” győzelmét Hollandiában. Az átláthatóság növelése, az adminisztráció csökkentése, a komitológia visszaszorítása lehet csak kiút. A népszavazási kampány egyik gondolatával utalt a negatív attitűdre: a folyamatok nem láthatók, nem érthetők, Brüsszelben 450 konzultatív klub hozza sorozatosan azokat a döntéseket, amelyek a polgárok mindennapi életét befolyásolják. Az EP tagjainak is sokkal nagyobb a felelőssége azzal kapcsolatban, hogy az előterjesztések és a határozatok időben és megfelelő minőségben készüljenek el, mert így hathatnak a tagállamokra és a nemzeti parlamentekre. A hozzászólásokra Winkler osztrák miniszter és Barroso, a Bizottság elnöke reagált. A Tanács nevében Winkler elismerte a döntéshozatal egyszerűsítésének szükségességét, az eredményesség növelésének igényét, és ígéretet tett az intézményközi kapcsolatok további javítására. Aláhúzta, hogy nem kevesebb, de jobb Európára van szükség, amely csak a

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20060404+ITEM-013+DOC+XML+V0//FR&L=FR&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y&LSTDOC=N> (2006.06.13)

szubszidiaritás és arányosság elveinek betartásával lehetséges. E két elv kiemelkedő szerepet játszik abban, hogy az Unió számára nélkülözhetetlen jogi eszközöket feltárják. A téma jelentőségét az is igazolja, hogy az osztrák elnökség nagy konferenciát szervez még áprilisban a szubszidiaritásról, amelyre az EP tagjai is meghívást kaptak. Barroso hozzászólásában arra hívta fel a figyelmet, hogy célja „a jog Közösségének” megteremtése, hiszen az uniós közös szabályozás sokkal átláthatóbb, mint 25 önálló tagállami szabályrendszer. Jogosnak ismerte el az EP igényét arra, hogy aktívabban bekapcsolódhasson az előzetes egyeztetésbe. Meglátása szerint ezt elősegíti a 2003-ban a három közösségi intézmény között megkötött – a jogalkotás minőségét javító – megállapodás. A 2006-os év legfontosabb feladatának Barroso azt jelölte meg, hogy 2025 esetben vizsgálják át az elbírálás alatt álló jogalkotási javaslatokat az átláthatóság, az egyszerűsítés és a szubszidiaritás elvének érvényesülése szempontjából is.

A plenáris vita után májusban szavazták meg az EP tagok a határozatot¹⁹, amely rámutatott, hogy az európai jogalkotó szervek hírneve az Unió polgárai és a vállalatai körében egyértelműen kívánnivalókat hagy maga után, különösen mivel a jogszabályok, amelyek gyakran nehezen létrejövő politikai kompromisszum eredményei, nem egyértelműek és a tagállamok nem képesek, vagy nem hajlandók helyesen végrehajtani azokat. A határozat azt is nehezményezte, hogy a jogszabályok megszövegezése során a Bizottság konzultációk és különböző munkacsoportok révén reagálási lehetőséget biztosít néhány érintett számára, azonban nincs elegendő átláthatóság sem e konzultációk tartalma, sem a résztvevők vonatkozásában, sem pedig a tekintetben, hogy a Bizottság miként veszi figyelembe a konzultációk eredményeit. Éppen ezért az EP szorgalmazza a hatásvizsgálatok Bizottság által már korábban kidolgozott rendszerének alkalmazását, úgy azonban, hogy ez járuljon hozzá a hatékonyabb jogalkotáshoz és

¹⁹ P6_TA-PROV(2006)0203A6-0082/2006.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-T>A-2006-0203+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>
(2006.06.13.)

feleljen meg a szubszidiaritás elvének. Természetesen a hatásvizsgálatok nem helyettesíthetik a politikai vitát, és olyan jogalkotás kívánatos, amely a polgárok, az érdekeltek, a tagállamok és a közösségi intézmények konzultációjára támaszkodik. Az EP egyetért a nemzeti parlamentek fokozottabb bevonásával, de azt javasolja, hogy valamennyi új javaslat úgy kerüljön a nemzeti parlamentek elé, hogy „[...] tartalmazzon egy összefoglalást a megfelelő terület hatályos jogszabályairól és magyarázatot arról, hogy hogyan illeszkedik a rendszerbe az új jogszabály; kéri, hogy javasoljanak különböző alternatív lehetőségeket a Tanács és a Parlament számára a következmények megfelelő elemzésével”. Az elfogadott szöveg óvva intett a javaslatok véletlenszerű mazsoláztatásától a szubszidiaritásra hivatkozva. Véleményem szerint különösen jelentős a határozat azon pontja, amely szerint az EP az új jogszabály bevezetése után három évvel be akarja számoltatni a Bizottságot, hogy mennyire sikerült a jogi aktussal a kitűzött célokat elérni.

Jól látható, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása még itt sem egyértelmű. Az EP-ben hozzászólók többsége inkább a közösségi jogalkotás erősítését védte, remélve azt, hogy ez a sajátos együttműködés képes lesz a gazdaság nehézségeit legyőzni és elősegíteni a felzárkózást – a lisszaboni elvárásnak megfelelően – a legfejlettebb államokhoz.

AZ EU A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS ÁLLANDÓAN MÓDOSULÓ „KISÉRLETI LABORATÓRIUMA”

A téma napjainkig folyamatosan napirenden volt és van, elég csak azokra a politikusok és elemzők által gerjesztett vitákra gondolni, amelyek az EU jövőjét próbálták körvonalazni. A Delors nevével fémjelzett koncentrikus körök Közösségétől a Régiók Európáig döntő szempont és kérdés az, hogy:

- hogyan szabályozhatók az intézmények viszonyai,
- mely területeken tartható a korlátozott felhatalmazások elve,
- hogyan értelmezhető az arányosság elve,

- mikor kell a szubszidiaritás elvének megfelelően alsóbb szintű szervezeteket a döntésekbe bevonni.

Az 2005-ben kialakult súlyos politikai, szervezeti, és részben identitás-válság leküzdése érdekében az Európai Parlament a Bizottsággal együtt új módszerek alkalmazásával szeretné az uniós polgárokat az integráció mellé állítani. E cél érdekében készült el – a szubszidiaritás elvének is megfelelően – a Bizottság új kommunikációs programja, az elméleti útkeresést is szolgáló „D terv a demokrácia, dialógus és diszkusszió érdekében”, amely a polgári szerepvállalás növelését, a szervezett civil társadalom részvételét reméli az Európai Unió újradefiniálásától. Annak érdekében, hogy sikerüljön az integráció-párti szemléletet erősíteni, mind a Régiók Bizottsága, mind pedig a Gazdasági és Szociális Bizottság a korábbinál aktívabb szerepet vállal e vitákban a „Nyílt tér” módszerének alkalmazásával.

Az EU a többszintű kormányzás állandóan módosuló „kísérleti laboratóriuma”, ahol transznacionális, kormányközi és szubnacionális döntési szintek sajátos szimbiózisában újra és újra felmerülő probléma a kompetenciák kérdése, az együttműködés optimalizálása. Ez további feladatokat ró az önmagát szupranacionálisnak tekintő Európai Parlamentre, annak érdekében, hogy képes legyen a választópolgárai érdekeit messzemenően érvényesíteni.

Nemzetpolitika az EU-ban

Ódor Bálint

UNIÓS ESZKÖZRENDSZER A NEMZETPOLITIKAI CÉLOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉHEZ

A 2004. május 1-jei bővítés eredményeképpen a kelet-közép európai régió integrációjával a kisebbségi jogok biztosításának kérdése, amelyet idáig az Unió „a régió stabilitását befolyásoló külső problémaként” kezelt, az Európai Unió berkein belülre került. Az új helyzet új lehetőségeket teremt a határon túli magyarság jogainak megerősítése, az őket ért hátrányos megkülönböztetés felszámolása tekintetében.

1. A NEMZETPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS ÚJ ESZKÖZEI

Az Európai Unió tagjaként három új dimenzióval bővül ki a magyar nemzetpolitikai érdekérvényesítés eszköztára.

a) A közép-európai országok európai uniós tagsága számos konkrét, kézzelfogható lehetőséget kínál. A kisebbségek tagjai előtt is megnyílik a lehetőség, hogy kihasználják *az egységes európai piac (belső piac) kínálta előnyöket.*

b) Uniós tagságunk elősegítheti *a régi tagállamokban korábban megvalósított (tagállami hatáskörbe tartozó) kisebbségvédelmi rendelkezések (pl. autonómiaformák) megvalósítását az új tagállamokban.* Az autonómia létesítésére vonatkozóan az Európai Unió joga nem tartalmaz rendelkezéseket, ennek szabályozását az egyes tagállamok belső jogára bízta. Ugyanakkor ha egy országban eleve kizárják az autonómia – illetve az autonómia bármely, már létező formájának – felvetését és megvitatását, az ellentétes a koppenhágai (főként a demokráciát, részben a stabilitást és a kisebbségek védelmét biztosító) kritériumokkal. Ezt az önrendelkezési formát az egyes tagállamok saját belső joguk alapján, az alkotmányuk, illetve speciális statútumok révén biztosítják. Az EU-n belül egyre hangsúlyosabban érvényesül két olyan tényező, mely fogódzót

adhat a kisebbségek számára a kérdés megközelítésében: a szubszidiaritás elve és – az Unió regionális politikájának keretében – a helyi és regionális hatóságok szerepének növekedése.

c) Harmadrészt az új dimenzió megteremti a *közösségi szintű normaalkotás lehetőségét*, azaz lehetővé teszi a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló közösségi szintű jogforrások megalkotását.

Előadásomban az új dimenzió által kínált lehetőségek számba vételére teszek kísérletet a kérdéskör jogi-politikai összefüggés-rendszere komplexitásának tudatában. Az előadás következtetéseit a 2004. szeptemberben létrehozott Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma által elindított, „Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségei” címet viselő kutatás eredményei alapján vontam le.

Az Európai Unió jogában biztosított lehetőségek a kisebbségvédelem új dimenzióját jelenthetik a kétoldalú államközi kapcsolatok és a nemzetközi szervezetekben való fellépés mellett. Amennyiben az elkövetkező években az Unió felkarolja a kisebbségi kérdést, és konkrét, a kisebbségi közösségek életében érzékelhető előrelépés történik gyakorlati kérdéseken keresztül ezen a téren, akkor az uniós dimenzió kedvezően befolyásolhatja a tagállamok belső szabályozását is. Abban az esetben, ha az újszerű és komplex területen kedvező folyamatok indulnak el, akkor az a tagállami belső jogfejlődésre is pozitív hatást gyakorolhat.

Az Európai Unióban nem létezik homogén közösségi jogrendszer a nemzeti kisebbségvédelem területén. Ugyanez mondható el az ezen a területen működő intézmények rendszerére, együttműködésükre és tevékenységük hatékony összehangolására is.

A közösségi jog ugyanakkor több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek közvetetten védelmet nyújtanak a kisebbségi közösségeknek, illetve amelyekre fokozatosan felépíthetők a kisebbségek helyzetét közvetlenül érintő közösségi rendelkezések. Az Alkotmányszerződés kisebbségvédelmi szempontból további fontos rendelkezéseket tartalmaz.

2. A JELENLEG HATÁLYOS KÖZÖSSÉGI JOG KISEBBSÉGI SZEMPONTBÓL RELEVÁNS RENDELKEZÉSEI

a) Az *EU Szerződés* az Unió közös alapelveit felsoroló 6. *cikke*, amely rögzíti, hogy „az Unió a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban”.

Egyes vélemények szerint a 6. cikkben említett emberi jogok tiszteletébe beleértendő a kisebbségek megfelelő tisztelete és védelme. A 6. cikk jelentősége az, hogy az ott említett közös alapelvek védelme nem korlátozódik az Unió joga által szabályozott területekre. A közös alapelvek védelme nem az egyéni sérelmek orvoslására szolgál, hanem akkor alkalmazható, ha egy tagállam politikai rendszerét, annak működését jellemzik súlyos fogyatékoságok.

A 6. cikk további jelentősége, hogy az abban foglaltak az EU Szerződés 49. cikke értelmében az Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára alapfeltételként szolgálnak.

b) Az *EU Szerződés* 7. *cikke*, amely a 6. cikkben foglaltak megsértése vagy ennek veszélye esetére prevenciós és szankciós eljárást irányoz elő.

A prevenciós eljárás keretében a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján a Tanács tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket. Az ún. szankciós eljárás keretében a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket. A Tanács ilyen megállapítás esetén minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak az alapszerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e

tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.

c) *A Római Szerződés (EK-Szerződés) 13. cikke*

szerint a diszkrimináció megszüntetése érdekében az Európai Unió megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére. Ennek alapján több másodlagos jogi jogszabály született, amelyek egyrészt a foglalkoztatás terén, másrészt pedig a személyek közötti faji vagy etnikai származáson alapuló különbségtétel tiltásával kívánták biztosítani az egyenlő elbánás elvének érvényesülését, és amelyek belső jogba történő átültetése még nem fejeződött be. Ennek keretében az Európai Unió Tanácsa elfogadta a 2000/43 EK irányelvet a faji, etnikai megkülönböztetés ellen. Ez a köztudatban „faji irányelvként” ismertté vált jogszabály az egyenlő bánásmód elvéről, azaz a diszkrimináció tilalmáról szól, tiltva a közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetést. Az irányelv arra hívja fel a tagállamokat, hogy biztosítsák az egyenlő elbánás elvének érvényesülését, és meghatározza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, illetve az ezzel szembeni fellépés alapelveit. A faji irányelv egyúttal kifejezetten elismeri a pozitív megkülönböztetés lehetőségét és fontosságát, ami azt jelenti, hogy egy egyént vagy csoportot megengedett előnyben részesíteni a tényleges egyenlőség megvalósítása érdekében. Az irányelv azonban nem tesz kötelezővé egy ilyen irányú fellépést.

d) *Az EK Szerződés 151. cikke*

által bevezetett integrációs klauzula kötelezi a Közösséget, hogy az EU Szerződés egyéb rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tevékenysége során – különösen kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében – vegye figyelembe a kulturális szempontokat.

e) *Az Európai Bíróság nemzeti kisebbségeket érintő joggyakorlata*

eddig csak a nyelvi kérdésekkel foglalkozott. Az uniós jog tengelyében elsősorban az állampolgárságon alapuló diszkrimináció

tilalma állt, s ezért a kisebbségek számára adott nyelvi jogokat is kizárólag ebben a koordináta-rendszerben próbálta értelmezni. A Bíróság arra azonban felhívta a figyelmet, hogy az emberi jogok védelmében az Unió nemcsak a közösségi jogra, a nemzetközi egyezményekre, hanem a „tagállamok közös alkotmányos hagyományaira” is támaszkodhat.

Az Európai Bíróságnak meghatározó szerepe lesz a jövőben a kisebbségvédelem szempontjából, hiszen az Alkotmányszerződésnek több olyan rendelkezése van, amelyben vagy kifejezetten megjelenik a kisebbségekre való utalás, vagy amely közvetve ugyan, de a kisebbségek védelmét célozza. Azt azonban még nem lehet előre látni, hogy milyen irányt szab majd a Bíróság jogértelmező tevékenysége a kisebbségvédelemnek az Alkotmányszerződés hatályba lépése esetén.

3. AZ ALKOTMÁNSZERZŐDÉS KISEBBSÉGI SZEMPONTBÓL RELEVÁNS RENDELKEZÉSEI

a) A még nem hatályos Alkotmányszerződés kisebbségi jogi szempontból legfontosabb rendelkezése *a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tisztelete, mint az Unió értéke* (Alkotmányszerződés I-2. cikke).

A cikk fontos előrelépést jelent abban az irányban, hogy a tagállamok és az EU intézményei az Unió tagállamaiban élő kisebbségek helyzetét, jogait az európai integráció keretében is figyelembe vegyék. Az Unió értékei (így a kisebbségekhez tartozó személyek jogai) olyan általános értékeket jelentenek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani. A rendelkezés jogalapot biztosíthat az Uniónak és intézményeinek a szóban forgó területen való aktív fellépésre, annak ellenére, hogy kifejezett jogalkotási hatáskört nem ad az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem az Unió intézményeinek a kisebbségvédelem területén.

b) Az I-2. cikk további jelentősége, hogy az Alkotmányszerződés hatályba lépését követően az új tagállam felvételének feltételei

módosulnak. *Bármely új tagállam felvételének egyik előfeltételét képezi – a jelenleg hatályos EU-Szerződés 49. cikkével analóg módon – az Unió értékeinek (így a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak) tiszteletben tartása.* Az Unió minden olyan európai állam előtt nyitva áll, amely tiszteletben tartja az I-2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok közös érvényesítése mellett. (I-58. cikk)

c) Az I-2. cikkben rögzített értékek (így a kisebbséghez tartozó személyek jogai) megsértésének veszélye esetén az ún. *prevenációs mechanizmus*, míg megsértése esetén az ún. *szankciós mechanizmus* indítható meg. Abban az esetben, ha az Európai Tanács – a Parlament egyetértését követően – egyhangúlag megállapítja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a szóban forgó alapértékeket, akár fel is függesztheti az érintett tagállamnak az Alkotmányszerződés alkalmazásából fakadó jogait.

d) *Az Európai Bíróságnak* az Alkotmányszerződés hatályba lépése esetén *jelenős szerepe lehet* az I-2. cikk értelmezésében. Kedvező lenne egy olyan irányú *kiterjesztő értelmezés*, amely az alábbi jogokra terjed ki: védelem az erőszakos asszimilációval szemben; identitás védelme; megkülönböztetés tilalma; a pozitív diszkrimináció (abban az értelemben, amennyire az a tényleges egyenlőség eléréséhez szükséges); a kisebbségi nyelv oktatása és kisebbségi nyelven történő oktatás; kisebbségi nyelvhasználat bizonyos lehetőségei a helyi közéletben, közigazgatásban; jog a határokon átnyúló kapcsolatokra.

e) A kisebbségi jogok Unión belüli alkotmányos védelmének kiterjesztéséhez közvetettebb módon ugyan, de hozzájárult az *Alapjogi Chartának* az Alkotmányszerződés II. részébe történt beemelése is, amelynek több olyan rendelkezése is van, amelyek relevánsak lehetnek a kisebbségek számára (II-81. és II-83. cikkek).

4. AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS ÚJ LEHETŐSÉGEI

Az érdekérvényesítés mozgásterét tágítja, hogy a közösségi jog nem homogén joganyag, és „mozgásban, alakulóban” van. Folyamatosan új szempontok, érdekek és lehetőségek jelennek meg az Európai Unión belül. Az új szempontok idővel „ráépülnek” a jogalkotásra.

Ezeket az új szempontokat megjeleníthetik mind az egyes tagállamok, mind az uniós intézmények. A magyar nemzetpolitika számára ez azt jelenti, hogy Magyarország és a kárpát-medencei magyarság fellépésével el lehet fokozatosan érni, hogy *a politikai igények az európai jogfejlődést kedvező irányba befolyásolják* a nemzetpolitika szempontjából.

A *közösségi szintű normaalkotás elsősorban hosszú távon* kínálhat kézzelfogható eredményeket a magyarság számára. Hosszú távú cél lehet az uniós szintű kisebbségvédelmi politika kialakítása. Ennek sikeres megvalósulása nem biztos, és az elérhető eredmények nem kínálnak megoldást rövid távon a határon túli magyar közösségek jelenlegi problémáira. Ugyanakkor az emberi jogi vonatkozású és a kisebbségi kérdés megítélését érintő politikai folyamatok kedvező alakulása esetén megfelelő távlatos tervezéssel elérhető, hogy fokozatosan egyre több olyan közösségi jogszabály, illetve intézkedés szülessen, amely megerősíti a határon túli magyarságot, és segítheti abban, hogy a szülőföldjén kedvezőbb körülmények között élhessen.

Az *Alkotmányszerződésben megjelenő kisebbségvédelmi passzus* (Alkotmányszerződés I-2. cikk: az Unió értékei között szerepel a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme) politikai értelemben áttörésként értékelhető, mivel első alkalommal tesz említést az Európai Unió elsődleges joga a kisebbségi jogokról. A kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének az Unió értékei között történő megemlézése azonban nem teremt jogalapot arra, hogy az Unió kiépítse saját kisebbségvédelmi politikáját. A cikk végrehajtása, alkalmazása az Unió intézményeire és a tagállamokra marad. A bővítés tapasztalatai és a tagállamok joggyakorlata alapján valószínű, hogy az Európa Tanács kisebbségvédelmi Keretegyezménye fontos támpont lehet ebben. Lényeges kérdés, hogy lesz-e olyan ügy, amelynek kapcsán az Európai Bíróság a cikk értelmezésére vállalkozik majd és, hogy milyen álláspontot alakít ki. Az Alkotmányszerződés kisebbségi jogokra való utalása egyúttal hivatkozási alapot adhat a nemzeti kisebbségek védelmének markánsabb számon kérésére az EU-n belül és az EU politikáiban. Ez különösen fontos lehet az Alkotmányszerződés hatályba lépése esetén a bővítési politikában.

5. LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVEK A KISEBBSÉGVÉDELEM KÖZÖSSÉGI SZINTŰ ÉRVÉNYESÍTÉSÉRE

Az uniós szintű nemzeti kisebbségvédelem jövője tekintetében több változat, illetőleg ezek egyes elemeinek párhuzamos megjelenése képzelhető el.

a) „Spill-over”-változat:

Hosszú távon fokozatosan *külön közösségi politika épülhet ki* a nemzeti kisebbségvédelem terén. A forgatókönyv elé jelenleg a fő akadályt a kisebbségi kérdést hagyományosan eltérően megközelítő Franciaország és Görögország gördíti. Nem zárható ki, hogy a jövőben fokozottabb nyitottság mutatkozik majd meg ezen országok részéről közös normák kidolgozására a kisebbségi jogok terén.

b) „Status quo”-forgatókönyv:

Nem történik változás az általános jogi keretek tekintetében, azaz a nemzeti kisebbségek védelme továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörében marad, ahol az Unió csak kiegészítő, összehangoló és támogató intézkedéseket tehet. A már megkezdett „*kis lépések*” politikájával történhet előrelépés, ami a jelenleg létező jogforrások alkalmazásának továbbfejlesztését jelenti. Ebben a forgatókönyvben is fontos szerepet játszhat az Európai Bíróság azzal, hogy a kis lépéseket kedvező ítéletekkel segíti, amelyek újabb és újabb hivatkozási alapot teremthetnek a „következő” lépés megtételére.

c) *Bíróságok kedvező / kedvezőtlen joggyakorlatának várható hatása a nemzeti kisebbségek védelmének lehetőségeire:*

Amennyiben az előző két forgatókönyv közül egyik sem valósul meg, azaz sem áttörés, sem kis eredmények nem születnek, akkor az Európai Bíróság külön is játszhat szerepet. A Bíróság az Alkotmányszerződés hatályba lépése, vagy az abban megjelenő és az Alkotmányszerződés bukása esetén esetlegesen más formában hatályba lépő I-2. cikk, illetve az Alapjogi Charta hatályba lépése

esetén játszhat különösen fontos szerepet. A Bíróság tevékenységével kiegészítheti – előmozdíthatja, vagy gátolhatja – az előző két forгатókönyv megvalósítását.

6. LEHETSÉGES CÉLOK

a) A meglévő közösségi jogforrások alkalmazásának továbbfejlesztése

A kis lépések politikája kiterjedhet részben a már létező irányelvek és rendeletek módosítására, végrehajtásuk következetesebb véghezvitelére, hatékonyabb ellenőrzésére az alábbi területeken:

- A *pozitív diszkrimináció* gyakorlatának elismertetése meghatározott esetekben az ún. faji vagy diszkriminációs irányelv (2000/43. EK-irányelv 5. cikke) alapján.
- A strukturális politika keretében az *Európai Strukturális Alap*ból igénybe vehető források adta lehetőségek kihasználása.
- A lisszaboni folyamat keretében megjelölt *társadalmi befogadás*-ra irányuló célkitűzés kibontása, konkrét elérendő célok meghatározásával.
- A *kulturális sokszínűség erősítése* az Alkotmányszerződés III-282. cikke alapján, amely a kisebbségi nyelvek támogatásáról hozott döntéseket a jelenlegi egyhangú szavazástól eltérően minősített többségi szavazáshoz köti. (A jelenlegi gyakorlat alapján a kis nyelvek szinte nem kapnak támogatást.)
- A *közös bevándorlási politika* alakítása a magyar nemzetpolitika célkitűzései alapján.
- A bővítési folyamat során a *koppenhágai politikai kritériumok* folyamatos figyelemmel kísérése és betartatása.
- Az *emberi jogok tiszteletben tartásának feltételéhez kötött támogatási politika* alkalmazása a fejlesztési együttműködési politika és a segélypolitika területén.

b) A kisebbségi jogok katalógusának kialakítása

A kis lépésekkel és eredményekkel, illetve az esetleges pozitív bírói joggyakorlat alapján fokozatosan el lehet jutni a kisebbségi jogok katalógusának kialakításához (akár a Kisebbségi Keretegyezményhez hasonlóan). Ebben az esetben törekedni lehet a jó

tagállami gyakorlatok cseréjének előmozdításához („exchange of best practices”).

c) A kisebbségi kérdés horizontális szempontként való megjelenítése

Általános célként fogalmazható meg annak elérése, hogy minden olyan területen, ahol az Unió hatáskörrel rendelkezik a jogalkotás során a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament törekedjen a kisebbségi jogok védelmére.

A kisebbségvédelem általános szempontként való elismertetése és az uniós jogalkotásban való megjelenítése hosszú folyamat eredményeként érhető el. Ennek első lépcsője az Alkotmány szerződés I-2. cikkében *a kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének megjelenése*, amelynek még hatályba kell lépnie ahhoz, hogy erre alapozva további lépéseket lehessen tenni. Azonban a magyar fellépés során lehet hivatkozni az Alkotmány szerződés I-2. cikkére annak ellenére, hogy az még nem lépett hatályba, mivel egyrészt tükrözi 25 tagállam és 4 csatlakozó, illetve tagjelölt ország konszenzusát (ideértve Romániát és Törökországot is), másrészt az Alkotmány szerződést már aláírták, így az aláírással a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy tiszteletben tartják az abban foglaltakat, és nem hoznak azzal ellentétes intézkedéseket. Az I-2. cikk jogalapot biztosíthat az Uniónak és intézményeinek a szóban forgó területen való aktív fellépésre, annak ellenére, hogy kifejezett jogalkotási hatáskört a kisebbségvédelem területén az Alkotmány szerződés egyetlen rendelkezése sem ad az Unió intézményeinek. Jogalkotási hatáskört akkor kapna az Unió, ha a kisebbségvédelmet sikerülne integrációs záradékká (klauzulává) emelni, amely egyben jogalapot teremtené az Uniónak önálló kisebbségvédelmi politika kialakítására.

Az integrációs záradék olyan horizontális jellegű szempontokat ölel fel, amelyeket az Uniónak jogalkotási és egyéb tevékenysége során figyelembe kell vennie, meg kell jelenítenie összes politikájában és a politikák célkitűzéseinek megvalósítása során. Ilyen záradékok: *egyenlőtlenségek kiküszöbölése*, a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása, fogyasztóvédelmi követelmények, illetve környezetvédelmi követelmények különös tekintettel a fenntart-

ható fejlődés előmozdítására. Ezek a záradékok egyben jogalapot is adnak az Uniónak önálló politika kialakítására.

d) Lehetőségek az európai intézmények terén

A nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó EU intézményrendszer tevékenysége jelenleg nincs összehangolva. Ezért az érdekérvényesítést segíthetik a hatékony együttműködés kialakítására irányuló javaslatok, illetve a minél erősebb hatáskör biztosítása az új intézményeknél (pl. a tervek szerint 2007. január 1-jétől működő Alapjogi Ügynökség).

Összességében elmondható, hogy a közösségi szintű normaalkotás csupán hosszú távon kínálkozó lehetőség. Ahhoz, hogy eredményeket lehessen elérni ezen a téren, tudatos fellépésre van szükség előre felépített hosszú távú koncepció mentén. Az egységes fellépés mellett fontos az is, hogy a magyar és a nemzetközi tudományos műhelyek, kutatóintézetek foglalkozzanak a kérdéssel.

Felhasznált irodalom:

Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségei Magyar Országgyűlés Hivatala, ISBN 963 86910 4 2, megjelenés alatt

A területi, személyi autonómia és a kettős állampolgárság gyakorlata az Európai Unióban Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala, ISBN 963 86910 4 2, megjelenés alatt

HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT *Az Európai Unió alkotmánya* (Budapest: HVG-ORAC 2005), ISBN 963 7490 03 5

TOGGENBURG, GABRIEL (ed.) *Minority Protection and the enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest: Local Government and Public Reform Initiative 2004), ISBN 963 9419532

ÓDOR BÁLINT „Magyarország érdekei és célkitűzései az Európai Unió alkotmányozó folyamatában” in *Az Európai Alkotmány szerződés előzményei és várható hatásai* (Budapest: Euration Alapítvány 2004)

Navracsics Tibor

A SZUBSZIDIARITÁS ÉS A NEMZETI ÉRDEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Hol vannak a nemzeti érdek jogos határai, mik a lehetőségei?

A kérdésre igyekszem úgy válaszolni, hogy az integráció gondolatmenetéből kiindulva kihámozzuk azt, hogy hogyan viszonyul egymáshoz a nemzeti érdek és a közösségi érdek, és hogy a szubszidiaritás ebben milyen helyet foglal el. Ebből a szempontból három provokatívnak szánt – bár lehet, hogy közhelyszerű – gondolatot tárnék a jelenlévők elé.

Elsőként: az európai integráció identitását veszítette. A Maastrichti Szerződés óta hasztalan próbálja újrafogalmazni önazonosságát, és ennek a következménye az európai alkotmány megalkotása és mostani kudarca is. Tehát jelenleg rossz pályán van az európai integráció, vagy legalábbis a mainstream-politika szerinti európai integráció rossz vágányon halad.

Második megállapításom: az európai integráció érdekszerkezetében a nemzeti érdek, a közösségi érdek csak egy dimenzió, és a konfliktus lényege valójában nem tisztázott. Ennek következtében egyelőre az ellentét rendezése is várat magára. Ennek egyik következménye a szubszidiaritás és szolidaritás fogalmainak megjelenése.

A harmadik kijelentésem pedig, hogy a szubszidiaritás és a szolidaritás – legalábbis az európai integrációban – az előzőekből adódóan egymást kioltó fogalmak. Az európai politikában ennek számtalan bizonyítékát láthatjuk.

I. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ IDENTITÁSÁT VESZÍTETTE

Úgy gondolom, hogy az európai integráció fénykora az egységes belső piaci program megvalósításáig tartott. Akkor is voltak kisebb-nagyobb hullámvölgyek, de azt mondhatjuk, hogy a '80-as

évek közepéig volt egy olyan konkrét cél, amelyet semmilyen jelentősebb politikai erő nem vitatott, és ennek következtében magának a folyamatnak az irányát sem kérdőjelezték meg. Bár az ütemezés, ill. a mélység tekintetében voltak nézetkülönbségek, de arról nem volt vita, hogy valami olyasminak kell létrejönnie, amelyet közös piacnak, gazdasági közösségnek, vagy egységes belső piacnak neveznek, és amely lehetővé teszi, hogy a változó nevű Európai Közösség a világ gazdasági versenyben az Egyesült Államok és a folyamatosan előtérbe kerülő távol-keleti gazdasági növekedési térség mellett meg tudja őrizni a pozícióit.

Emellett voltak másodlagos szempontok is, amelyek időnként előtérbe kerültek, máskor háttérbe szorultak, mint pl. a biztonságpolitikai vagy a jóléti dimenziók. Ezek jobbra a hidegháború függvényei voltak, és – részben ennek köszönhetően, részben pedig föderalista ihletésre – hasonló jellegű problémaként olykor felmerült az európai identitás problémája.

Azonban egyik sem vált igazán lényeges kérdéssé mindaddig, amíg az egységes belső piac – legalábbis papíron – többé-kevésbé meg nem valósult. Tudjuk, hogy most sem jött létre még teljes egészében, de a mostani szépsészeti beavatkozások – bármily lényegesnek is tűnnek gazdaságilag – már senkit nem hoznak izgalomba, mert hivatalosan kimondatott: az egységes belső piac létrejött, megvalósult. Mindig vannak ugyan ügyeletes csoportok, akik panaszkodnak arra, hogy nem valósult meg még teljes egészében – mégis kijelenthetjük, hogy a közvélemény már túl lépett ezen a problematikán. Ugyanakkor nincs új hivatása, nincs új missziója az európai integrációnak.

A '80-as évek kapkodásában úgy tűnt, hogy ez az új küldetés majd Kelet-Európa egyesítése lesz. A Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferencia legalábbis célkitűzésében megfogalmazta, hogy egy politikai uniót, egy minőségileg más integrációs intézményrendszert kíván létrehozni. Középtávon mindkettőről kiderült, hogy nem jó célkitűzés. Nem olyan célkitűzés, ami egyben tudná tartani az európai integrációt, már csak azért sem, mert a korábbi időszakokkal ellentétben itt már nem pusztán a menet, az ütemezés és a mélység volt vita tárgya, hanem maga a törekvés.

Voltak országok, amelyek a politikai unió létrehozásával nem értettek egyet, és voltak s vannak olyan országok, amelyek a bővítést ellenzik, és úgy gondolják, hogy nem is érdemes továbblépni a gazdasági integráció minél teljesebb körű megvalósításán. Tehát az integráció ebben az esetben nemcsak eszköz valamifajta magas szintű politikai lét vagy közösségi lét eléréséhez, hanem maga az integráció folyamata a cél – hogy Bernsteint parafrázáljam így száz évvel megkésve.

II. TÖBB RÉTEGŰ ÉRDEKSTRUKTÚRA

Viszont ebből következően szerintem ma valójában a közösségi érdeket nem lehet definiálni. Nem lehet definiálni azt a közösségi érdeket (és itt térek át a második állításom melletti tanúságtételre), amely definiálható volt az egységes belső piac kiépítéséig. Ugyanis ott elsődleges közösségi érdeknek minősült a közös piac, az egységes belső piac megteremtése. Ezt alátámasztó másodlagos közösségi érdeknek minősült az ezt szolgáló intézményrendszer fenntartása és működésének biztosítása, hiszen az európai integráció intézményrendszere elsődlegesen azt a célt szolgálta, hogy a rutinszerűen újratermelődő és korábban háborúba torkolló nemzetek közötti konfliktusok békés kezelése megoldódjék, Európa elkerülje az újra és újra kirobbanó nemzeti érdekkonfliktusok háborúvá fajulását. Ekkor a közösségi érdek az volt, hogy biztosítsák ennek az intézményrendszernek a folyamatos működését. Ezért szerintem van értelme annak a kijelentésnek, hogy De Gaulle „üres székek politikája” nemzeti érdek kontra közösségi érdek küzdelem volt, hiszen a blokáddal, a bojkottal elsődlegesen az európai intézményrendszer működését gátolta, és a konszenzusos döntéshozatal megghiúsításával voltaképp a konfliktuskezelést és a közös piac kiépítése elé gördített akadályokat. Tehát nemzeti érdekből a közösségi érdek ellen cselekedett. Ezzel ellentétben ma már éppen abból adódóan, hogy nehéz definiálni a közösségi érdeket – hacsak nem a túlélést nevezzük közösségi érdeknek –, nehéz a közösségi érdek kontra nemzeti érdek konfliktust feltérképezni. Nem egyértelmű, hogy valójában hol is állnak a felek.

Ugyanakkor részben a '80-as évek folyamatai, részben a '80-as évek végétől kezdve a mai napig a „szociális Európa”, a „régiónk Európája” koncepciónak, a minősített többségű döntéshozatalnak, valamint a közösségi szakpolitikák közösségi szintre emelésének eredményeként egy sokkal több rétegű érdekstruktúra alakult ki. Ebben megvan a klasszikusan feltételezett nemzeti érdek kontra közösségi érdek, megvan a nemzet alatti érdek, szubnacionális érdek kontra nemzeti érdek, ill. a nemzet alatti érdek kontra közösségi érdek. Ezeken a nemzeti érdekstruktúrákon kívül még legalább két nagy érdekkonfliktus-csoportot lehet megkülönböztetni:

- 1) a funkcionális érdekkonfliktusokat, érdekcsoportok és a közösségi intézmények közötti konfliktusokat,
- 2) adott esetben az egyes tagállamok különböző profilú minisztériumai közötti konfliktusokat, amelyek a különböző miniszteri tanácsok között jelenhetnek meg.

A Barroso-bizottság megalakulása körüli hercehurca legalábbis azt jelzi – és korábban már a Santer-bizottságnál is voltak erre példák –, hogy ideológiai érdekkonfliktusok is kezdenek kialakulni, hiszen a Barroso-bizottságnál a szocialisták nem leplezték, hogy ők politikai okokból akadályozzák meg a bizottság első verziójának hivatalba lépését.

Tehát nem boldogulunk könnyen a nemzeti érdek definíciójának leírásával. Egyrészt azért, mert a nemzeti érdek az integrációban több szempontból alkotóelemeire bomlik, másrészt pedig a közösségi érdek is elhomályosul – legalábbis ami a szimpla önfenntartás érdekén túlmegy. De a közösségi érdek azért is elhomályosul, mert – visszakanyarodva az I. pontra – míg egy tagállam nemzeti érdekének alapvető komponense az államcél és annak védelme, addig a közösségi érdeknél – mint ezt láthattuk – ezt a közösségi célt is hiányolhatjuk. Ugyanis a dokumentumok magyarra is többféleképpen fordított „ever closer union” meghatározása is jól bizonyítja, hogy valójában egy folyamatosan mozgó cél csak a sportlövészetben cél, a politikában lehet ugyan egy ambicionáló, jövőbeli impulzus, de politikailag elérendő célnak semmiképpen sem minősíthető.

III. A SZUBSZIDIARITÁS ÉS A SZOLIDARITÁS EGYMÁST KIOLTÓ FOGALMAK

Lehet, hogy sajátos gondolatmenetnek tűnik, de talán ebből adódik, hogy a közösségi érdek és a nemzeti érdek konfliktusának kínjában őrlődve megszületett a szubszidiaritás fogalma. Az az európai integráció, amely elsődleges célkitűzését tekintve a nemzeti érdekek nemzetek fölötti kezelését tűzte ki célul, valamikor a '80-as, '90-es évek során misszióját veszítve és ebbe az örületes érdekkonfliktus-dzsungelbe bonyolódva úgy döntött, hogy demokratikus orcát ölt magára, és kimondja a szubszidiaritás fogalmát; ezáltal lelöki a potenciális konfliktusok jelentős részét, lokalizálni igyekszik az ellentéteket. A dokumentumokban, a szerződésekben a szubszidiaritás fogalmának kétféle meghatározása fordul elő. Az egyik – később dominánssá vált – definíció szerint a közösségi szint azokban az ügyekben jár el, amelyeket a tagállamok nem tudnak megoldani. A másik – azóta már elsatnyult – értelmezés szerint a szubszidiaritás az az elv, miszerint a polgárokhöz minél közelebb kell megoldani az ügyeket, ami nemhogy nemzeti szintet, de nemzeti alatti, sőt adott esetben lokális szintet is jelenthet.

Tehát amellet, hogy az európai integráció eredeti célkitűzéseként a nemzetek közötti érdekkonfliktus kezelését tűzte ki célul, a '80-as évektől kezdve – éppen a szubszidiaritásra hivatkozva – ezen potenciális érdekkonfliktusokat minél lejjebb igyekszik nyomni. Ennek visszahatásaként is, gyógyírként valószínűleg elkezdik hangsúlyozni a szolidaritás fogalmát, merthogy a szubszidiaritás szükségszerűen szétveri a szolidaritást. Az Európai Unió nem szeretetközösség, vagyis a szolidaritás csak annyiban és csak akkor létezik, amennyiben a nemzeti érdekek egybeesnek, illetve a nemzeti érdekek a bármilyen homályosan is definiálható közösségi érdekekkel egybeesnek. Emellet vannak kísérletek ideológiai szolidaritásra is, de jellemző módon az európai belpolitikában a nemzeti érdekérvényesítés erősödött a szubszidiaritás által. A szubszidiaritás erősödése, mégpedig a szubszidiaritásnak azon értelmezése által, miszerint a nemzeti szint jár el, ahol csak

lehet, gyengítheti a nem nemzeti szolidaritást, a nem nemzeti érdekeken alapuló szolidaritás létrejöttét.

Ami Magyarországot illeti, nálunk a szolidaritásnak jelenleg az európai integráción belül elsősorban a visegrádi négyek együttműködésével kell megvalósulnia. A visegrádi négyek jelenlegi összetételében múltó jelenség az európai belpolitikában. Lengyelország mind méretét, mind ambícióit, mind pedig geopolitikai helyzetét tekintve kilóg a sorból. Az én várakozásom szerint Horvátország csatlakozásával Ausztria és Szlovénia fog csatlakozni a csoporthoz. Ebben az irányban fog nyílni a visegrádi együttműködés – Lengyelország pedig majd szépen lassan, óvatosan távozik a mi körünkből, és valahol majd Spanyolországgal együtt fog kohéziós lobbist alkotni.

Tehát hol van a nemzeti érdek határa? A nemzeti érdek határa ott van, ahol ütközik a másik nemzet érdekével, és nagyjából ez jelöli ki a szubszidiaritás és a szolidaritás határát is. A szubszidiaritás jelenlegi definícióját meghaladó szolidaritás valahol ott kezdődik, ahol a különböző, időnként egymásnak feszülő nemzeti érdekek közös határát meg tudjuk vonni.

HOZZÁSZÓLÁSOK:

SONNEVEND PÁL: Kétségtelen, hogy az Európai Unió szuverenitás-korlátozást jelent a tagállamoknak. Hogy ehhez kapcsolódóan mennyi a nyereség, azt mérlegre kell tenni. Ami viszont az európai érdek megszűnését illeti, azt gondolom, hogy a finalitásról valóban lehet vita, itt valóban ködben vagyunk. Főleg a török csatlakozás lehetősége nagyon erősen felveti azt a kérdést, hogy tulajdonképpen mi is a végső célja az integrációnak, de én ezt nem azonosítanám az érdek létevel vagy nem létevel. Az Európai Unió, az abban egyesült népek számára egy együttélési keret, ami nyilvánvalóan előnyös kell hogy legyen mindenki számára, különben nem lennének együtt. Ezért ez önmagában is érdek és érték, és nem gondolom, hogy ezt pusztán túlélésnek lehetne tekinteni.

Tehát az, hogy hogyan tovább, az pillanatnyilag valóban vitatott. Lehet, hogy ez most éppen a konszolidáció időszaka, de hogy permanensen jelen van egy európai uniós érdek, azt nem tartom megkérdőjelezhetőnek.

NAVRACSICS TIBOR: Igen, de ez az érdek az intézményrendszer fenntartása, a rendszer életben tartása. Ez egy túlélés-érdekű ügy.

GORDOS ÁRPÁD: Ez egy következő konferencia témája lehetne.

Szubnacionális szintek

Soós Edit

A SZUBSZIDIARITÁS ELVE A „BOTTOM-UP” ÉPÜLŐ EURÓPÁBAN¹

Az európai integráció folyamatos bővítésével s a globalizációval párhuzamosan mélyülő európai egységfolyamatot a reformok állandó dinamikája jellemezte.

Az 1980-as, 90-es évek „történelemformáló” döntései jelentősen megváltoztatták az Európai Unió intézményi felépítését. Az Egységes Európai Okmány (1986), az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) és az Amszterdami Szerződés (1997) azok a döntések, amelyek az Unió nemzetközi környezetében bekövetkezett változások eredményeképpen alakultak ki. Az integráció folyamata megerősítette az EU intézményeit a tagállamok szuverenitásának rovására.

A reformok nemcsak az intézményi és eljárásjogi szabályokat módosították, hanem meghatározták az Európai Közösség és az Európai Unió alapelveit, céljait, feladatait, hatásköreit, és a nagyobb integrációs programoknak jogi és pénzügyi alapokat biztosítottak.

Az Európai Unióról szóló Szerződéssel (1992) létrejött a politikai unió, amely meghatározott politikai értékeket hordozó nemzetállamok együttműködése.

Az Uniót alkotó államok politikai értékei között a pluralista demokrácia értékrendszerében az Unió legtöbb országában a 70-es évektől felerősödik a decentralizáció folyamata. A decentralizáció egyrészt a döntések lakossághoz közelebb vitelét, ugyanakkor a nagyobb részvétel lehetőségét is jelenti, a részvételi demokrácia megvalósulásának előfeltétele.

A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének megerősítése hatalmi ellensúlyt képez az állami központi kormányzattal szemben. Az Unió polgáraihoz való közelsége garantálja a döntések átláthatóságát, a polgárokhoz való közelebb vitelét. A decentralizá-

¹ OTKA által támogatott kutatás részét képező tanulmány (T 042892)

ció a demokratizálás része. Az önkormányzatiság, a részvételi demokrácia, a polgárközeliség, a szubszidiaritás, a szolidaritás a demokrácia hatékonyabb működését meghatározó alapelvek.

A bővítés és a mélyítés folyamata során a demokratikusan választott helyi és regionális önkormányzatok közreműködésével valósítható meg az integrált Európa, amelyben az Unió intézményei a tagállamokkal, a regionális és helyi önkormányzatokkal együttműködve hozzájárulnak a demokratikus legitimáció megerősítéséhez s az Unió és polgárai közötti kapcsolat szorosabbá válásához.

A szubszidiaritás elvének a kormányzat valamennyi szintjére történő alkalmazása a döntési kompetenciák vertikális koordinációja révén biztosítja a döntések legitimitását és az állampolgárokhoz való közelebb vitelét.

A helyi és regionális önkormányzatok és a decentralizáció kapcsolatában hangsúlyoznunk kell a következőket:

1. a regionális és helyi önkormányzatok befolyását és szerepét az Európai Unió döntéshozatali folyamatában,
2. azt, hogy a regionális és helyi önkormányzatok a „bottom-up” épülő Európai Unió, az európai integráció pillérei.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE A SZUPRANACIONÁLIS SZINTŰ DÖNTÉSHOZATALBAN

A szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális aktorok hatalma a kompetenciák és a források kölcsönös függőségén nyugszik, ami az európai politikák közös kialakítására, együttműködésre készíti az intézményeket. Az Európai Unió azonban nem egyszerűen a tagállamok szövetsége, hanem olyan többszintű kormányzati rendszer, amelyben a szupranacionális, nemzeti és a szubnacionális szintek aktorainak részvételével folyik a döntéshozatal.

Az európai szakpolitikák alakításában a szupranacionális szint hatalmának fokozatos növekedésével egyidőben a 80-as évek folyamán a szubnacionális aktorok fokozatos erősödése figyelhető meg. Ilyen volt a Helyi és Regionális Hatóságok Konzultatív Tanácsának felállítása 1988-ban a Bizottság mellett, amely együttműködött az Európai Régiók Gyűlésével, az Európai

Települések és Régiók Tanácsával, és az Európa Tanácshoz tartozó Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusával. Áttörést a szubnacionális szint érdekképviselésében a Régiók Bizottsága jelentett. A Régiók Bizottságának felállítása (1994) a tagállamoknak a politikai hatalom decentralizálására irányuló törekvései és az integráció mélyülése közötti kapcsolat újabb állomásának tekinthető. A Régiók Bizottsága konzultatív testület, amelynek tagjain – a tagállamok közigazgatási rendszere sajátosságai szerint – mintegy fele-fele arányban osztoznak a régiók és a helyi önkormányzatok.

Létrehozása több vonatkozásban is előrelépést jelentett a helyi és regionális kormányok számára. Jelentősége a regionális integráció fejlődése szempontjából azért fontos, mert létrehozásával elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, s a regionális és helyi önkormányzatok képviselőihez jutottak az Unió döntéshozatalában. Először az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ 198. cikk, 1992.) ismerte el létüket mint politikai hatalommal felruházott területi egységeket az európai egyezmények sorában.

A Régiók Bizottsága tevékenységével támogatja a Római Szerződésben lefektetett célokat, a gazdasági, monetáris, szociális és politikai integráció megvalósítását, amely – figyelembe véve a szubnacionális szintű trendeket – a regionális és helyi önkormányzatok közreműködésével mehet végbe. Állásfoglalásaiban hangsúlyozza, hogy a regionális és helyi hatóságok a szubszidiaritás elvének megvalósításával rugalmas fejlődési lehetőséget jelentenek az európai integráció folyamatában. Az Unió hatékonyabban működhet, ha közel kerül a polgárokhoz. Az Európai Unió modernizációra szorul, s lényeges reformokra van szükség a megújuláshoz.

A Brüsszellel való kapcsolattartás feltételezi olyan helyi és regionális önkormányzati egységek létét, amelyek méretüket tekintve elég nagyok, s hatalmukat tekintve elég erősek.

Az európai integráció hatására a szubnacionális kormányzati szintek helyének és szerepének újraértékelése mindenütt folyamatban van Európában, s az Európai Közösség tagállamaiban. A bővülés folyamata során a régióknak az Unió politikai és gazdasági stratégiájában betöltött szerepének előtérbe kerülésével, a regionális

fejlődés megerősödésével az Európai Unióban zajló folyamatok jelentős változásokat idéznek elő a tagállamok szubnacionális kormányzati struktúrájának működésében.

AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG ELVE

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusa két dokumentumban jelenleg 46 ország számára fogalmazza meg az önkormányzati minimumot a helyi és a regionális demokráciák fejlesztésére, a pluralista demokrácia helyi döntéshozatali szintjére vonatkozóan. Ez a két dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája (1985) és a Regionális Önkormányzatok Európai Kartája (1997).

A helyi autonómia megteremtését garantáló önkormányzati rendszer jelenlegi struktúrája 1990-ben alakult ki Magyarországon. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája (1985) alapkövetelményeinek elismerésével védi a közösségek önkormányzáshoz való jogait, s ezzel megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait. Az alapjogokat, az önkormányzat típusait, kötelező feladatait, több tekintetben a működés gazdasági alapjait – az azóta bekövetkezett kisebb módosításoktól eltekintve – ez a törvény tartalmazza.

Az önkormányzati törvény megfogalmazását az állam és önkormányzatok kapcsolatában meghatározza a decentralizáció elve, az államfelépítés alulról felfelé épülő („bottom-up”) modelljének kiépítése. Az Ötv. az önkormányzást a helyi közösség kollektív jogának tekinti. A törvény szerint az önkormányzati ügyben hozott döntés végleges, kizárólag törvényességi szempontból, bíróság által vizsgálható felül.

A települési hatáskörök megerősítését követően azonban hazánkban nem valósult meg a demokratikus decentralizált rendszer megteremtéséhez ma már elengedhetetlen szintek közötti hatalommegosztás. A helyi önkormányzatiság megteremtését követően nem került sor valódi regionális önkormányzati egységek kialakítására. A kialakított kétszintű önkormányzati struktúrában a

megyei feladatkör azokra a körzeti szolgáltatásokra korlátozódott, amelyek esetében a települések nem képesek vagy nem akartak szerepet vállalni. A politikai hatalom nélküli és pénzügyi függetlenséggel nem rendelkező megye intézményfenntartó és szolgáltató jellege „lebegő” területi szint kialakulását eredményezte.

Az Európai Közösség tagállamaiban megfigyelhető folyamatok alapján elmondható, hogy a 20. század második felének demokratizálódási folyamata következtében a decentralizáció során a politikai hatalom helyi önkormányzatok szintjére való delegálása a 70-es évektől a regionális önkormányzatok szintjére történő hatalomátadással társul. A Regionális Önkormányzatok Európai Kartája a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya. A karta megfogalmazása szerint „a régió az a törvényes területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre és politikai hatalommal van felruházva”. Regionális szubnacionális politikai egységek felállítására az Európa Tanács tagállamaiban még nem, vagy csak részben került sor. A régiók kialakítását az Európai Közösség tagállamaiban a 70-es években a bővítés és mélyítés során a decentralizáció folyamata indította el.

Az elfogadott demokratikus elvek közül kiemelendő annak elismerése, hogy a helyi önkormányzatok megerősítése hozzájárul a decentralizált Európa megvalósításához. A helyi hatóságok a demokratikus kormányzás alapintézményei. Az Önkormányzati Karta alkotmányos és törvényes keretet ad a helyi hatóságok azon jogainak, amelyeket az európai fejlődés folyamatában szükséges alkalmazni. Eszerint a helyi önkormányzás elvét az állami jogalkotásban és az alkotmányban el kell ismerni.

A DECENTRALIZÁCIÓ ELVE

A 70-es években a globalizáció, az europaizáció hatására „felülről” és az önkormányzatok felől „alulról” a központi kormányokra nehezedő nyomás következtében a tagállamok szembekerültek a regionalizáció szükségességével. Nyilvánvaló lett, hogy az Európai Közösség és a tagállamok konvergenciára irányuló törekvései nem

oldhatók meg a régiók részvétele nélkül. A diszparitások létezése megkövetelte a szintek közötti koherens és integrált együttműködést, a vertikális partnerségek kialakítását.

A régiók szervezettsége, pénzügyi forrásai, politikai autonómiája s a szubnacionális kormányzati szintek politikai befolyása országonként változó. A régiók politikai hatalomból való részesedésének mértékétől függően az igazgatási feladatok végrehajtására korlátozódó igazgatási vagy „adminisztratív” regionalizmus, illetve az alsóbb szintű testületek számára a döntéshozatal lehetőségét is biztosító politikai vagy „parlamentáris” regionalizmus számos formája létezik az EU-tagállamokban.

Politikai önkormányzattal felruházott testület létrehozására a szuverenitás elvének figyelembe vétele miatt az Unió nem kötelezi tagállamait.

Az Európai Bizottság által alkalmazott régiófogalom – 2052/1988. sz. EK Tanácsi rendelet következtében – statisztikai-tervezési egységek, azaz NUTS 2 régiók felállítását fogalmazta meg elvárásként mint uniós normát. Ezek kialakítása szükséges az EU strukturális támogatásainak elnyeréséhez.

A bővítés folyamata során a regionális tradíciókkal nem rendelkező országokban, így Portugáliában, Írországbán, Görögországban és Magyarországon is a stratégiai tervezés igénye határozta meg a regionális szint létrehozását. A 2004. májusi keleti bővítés következtében a Közép-Európai országokban zajló regionális reformok is jelzik, hogy a szubnacionális struktúra átalakulóban van, s az europaizáció és modernizáció hatása mellett a regionális szintű döntések meghozatalában a decentralizáció folyamatának eredményeként egyre több országban választott testületek a tervezési-fejlesztési politika döntéshozói. A decentralizált országok gyakorlatához hasonlóan hazánkban is előbb-utóbb ki kell alakítani erős jogi, politikai kompetenciával rendelkező régiókat

A regionális szinten érvényesülő centrifugális hatás következtében, illetve a regionalizáció eltérő szintjéből adódóan az egyes államokban a régiók alkotmányosan is elismertek, másutt rendelkeznek bizonyos törvényhozói jogosítványokkal, illetve a hatalomgyakorláshoz szükséges autonómiával.

Régiók létrehozását és az önkormányzatiság megszilárdítását szolgálja, de nem előfeltétele a régióalakításnak a regionális identitás a priori léte. Vannak területek, amelyek erős identitással rendelkeznek, ami a történelmi múltban, nyelvben, kultúrában vagy a politikai tradíciókban gyökerezik. A már működő regionális politikai intézmények alkalmasak az identitás formálására, a szociális partnerek közötti párbeszéd kialakítására, a kapcsolat-felvételre a civil szervezetekkel, a közös regionális érdekek kialakítására.

A SZUBSZIDIARITÁS ELVE

A szubszidiaritás elve vagy „kisegítés elve” (principium subsidiaritatis) értelmében egy felsőbb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe. Sőt, ha a szükség úgy kívánja támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel a közjó érdekében. A kisegítés elvének funkciójáról a *Rerum Novarum* (1891) c. enciklika is szól, azonban kifejezetten a *Quadragesimo Anno* (1931) c. enciklikában jelenik meg az állam és az egyének, illetve az állam és a kisebb közösségek kapcsolatában.

A szubszidiaritás elve az Európa Tanácsnál először a Bordeaux-i Nyilatkozatban, 1978-ban jelenik meg.

„Az igazgatási funkciókat a lakossághoz legközelebb eső szinten kell megoldani, magasabb szint csak akkor jelenhet meg, ha a feladatot nem lehet alsóbb szinten koordinálni vagy megoldani”

Az Európai Közösség dokumentumai közül először az Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSZ, 1992) került be a Közösség jogalkotásába. Az EUSZ az Európai Parlament társjogalkotói hatáskörének bővítésével, s az együttdöntési eljárás bevezetésével fokozatosan megerősítette a szupranacionális szintet, miközben a tagállamok fokozatosan veszítenek szuverenitásukból. A szubszidiaritás elve értelmében az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok belső politikai és igazgatási struktúráit.

„Azokban a kérdésekben, amelyek nem tartoznak a Közösség kizárólagos kompetenciájába, a szubszidiaritás értelmében a

Közösség akkor járhat el, ha a tervezett tevékenység céljai nem valósíthatóak meg kielégítően a tagállamok által, következésképpen eredményesebben megoldhatóak a Közösség szintjén.”²

A szubszidiaritás elve egyike azon alapelveknek, amelyek egyaránt ösztönzik a közösségi politikák döntéshozói és végrehajtói aspektusait. Az Európai Unióról szóló Szerződés létrehozta az uniós állampolgárságot, felállítja a Régiók Bizottságát (EUSZ 198. cikk, 1992), valamint lehetővé teszi néhány régió számára a kormánydelegációkban való részvételt.

Az Európai Unió a regionális és helyi szinteknek az Unió döntéshozatali folyamatába történő bevonásával, a szubnacionális szinteknek az Európai Unióról szóló Szerződés 3b cikkelyében való elismerésével közelebb került egy többszintű Európa struktúrájának kialakításához, amelyben meghatározó szerephez jutnak a regionális és helyi önkormányzatok. Ennek értelmében a kormányzati rendszer működése során nagyobb hatékonyságot garantálhatnak a kompetenciák átadásával, a hatalom szubnacionális szintekre történő delegálásával, az érintettek döntésekbe való bevonásával.

A döntési kompetenciák regionális és helyi önkormányzatokra történő kiterjesztése teszi indokolttá az egyes kormányzati szintek közötti hatalommegosztás újragondolását. Ennek megvalósításához a helyi és regionális dimenzió együttes vizsgálata szükséges. A valóságban a kormányszatnak ezt a két szintjét nem lehet különválasztani, mert a régiók kialakítása szükségszerű következményekkel jár a helyi önkormányzatokra és viszont, mivel mindkét szint a szubnacionális kormányzati rendszer részét képezi.

² „Treaty on European Union” Title I. Article A, Title II. Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community Article 3b *OJ* C 191, 29.07.1992 4., 5. o.

A SZUBSZIDIARITÁS ÉS A DECENTRALIZÁCIÓ

A szubszidiaritás elve a decentralizáció kísérelve, amennyiben az Uniónak csak olyan mértékben szabad a kizárólagos felelősségi területén kívül eső szférákban beavatkoznia, amilyen mértékben a tagállamok a tervezett eljárás céljait nem tudják adekvát módon megvalósítani. A szubszidiaritás elvének az EUSZ-ba történő bevétele következtében az Európai Unió nem tekinthető többé egyszerűen a tagállamok közösségének. A Régiók Bizottsága felállításával megtörtént az állami szint alatti, önkormányzati szintek elismerése.

A szubnacionális kormányzati szintek által a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt hely elismerése nem járt együtt a szubszidiaritás alkalmazásának az elismerésével. Az EUSZ a szubszidiaritást a Közösség és a tagállamok közötti hatalommegosztásként határozta meg. Ennek megfelelően azokban a kérdésekben, amelyek nem tartoznak a közösség kizárólagos kompetenciájába, a szubszidiaritás értelmében a Közösség akkor járhat el, ha a tervezett tevékenység célja nem valósítható meg kielégítően a tagállamok által, következésképpen eredményesebben oldhatók meg a Közösség szintjén.

Létezik ugyanakkor a szubszidiaritásnak egy másik dimenziója: a központi kormány és a regionális kormányzati szint viszonyában. A szubszidiaritás ebben az értelemben azt jelenti, hogy regionális szinten oldódjon meg minden olyan feladat, amelynek megoldására ez a szint képes, és az állami központi irányítás területi kérdésekben csak másodlagos legyen. A „Régiók Európája” és általában a szubnacionális kormányzati szintek közötti hatalommegosztás állandósíthatja a demokratikus döntéshozatali folyamatokat, mivel megakadályozza a hatalom központosítását, s elősegítheti a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitelét.

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa 1993-ban a genfi konferencián azért bírálta az Európai Unióról szóló Szerződést, mert a 3b cikk nem rendelkezett a szubnacionális kormányzati szintekről. Az európai regionalizációról rendezett konferencia résztvevői szerint a szubszidiaritás elve

nem egyszerűen az államok és a közösség közötti hatalommegosztás kritériuma, hanem a jogkörök vertikális elosztásának elve a nemzeti vagy regionális szinttől a helyi hatóságokig és a polgárokig.

Hasonló az Európai Régiók Gyűlésének az álláspontja az Európai Unióról szóló Szerződés revíziójára vonatkozóan az 1996. évi kormányközi Konferenciára megfogalmazott téziseiben. Ebben a kompetenciák hatékonyabb meghatározását kéri a szintek közötti hatalommegosztás rendszerében, hangsúlyozva, hogy az Európai Unió hatalmát és feladatait egyértelműen el kell határolni a tagállamok és a régiók feladataitól. A szubszidiaritás elvét ezért a következő formában kell átfogalmazni.

„A szubszidiaritás elvének megfelelően a közösség csak akkor és olyan mértékben léphet közbe, amikor, illetve amilyen mértékben a kérdéses intézkedések céljai nem valósíthatók meg megfelelő módon a tagállamok vagy a regionális és helyi hatóságok szintjén, amelyek a tagállamok belső törvényhozásának megfelelő kompetenciával rendelkeznek.”³

A Régiók Bizottsága szintén bírálta az Európai Unióról szóló Szerződést, amiért a szubszidiaritás elvének konkrét megfogalmazását mint az Unió és a tagállamok közötti hatalomgyakorlás kritériumát rögzíti. A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban c. állásfoglalásában (1995) ezért szükségesnek tartja, hogy a szubszidiaritás elve a hatalom összes szintjére – helyi és regionális, állami és közösségi – kiterjedjen. „A Község és a tagállamok megosztott kompetenciáját a lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyhatóságok kompetenciáját, valamint a tagállamok politikai és közigazgatási struktúráját.”⁴

A Régiók Bizottsága – lévén az Unió legitimációjának pillére – állásfoglalásában hangsúlyozza, hogy az EUSZ csupán szolid platformot jelentett a regionális és helyi részvétel fokozására az

³ „Proposal for Revision of the Treaty on European Union on the occasion of the 1996 Intergovernmental Conference” Assembly of European regions. General Assembly. Antwerp, 19th and 20th October 1995. 4. bek. 2.o.

⁴ „The application of the principle of subsidiarity in the European Union” European Union. Committee of the Regions. Brussels, 21 April 1995. CdR 136/95 11. bek. 5. o.

Unióban. Az Európai Unióról szóló Szerződés A. cikkének 2. bekezdése ugyan kimondja, hogy az Unió „Európa népeinek eddigi legszorosabb uniója, melyben a döntéseket a lehető legközelebb hozzák a polgárokhoz”, a Régiók Bizottsága állásfoglalásában a „kisegítés” elvének a kormányzat valamennyi szintjére kiterjedő alkalmazását a demokratikus alapokra helyezett Unió működésének elengedhetetlen kritériumaként fogalmazta meg. A szubszidiaritás elvével összhangban ezért a Közösség és a tagállamok megosztott hatalmát a lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyi önkormányzatok hatáskörét, valamint a tagállamok politikai és igazgatási struktúráját. A hatékonyság, a versenyképesség és a szolidaritás elve mellett a szubszidiaritás elve biztosítékkul szolgál a helyi és regionális demokráciák eredményes működéséhez.

A Régiók Bizottsága az 1996. évi kormányközi konferenciára az EUSZ 3b cikkének a megfogalmazását ezért a következőképpen javasolta:

„a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok, illetve a helyi vagy regionális hatóságok nem tudják kellően megvalósítani, feltéve, hogy ezen hatóságokat a kérdéses tagállam belső törvényhozásában döntéshozói hatalommal felruházták [...]”.⁵

Az önkormányzatok viszont nem avatkozhatnak be egy ügybe, ha azt az állampolgárok adekvát és hatékony módon meg tudják oldani.

A szubszidiaritás és a polgárközeliség ezért az európai integráció folyamatában különösen segíti:

- a demokratikus legitimitációt, amelynek legfontosabb eleme az állampolgárokhoz való közelebb kerülés
- az átláthatóságot, amely a funkcióknak a kormányzati szintek közötti elosztása során az állampolgárok számára is könnyebbé teszi az egyes szintek közötti orientálódást

⁵ „The application of the principle of subsidiarity in the European Union” European Union. Committee of the Regions. Brussels, 21 April 1995. CdR 136/95 11. bek. 7. o.

- a hatékonyságot, amely a feladat- és hatásköröknek a megfelelő szintekre történő delegálásából ered.

A Régiók Bizottsága a döntéshozatali folyamat során funkciójából eredően segít közelebb vinni az Uniót az állampolgárokhoz, s a helyi és regionális kormányok képviselőinek a döntéshozatali folyamatba történő bevonásával az Unió polgárainak érdekeit közvetlenebbül megjelenítő aktorok részvételével jelentős mértékben hozzájárul az Unió egészének demokratikus legitimációjához.

A Régiók Bizottsága ennek megfelelően a szubszidiaritás elvének megfogalmazásában a 3b cikk módosítását kéri, a szubszidiaritás elvének a régiókra és a helyi önkormányzatokra való kiterjesztését szorgalmazza.

A szubszidiaritással szembeni elvárások csak akkor teljesíthetőek, ha az elvet mindenre kiterjedő módon alkalmazzák. A szubszidiaritás elve védi a régiók jogait és hatáskörét, valamint védelmezi a helyi önkormányzatok jogait a helyi ügyek szabályozásában.

Az 1996. évi kormányközi konferencia eredménye *Az arányos képviselet és a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról* szóló jegyzőkönyv.⁶ A polgárközeliség elvét is figyelembe véve a jegyzőkönyv a szubszidiaritást olyan dinamikus fogalomként definiálja, amely révén a közösség kiterjesztheti hatáskörét, amennyiben a körülmények azt indokolják, ezzel egyidejűleg korlátozhatja vagy megszakíthatja az indokolatlan tevékenységet.

Bármely tervezett közösségi törvényhozás esetén eleget kell tenni a szubszidiaritás és az arányos képviselet elvének. Az EK döntéseinek igazolásakor a szubszidiaritás-elv mindkét szempontjának érvényesülnie kell. Amennyiben a közösség céljai könnyebben elérhetők a közösség által, azt igazolni kell. Ha a tervezett lépések céljait nem lehet megfelelő módon elérni a tagállamok saját nemzeti alkotmányos rendszerének keretein belül, s így azok közösségi lépésként hatékonyabban végrehajthatók, akkor szupranacionális szintre kerülhet az adott ügy.

⁶ „Protocol on the application of the principle of subsidiarity and proportionality” in: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States: *Draft Treaty of Amsterdam* amending the treaty on European Union, the Treaty establishing the European communities and certain related acts. CONF/4001/97 Brussels, 19 June 1997. 87-96. o.

A szupranacionális szint intézményi és döntéshozatali mechanizmusában jelentkező demokratikus deficit és a bővítés folyamata még inkább felerősítették a szubszidiaritás jelentőségét.

A SZUBSZIDIARITÁS MINT SZOLGÁLTATÁSSZERVEZÉSI ALAPELV

A többszintű Európai Unió működését a vertikális hatalomelosztásban a szubszidiaritás elve, a horizontális hatalmosztásban viszont egyre inkább a partnerség (önkormányzatok, gazdasági és szociális partnerek, civil társadalom) és a szolidaritás elve irányítja.

Az Európai Unió a regionális és helyi szinteknek az Unió döntéshozatali folyamatába történő bevonásával, a szubnacionális szinteknek az EUSZ 3b cikkében való elismerésével közelebb került egy olyan többszintű Európa megvalósításához, amelyben döntő szerepet kapnak a helyi önkormányzatok.

A szubszidiaritás elve értelmében a „döntéseket a polgárokhoz legközelebb eső szinten kell meghozni”. Ez biztosítja a döntések demokratikus legitimációját. A helyi önkormányzatok döntéshozatali folyamatának inputja (bemenete) és outputja (kimenete) meghatározásában jelentős erővel bír a helyi önkormányzat környezete, a gazdaságilag, társadalmilag tagolt helyi közösség.

A helyi önkormányzás a helyi igazgatási szervek jogszabályi kereteken belüli jogát, effektív lehetőségeit jelenti a közügyek jelentős részének saját hatáskörben és a lakosság érdekében történő szabályozása és igazgatása terén. A közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell ellátnia.

A Polgárok Európája koncepció az egyik alappillére az Európai Uniónak, amely elősegíti, hogy az Unió valamennyi polgára aktív szerepet tölthessen be a helyi közéletben. Ezért lényeges helyi szinten is a partnerségi elvű döntéshozatal megteremtése. Nemcsak tartalmi, hanem érdek- és hatalmi konfliktus is feszül a helyi csoportok és állampolgárok hatóságokkal és a döntéshozatali centrumokkal fennálló kapcsolatában. A participáció elvére épülve

a helyi önkormányzatok aktív kapcsolatban állnak a település gazdasági és társadalmi csoportjaival, a társadalom tagjaival.

A Polgárhatalmi Európa megteremtése értelmében az EUSZ 3b (1992) cikke deklarálta azt az elvárás, hogy a „döntéseket a polgárokhoz a lehető legközelebbi szinten kell meghozni”. Ezen elv közösségi, illetve tagállami betartása hatással van a helyi önkormányzatokra is. A helyi önkormányzatok kompetenciája annak meghatározása, hogy mely feladatok ellátását szükséges lakossági szerveződések, civil szervezetek bevonásával megoldani.

A civil szervezetek két területen jelennek meg a helyi közéletben. Egyrészt a sajátos helyzetben lévők érdekképviselőiként, érdekérvényesítőiként, másrészt együttműködő, szolgáltatást nyújtó partnerekként. A civil szervezetek tehát egyrészt a civil párbeszéd, másrészt a szolgáltatások aktív résztvevői, szervezői.

A szubszidiaritás elve mint szociálpolitikai alapelv a Nizzai Célkitűzésekben mint segítségnyújtási és szolgáltatásszervezési alapelv jelenik meg. Szervezeti-szolgáltatásszervezési elvként mint a befogadó szolgáltatások és politikák alapelve azt az elvárás támasztja minden jóléti, illetve adminisztratív szociális szolgáltatással szemben, hogy ezeket a polgárokhoz minél közelebbi szinten kell megszervezni a kirekesztődés legyőzése és a hatékonyság érdekében.

A civil szervezetek gyakran jelentős szerepet töltenek be a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben, s a munkaerőpiaci reintegráció folyamatában. A civil hálózatok tevékenysége a szolidaritás aktív megjelenési formáit jelenti.

A szegénységből eredő társadalmi izoláció veszélye az Unió északi államaiban nagyobb a társadalmi kapcsolatok szervezetlensége miatt. A családi szolidaritás megőrzése a családra támaszkodó társadalomban elsődleges, megelőzi a szociális háló szerepét. A dél-európai országokban jellemző tradicionális, családi és baráti kapcsolatok mellett az északi államokban meghatározó a társadalmat horizontálisan átfogó önkéntesek szerepe. Ezen harmadik szektor szervezetei Európában a foglalkoztatottak 6,5%-át képviselik.

EGYENLŐ ESÉLYEK ÉS SZOLIDARITÁS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN

A szociális ügyek az Európai Unióban alapvetően a tagállamok kompetenciájába tartoznak. A közösségi jogban nincsenek helyi önkormányzatok működésére vonatkozó konkrét jogszabályok. Az önkormányzatok ugyanakkor felelősek azért, hogy az EU által elvárt és előírt, helyi szinten ellátandó feladatok maradéktalanul megvalósuljanak, s az Unió által biztosított pénzügyi támogatások (pl. az Európai Szociális Alap) az EU célkitűzéseinek megfelelően alakuljanak. Az elmúlt évtizedek decentralizációs folyamatainak eredményeképpen a feladatok helyi szintre történő delegálása s a jóléti szolgáltatásokhoz való hozzájutás igénye fokozta a helyi önkormányzatok feladatainak bővülését a szolgáltatások terén.

A szubszidiaritás elvének elfogadásával (1992) megerősítést nyert, hogy szociális ügyekben az uniformitás nem lehetséges, a tagállamok önkormányzatainak gyakorlata eltérő szociálpolitikai megoldásokat eredményezett.

Az önkormányzatok nemcsak közreműködnek a helyi foglalkoztatás megoldásában, hanem munkáltatók is egyben. Számos esetben munkaszerződést kötnek bizonyos közszolgáltatások ellátására, biztosítására. A nonprofit szektor keretet biztosít az állampolgári részvétel legkülönbözőbb formáinak. Ezek egy része az állami intézmények tevékenységének „állampolgári ellenőrzését” végzi, más közhasznú szervezetek az államtól vállalnak át komoly szolgáltató tevékenységet. A civil szervezetek olyan uniós célkitűzések megvalósításához is hozzájárulnak, mint a diszkrimináció elleni küzdelem, a munkavállalás szempontjából hátrányos helyzetűek, fogyatékosok, kisebbségek társadalmi reintegrációjának elősegítése a közszolgáltatásokban való részvétel s a jobb életminőség megteremtése mellett. A társadalom hátrányos helyzetű csoportjai (fogyatékosok, mozgássérültek, kisebbségi csoportok stb.) számára nyújtanak nélkülözhetetlen szolgáltatásokat.

A tagállamokban egyre fontosabbá válik a polgároknak mint a szolgáltatások igénybe vevőinek védelme. A Közszolgáltatások Európai Kartája deklarálja azokat az alapelveket, amelyek alapján a rászorulóknak számára a szociális szolgáltatások hozzáférhetőek kell,

hogy legyenek. Eszerint a közszolgáltatások alapelvei a hozzáférhetőség, univerzalitás, egyenlőség, folyamatosság, átláthatóság, a fogyasztó részvételének biztosítása. Az egyéneknek, a legszegényebbeknek is meg kell adni a lehetőséget életkörülményeik javítására.

Az Európai Unió tagállamaiban kialakult gyakorlatról a Régiók Bizottsága 1997. évi állásfoglalásában hangsúlyozza, hogy eredményesebb a lakosság aktív részvételére építve működtetni az ellátórendszereket. A legkülönbözőbb szociális szolgáltatások, pl. szociális otthonok, klubok által nyújtott segítségnyújtás vagy a hátrányos helyzetű csoportokról, fogyatékosokról, időskorúakról való gondoskodás során az önkéntesek segítségnyújtása sok országban természetesnek mondható, s a helyi önkormányzatok bátran számíthatnak tevékenységükre. Sokszor önkéntesek részvételével biztosítják a testi fogyatékosok, mozgásukban korlátozottak napi ellátását.

A társadalmi kirekesztettség, a szegénység leggyakoribb oka a munkanélküliség. Számos civil szervezet alakul meg az EU-tagállamokban azzal a céllal, hogy segítse a munkanélkülieket a munkaerőpiacra való visszakerülésben. A civil szervezetek mind jelentősebb szerepet vállalnak a munka nélkül lévők részére állami, önkormányzati szolgáltatások szervezésében.

A társadalmi integráció a hátrányos helyzetű csoportok és személyek munka világába való integrációját és a foglalkoztathatóságuk minőségének javítását jelenti. A társadalmi beilleszkedés elősegítésének, a szegénység és a társadalmi kirekesztődés megelőzésének és leküzdésének egyik legfontosabb eszköze a munkaerőpiaci részvétel elősegítése.

Az Unió határain belül a szabad költözködés, letelepedés, munkavállalás, vállalkozói tevékenység lehetővé válása miatt számolni kell a munkaerőpiac átalakulásával. A személyek szabad áramlásával, valamint a munkavállalók tartózkodásával kapcsolatban elmondható, hogy az EU-tagállamokban a helyi önkormányzatok mint munkáltatók, közfeladatok és államigazgatási feladatok ellátói, kötelesek biztosítani az uniós polgárok részére is a közszolgáltatásokhoz (egészséges ivóvízellátás, egészségügyi és szociális ellátás stb.), valamint a közigazgatási szolgáltatásokhoz (pl. anyakönyveztetés) való hozzájutást.

A kirekesztés elleni küzdelem során egy település önkormányzati szociálpolitikáját egy civil szervezet számos esetben a pozitív diszkrimináció technikáját alkalmazva segíti, pl. a nyelvoktatás esetében (esetleg önkormányzati hozzájárulással) a rászorultak vagy kirekesztődés szempontjából veszélyeztetettek körének meghatározásakor. Az Unió és a tagállamok célkitűzése az alapvető szociális jogok, többek között a szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem biztosítása.

Az EU-tagállamok kormányképviselőinek konferenciája által 2004. október 29-én elfogadott *Alkotmányszerződés*⁷ hatására várhatók-e változások a szubszidiaritás elvének alkalmazásában?

Amennyiben az Alkotmányszerződés elfogadásra kerül, jelentős elmozdulás lesz a polgárközeli kormányzás működése, a döntések átláthatóságának növelése, s a jóléti szolgáltatások hatékonyabb megvalósítása terén. Az EU helyi és regionális hatóságokat képviselő testülete, a Régiók Bizottsága ugyan továbbra is tanácsadói szereppel rendelkezik majd, de a „bottom-up” épülő többszintű Európai Unióban – az Alkotmányszerződés I-11 cikke alapján – megvalósulhat a regionális érdekképviselői szervezetek által sokszor hangoztatott elvárás, hogy „a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók”⁸

A szubszidiaritás elvének garanciáját jelenti az arányosság elvének elfogadása, amelynek megfelelően az Unió fellépése sem formailag, sem tartalmilag nem terjedhet túl azon, ami az Alkotmányszerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

⁷ „Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés” Brüsszel, 2004. október 29. CIG 87/2/04 REV 2

⁸ „Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés” Brüsszel, 2004. október 29. CIG 87/2/04 REV 2 Preambulum I. rész III. cím I-11. cikk (3), 16. o.

A szubszidiaritás elve sajátos *szabályozó* szerepet tölt be a szintek közötti hatalommegosztásban az Unió, a tagállamok, a regionális és helyi hatóságok között, elfogadva a tagállamok hatalommegosztási rendszereit. A mélyebb demokratizálás ismérveit hordozó, bázis-demokratikus elvárásoknak megfelelően a regionális/helyi hatóságok a demokratikus kormányzás alapintézményei, az állampolgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzájárulás a demokratizmus és a hatalom decentralizálása elvein alapuló, „bottom-up” (alulról felfelé) épülő Európa szubnacionális kormányzati rendszerének kialakulásához.

Irodalomjegyzék

SOÓS EDIT *Integráció és regionalizmus* (Szeged: Bába és Társai Kiadó 1999)

Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között (Democracy Network Hungary /USAID-UWI/ 1998)

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA *Regionális politika és közigazgatás* (Pécs: Dialóg Campus 1999)

Az Európai Unió szociális dimenziója (Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium 2001)

Az ET és EP 1999. június 21-i 1262/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról in: HORVÁTH GYULA (szerk.) *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása* (Pécs: MTA RKK 2001)

LADÓ MÁRIA, TÓTH FERENC *A szociális párbeszéd alapja* (Budapest: Zsigmond Király Főiskola 2003)

FAZEKAS JUDIT (szerk.) *Az európai integráció alapszerződésai* (Budapest: KJK-Kerszöv 2000)

A kísértés (szubszidiaritás) elve az egyház társadalmi tanításában (Pécs: A Baranya Megyei Önkormányzat és a Pécs-egyházmegyei Justitia et Pax Bizottság közös kiadása 1993)

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés Brüsszel: 2004. október 29. CIG 87/2/04 REV 2

Arató Krisztina

SZOLIDARITÁS ÉS CIVIL RÉSZVÉTEL AZ EURÓPAI UNIÓBAN

BEVEZETÉS

A szolidaritás fogalma a modern kor terméke, a 19. században kiteljesedett kapitalista gazdaság és a modern polgári társadalom kialakulása során fogalmazódott meg egyrészt az egyházi társadalmi tanítás, másrészt pedig a filozófia, s elsősorban a politikai filozófia területén.

A személyiség-elv és a szubszidiaritás elve mellett a szolidaritás elve a katolikus egyház társadalmi tanításának egyik központi eleme, mely szerint az ember közösségi lény: a közösség segítségével képes kibontakozni, tehát mások segítségére szorul, ugyanakkor az egyén is képes segíteni a közösséget.¹

A szolidaritás modern fogalma visszavezethető továbbá a francia forradalom hármas jelszávára: „szabadság - egyenlőség – testvériség”. A fogalom jelentéstartalma különböző történelmi korszakokban nyilvánvalóan eltérő értelmezésekre adott lehetőséget, s a politikai filozófia neves képviselői (Jürgen Habermas, John Rawls, stb.) is komoly elméleti vitát folytattak a szolidaritás értékének különböző jelentéstartalmairól. Az eltérő értelmezési lehetőségek között azonban fellelhető a fogalom alapvető tartalmára vonatkozó egyfajta konszenzus, amelyet a következőképpen foglalhatunk össze²:

- A szolidaritás a közösség tagjai számára bizonyos kötelezettségekkel jár. A szolidaritáson alapuló közösségre a segítségnyújtás jellemző, különösen – de nemcsak – válság vagy szükség idején.

¹ TOMKA MIKLÓS „Az egyház társadalmi tanítása” in TOMKA MIKLÓS, GOJÁK JÁNOS (szerk.) *Az Egyház társadalmi tanítása – dokumentumok* (Budapest: Szent István Társulat É.n.), 9-26. o.

² HARTWIG, INES – NICOLAIDES, PHEDON „Elusive Solidarity in an enlarged European Union” *Eipascopes* 2003/3, 19-25. o. <http://www.eipa.nl>

- A szolidaritás mértéke a közösség által meghatározott és korlátozott.
- A szolidaritás a „mi-perspektíva” felfogásán, érzésén alapul a közösség tagjai között.

A szolidaritás elve - a demokrácia, a jog uralma, a szubszidiaritás, stb. mellett - az európai integrációs folyamat egyik alapelve is. A laekeni Európai Tanács ülés elnökségi következtetései szerint:

„Az Európai Unió sikertörténet. Fél évszázada immár, hogy Európában béke van. Az Egyesült Államok és Japán mellett Európa egyike a világ legfejlettebb térségeinek. A kölcsönös szolidaritás és a gazdasági fejlődés eredményeinek igazságos elosztása következtében az Unió fejlettebb térségeiben is jelentősen emelkedett az életszínvonal és korábbi nehézségeiket jelentős mértékben sikerült leküzdeniük.”³

A szolidaritás azonban nemcsak az európai integrációs folyamat egyik alapelve, hanem olyan érték és sajátosság, amely megkülönbözteti az Európai Uniót és tagállamait a világ más térségeitől, valamint más nemzetközi szervezetektől. A dokumentum a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és a kultúrák sokféleségének hangsúlyozásán kívül az Európai Uniót a szolidaritás térségeként is definiálja.⁴

Az alábbi tanulmányban az Európai Unió rendszerében és szakpolitikáiban megjelenő szolidaritás-elemeket a civil szervezetekkel való összefüggésben vizsgálom. A vizsgálat ebben az összefüggésben való elvégzését egyrészt a szolidaritás elvének és a szervezett civil társadalom lényegének összefüggései indokolják. Ahogy Mislivetz Ferenc írja:

„A civil társadalom [...] egy közszféra, a szolidaritás szférája, ahol különböző érdekek artikulálódnak, feszülnek egymásnak, ahol konfliktusok zajlanak egyének, csoportok, szervezetek között [...]. A civil társadalom ezeknek a viszonya, tehát egy reflexivitás, s nem pedig a szervezeteknek az összessége. Az egymásra való kölcsönös

³ Presidency Conclusions Laeken 14,15 December 2001.
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf

⁴ Uo. 21. o.

reagálás a fontos, ez generál egy erőteret, amiben tulajdonképpen létrejön a civil társadalom.”⁵

Másrészt a szolidaritás elvének a civil társadalommal való összefüggésében történő vizsgálatát az Európai Unió esetében az a tény is indokolja, hogy a szolidaritás elvének kiemelt kezelése (gazdasági és szociális kohézió, stb.) és a civil szervezetek közösségi döntésekbe való bevonásának megerősödése időben egymással párhuzamosan, az 1990-es évek során jelent meg.

A szolidaritás fogalmának közösségi megjelenését az Európai Unió alkotmányos szerződésének szövege alapján vizsgálom. Ennek alapvetően két oka van. Egyrészt úgy gondolom, hogy az alkotmányos szerződés szövege – még ha ratifikációja jelenleg erősen kérdéses is – tudományos vizsgálódások, elemzések elkészítéséhez jelenlegi jogi státusában is alkalmas. 25 tagállam politikai vezetőinek egyetértésével született ugyanis, s így jelenleg az Európai Unió legaktuálisabb olyan dokumentuma, amelynek alapján modellezhetjük a közösség önképét. Másrészt, a szolidaritás elve – bár korábbi közösségi dokumentumokban is előfordult – az alkotmányos szerződésben olyan közösségi tevékenységekben és szakpolitikai területeken kodifikálódik, ahol már korábban is megjelent. Ily módon az alkotmányos szerződés szövege az Európai Unióban megjelenő szolidaritás elemeinek (is) egyfajta összefoglalását adja.

Az alábbi tanulmány három részre osztható. Az első fejezetben a közösségi szintű civil szervezetek fogalmi meghatározásának problémáit, jellegzetességeit, az intézményrendszerhez való kapcsolódási pontjait elemzem. A második fejezetben a szolidaritás elvének megjelenését vizsgálom az Európai Unió alkotmányos szerződésében. A harmadik fejezetben pedig kiemelésre kerülnek azok a szolidaritás-elemek, amelyek esetében a civil szervezetek kiemelt szerepet játszanak.

⁵ MISZLIVETZ FERENC „A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben” in CSEFKÓ FERENC és HORVÁTH CSABA (szerk.) *Magyar és európai civil társadalom* (Pécs: Friedrich Ebert Alapítvány 1999)

1. A CIVIL SZERVEZETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A civil szféra általában, az Európai Unió szintjén működő civil szervezetek köre pedig különösképpen sokszínű, nehezen áttekinthető és folyamatos, dinamikus változásban lévő szektornak tekinthető. Ennek az állításnak az alátámasztására talán elegendő az az adalék, hogy ma gyakorlatilag senki nem tudja, hogy *hány nem-kormányzati szervezet képviselteti magát Brüsszelben*, sőt azt sem, hogy hány áll az EU intézményrendszerével hivatalos kapcsolatban. Az első, az Európai Bizottság által összeállított dokumentum, amely a civil szektor közösségi összefüggéseit vizsgálta az európai szinten szerveződő civil szervezetek vonatkozásában 3000 szervezet létezését valószínűsítette. Erre – bizottsági forrás lévén – később sokan hivatkoztak⁶. További adatokat is találhatunk a szakirodalomban: például Watson 2000 szervezetet említ 2002-ben⁷, Justin Greenwood pedig – aki talán a közösségi szintű nem-kormányzati érdekképviselő legelismertebb szakértője – saját számításaira hivatkozva 2003-ban 1450 formálisan bejegyzett közösségi szintű érdekszervezetet számszerűsít.⁸ A szervezetek számának bizonytalanságain, illetve állandó változásán túl azt is nehéz áttekinteni, hogy maga az uniós intézményrendszer hányféle formális vagy informális fórumot, bizottságot tart fenn a külső szervezetekkel való kapcsolattartás érdekében.

A civil szektor uniós szintű kezelésének nehézségeit az is jelzi, hogy már *a civil szervezetek meghatározása* is nehézségekbe ütközik. Az Európai Unió intézményrendszere nyilvánvalóan nem teoretikus igényű definíciók megalkotását szorgalmazza, hanem a gyakorlatban is használható olyan munkadefiníciók megfogalmazására törekszik, amelyek alapján egyértelműen eldönthető, hogy bizonyos

⁶ Commission of the European Communities (1992) An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups. Brussels, CEC: SEC (92) 2272 final.

⁷ WATSON, R. „Knocking on the Parliament’s door” *E!Sharp* 2002 February. Idézi: GREENWOOD (2003), 13. old. köv. lábjegyzet.

⁸ GREENWOOD, JUSTIN *Interest Representation in the European Union* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan 2003), 9-13. o.

kategóriákba mely szereplők sorolhatók be és melyek nem. Ez azt jelenti, hogy a különböző meghatározások lényege a civil szervezetek általános kategóriája alá tartozó szervezet-típusok rögzítése. A fogalmi bizonytalanság illusztrálására talán elegendő összehasonlítani a Gazdasági és Szociális Bizottság (GSzB) listáját, mely az európai intézményrendszerben általánosan elfogadottnak tekinthető, valamint az európai szinten szerveződő informális, de a Bizottság által fenntartott s az interneten is elérhető ún. CONNECS adatbázis típusait.

A táblázatból kiolvasható, hogy a két lista között jelentős átfedések mellett lényegi különbségek is felfedezhetők. Mindkét meghatározás elismeri a szociális partnerek, a gazdasági érdekképviselőket, az NGO-k és a vallási közösségek civil szférához való köthetőségét. A GSzB definíció tartalmazza a helyi közösségi szervezetek körét, míg a CONNECS adatbázis ezt a csoportot nem tartalmazza. A CONNECS a civil szervezetek köréhez sorolja még a szakmai szervezeteket, a közhatóságok szervezeteit, a politikai pártokhoz köthető civil szervezeti formában működő szervezeteket, valamint tulajdonképpen a meghatározhatatlanságig kitágítja a civilek körét a lista „egyéb csoportok” kategóriájával. Mivel a civil társadalom elméleti definícióinak többsége szerint annak lényege a társadalom, a gazdaság és a politika alrendszeireinek szétválasztása⁹, megállapítható, hogy az Európai Unió ezt a lehatárolást egyik irányban sem teszi meg.

A civil társadalommal kapcsolatos közösségi bizonytalankodás abban is felfedezhető, hogy *a közösségi civil párbeszéd kezdetei*nek meghatározása vonatkozásában is ellentétes álláspontok ütköznek.

⁹ Pl. „A modern civil társadalmat a civil kezdeményezések és önszerveződések változatos formái alkotják, s egy olyan, az elemi emberi jogok érvényesülését garantáló jogrendszer intézményesíti, amely tiszteletben tartja a társadalom sokszínűségét. A nonprofit szervezetek közvetítenek az állam és polgárai, valamint a gazdasági hatalom és az állampolgárok között. Eszközül szolgálnak a legkülönbözőbb társadalmi szükségletek feltárásához és kielégítéséhez, erősítik a pluralizmust, továbbá létrehozzák a kormányzat és a piac társadalmi ellenőrzésének mechanizmusait.” KUTI ÉVA „Bevezető” in KUTI-KRÁLIK-BARABÁS *A nem-kormányzati szervezetek helyzete Magyarországon* (Budapest: World Bank Regional Office, Hungary 1998), 4. o.

1. táblázat

A Gazdasági és Szociális Bizottság és a CONNECS
civil szervezet típusainak összehasonlítása

G SzB típuslistája*	CONNECS típuslistája**
Az úgynevezett munkaerőpiaci szereplők, vagyis a szociális partnerek (szakszervezetek, munkaadói szervezetek)	Szakszervezetek és munka-adói szervezetek
A társadalmi és gazdasági szereplők, akik a szó szoros értelmében nem minősíthetők szociális partnereknek	Szolgáltatási és termelési föderációk – olyan egyesületeket tömörítő szervezetek, amelyek az üzleti érdekeket képviselik az ipari, mezőgazdasági, média-, energia- vagy egyéb szektorokban vagy bármely más gazdasági tevékenységi körben
NGO-k (nem-kormányzati szervezetek), amelyek egy közös ügy érdekében mozgósítják az embereket, mint például a környezetvédő szervezetek, emberi jogi szervezetek, fogyasztó-védelmi szervezetek, jótékonyági szervezetek, oktatási és képzési szervezetek, stb.	NGO-k – olyan szervezetek amelyek az alábbi jellemzőket mutatják: - A közjót szolgálják - Nem személyes profitszerzés céljából működnek - Önkéntes alapon működnek, de legalábbis az önkéntesség eleme megjelenik a szervezet működésében - Függetlenek, különösen pártoktól, kormányoktól és egyéb közhatóságoktól vagy gazdasági szervezetektől
Közösségi szervezetek (community based organisations, CBOs), amelyek a társadalom gyökereinél vannak jelen, és amelyekre általában tagság-orientált célok és tevékenységek jellemzők, mint például az ifjúsági szervezetek, családi szervezetek és minden olyan szervezet, amelynek keretében az állampolgárok helyi szintű tevékenységekben vesznek részt	—

1. táblázat (folytatása)
A Gazdasági és Szociális Bizottság és a CONNECS
civil szervezet típusainak összehasonlítása

GSzB típuslistája*	CONNECS típuslistája**
Vallási közösségek	Vallási szervezetek – olyan szervezetek, amelyek a közösségi politika valamely vallási dimenzióját képviselik
—	Szakmai szervezetek – olyan szervezetek, amelyek egy szakmához tartozó egyének érdekeit képviselik
—	Közzhatóságok szervezetei – olyan közigazgatási egységek szervezeteit tömörítő szövetségek, amelyek helyi, regionális vagy egyéb, nemzetállami szint alatti szintek érdekeit képviselik
—	Politikai szervezetek – Olyan szervezetek, amelyek maguk nem politikai pártok, de közösségi politikák speciális pártpolitikai érdekeit képviselik vagy az Európai Unió párt-politikai dimenziójában érdekeltek
—	Egyéb csoportok – olyan szervezetek, amelyek nem tartoznak a fenti kategóriák egyikébe sem
—	Vallási szervezetek – olyan szervezetek, amelyek a közösségi politika valamely vallási dimenzióját képviselik

* Opinion of the Economic and Social Committee on the role and contribution of civil society organisations in the building of Europe. CES 851/99D/GW Brussels, 22 September 1999.

** A CONNECS (Consultation, the European Commission and Civil Society) az Európai Bizottság által működtetett online regisztráción alapuló adatbázis az európai szinten működő és az európai ügyekbe beleszólni kívánó civil szervezetekről Ld.: http://www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/

A civil párbeszéd kezdetének kiterjedt értelmezését – melyet elsősorban Justin Greenwood képvisel – voltaképpen a közösségi szinten szerveződő civil szervezetek korai megjelenése támasztja alá.¹⁰ Az első ilyen szervezeteknek, melyek már a Római Szerződésekkel egyidőben megjelentek, a fogyasztóvédelmi csoportok tekinthetők, melyek már a kezdetektől kvázi formális konzultációt folytattak az Európai Bizottság megfelelő szervezeteivel. Hosszú történetre tekint vissza a nemzetközi fejlesztéspolitikában működő civil szervezetek és az Európai Bizottság kapcsolatainak története – az ATD Fourth World európai irodáját nem máskor, mint 1957-ben alapították.¹¹ 1974-ben megalakult az Európai Környezetvédelmi Iroda [European Environmental Bureau], amely az 1980-as évekig az egyetlen európai szinten működő környezetvédelmi NGO volt.¹² A teljesség igénye nélkül készült fenti felsorolás azt bizonyítja, hogy egységes és tudatos közösségi fellépés nélkül is, egyes szakpolitikai területeken már a közösségi együttműködés kezdetén megjelentek a közösségi szinten szerveződő civil szervezetek. Az 1990-es évek folyamatai ezeken az alapokon jelentős mennyiségi növekedést hoztak, az európai szinten működő civil szervezetek számának jelentős bővülését mutatják. A közösségi szintű civil párbeszéd fogalmát tágan értelmező elemzők tehát azt az álláspontot képviselik, hogy a jelenség gyakorlatilag egyidős az EGK-val.

A közösségi szinten zajló civil párbeszéd szűk értelmezését valló szerzők az 1980-as évek közepétől datálják a párbeszéd kezdetét. Ezt a megközelítést alapvetően az a szemlélet magyarázza, hogy a kapcsolatok két lehetséges oldala közül (európai civil szervezetek – közösségi intézményrendszer) az intézményi oldalt teszik meg kiindulópontul. Ennek megfelelően akkortól számítják a kapcsolatok kezdetét, amikor a közösség elkezdett jelentéseket és egyéb dokumentumokat közölni a civil szervezetek és a velük történő kapcsolattartás vonatkozásában. Ebben az értelemben az első dátum Nicole Fontaine európai parlamenti képviselő jelentése volt 1986-ban, aki az EP Jogi ügyek és állampolgári jogok bizottsága

¹⁰ Ld. GREENWOOD, i. m. 180-182. o.

¹¹ Ld. <http://www.atd-quartmonde.org/europe/>

¹² Ld. www.eeb.org

nevében jelentést készített a non-profit szervezetekről az Európai Közösségben, amelyet később a szektorral fogalakozó közösségi dokumentumok sora követett.¹³

Anélkül, hogy állást foglalnék az „eredet-vitában”, az biztos megállapítható, hogy a kilencvenes évek óta mindkét fél, vagyis mind az EU intézményrendszere, mind pedig a civil szervezetek fokozottabb figyelmet szentelnek az együttműködésnek. Ennek a kiemelt figyelemnek a legfontosabb indokait az *Európai Unió négy deficit-területének kezelésében* találhatjuk meg.

Talán a legnyilvánvalóbb indok az európai intézményrendszer sok elemző által elismert alapvető sajátossága, az ún. demokratikus deficit vagy *demokrácia-deficit*.¹⁴ Köztudott, hogy az Európai Unió közösségi szintű demokráciát biztosítani hivatott legjelentősebb intézménye a közvetlenül választott Európai Parlament. A közösségi szintű demokrácia vonatkozásában azonban ezzel az intézménnyel kapcsolatban legalább két problémába ütközhetünk: egyrészt, az 1979 óta ötévente megtartott választásokon mérhető tendenciák csökkenő részvételt mutatnak¹⁵, másrészt pedig az Európai Parlament legerősebb döntéshozatali kompetenciáját tekintve is legfeljebb csak együttdöntési hatáskörrel rendelkezik a Tanáccsal. Nincs kormánypárti és ellenzéki megoszlás, az EP szerepe és működése a választópolgár számára – különösen a nemzeti törvényhozásokkal összehasonlítva – nem túl átlátható. Annak ellenére, hogy az Európai Parlament történetét vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy jelentős hatásköri bővülésen ment keresztül – tehát a formális közösségi döntéshozatal folyamatában a demokratikus deficit csökkent – mégis szükséges a demokratikus

¹³ A vonatkozó további dokumentumok elemzését ld. ARATÓ KRISZTINA „Civil szervezetek és az Európai Unió” in *Civil Szemle* 2005/4, 102-132. o.

¹⁴ A demokratikus deficitről szóló tudományos viták egyik legfrissebb összefoglalását ld. HIX, SIMON *The Political System of the European Union* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan 2005), 177-180. o.

¹⁵ Ld. pl.: ARATÓ KRISZTINA „Képviselőválasztás az Európai Parlamentbe 2004-ben Magyarországon” in SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ, SÁNDOR ÁGNES, TOLNAI ÁGNES (Szerk) *Magyarország Politikai Évkönyve 2005* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2005)

működés más eszközökkel – például a civil szervezetek erőteljesebb bevonásával – történő megerősítése.

A demokráciahiány témájához szorosan kapcsolódik az Európai Unió legitimitásának (*legitimációs deficit*jének) kérdése. A legitimitás egyszerűen fogalmazva egy politikai rendszer elfogadottságát jelenti. Egy politikai rendszernek annál nagyobb a legitimitása, minél nagyobb mértékben vesznek részt az állampolgárok a döntéshozatalban, minél nagyobb mértékben fogadják el annak döntéseit és minél kevésbé utasítják el azokat erőszakos módon.¹⁶ Az állampolgári részvétel az Európai Unióban elsősorban a demokratikus deficit taglalásánál jellemzett, a parlamentáris demokráciákhoz képest gyenge Európai Parlamenten keresztül történik, a döntések elfogadása pedig a legtöbb esetben közvetett – ez utóbbi aspektus vonatkozásában jelentett kivételt és látványos kudarcot az alkotmányos szerződés kudarcos népszavazása Franciaországban és Hollandiában. A legitimitás erősítése szempontjából tehát – mivel az Európai Parlament szerepének további erősítésének lehetősége a sokak által nem éppen kívánatos föderációs irány miatt egyelőre elképzelhetetlen – szintén indokolt a civil szervezetek fokozottabb bevonása a döntéshozatalba.

A civil szervezetek bevonásának következő indoka az európai intézményrendszer, és főleg a Bizottság korlátozott humán erőforrása, mely jelenséget a szakirodalom a találó „*menedzsment deficit*” fogalmával jellemez.¹⁷ Bár az Európai Bizottság az általános vélekedés szerint bürokratikus vízfej, ahol több tízezer bürokrata dolgozik, mégis azt kell látnunk, hogy a tagállami apparátusokhoz és a feladatok nagyságához képest a létszám korlátos volta rákényszeríti a főigazgatóságokat külső – például civil – szervezetek bevonására. A civil szervezetek részvétele a közösségi jogszabályok előkészítésében behozza saját témájukban megszerzett szakértel-

¹⁶ LD. GYŐRI ENIKŐ „A nemzeti parlamentek és az Európai Unió” in *Magyarország az Európai Unióban*, Osiris tankönyvek (Budapest: Osiris 2004), 26-28. o., továbbá NAVRACSICS TIBOR *Európai Belpolitika* (Budapest: Korona 1998), 284-303. o.

¹⁷ METCALFE, LES „After 1992: Can the Commission Manage Europe?” in *Australian Journal of Public Administration* Vol. 51. No. 1. (March) 1992, 117-130. o.

müket, tesztelni képesek a bizottsági elképzelések, politika-irányok adott szektorra gyakorolt hatását. A Bizottság számára így nemcsak lehetőség, hanem bizonyos fokig kényszer is az adott szektorban működő érdekcsoportokkal való együttműködés. Mindez a tagállami intézményrendszerekhez képest jóval nyitottabbá is teszi a brüsszeli bürokráciát.

Az Európai Unió mindezekon felül jelentős mértékben küszködik kommunikációs problémákkal is (*kommunikációs deficit*). Az állampolgárokhoz ritkán jut el az EU sikeres szakpolitikáinak híre, még akkor is, ha azokat a választók mindennapi életükben is érezhetik – mivel leginkább a tagállamokon keresztül történik a megvalósítás. Emellett, az Európai Unió gyakran a tagállami kormányok bűnbakkeresési [„scapegoating”] technikáinak is áldozatául válik – a költségvetési visszafogások, s egyéb, kényszerű lépések gyakran a közösségi kötelezettségekkel kerülnek „eladásra” a hazai választóknak. Mindezen felül az EU szervezete, döntéshozatali mechanizmusai bonyolultak, az állampolgárok számára átláthatatlanok, s nehéz ezeket a napi hírekben megjeleníteni.

Mindezen problémák kezelésére és az Európai Unió kiterjedt eszközrendszerrel épített ki a civil szervezetekkel való konzultáció mechanizmusainak működtetésére. A kapcsolattartás letéteményese – sajátos módon – az Európai Bizottság, és nem a Gazdasági és Szociális Bizottság, amely „hivatalból” tagjai között tudhat civil érdekképviselőket. Ezeken felül az Európai Parlament, de még a Tanács esetében is van lehetőség a civil érdekek érvényesítésére.¹⁸ A civil szervezetekkel való konzultációs mechanizmusok a közösségi szakpolitikák túlnyomó többségében rendelkezésre állnak.

2. A SZOLIDARITÁS ELVE AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSÉBEN

A szolidaritás elvének legkorábbi megjelenése az európai integrációs folyamat első lépésének tekintett, Robert Schuman francia

¹⁸ Ld. ARATÓ KRISZTINA „Civil szervezetek és az Európai Unió” in *Civil Szemle* 2005/4, 102-132. o.

külgügyminiszter által 1950. május 9-én elmondott beszédhez köthető:

„Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség. Az európai nemzetek összefogásához szükség van arra, hogy Franciaország és Németország között megszűnjön az évszázados ellentét. [...] A francia kormány javaslata, hogy a francia és német szén- és acéltermelést együttesen egy közös Főhatóság ellenőrzése alá helyezzék, egy Európa más országai előtt is nyitva álló szervezet keretein belül. [...] Az ily módon a termelésben kialakuló szolidaritás világossá teszi, hogy ettől kezdve bármiféle háború Franciaország és Németország között nemcsak elképzelhetetlen, hanem gyakorlatilag is kivitelezhetetlen lenne.”¹⁹

Bár a beszéd elhangzásának dátumát immár Európa-napként ünnepeljük, a benne hangsúlyosan szereplő szolidaritás elve mégis csak szórványosan lelhető fel az alapító szerződésekben, beleértve a jelenleg hatályos Nizzai Szerződést is. Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke szerint „az Unió feladata, hogy következetesen és a szolidaritás talaján kiépítse a tagállamok és népeik kapcsolatát.”²⁰ Ugyanakkor az alapelv a szerződésben csak a közös kül- és biztonságpolitika területén jelenik meg, a vonatkozó 11. és 23. cikkben. Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított alapító szerződése a közösség feladatainak meghatározásakor megemlíti a „gazdasági és társadalmi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást” (2. cikk). Ugyanakkor a későbbiekben, a közösség feladatainak részletes és pontos meghatározásakor a gazdasági és társadalmi kohézió célkitűzésének említésekor (3. cikk) a szerződés már nem említi a szolidaritást, s az elv már nem jelenik meg a téma önálló címben részletezett leírásakor (XVII. Cím, 130u-y cikk) sem.

Az alkotmányos szerződés a szolidaritás elvének korábban tapasztalt „látens” jelenlétét egyértelművé teszi, a korábban pusztán „beleértett” elvet ki is mondja. Az alábbiakban a

¹⁹ http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_hu.htm

²⁰ A magyar fordítást ld. *Az európai integráció alapszerződései* 2. (Budapest: KJK Kerszöv 2002), 152. o.

szolidaritás elvének a szerződés szövegében található 22 előfordulásának témáit elemezzük²¹.

Mielőtt a szolidaritás elvét megemlítő szakpolitikai területekre rátérnénk, le kell szögeznünk, hogy a szolidaritás elve az Európai Unió alapértékei között került felsorolásra (I-2. cikk, Az Unió értékei):

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”²²

Kül- és biztonságpolitika

A szolidaritás elve egyik legkiterjedtebb alkalmazási területének az Európai Unió külkapcsolatai, valamint kül- és biztonságpolitikája tűnik, mégpedig kétféle értelmezésben. Egyrészt, az alkotmányos szerződés hangsúlyoz egyfajta belső szolidaritást, amely utal a tagállamok közötti együttműködés fontosságára, ahogyan a közös kül- és biztonságpolitikát kialakítják (I-16. cikk, Közös kül- és biztonságpolitika, valamint I-40. cikk, A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések):

„(2) A tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen folytatott tevékenységét. Tartózkodnak az olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel vagy ronthatja annak eredményességét.

[...]

²¹ Ld. „Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról” (a továbbiakban ASZ) http://www.europa.eu.int/constitution/download/print_hu.pdf

A fenti internet-címen elérhető dokumentumhoz alkalmazkodva közöljük a hivatkozott cikkek oldalszámát.

²² ASZ, 17.o

(1) Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikát folytat, amely a tagállamok közötti kölcsönös politikai szolidaritás továbbfejlesztésén, az általános érdekű ügyek azonosításán és a tagállamok fellépései között egyre növekvő fokú összhang megvalósításán alapul.”²³

Másrészt, az alkotmányos szerződés szövegében többször történik utalás a külső szolidaritás szükségességére, vagyis arra, hogy az Európai Unió nemzetközi tevékenységében a külső szereplőkkel – államokkal, valamint nemzetközi szervezetekkel – való együttműködésre törekszik (V. Cím, Az Unió külső tevékenysége I. fejezet, Általánosan alkalmazandó rendelkezések III-292. cikk):

„(1) Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.

Az Unió arra törekszik, hogy kapcsolatokat alakítson ki és partnerségre lépjen azokkal a harmadik országokkal, valamint univerzális vagy regionális nemzetközi szervezetekkel, amelyek osztoznak vele az első albekezdésben említett elvekben. Az Unió, különösen az Egyesült Nemzetek keretében, elősegíti a közös problémák többoldalú megoldását.”²⁴

Alapjogi Charta

A szolidaritás elvének következő megjelenése már nem a tagállamok közötti szolidaritás, hanem a társadalmi szolidaritás alapeszméjét foglalja jogi keretbe. Az alkotmányos szerződés II. részét képező Alapjogi Charta preambuluma a következő alapértékeket hangsúlyozza (II.Rész, Alapjogi Charta):

²³ ASZ, 17.o. és 35. o.

²⁴ ASZ, 137-139. o.

„Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben.

Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét.”²⁵

Az Alapjogi Charta IV. címe (II-87. - II. 98. cikk)²⁶ a vizsgált elv, a szolidaritás címet viseli, s felsorolja azt a jogi katalógust, amely a társadalmi szolidaritás alapjait biztosíthatja. Ezek a következők:

- A munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz;
- A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog;
- A munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez való jog;
- Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem;
- Tisztességes és igazságos munkafeltételek;
- A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme;
- A család és a munka;
- A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás;
- Egészségvédelem;
- Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés;
- Környezetvédelem;
- A fogyasztók védelme.

A fenti, szolidaritással összefüggő jogi katalógus tartalma és érvényesíthetőségének lehetőségei tudományos viták tárgyát képezik. A legtöbb elemző szerint a szolidaritási jogok köre érzékelhetően a tagállamok közötti kompromisszum eredményét tükrözi: több tagállami kormányzat ugyanis úgy vélekedett, hogy a szélesen értelmezett szolidaritási jogok kötelező erejű lefektetése esetleg ronthatja a gazdaság versenyképességét, de legalábbis ronthatja a

²⁵ ASZ, 47. o.

²⁶ ASZ, 53-55. o.

versenyképesség növelésének esélyeit. Vita bontakozott ki abban a kérdésben is, hogy az Alapjogi Charta pontjai, s főleg a szolidaritási jogok egyénileg érvényesíthetők-e, vagy alapvetően a közösségi intézményrendszert, így a közösségi jogalkotási folyamatot kötelezik.²⁷ Felmerült egy, az Európa Tanács 1961-ben elfogadott Szociális Chartájának követő mechanizmusához hasonló eljárás kidolgozása is, amely gondolatot végül az alkotmányos szerződés első változatát kidolgozó Konvent elvetette. A társadalmi szolidaritásra vonatkozó alapjogi katalógus tehát komolyan vitatott terület, de jelentősége mégis számottevő: a közösségi értelmezésben a szolidaritás elve korábban csakis a tagállamok közötti szolidaritást jelentette. Az alapjogi katalógus először emeli közösségi szintre a társadalmi szolidaritás elveit.

A közösségi kohéziós politika

A szolidaritás elvének szövegszerűségében jelentéktelen, pénzügyi vonzatait és hatását tekintve viszont az egyik legjelentősebb hatású megvalósulása a közösségi kohéziós politika. Az alkotmányos szerződés céljai között megfogalmazott gazdasági és társadalmi kohézió megteremtése – melynek egyik legfontosabb eszköze a közösségi kohéziós politika – a következőképpen utal a szolidaritás elvére (I-3. (3) cikk, Az Unió célkitűzései):

„Az Unió előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.”²⁸

Ugyanakkor, az alkotmányos szerződés III. részében, a Gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló szakaszban²⁹ a szolidaritás elve nem szerepel. Ez már csak amiatt is sajátságos, mivel a szerződéshez csatolt 29. számú „Jegyzőkönyv a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” megismétli a fent idézett passzust az Unió célkitűzései közül.³⁰ A gyakorlatban azonban nyilvánvaló, hogy a tagállamok közötti, pénzügyi transzferekben is

²⁷ Lásd KARDOS, GÁBOR *A szociális jogok az EU-ban, különös tekintettel a magyar csatlakozásra* http://www.szochalo.hu/upload/esely200402_3416.rtf

²⁸ ASZ, 17. o.

²⁹ III-220-224. cikk, ASZ, 104-105. o.

³⁰ ASZ, 381. o.

megnyilvánuló szolidaritást leginkább a kohéziós politika testesíti meg: a 2006-os költségvetés arányszámai szerint a versenyképesség és a kohézió célkitűzéseire a közösségi büdzsé 39%-át fordítják³¹. Érdekesség, hogy az Európai Bizottság Regionális Főigazgatóságának honlapja, az Inforegio szóhasználata a kohéziós politika eszközrendszerének törzsét jelentő strukturális alapokat a „szolidaritás eszközei” [„Instruments of Solidarity”] elnevezéssel illeti.³²

A szolidaritási klauzula

Az alkotmányos szerződés szolidaritással kapcsolatos pontjai közül újítást gyakorlatilag egyedül az ún. szolidaritási klauzula hoz, ez a terület ugyanis eddig elvileg nem létezett a közösségben. Az I-43. cikk szerint:

„(1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek föl. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által a rendelkezésére bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

- a) – megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén;
- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól;
- terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;
- b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.

(2) Az e cikk végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat a III-329. cikk tartalmazza.”³³

A cikk létrehozását nyilvánvalóan az Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadás, illetve az azóta az Európai Unió egyes tagállamait ért terrorista cselekmények, illetve fenye-

³¹ Ld. http://www.europa.eu.int/comm/budget/budget_glance/index_en.htm

³² http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm

³³ ASZ, 38. o.

getések motiválták. Ugyanakkor elmondható, hogy a szolidaritásnak ezen formája a gyakorlatban már a korábbiakban is létezett; a közösségi költségvetésből korábban is történtek kifizetések szükséghelyzetben lévő tagállamok számára.

Menekültügy, bevándorlás, határ védelem

Az alkotmányos szerződés szövegében a szolidaritás elvét végül a menekültügy, a bevándorlás, s a külső határok védelme területén találhatjuk meg. A szerződés III-257. cikke a következőképpen fogalmaz:

„(1) Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.

(2) Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E fejezet alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.”³⁴

A határvédelemmel, bevándorlással és a menekültüggyel kapcsolatos kérdésekben szintén a tagállamok közötti szolidaritás elve érvényesül: mindazon tagállamok, amelyek jelentős „mennyiségű” külső határral rendelkeznek, meg kell hogy osszák felelősségüket és költségeiket azokkal, akik a földrajzi adottságaiknál fogva mások által „védettek”. Ugyanakkor, a szerződés az Európai Unió nemzetközi kötelezettségei között az univerzális nemzetközi egyezmények tiszteletben tartását, s ezzel a menekültek státusáról szóló genfi egyezmény és egyéb vonatkozó emberi jogi dokumentumok tiszteletben tartását is vállalja. Ezek szerint a menekültek fogadásában a humanitárius szükséghelyzetekre a szolidaritás egyetemes elve szerint kell megoldásokat találni.

³⁴ ASZ, 119. o.

A felsorolt öt szolidaritás-terület (kül- és biztonságpolitika, Alapjogi Charta, kohéziós politika, szolidaritási klauzula, menekültügyek, bevándorlás és határvédelem) elemzésekor egyértelmű kettősséget fedezhetünk fel. Az ötből négy területen kizárólag a Schuman-terv szellemében értelmezhető, tagállamok közötti szolidaritás fedezhető fel, mely aspektust az idézett szövegrészek egyértelműen jelzik is mind a négy esetben (kül- és biztonságpolitika, kohéziós politika, szolidaritási klauzula, menekültügyek). A társadalmi, ember és ember közötti szolidaritás elveit az Alapjogi Charta foglalta össze az idézett fejezetben. Így a szolidaritás eszméje két különböző szereplő (tagállam, illetve ember – állampolgár), más megvilágításban, két különböző szint esetében értelmezhető.

3. A CIVIL SZERVEZETEK ÉS A SZOLIDARITÁS ELEMEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Mint a fentiekben láhattuk, az Európai Unió intézményrendszere, különösképpen az Európai Bizottság, minden szakpolitikai területen törekszik a civil szervezetekkel történő rendszeres, átlátható kapcsolatrendszer kialakítására és fenntartására. Az energia-politikától a közös agrárpolitikáig civil szervezetek százai vesznek részt formális és informális megbeszéléseken, bizottságokban, konzultációkon. A szolidaritás fent azonosított területeinek többségében azonban az európai intézményrendszer és a civil társadalom formális intézményei között speciális kapcsolatrendszer kialakulásának lehattunk tanúi.

A *kül- és biztonságpolitika* területén megfigyelhető külső és belső szolidaritás vonatkozásában elsősorban a külső elem esetében (az Európai Unió és külső partnerek) érhető tetten a civil szervezetekkel való fokozott és speciális együttműködés, elsősorban a nemzetközi fejlesztéspolitika területén. Mint korábban említettem, ez volt az egyik első olyan terület, ahol közösségi szinten működő civil szervezet alakult (ATD Fourth World), és szerepük az elmúlt évtizedben jelentősen növekedett. Nem csupán partnerek immár az Európai Unió fejlesztéspolitikájának elvi kialakításában, hanem

jelentős mértékben az EU nemzetközi fejlesztéspolitikai tevékenységének végrehajtói. A pénzügyek területén civil szervezeteknek jutó közösségi források jelentős része az övék, hiszen közösségi szakpolitikai feladatot látnak el, a nemzetközi tapasztalatok alapján jóval hatékonyabban, mintha állami/közösségi szereplők, illetve intézmények végeznék azokat.

A *társadalmi szolidaritás* vonatkozásában megállapítható, hogy a civil szervezetek elsősorban a közösség szociális joganyagának kialakításában, valamint a különböző vonatkozó policy-irányok kialakításában (pl. foglalkoztatáspolitikai) játszanak fontos szerepet. Az Alapjogi Charta Szolidaritás fejezete által felsorolt területeken a civil szervezetekkel való együttműködés két alaptípusát azonosíthatjuk. Egyrészt a szociális jogalkotás egyes területein, valamint a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. vonatkozásában a hagyományos, egyre kiterjedtebb és átláthatóbb konzultációs mechanizmus keretében vesznek részt a civil szervezetek. Hozzá kell tenni továbbá, hogy ezeket a közösségi szakpolitikai területeket régóta a civil szervezetekkel való szoros kapcsolatrendszer és folyamatos együttműködés jellemzi. Másrészt a munkaügyi vonatkozású elvek érintettek az Európai Unió szociális partnereknek biztosított különleges döntéshozatali mechanizmusában, az ún. „tárgyalások és megállapodások” rendszerében. Eszerint a közösségi szintű (ágazatközi vagy ágazati) szociális partnerek egymás között keret-megállapodásokat köthetnek, amelyek alapján kezdeményezhetik a közösségi jogalkotást. Ez utóbbi esetben azonban a közösségi döntéshozatali mechanizmus gyakorlatilag formálissá válik, és magát a keret-megállapodást emelik közösségi normává, a legtöbb esetben irányelv formájában.³⁵ Ily módon a társadalmi szolidaritást érintő kérdésekben a szervezett civil társadalom egyes szegmensei akár kvázi-jogalkotóvá is előléphetnek.

A *kohéziós politika* a civil társadalom jelenlétének és befolyásának egyik legkomplexebb példája. A komplexitás két forrásból táplálkozik. Egyrészt, mivel a kohéziós politika működése a szubszidiaritás elvének egyik legtisztább megvalósulását jelzi a közösségi

³⁵ Lásd ARATÓ KRISZTINA *Szociális párbeszéd az Európai Unióban* (Budapest: Rejtjel 2001)

szakpolitikák között, a többszintű szabályozás és végrehajtás a civil szervezetek többszintű bevonását is feltételezi. Ez azt jelenti, hogy – elsősorban a közösségi szinten szerveződő – civil szervezetek részt vesznek a kohéziós politika közösségi szintű szabályozásának kialakításában, a tagállami folyamatokat pedig a helyben szerveződő civil szervezetek kísérik figyelemmel. Másrészt, a kohéziós politika végrehajtásának menete többciklusú, s az egyes szakaszokban a civil szervezetek bevonása (amely a partnerség elvének egyik jelentéstartalma is) más-más módszerrel történik. A civil szervezetek részt vesznek a tagállami tervezési dokumentumok (Magyarország esetében a Nemzeti Fejlesztési Terv) kialakításában, valamint a végrehajtást figyelemmel kísérő, számos döntési joggal bíró monitoring bizottságokban is. Ezek a speciális mechanizmusok, valamint a szupranacionális és nemzeti (sőt, ideális esetben tagállamok „alatti”, regionális) szinten megvalósuló partnerségi mechanizmusok azt jelzik, hogy az Európai Unió jelenlegi legdrágább, a szolidaritás elvének mentén szerveződő szakpolitikáját a civil szervezetekkel való speciális kapcsolattartás kíséri.³⁶

A jelen tanulmányban azt az összefüggést kíséreltem meg megvilágítani, hogy a szolidaritás elve megjelenési, megvalósulási területeinek többségét az Európai Unióban a civil szervezetek különleges, kiemelt szerepe kíséri. Távolról sem kívánom azonban idealizálni a helyzetet: ezeket a szakpolitikai területeket is számos hiányosság jellemzi, és persze jelentős mennyiségű kritika éri a civil együttműködés vonatkozásában. Például a közösségi kohéziós politika 2007 és 2013 közötti programozási időszakra vonatkozó előkészítése során – az ún. 3. Kohéziós Jelentés kapcsán – a civil szervezetek bevonása az ECAS (European Citizen Action Service) szerint elégtelen volt. Mivel megkereséseikre a felelős DG Regio nem reagált, formálisan is panaszt tettek az európai ombudsmannál.³⁷ Egy másik példa: az európai szinten működő civil

³⁶ Ld. ARATÓ KRISZTINA *A partnerség elve az Európai Unió strukturális alapjainak fogadásában Magyarországon 2004-2006.* (Kézirat 2006)

³⁷ Ld. HARVEY, BRIAN *The Illusion of Inclusion: Access by NGOs to the Structural Funds in new member states of eastern and central Europe: Report for the European Citizen Action Service* (Brussels: ECAS, 2004), 13-14. o.

szervezetek többsége jelentős támogatást kap magától az Európai Uniótól – a szociális területen működő Platform of European Social NGOs éves költségvetésének 60-90%-a származik az Európai Bizottságtól –, ami a független vélemény kinyilvánítását legalábbis problematikussá teszi.³⁸ Továbbá a szolidaritás nemes és az alkotmányos szerződésben kodifikált eszméje alig-alig volt felfedezhető a tagállamok között 2005 második felében a 2007-2013-as időszakra vonatkozó költségvetési perspektíva vitáiban. A sort folytathatnánk. Az elvek azonban sosem valósulnak meg maradéktalanul: legfontosabb küldetésük az, hogy irányt mutassanak és folyamatosan emlékeztessenek arra, hogy hogyan is kellene cselekednünk.

³⁸ Ld. GREENWOOD, i. m. 179. o.

Emberi jogok

Kardos Gábor

SZOLIDARITÁS, SZUBSZIDIARITÁS ÉS A SZOCIÁLIS JOGOK VÉDELME

BEVEZETŐ: AZ ELVEK JELENTŐSÉGE

A szociális szolgáltatási jogok¹ normatív természete bizonytalan, mivel gyakorlati biztosításuk az állami erőforrások és a kormányzat politikai felfogásának függvénye. Következésképpen terjedelmük értelmezése és a biztosításuk módja kérdésében különösen nagy jelentősége van azoknak az elveknek, amelyek közvetítenek a normatív struktúra és a kormányzati politikai filozófia között. Pontosabban: nem csupán az elvek fontossága kiemelkedő, hanem értelmezésüké is, ugyanis gyakran előfordul, hogy azonos elvek alapján, az értelmezés hatalma révén, igen eltérő következtetések adódnak. Az értelmezés viszont, különösen ha azt a politikai döntéshozók végzik, gazdasági (így például a költségvetési hiány leszorítása) vagy politikai (mint a potenciális választói rétegek preferálása) kényszerek mentén halad. Mégis szerencsésebb, ha ezek az érdekek az elvekre történő hivatkozások útján érvényesülnek. Az elvek ugyanis egyrészt – bár eltérő értelmezéseket is lehetővé tesznek – mégsem engednek meg mindent, másrészt – legalábbis egy bizonyos mértékig – garantálják a koherenciát a konkrét intézkedések között.

A globalizáció körülményei közepette a szociális jogok terjedelmére, illetve a biztosításuk módjára vonatkozó, – avagy az azokra is vonatkoztatható – elveknek, így elsősorban a szolidaritás elvének, a gazdasági versenyképesség növelésével együtt kellene érvényesülnie. Ez azonban rendkívül nehezen valósul meg. Jól mutatja ezt az Európai Unió 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó költségvetéséről folytatott hosszú vita. Ebben a vitában

¹ A szociális jogok fogalmát széles értelemben használom, ide értve a gazdasági és kulturális jogokat is. A kérdésre ld.: KARDOS GÁBOR *Üres kagylóbélj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései* (Budapest: Gondolat 2003), 26-32. o.

az új tagállamok felzárkóztatása került szembe a hatékonyságot növelő tudományos és technikai innovációba történő fokozott befektetéssel.

A SZOLIDARITÁS ÉRTELMEZÉSE

A szolidaritás emberi érzés, amelynek lényege egy másik ember helyzetével való azonosulás, amely valamilyen támogató jellegű cselekvésre indít. Amikor tehát a kormány a szolidaritásra hivatkozva, az adórendszer és a szociális politika segítségével pénzügyi transzferet, újraelosztást hajt végre, akkor mintegy államosít egy emberi érzést. Ezt azonban kénytelen megtenni, mert ha nem így jár el, akkor a szükségét szenvedőkről való gondoskodás csupán önkéntes, karitatív alapon szerveződik. Ilyen módon viszont nagyon sokan ellátás nélkül maradhatnak. Nem azért, mert a legtöbb ember nem érez szimpátiát a szenvedők egyik vagy másik kategóriája iránt, hanem mert ezt az érzést nem, vagy nem megfelelő mértékben követi támogatás. Hajlamosak vagyunk ugyanis feltételezni, hogy mások helyettünk is cselekszenek, vagy nem látjuk az okát, hogy személy szerint miért nekünk kell cselekednünk, s miért nem a nálunk gazdagabbaknak kellene valamit tennie. Ez a magatartás annyiban hasonlít az úgynevezett „potyázás” problémájára, hogy a lényege a kísértés, hogy a cselekvést másokra hagyjuk, annyiban azonban nem, hogy az inaktivitás nem a mindenki által használt közjavak beszerzésével kapcsolatos²

A társadalombiztosítás rendszere kockázati és szolidaritási közösséget teremt. Működése azonban az életkor meghosszabbodása, az egészségügyi költségrobbanás és egyéb problémák miatt egyre kevésbé finanszírozható. A megoldás vagy a szolidaritás kiterjesztése – azaz a hiány pótlása a költségvetésből, ami igen komoly terhet jelent – vagy a szolidaritás korlátozása, vagyis a

² „A potyázás problémája az egyéneknek azt a kísértését jelenti, hogy másokra hagyják a közjószág beszerzését” HAL R.VARIAN *Mikroökonómia középfokon* (Budapest: KJK 1995), 392. o.

szolgáltatások csökkentése, és a magán egészség- és nyugdíjbiztosítás térnyerése.

Az újraelosztás során hozott döntések aligha nélkülözhetik a szolidaritásra, és persze a társadalmi igazságosságra való hivatkozást, mivel azok könnyebben eladhatóvá teszik ezeket. A döntő kérdés az, hogy kik, milyen alapon és mértékben lehetnek ezek kedvezményezettei. A globalizáció feltételei közepette többnyire a hagyományos segélyezési logika érvényesítéséről van szó az univerzális, (de persze a jövedelmi viszonyok szerint eltérő mértékű) támogatással szemben. „(Ahhoz), hogy törődjenek veled, fel kell mutatni a tehetetlenség jegyeit, valamilyen fogyatékossgot, amely megnehezíti a munka egyetemes rendjéhez való csatlakozást.”³ Így a szolidaritás értelmezése a legelesettebbekre szűkül, s egyre kevésbé cél a piacképességben meglévő különbségek anyagi következményeinek csökkentése. Sőt, a legelesettebbek jelentős körének még „érdemességet” is fel kell mutatniuk az idő múlásával általában degresszív váló szolgáltatásban való részesedéshez. Az alkotmányos szociális jogok, kellő alkotmánybíróági kontrol mellett, bizonyos garanciákat nyújthatnak a döntések önkényes jellegével, vagy a jogok teljes kiüresítésével szemben. Ezek a garanciák ismertek a magyar alkotmánybíróág döntéseiből is: a jogbiztonság, az intézményvédelem, és a „felén túli sérelem” elvének érvényesítése.

Lehetnek-e az államok szolidárisak egymással? Noha kapcsolataik alakítása során az érdekeik vezetik őket, vezetőik átérzik a más államokban történt szerencsétlenségeket, katasztrófákat, különösen ha saját állampolgáraik is szenvedői voltak az eseményeknek és a tömegtájékoztatás kellő figyelmet szentel a történeteknek. Sokkal nehezebb kérdés a fejlesztési segélyezés. Amint az ismert, csupán néhány olyan fejlett állam van, amely az ENSZ által elvárt mértékben nyújt fejlesztési segélyt. Bár az Európai Unióban sok szó esik a szolidaritásról, a strukturális és a kohéziós alapok célja elsősorban a termelési – azaz a piaci – feltételek kiegyenlítése. Ugyanakkor nem tagadható, hogy

³ ROBERT CASTEL *A szociális kérdés alakváltozásai*. A bér munka krónikája (Budapest: A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára, Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány, Kávé Kiadó 1998), 429. o.

tevékenységükben tisztán újraelosztási elemek is érvényesülnek, így elsősorban a Közös Mezőgazdasági Politikát illetően.⁴

A SZOLIDARITÁSI JOGOK JELENTÉSVÁLTOZÁSA

A múlt század hetvenes éveinek végétől kezdődően a szolidaritási jogok fogalmán a népeket és nem egyéneket megillető, és a világproblémák megoldása érdekében az államok együttműködését sürgető olyan jogokat értettek, mint a fejlődéshez, a békéhez, vagy az egészséges környezethez való jog.⁵ Az Európai Unió Alapvető jogok chartájának a megszületésével változás következett be, ugyanis abban a gazdasági és szociális jogokat tartalmazó IV. fejezet kapta a „szolidaritás” fejezetcímet.

A gazdasági és szociális jogok szolidaritási jogokként való megnevezése nem indokolatlan. Ennek oka az, hogy a szociális jogok alapján nyújtott szolgáltatások anyagi alapját az államosított szolidaritás adja, amely az adófizetés révén jut forrásokhoz. Ugyanakkor a szolidaritás fogalmának bekerülése az EU által védett alapvető jogok összefoglalásába alá is húzza ennek az értéknek a jelentőségét az intézmény működésében.

A szociális jogoknak Chartába történő beillesztése már az Európai Konvent esetében sem volt problémamentes. Azok, akik ellenezték az Unió hatáskörének akár a legcsekélyebb bővülését is, attól tartottak, hogy ez be fog következni. Ez azt eredményezte, hogy számos jog tartalmának meghatározásakor kimondták, hogy a védelem a tagállami belső jog, illetve a közösségi jog szabályai szerint történik. Mások attól tartottak, hogy a Chartába foglalt szociális jogok lehetőséget teremtenek az Európai Unió Bírósága számára, hogy a jogok tartalmának értelmezésével döntő szerepet játsszon az intézmény szociális politikáját illetően. Ezek a félelmek – noha nem akadályozták meg ezeknek a jogoknak a bekerülését a Charta szövegébe – odavezettek, hogy a szöveg általában igyekszik

⁴ MARK KLEINMAN *A European Welfare State? European Social Policy in Context* (Basingstoke: Palgrave 2002), 116. o.

⁵ Ld erre: KARDOS GÁBOR *Emberi jogok egy új korszak határán* (Budapest: T-Twins 1995), 28–82. o.

elkerülni, hogy az EU Bíróság értelmezéssel bővíthesse annak tartalmát.

Az EU Charta szövegét olvasva – és ez különösen igaz a szolidaritási jogokra – jól érezhető, hogy annak tagállami elfogadása kompromisszum eredménye. Ugyanis több tagállam úgy vélte, hogy versenyképességének növelése nem engedi meg, hogy a szociális jogok széles tartalommal kerüljenek be a Chartába. Számos kormányzat végül is, feltehetően azért fogadta el a szolidaritási jogok megfogalmazását, mert Nizzában 2000 decemberében nem született döntés szövegének a Római szerződésbe történő beillesztéséről, azaz nemzetközi jogilag kötelezőként való elfogadásáról. Amint azóta tudjuk, az Európai Konvent döntése nyomán a Charta szövege a II. Római szerződés része lett, bár az eredetileg neki szánt, alkotmányok esetében megszokott helyet nem kapta meg. Tudniillik, nem a szöveg elejére került, hanem a Második fejezet II. részébe. Ez feltehetően azt jelenti, hogy az EK Bíróság nem fogja azt vizsgálni – ha a szerződés valaha is hatályba lép –, hogy a II. Római szerződés egyéb részei hogyan viszonyulnak a Chartába foglalt jogokhoz. Amíg a közösségi szervek által alkotott másodlagos jognak mindenképpen tiszteletben kell tartania a Chartába foglalt jogokat, és ez az EK Bíróság vizsgálatának tárgya lesz, addig ezzel a megoldással egyértelműnek tűnik, hogy normahierarchia szempontjából a Charta és az alkotmányos szerződés egyéb rendelkezései azonos szinten helyezkednek el. Ez a helyzet áltatában nem jelent problémát a nemzeti alkotmányokban, mivel alig tartalmaznak az állampolgárokat kötelező rendelkezéseket. Ezzel szemben az EU alkotmányos szerződése, az eredeti Római szerződéshez hasonlóan számos tartalmi, közvetlenül hatályosuló rendelkezést tartalmaz.⁶ Mivel a II. Római szerződésben is döntő mértékben gazdasági rendelkezések vannak, mindennek kiemelkedő jelentősége van a szolidaritási jogok védelme érvényesülésének szempontjából. Ez a megoldás egyúttal garanciát jelent az aggódó tagállamok számára a szociális jogok EK bírói

⁶ SONNEVEND PÁL „Alapvető jogaink a csatlakozás után” *Fundamentum* 2003 / 2, 28. o.

úton történő kiterjesztésével szemben, legalábbis a II. Római szerződés szövege tekintetében.

Már a Charta szövegének előkészítése során, de elfogadása után is vita tárgya volt, hogy az abba belefoglalt szolidaritási jogok egyénileg érvényesíthető jogok, vagy csupán az egyes közösségi politikák kialakítása során figyelembe veendő alapelvek. Ez a vita tükrözi a szociális jogok jogi természetével kapcsolatos, hosszú ideje folyó disputát. Vajon bírói úton kikényszeríthető jogokról van-e szó, vagy államcélokról, amelyek a jogalkotást, ez esetben az EU jogalkotását kötelezik? Anélkül, hogy az elméleti vitát itt részletesen érinteném, megítélésem szerint egyértelmű hogy a szociális jogok természete kettős: államcélok és ameddig bírói úton történő kikényszerítésük – főként alacsonyabb szintű jogszabályok alapján – lehetséges, addig egyéni jogok is. Ahhoz azonban, hogy egyéni jellegüket konkrétan, az egyes jogok kapcsán megállapíthassa az értelmezésre feljogosított testület (bíróság), olyan megfogalmazásukra van szükség, amely ezt lehetővé teszi. Noha az EU Bíróság jövőbeli értelmezése aligha előlegezhető meg, annyi megállapítható, hogy a Charta nyelve a szolidaritási jogok megfogalmazása során – amint erről már volt szó – ezt igyekszik korlátozni. Ami az „államcélként” való végrehajtást illeti, az Európai Bizottság már 2001 márciusában úgy döntött, hogy minden másodlagos jogszabály-tervezetet és minden saját hatáskörben kiadandó rendelkezést *a priori* megvizsgál, még a szövegezési fázisban, abból a szempontból, hogy mennyire felel meg a Chartába foglalt jogoknak. Sőt, a Bizottság azt is kimondta, hogy a szűrés igazolására megszövegez egy klauzulamintát, amelyet beillesztenek az alapjogokat érintő közösségi jogszabályok szövegébe.⁷

Összességében elmondható, hogy a Chartába foglalt szociális jogok nem bővítették az ezekben a jogokban megtestesülő, Európai Unión belüli szolidaritás mértékét.

⁷ Európai Bizottság, SEC (2001) 380/3. Ld erre: SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET *Az Európai Unió közjogi alapjai* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2003), 253. o.

A SZUBSZIDIARITÁS ÉS A SZOCIÁLIS JOGOK

A szubszidiaritás elvének érvényesítése a szociális jogok biztosítása területén elsősorban az elosztási döntések helyi közösségekhez, a helyi demokráciát megtestesítő szervekhez, egyesületekhez való telepítését jelenti. Ez lehetőséget teremt a központi jóléti bürokrácia leépítésére, az ellátó rendszer helyi működtetésére, a szükség mértékének pontos felmérésére, a civil társadalom, az önkéntes szektor bevonására. Mindez egyúttal a helyi közösségek számára, ahol egymást jól ismerik, létrehozhatja a szolidaritás reprivatizálásának esélyét. Ugyanakkor nem kizárólag pozitív következményekkel járhat a segélyezés „individualizálása, és a csak a helyi intézmények rendelkezésére álló ismeretek alapján meghozott döntések azzal a kockázattal járnak, hogy belecúsúszunk a filantrópia régtől fogva létező logikájába: tégy hűségesküti, s akkor majd segítünk rajtad.”⁸

Következésképpen az előbbieknél megfelelően értelmezett szubszidiaritás fontos szerepet kell, hogy játsszon a szociális jogok garantálásában, de nem lehet azok nyújtásának kizárólagos elve. Nem teheti feleslegessé az általánosan megfogalmazott feltételek alapján központilag járó ellátásokat, a nem helyileg szervezett ellátó rendszert, az azzal való, egymást kiegészítő együttélést, a közös finanszírozást.

A szubszidiaritás alapelve az Európai Unió szociális politikájának, amely határainak kijelölésére irányul, a sokféleség tiszteletben tartása, és a versenyképesség és a szociális védelem egyensúlya elvével együtt. Az elvek szorosan összefüggenek. A szubszidiaritás elvének lényege, hogy a közösségi szabályozás csupán akkor indokolt, ha a tagállaminál hatékonyabban biztosítja az egységes piac működését (vertikális szubszidiaritás). Másrészt közösségi szinten a hatékonyság a közösségi jogalkotás és az európai szociális partnerek megállapodása között is értelmezhető (horizontális szubszidiaritás).⁹ A sokféleség tiszteletben tartása a szociális ellátórendszerek közötti

⁸ ROBERT CASTEL i. m. 428. o.

⁹ SIPOS KATALIN „Az Európai Unió szociálpolitikája” *Acta Humana* No. 22-23. (1996) 112. o.

különbségek, illetve a közöttük zajló verseny (szociális dömping) megtűrését jelenti. Végül a harmadik alapelv, a versenyképesség és a szociális védelem egyensúlya azt jelenti, hogy a tagállamok által biztosított szociális védelem nem veszélyeztetheti a versenyképességet sem az egységes belső piacon, sem pedig a világpiacon.

Sonnevend Pál

ALAPJOGVÉDELEM ÉS SZUBSZIDIARITÁS

A szubszidiaritás elve normatív értelemben az Európai Unió meglévő, nem kizárólagos hatásköreire irányadó elv. Egyfelől tartalmi hatáskör-megosztó szabály annyiban, hogy az EK Szerződés 5. Cikk 2. bekezdése az uniós hatáskör-gyakorlást azokra a területekre kívánja szorítani, ahol a kitűzött cél tagállami szinten nem érhető el, és uniós szinten jobban elérhető. Másfelől a szubszidiaritás elvének érvényre juttatása érdekében az amszterdami szerződéshez fűzött, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv részletes eljárási szabályokat állapít meg.

Az Európai Bíróság 2/94. számú véleménye a Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásáról egyértelműen leszögezi, hogy a Szerződés egyetlen rendelkezése sem ruházta fel a Közösség szerveit az emberi jogokra vonatkozó általános szabályozási hatáskörrel, és nemzetközi szerződés kötésére sem ad felhatalmazást ezen a területen. Ebből következőleg normatív értelemben a szubszidiaritás elve nem lehet irányadó az emberi jogok védelmével kapcsolatban még akkor sem, ha az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk második bekezdése előírja az Unió számára az Emberi Jogok Európai Egyezményében és a tagállamok közös alkotmányos hagyományában fellelhető alapvető jogok alapelveként való tiszteletben tartását. Ez a szabály ugyanis önkötelezés az Európai Unió részéről, és nem teremt szabályozási kompetenciát az alapvető jogokkal kapcsolatban.

Ezen a helyzeten nem változtat érdemben az Alkotmány-szerződés, és vele az Alapvető Jogok Chartájának hatályba léptetése sem, noha az Alkotmányszerződés II-111. cikk első bekezdése említi a szubszidiaritást a Chartával összefüggésben.¹ Azonban

¹ Alkotmányszerződés II-111. cikk (1) bekezdés: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörük-

ugyanezen cikk 2. bekezdése kifejezetten kimondja, hogy „a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja az Alkotmány egyéb részeiben meghatározott hatásköröket és feladatokat.” A tagállamok tehát továbbra is csak annyiban kötelezettek az uniós alapjogok által, amennyiben az uniós jogot hajtják végre.

Ennek fényében elhamarkodottnak tűnik a címben szereplő felvetés a szubszidiaritás elve és az alapvető jogok védelme összefüggéséről. Hiszen ha az EU nem bír hatáskörrel alapjogi kérdések szabályozására, és a tagállamok csak annyiban kötelesek a közösségi alapvető jogokat tiszteletben tartani, amennyiben a közösségi jogot hajtják végre, nem merül fel a szabályozási kompetencia elosztásának kérdése, és nincs szükség sajátos eljárási szabályokra.

Mindezek ellenére a szubszidiaritás normatív értelmén túllépve, tágabb körben gondolkodva igenis szükséges annak felvetése, vajon az alapjogvédelem hosszabb távon uniós hatáskör legyen-e? Más szóval: kerüljön-e uniós alapjogi kontroll alá a tagállamok minden közhatalmi aktusa, és ha igen, milyen terjedelemben? Ez a felvetés már csak azért is fontos, mert az Egyesült Államok példája nyomán komoly jelentőséget kell tulajdonítanunk a centralizált alapjogvédelem integráló hatásának.

Mindenekelőtt a vonatkozó szakirodalom mutatja, hogy a felvetett kérdés távolról sem elvont és valóságidegen. Elsőként Alston és Weiler érveltek amellett, hogy az Európai Unió kapjon hatáskört egy emberi jogi szakpolitika kialakítására, a megfelelő jogalkotási hatáskörrel.² Érvelésük, mely több szerzőnél is visszhangra talált, abból indul ki, hogy az egységes belső piac megteremtése után az integráció célja immáron az alapjogok egységes védelmének megteremtése az Unión belül.

ben és az Alkotmány egyéb részeiben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

² PHILIP ALSTON and J. H. H. WEILER „An ‘Ever Closer Union’ in Need of a Human Rights Policy” in: PHILIP ALSTON (Ed.) *The European Union and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press 1999), 3. és köv. o.

Noha az Alkotmányszerződés nem követte ezt a javaslatot, és a Charta idézett szabálya kifejezetten kizárja egy új, uniós hatáskör létrejöttét ezen a területen, a Charta bizonyos egyenlőségi és szociális jogokkal kapcsolatos szabályai mégis arra engednek következtetni, hogy legalábbis ezekkel a jogokkal összefüggésben sor kerülhet uniós szabályozásra. Egyrészt a korábban a közösségi pillérben is meglévő egyenlőségi szabályokhoz eleve kapcsolódik szabályozási hatáskör, és ez alapján jelentős másodlagos joganyag. Másrészt egyes, a Charta IV. fejezetében található szociális jogokat úgy biztosít a normaszöveg, hogy azokhoz nem kapcsolódik más területen közösségi hatáskör. Ilyen például az ingyenes munka-közvetítéshez vagy a fizetett szülési szabadsághoz való jog. Noha a fent idézett általános szabály értelmében a Chartában garantált jogok az Unió szerveit kötelezik, nehéz elképzelni ezeknek a szociális jogoknak az érvényesülését tagállami intézkedések nélkül. Ez pedig – miután uniós alapjogokról van szó – uniós szabályozást implikál.

Végül az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége is arra utal, hogy a közösségi jog – legalábbis speciális területeken – maga kívánja a tagállami cselekvésre vonatkozó alapjogi standardokat meghatározni.³ Egyfelől a Carpenter ügyből⁴ arra lehet következtetni, hogy a Bíróság az egységes belső piachoz kapcsolódó alapszabadságokat a tagállami cselekvésnek a közösségi alapjogok hatókörébe vonására használja fel. A konkrét ügyben ugyanis azon az alapon vizsgálta a Bíróság a magánszféra védelméhez való jog megsértését az Egyesült Királyság által, hogy a Fülöp szigetekről származó, és az Egyesült Királyság területéről kiutasított felperes brit állampolgárságú férje a kiutasítás miatt nem tudja üzleti tevékenységét végezni, mivel nincs aki gyermekeire vigyázzon. Miután a férj üzleti tevékenysége más tagállamokra is kiterjedt, a Bíróság a szolgáltatás szabadságát látta érintve, ami alapot adott arra, hogy a tagállam intézkedését a közösségi jog hatálya alá

³ Ld. áttekinthetően MATTHIAS RUFFERT „Die künftige Rolle des EuGH im Europäischen Grundrechtsschutzsystem” *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 2004, 466. és köv. old.

⁴ C-60/00 *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-6279.

tartozónak és így a közösségi alapjogok által kötöttek lehessen tekinteni.

A Carpenter ügyön is túlmutat azonban az adatvédelemről szóló 95/46/EK irányelv Európai Bíróság általi értelmezése a *Rechnungshof v. ORF* ügyben.⁵ Az irányelv 3. cikkének szövege mindenfajta tagállami személyes adatfeldolgozást a szabályozás hatálya alá helyez, ami arra vezet, hogy az adatvédelemmel kapcsolatos tagállami intézkedések minden esetben a közösségi jog végrehajtásának tekinthetők. Az irányelv bevezető megfontolásai az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében biztosított magánszféra védelméhez való jogra is hivatkoznak. Az Európai Bíróság mindezt arra használta fel idézett ítéletében, hogy a tagállamok mindenfajta adatfeldolgozási cselekményét a közösségi jog hatálya alá tartozónak minősítse, tekintet nélkül arra, hogy az adatfeldolgozásnak van-e bármilyen összefüggése az egységes belső piaccal, vagy pedig kizárólag azzal össze nem függő belső viszonyokat érint. Ezt követően pedig az ítélet az irányelv háttérül szolgáló alapvető jogot, illetve annak az emberi Jogok Európai Bírósága általi értelmezését alkalmazta mérceként a tagállami eljárás jogszerűségének megítéléséhez. Lényegében tehát a Bíróság az irányelv felhasználásával mindenfajta tagállami személyes adatfeldolgozást egy közösségi alapvető jog, a magánszférához való jog hatálya alá helyezett.

Az itt jelzett fejlődési irányok, illetve az Európai Bíróság gyakorlatából kirajzolódó tendenciák természetesen még távol vannak attól, hogy a tagállamokat általában kötelező uniós alapjogi standardokról beszélhessünk. Azonban nem szabad elfeledkezni a Bíróság jogfejlesztő tevékenységének dinamikájáról, és arról, hogy a közösségi jog alapvető jellemzői – mint a közösségi jog autonómiája, elsőbbsége és közvetlen hatálya – nem szerződéses eredetűek, hanem a Bíróság gyakorlatában születtek meg. Ezért aktuálisnak és kiterjedtebben vitatandónak tartom a jelen hozzászólásban vázolt kérdést.

⁵ C-465/00, C-138/01 és C-139/01 *Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk und andere; Christa Neukomm und Joseph Lauer mann v. Österreichischer Rundfunk*, [2003] ECR I-04989.

Hozzászólások

Gordos Árpád

A SZOLIDARITÁS ÉS A SZUBSZIDIARITÁS
MINT A KÖZJÓ HORIZONTÁLIS ÉS VERTIKÁLIS
SZOLGÁLATÁNAK ALAPELVEI
(hozzászólás)

A szubszidiaritás és szolidaritás kérdéseinek összekapcsolását rendkívül jónak tartom: *a közjó szolgálatának, horizontális és vertikális szolgálatának két alapvető elvéről* van szó.

A közjó fogalma az Európai Unióban is jelen van, már csak azért is, mert az alkotmányszerződésben az európai modell, mint ökoszociális piacgazdaság megjelenik. A fogalmak tisztázása tekintetében érdemes leszögezni, hogy míg a *szolidaritás egy érték*ként jelenik meg a közösségekben és az Unióban, a *szubszidiaritás egy jogelv* az arányossággal együtt.

A szolidaritás érték és cél

Az uniós összképet tovább lehet finomítani, mert az Unió alkotmányszerződése 2. cikkében jelenik meg a szolidaritás. De ha az uniós értékeket és értékközösségünk felfogását, értelmezését történetileg nézzük, akkor leszögezendő, hogy a szolidaritás elve már a Római Szerződésben második érték-ként jelenik meg. Az első érték egyébként a béke. Az ESZAK-ot 1951-ben létrehozó Párizsi Szerződés a békétől van áthatva. Időben továbblépve említeni kell az Unió identitásáról szóló 1973-as nyilatkozatot, majd a későbbi Stuttgarti Nyilatkozatot, ahol az Unió értékei már szélesebb kontextusban és kiterjedtebb tartalommal kerültek felsorolásra. Ezekben tehát megőrződött a szolidaritás elve és végül az alkotmányszerződésben rögzült.

Ugyanakkor a kérdés árnyalásához tartozik, hogy a szolidaritás elve nemcsak érték az uniós jogban, hanem alapvető cél is. Maga az alkotmányszerződés 3. cikke ezt a kérdést, mint a generációk közötti kérdést fogja fel, és mint célt deklarálja, tehát a

fenntartható fejlődés tekintetében egy specifikus tartalmat kap a szolidaritás kérdése.

A szolidaritás gazdasági mozgatórugói és politikai jelentősége

Röviden arra is utalnék, hogy bár a közösség jogi közösség (s persze érték-közösség is), a szolidaritás elve gazdasági mozgatórugók, motivációk, gazdasági érdekek alapján töltődött meg tartalommal. Történt mindez különösen az egységes belső piac kifejlesztése során, amikor is a szolidaritás szükségszerűsége egyrészt a régiók egyenlőtlen fejlődése, a kohéziós politika, másrészt pedig a kis- és közepes vállalatok támogatása kapcsán kapott hangsúlyt. A kis- és közepes vállalatok 1985-től kifejlesztett politikájával összefüggésben már csak azért is, mert az állami támogatásokat jellemzően nem a kis- és középvállalatok kapják; tehát itt egyenjogúságról igazán nehéz beszélni.

Tehát a szolidaritás kérdése gazdasági szempontból lett kibontva (egy politikai felütés után) s jogilag kellően szabályozott. Mai politikai jelentőségére sem kell különösebben utalni: tudjuk, hogy milyen fontos egy felzárkózó ország számára az európai költségvetésben közel 40 százalékkal részesedő politika pénzügyi támasza. Számunkra a szolidaritás elve gyakorlatiasan tekintve is kiemelt fontosságú. Mondható, hogy *a szolidaritás elve Európa-politikánk felfüggesztési pontja*. Egyébként e politikáknak átfogóan is elvinek kell lennie, bizonyos fokig konzervatívnak (legalábbis jó tíz évig), mert az Unió elvi megalapozottsága konkrét vetületeiben is kellően szolgálja érdekeinket.

A szubszidiaritás nem kellően megosztott

Ha a közjót alátámasztó vertikális elemet, a kisegítés, a szubszidiaritás kérdését nézzük, ez jóval később került be az Unió pozitív jogába. A nagy deficit (ami persze összefügg egész Európa és nemcsak az Unió demokratikus deficitjével) szerintem éppen abból ered, hogy ugyan a szuverenitás korlátozását elfogadtuk (az Unióba való belépéssel lemondtunk a korlátlan szuverenitásról, hiszen itt megosztott szuverenitásról van szó), de a szubszidiaritás nem

kellően megosztott. Nem kellően megosztott olyan értelemben, hogy a szubnacionális szintekre e tekintetben az uniós jog sajnos, nem hat ki. A szubszidiaritás elvéről az uniós jog kizárólag az Unió és a tagállamok közötti viszonylatban rendelkezik, ott van hatálya, a tagállamokon belüli viszonylatban ez nem releváns. Amikor Martonyi János az Európai Konventen második hozzászólóként Giscard d'Estaing után felszólalt mint kormányképviselő, felszólalásában éppen ezt a problémát húzta alá. Maradandót alkotott, mert a probléma sajnos tartós.

A szubszidiaritás és a nemzeti kisebbségek jogai

Nem kevésbé fontos persze a szubszidiaritás elvének fejtegetése, éppen amiatt, amit Ódor Bálint is mondott, és ami az egész Konventtel és az alkotmányozási folyamattal kapcsolatos munkáságunkat áthatotta. Itt arra hívnám fel a figyelmet, hogy valóban fogas kérdés a kisebbségi közösségek és ezeken belül a hagyományos nemzeti kisebbségek vagy másként nevezve történelmi nemzeti kisebbségek jogainak kifejlesztése, hiszen ők jellemzően adott területen is koncentrálódhatnak, tehát önrendelkezési joggal (franciául ez autonómia, s az alkotmányban is szó szerint szerepel) rendelkezh(et)nek. Azaz, hogy hogyan lehet kulturális autonómiával vagy területi autonómiával a szubszidiaritás elve és az uniós *acquis* alapján is jogosítványukat fokozni.

Magam is meglepődtem, amikor egyéb okok miatt az Európai Unió intézményeire és tisztségviselőire vonatkozó szabályozást tanulmányoztam, ami 96 jelenleg érvényes „council regulation”-ból áll. Ennek is elkészítették egy konszolidált változatát, ami nem hatályos, mint egyetlen konszolidált textus sem, ha nincs egészében egyként minősítve elfogadva. Az 1/d. cikk viszont örömdetesen tartalmazza (és ez egy „hard law”) ugyanazt a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében megfogalmazott felsorolást, amelyet az Alapvető Jogi Charta (ami „soft law” mindaddig, ameddig az alkotmányszerződés nem kerül ratifikálásra) 21. cikke kifejezetten tartalmaz. Azaz, hogy többek között sem etnikai kisebbséghez, sem pedig nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján nem lehet

diszkriminálni. Ezt két hete fedeztem fel, úgyhogy csak megerősíteném, hogy az írott jog is tartalmaz még rejtelmeket.

A Bíróság jogfejlesztő tevékenységének is tág tere van, de a Bíróságot keresetekkel kellene ostromolni, és nemcsak a Római Szerződés alapján, hanem az Uniós Szerződés alapján is (a 6. és 7. cikk, amire Ódor Bálint is utalt). Az, amit a magyar politika képviselői megfogalmaztak – és itt öröndetes, hogy mind a két nagy párt európai parlamenti képviselői összhangban vannak –, technikailag is abba az irányba mutat – amit először Szájer József kezdeményezett a Konventben –, hogy az Unióban azt lehet keresztülvinni, amire van intézmény. Ennek jegyében jött létre a pártközi csoport. Mindazonáltal nem győzőm hangsúlyozni, hogy tételes kereseteket kellene beadni az alapvető jogok és szabadságok tárgykörében. Szerintem igen figyelemre méltó Toggenburgnak illetve Hillionnak (az előbbi német, az utóbbi brit jogász, cikkeik megjelentek a *Pro Minoritate* korábbi kiadványaiban) az a tétele, hogy például a csatlakozás, a kibővítés és annak szaggatottsága miatt – többek között a koppenhágai kritériumok tekintetében – jogsérelem van.

Szubszidiaritás – regionális politikák – forrásallokáció

Úgy látom egyébként, hogy a szubszidiaritás elvével az Unió regionális politikájánál és a forrásallokációnál, tehát a pénzek folyósításánál is lehetne valamit kezdeni. Tudniillik a regionális politika és a forrásallokáció tartalmazza a hatékonyság elvét, ami összeillesztendő az adott régióban élő történelmi nemzeti kisebbségek önrendelkezési jogosítványaival. Az a közösség, amely az adott területen elég koncentráltan van jelen és megfelelő történelmi múlttal rendelkezik nyilván az anyanyelvén tudna a legjobban értekezni, ügyeket intézni, EU támogatásokat kezelni. Tehát ilyen értelemben igenis *számon lehet kérni hatékonysági szempontból is az Unió regionális politikája érvényesítése tekintetében és joga alapján a tagállamon belüli szubszidiaritás jobb érvényesítését.*

Jog és szuverenitás

Nem lenne teljes a hozzászólásom, ha nem utalnék arra, hogy nem jó az, ha a végrehajtói hatalom túlsúlyossá válik a törvényhozói hatalommal szemben, s a törvényhozói hatalom nem él eléggé a jogosítványaiival. Az alkotmányszerződés is fokozza a Nemzeti Parlamentek ellenőrző szerepét, s lehetővé teszi a szubszidiaritás elve jobb alkalmazását. Itt szeretnék utalni arra – és akkor ezzel zárom –, hogy 2004. augusztus 7.-én Szabad György írt egy teljes oldalas cikket a Magyar Nemzetben, amiben nagyon jól megfogalmazta: azzal, hogy tagállamok és a megosztott szuverenitás részesei lettünk óriási továbbfejlődése van a szuverenitásnak és a jogainknak. Sokkal több jogunk van, mint amikor kvázi nem volt korlátozott és megosztott a szuverenitásunk, és kívül álltunk az Unió. Az alkotmányszerződéssel összhangban a Magyar Országgyűlésnek is fokozottabban kellene élni a jogosítványaiival.

Győri Enikő

A KÖZÖSSÉGEK KÖZÖSSÉGÉNEK EURÓPÁJA (hozzászólás)

Az Európai Néppártban próbálkoztunk azzal, hogy hogyan is lehetne a mi „kisebbségi nyavalyáinkat” más köntösbe öltöztetni, mert a kollektív kisebbségi jogok kifejezéstől már „hidegrázást” kap egész Európa. Azt találtuk ki, hogy megpróbáljuk „becsomagolni” a szubszidiaritás elvébe, mert azt annyira szeretik.

Nemrég volt néhány személyes élményem azzal kapcsolatban, hogy Európa politikusai hogyan értelmezik a szubszidiaritás elvét. Az volt a benyomásom – illetve ez nem csupán egy benyomás volt, hanem egyértelműen azt mondták nekem –, hogy *a szubszidiaritásról csak a szerződések értelmében hajlandók nemhogy beszélni, hanem egyáltalán gondolkodni is*. A mi felfogásunk szerint „közösségek közössége Európájában” kellene gondolkodni, tehát abban, hogy kis közösségekből épül fel Európa, függetlenül attól, hogy húzódik-e államhatár a közösségek között, és hogy mitől válnak ezek közösséggé (tehát hogy nyelvi, etnikai, kulturális vagy vallási közösségekről van szó). Próbáltunk egy kicsit általánosabban fogalmazni, és azt mondtuk, hogy mi nemcsak a nemzeti kisebbségekről szeretnénk beszélni, hanem mindenféle közösségről. Rögtön „átláttak a szitán”, s értetlenkedtek. Kifejtették, hogy ha egy új fogalmat („new notion”) kívánunk beemelni az európai politikai szótárba, akkor azt nem úgy kell kezdeni, hogy egy politikai találkozón „bedobjuk”. Először vezessük be akadémiai, szakértői szinten, vitatkozzassunk róla a háttérben és akkor (ezt nem mondták, csak gondolták) majd lehet, hogy ötven év múlva egyszer valaki már politikai szintre is emelheti. Jelenleg azonban szubszidiaritás alatt nem hajlandók semmi mást érteni, csak azt, amit az uniós alapító szerződések lefektetnek.

Nagyon vonzónak találtam, azt amit Frivaldszky János mondott az elején, ti. hogy a szubszidiaritás fogalmát milyen értelemben használjuk a társadalomra alkalmazva, és hogy eredetileg az egyházi társadalmi tanításban az milyen értelmet kapott, de úgy látom,

hogy politikai szinten mereven elzárkóznak már az ekként való gondolkodástól is, nemhogy a cselekvéstől.

Azt gondolom tehát, hogy nekünk az a dolgunk az Unióban, hogy megpróbáljunk valamit tenni ezen a téren. Szerintem az, hogy Európában a kisebbségi problematikához a szubszidiaritás és a regionalizmus fogalmán keresztül közelítünk, az egy jó nyomvonal, s el is lehet indulni rajta. A magyar kormánynak, ellenzéknek, szakértőknek, egyetemi embereknek együtt kellene ez ügyben tevékenykedniük (bár erre én magam most nem sok esélyt látok), s közreműködésre kellene rávenni a jó nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező (bármilyen irányultságú) szellemi műhelyeket. Ezt a kormánynak anyagi értelemben is megfelelően finanszíroznia kellene, s így már lehetne egy komoly „támadást” indítani szellemi értelemben Európa „ellen”. Ódor Bálinték egy koherens, nagyon jól kigondolt érvrendszert állítottak össze, amit még meg kell „emésztetni” az Unióval. Ez egy sok évre szóló sziszifuszi feladat, de eleve kudarcra van ítélve, ha csak a politikusaink foglalkoznak vele. Nem látom, hogy jelenleg akadémiai szinten lenne egy ilyen összehangolt támadás, márpedig (most a saját tapasztalataim alapján beszélek), bukásra vagyunk ítélve, ha azt nem az előbb említett módon készítjük elő. A cél az, hogy egyszer (s lehetőleg ne száz év múlva) majd mondjuk egy német egyetemi professzor magyarázza el egy német politikusnak, hogy miért is jó gondolat a „közösségek közössége Európai Unió”.

FÜGGELÉK

Fekete Balázs

LEHET-E JÖVŐJE A NEMZETÁLLAMNAK AZ EURÓPAI UNIÓBAN?¹

I. ALAPKÉRDÉSEK

1. A kérdés

Egy kutató számára mindig kivételes az a pillanat, amikor egy valóban történelminek tekinthető átalakulást közvetlen közelségből figyelhet meg. Az, ami a későbbi generációk számára már történelem, számára élő, és közvetlenül a szemei előtt kiteljesedő valóság. A 20. század utolsó és a 21. század első évtizede minden bizonnyal az európai történelem kiemelkedő jelentőségű periódusa, az európai egység formálódásának rendkívüli időszaka. Az eddig eltelt másfél évtizedben az európai integráció folyamata jelentősen előrehaladt az egységesülő Európa közjogi kereteinek megteremtésében. Éppen ezért e folyamat elmélyült kutatása minden európai számára vitális érdek, mivel segíthet megérteni azt, hogy jelenleg merre tart az európai fejlődés és következtetni engedhet a jövőbeli fejlődési tendenciákra is.

Az európai integráció folyamata természetesen számos szempontból elemezhető; ez a tanulmány egy meghatározott, a következőkben felvázolandó elméleti keret segítségével kívánja az integráció folyamatát vizsgálni. A kutatás célja az, hogy választ találjon a nemzetállam és az Európai Unió viszonyának legalapvetőbb kérdéseire. Az teljesen nyilvánvaló, hogy jelen tanulmány nem csak terjedelméből kifolyólag, hanem a téma komplexitása miatt sem vállalkozhat egy átfogó összkép aprólékos megrajzolására, kizárólag egyes jogi-politikai természetű folyamatok megragadását tűzheti ki céljául. Éppen ezért a tanulmány inkább csak jelezni kíván egy meghatározott tendenciát, mintsem

¹ A Faludi Akadémia Európai Integrációs Műhelyében 2004. december 9-én elhangzott előadás szerkesztett változata. A szerző köszönettel tartozik Péteri Zoltánnak a szöveg korábbi változatához fűzött, segítő megjegyzéseiért.

aprólékosan elemezni kiterjedt összefüggéseit. Ez a részletes és mindenre kiterjedő elemzés a jövő kutatásainak lehet feladata, itt és most meg kell elégedni a vizsgálatra váró problémák felvillantásával.

2. Kiindulópontok

Az államiség kérdéseinek tudományos vizsgálata számos, alapvető fontossággal bíró kérdést vet fel. Módszertani szempontból talán a legfontosabb e kérdések közül a vizsgálat kiindulópontjának és ezzel párhuzamosan a kutatás során felhasznált tudományos módszer megválasztásának problematikája. Az természetes, hogy egy meghatározott tudományos módszer kiindulópontként való kijelölése egyben állásfoglalást is jelent valamely tudományos irányzat előfeltevései mellett. Ez az állásfoglalás – ami minden esetben a kutató személyes döntésének eredménye – a kiválasztott megközelítésmód premisszáinak és a rájuk épülő gondolkodási hagyománynak beépítését jelenti a kutatómunkába. Egy meghatározott felfogás kiválasztása a kutatás céljára azonban semmilyen esetben sem jelentheti az alternatív megközelítések kérdésfeltevéseinek teljes elutasítását, illetve eddig elért eredményeik figyelmen kívül hagyását. Ez a választás legpontosabban talán egy, a célnak megfelelő sorvezető kiválasztásához hasonlítható, amelynek segítségével a kutatás alapvető kereteit és kérdésfeltevéseit határolhatja be a kutató. Az viszont már egyéni munkája eredménye, hogy mivel tölti ki a sorokat. Az egyes, alapfeltevésekben és érdeklődésükben is különböző tudományos irányzatok létezése a társadalomtudományi megismerés folyamatában önmagában is kiemelkedő jelentőségű, mivel a társadalomtudományok által vizsgált kérdések a legtöbb esetben olyan összetettek, hogy sokoldalú realitásuk megragadására egy, kizárólagos módszer sosem lehet alkalmas. Bizonyos esetekben azonban egy tudományos felfogás – a számos létező és versengő irányzat közül – egyedi, csak rá jellemző nézőpontja és fókusza miatt, valamint önálló érdeklődése következményeként, alkalmasabb lehet egy meghatározott probléma egyes aspektusainak megragadására, mint más irányzatok. Természetesen egy adott

tudományos módszer összekapcsolása egy meghatározott kérdés-körrel minden esetben a kutató kizárólagos felelőssége. Ez a választás, ami minden tudományos kutatás direkt vagy indirekt mozzanata, és egy probléma illetve egy kutatási módszer összekapcsolásaként ragadható meg, biztosítja a társadalomtudományi kutatás sajátos felelősségét, illetve méltóságát.

Az államiság minden bizonnyal az emberi együttélés egyik alapvető konstrukciója.² Mint jelenség végigkíséri az emberi társadalmak történelmét, és ezért könnyen érthető, hogy miért kutatták kiemelt figyelemmel lényegét és fő jellemzőit az egyes eszmetörténeti korszakokban. Összhangban napjaink társadalomtudományi gondolkodásának körvonalával a modern államiság kérdéseinek vizsgálata alapvetően három – tudományosan megfelelően megalapozott – irányból képzelhető el:

- (a) a politikai szociológiai szemléletmód alkalmazásával,
- (b) a politikai filozófiai nézőpont segítségével és végül
- (c) a napjainkban kissé talán elhalványulónak tűnő, német eredetű általános államtan tudomány eredményeinek felhasználásával.³

A címben feltett kérdés – hasonlóan minden más társadalomtudományi problémához – többféle értelmezési lehetőséget rejt, és általánossága, illetve átfogósága leginkább a filozófiai irányultságú kutatás eredményességét sugallja. Ez az álláspont több irányból is jól védhetőnek tűnik, de még nem jelenti azt, hogy a filozófiától – akár módszerükben, akár szemléletükben – különböző megközelítések nem mutathatnak rá fontos konklúziókra. Olyan esetek is elgondolhatók, amikor a filozófiai szempontokhoz képest, első pillantásra, szerényebb távlatokat felkínáló módszerek is hasznosnak bizonyulhatnak egy kérdés összefüggéseinek megvilágításánál.

Ez az írás a címben felvetett kérdést az általános államtan tudománya által kínált gondolkodási keret és szemléletmód

² Vö. pl. Jellinek elméletét az állam fő történeti típusairól in GEORG JELLINEK *Általános államtan* (Budapest: Osiris-Századvég 1994), 111-112. o. vagy a kortársak közül Molnár Tamás megközelítését in MOLNÁR TAMÁS *A liberális begemónia* (Budapest: Gondolat 1993), 7-36. o., első fejezet.

³ Vö. BÓDIG MÁTYÁS-GYÖRFI TAMÁS (szerk.) *Államelmélet I. Elmélettörténet* (Miskolc: Bíbor kiadó 2002), 7. o.

segítségével kívánja megközelíteni, vállalva azt, hogy következtetései nem lesznek annyira szabadon szárnyalóak és emelkedettek, mintha kizárólag filozófiai alapon vizsgálná azt. A pozitivista alapon kialakuló, majd az újkantianizmus eredményeivel gazdagodó klasszikus államtani gondolkodás,⁴ részben szilárd elméleti megalapozottsága, részben módszereinek következetessége miatt olyan eredményeket rejthet magában, amelyek az érdeklődők és nem csak a szigorú szakmai közönség számára is érdekesek lehetnek. Természetesen a tudományos eredmények közérthetősége minden esetben a kutató felelőssége; a tudományos alapok önmagukban azt soha nem garantálhatják, csak elősegíthetik. Az előző megjegyzéseket még azzal a megállapítással lehet és kell kiegészíteni, hogy az általános államtan tudománya maga sem alkot egységes és uniformizált – és ezért monolitikusnak tekinthető – gondolkodási hagyományt, hanem részben egymásra reflektáló, részben pedig új utakat kereső gondolkodók munkásságából épül fel, és ezért önmagában is gazdag eszköztárat kínálhat a kutató számára.

3. Bevezetés

Az általános államtantudomány belső fejlődésében Georg Jellinek munkássága – elődjének, Carl Friedrich von Gerbernek az államiság kérdéseinek jogászai interpretációja érdekében végzett, paradigma-teremtő munkálatai mellett – mérföldkőnek tekinthető.⁵ Jellinek dolgozta ki és építette fel az államtani gondolkodás első, az államiság kérdéseinek átfogó megragadására törekvő elméletét, amely így túllépett a korszakban uralkodó, az állami jelenségek kizárólagosan jogászai vizsgálatára törekvő felfogáson. Nézőpontja szerint az állam olyan intézmény, amely lényegének megragadására nem alkalmas önmagában a kizárólagos, pozitivista alapokon nyugvó jogászai megközelítés, ezért a vizsgálódásokat szociológiai, történeti és összehasonlító szempontokkal kell kiegészíteni, valamint szilárd filozófiai alapokra kell helyezni. Ezeknek az új szempontoknak a beemelésével Jellinek jelentősen bővítette az

⁴ Ld. részletesen PÉTERI ZOLTÁN *Természetjog-államtudomány* (Budapest: Szent István Társulat 1998), 25–43. o.

⁵ Ld. részletesen PÉTERI, i. m. 38–40. o.

államtan rendelkezésére álló eszköztárat is, ami ezután már nem merült ki az egyes közjogi kérdések szigorú jogászi vizsgálatában. E tartalmi gazdagodás után vált lehetővé az általános államtan [*Allgemeine Staatslehre*] két önálló kutatási területének megkülönböztetése, az állam társadalomtanára [*Soziallehre des Staates*] és az államjogtanra [*Staatsrechtslehre*] való felbontása. E belső rendszer kiépítésével a szociológiai természetű ismeretek a jogi megállapításokkal egyenlő rangot nyertek az állammal kapcsolatos kérdések vizsgálatában, ez pedig magába rejtette a szociológiai és jogászi természetű megismerés szintézisének lehetőségét, és így alapjaiban új lehetőségeket tárt fel az állam és a hozzá kapcsolódó jelenségek vizsgálatában. Ezt a tudománytörténeti szempontból fontos előrelépést jelentő rendszert Jellinek azon alapvető felismerése alapozta meg, hogy az állam nem kizárólagosan jogi jellegű intézmény, hanem olyan társadalmi vonatkozásokkal rendelkezik, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni, amennyiben az állam általános megismerésére törekszünk.

Tételeit Jellinek a korszakban és közvetlen környezetében, a heidelbergi egyetemen is általánosan elfogadottnak tekintett – a rá személyesen is nagy hatást gyakorló Windelband által továbbfejlesztett – neokantiánus filozófia elméleti keretei között dolgozta ki, ezért koncepciója nem tekinthető általános érvényűnek, hanem csak a kérdés egy lehetséges megközelítésének. Különösen érvényes az előző megállapítás napjaink tudománykritikai eredményeinek fényében, amelyek alapjaiban kérdőjelezik meg a bevett társadalomtudományi fogalmak hagyományos jelentését és felhasználhatóságát.⁶ E jelentős elméleti vívmányok ellenére, amelyek tovább árnyalták a társadalomtudományi megismerésről alkotott képünket, mégis érdemes lehet az Európai Unió és a nemzetállamok viszonyának elemzésénél a Jellinek által kimunkált keretet felhasználni – természetesen részben hozzá-

⁶ A jog- és államelméleti gondolkodás alapfogalmai – szuverenitás, állam, hatalom és jog – tekintetében e problémakör exponálásaként lásd pl.: ANTON SCHÜTZ, „The Twilight of the Global Polis: On Losing Paradigms, Environing Systems and Observing World Society” in GUNTHER TEUBNER (ed.) *Global Law Without a State* (Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Dartmouth 1997), 257-293. o.

alakítva az eltelt közel egy évszázad államelméleti és általános társadalomtudományi eredményeihez –, mivel kidolgozottsága és elméleti megalapozottsága jelentősen megkönnyítheti egyes összefüggések felismerését.

Jellinek szerint az állam tehát jogi és szociológiai dimenzióval rendelkezik, és e két aspektus együttes elemzése teszi lehetővé az államiságra vonatkozó, tudományos igényű, általános következtetések levonását. Vajon milyen intézményekben ragadható meg e két – alapvetően eltérő tulajdonságokkal rendelkező – dimenzió a legjobban? Ha sikerül olyan intézményeket vagy átfogóbb jelenségcsoportokat meghatározni, amelyek a két eltérő aspektus legfontosabb jellemzőit inkorporálják, akkor ezek további elemzése lehet a jelen tanulmány feladata. A kiválasztott, jogi és szociológiai természetű jelenségek vizsgálatán keresztül a címben felvetett általános kérdés összefüggései is új megvilágításba kerülhetnek.

Napjaink nyugati politikai és közjogi gondolkodását – a jelenleg zajló globális mértékű átrendeződés ellenére is – alapjaiban meghatározza a XVIII. században kialakult nemzetállam eszméje.⁷ Ez azt jelenti, hogy a jelen tanulmány szempontjából elég a nemzetállam koncepcióját megvizsgálni, nincs szükség az államiságnak mint általános jelenségnek a tanulmányozására, mivel ez az általános és átfogó vizsgálat a felvetett, egy meghatározott történelmi helyzethez kapcsolódó kérdés megválaszolásához nem tudna jelentősen hozzájárulni. A nemzetállam ideáltípusának – ami az emberiség történetét végigkísérő államiság egyik, adott történelmi körülmények között a weberi értelemben felfogott modern államiságnak az Atlantikum térségében kialakult változata⁸ – legjelentősebb szociológiai aspektusa nyilvánvalóan

⁷ Kiinduló pontként e kérdéshez ld. politikai nézőpontból HANS J. MORGENTHAU *Politics among Nations* (New York: Knopf 1949), 3-7. o.; jogi szemszögből pedig CARRÉ DE MALBERG *Contribution à la Théorie general de l'État* (Paris: Dalloz 2004), 1-15. o., valamint a kortársak közül TAKÁCS PÉTER „Nemzetállam és nacionalizmus” in SZIGETI PÉTER (szerk.) *Leviatán* (különszám) *Államelmélet, politikai filozófia, jogbölcselet* (Győr: Universitas-Győr Kht. 2005), 21-49. o.

⁸ A nemzetállam koncepcióját természetesen számos nézőpontból kritizálták kialakulása óta. A posztmodern kritikák egy irányát, amely a globális jog

maga a nemzet fogalma. Ezért elsőként a nemzet fogalmát mint szociológia jelenséget kell részletesebben megismerni. Azokat a jogi összefüggéseket, amelyek jelenleg fontosak a nemzetállam fogalma szempontjából, két alapelem részletesebb bemutatásával lehet megragadni. Az egyik alapelem a szuverenitás, a másik pedig az alkotmány. E két alapelem lehetővé teheti a nemzetállam jogi dimenziójának olyan szintű vizsgálatát, amire a felvetett probléma szempontjából szükség lehet. Természetesen ez az előbbieken meghatározott három alapfogalom – amelyből egy szociológiai, kettő pedig jogi természetű (nemzet, szuverenitás és alkotmány) – nem lehet képes teljességében leírni a nemzetállam jelenségét, mivel a tanulmány céljából következően szükségeszerű leegyszerűsítéseket és lehatárolásokat tartalmaznak. Céljuk pusztán az, hogy lehetővé tegyék a nemzetállam jelenségének olyan mértékű és bonyolultságú logikai rekonstrukcióját, amire a tanulmány során szükség lehet.

4. A nemzet

A nemzetállam elsőként vizsgálandó alapfogalma a nemzet. Max Weber az elsők között foglalkozott a nemzeti identitás kérdéskörének szociológiai szemléletű kutatásával. Megközelítése részben ellentétben állt a nemzet jelenségét a korszakban filozófiai és politikai nézőpontból vizsgáló szerzőkkel. Weber kiindulópontja szerint az identitás, és így a „faji” identitás is, a társadalmi cselekvések egyik kiemelt, azonban nem mindig problémáktól mentes forrása.⁹ Ezért különös figyelmet kell fordítani az identitás jelenségére, mert megértésén keresztül alapvető társadalmi összefüggésekről tudhatunk meg többet. Weber szerint maga a nemzet alapvetően egy szociológiai csoport, ami valamilyen közös, a csoport tagjai által felvállalt megkülönböztető jegy létezésén, illetve e jegy létezésébe vetett hiten alapul. A modern korban – ellentétben az ezt megelőző korszakokkal – a legfontosabb ilyen közös

tudományos igényű elemzésén alapul, egységbe foglalja a következő kötet: GUNTHER TEUBNER (ed.) i. m.

⁹ MAX WEBER *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/1. (Budapest: KJK 1992), 91. o.

ismertetője a nemzet tagjai által beszélt közös nyelv. Ilyen közös nyelv létezése nélkül csak különleges esetekben formálódhat ki önálló nemzeti azonosságtudat, ezért az esetek legnagyobb részében a közös nyelvet lehet a nemzeti lét egyik alapjának tekinteni. Ez a közös nyelv azonban még önmagában sosem alapozza meg egy nemzet létezését, mivel a nemzet mindig több, mint a közös nyelvet beszélők összessége.¹⁰ Csak akkor válhat nemzet a közös nyelvet beszélő nyelvközösségből, ha képesek önálló politikai szervezetet alkotni.¹¹ Csak ez az önálló politikai társadalom lehet képes a nemzeti önazonosság folyamatos megőrzésére és fenntartására. Látható, hogy Weber szerint a nemzet fogalmának két alapvető alkotóeleme lehet: a közös nyelv és az önálló politikai társadalom. Ezek mellett más, másodlagos jellemzők, többek között a közös vallás létezése, a „szokáserkölcsökben” fellelhető közös vonások és a közös történelmi emlékezet is szerepet játszhat egy nemzet identitásának formálódásában.

Jászi Oszkár – eltérve Weber alapvetően szociológiai természetű látásmódjától – a nemzet és az államiság közötti kapcsolat vizsgálatára tesz kísérletet művében.¹² Jászi szerint is a közös nyelvet kell a nemzeti lét alapjának tekinteni,¹³ és emellett szükséges még egy kollektív pszichológiai momentum is: az „összetartozóság tudata”.¹⁴ Ezek az attribútumok szinte egybeesnek Weber korábban bemutatott megállapításaival, azonban Jászi egy lépéssel már tovább lép a probléma további fejtegetése során, munkájában a nemzeti létet az államisággal kapcsolja össze. Nemzet csak olyan nemzetiség lehet – érvel Jászi –, amely egy adott államban az állami hatalom teljessége felett rendelkezik. Minden más népcsoport, amely közös nyelvet beszél és tudatában van összetartozásának, de alávétve él egy idegen nemzetiség jogi és gazdasági rendjének, csak nemzetiséget alkothat.¹⁵ Jászi számára

¹⁰ WEBER, i. m. 104. o.

¹¹ Uo.

¹² JÁSZI OSZKÁR *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés* (Budapest: Grill 1912)

¹³ I. m. 7. o.

¹⁴ I. m. 9. o.

¹⁵ I. m. 2. o.

ezek szerint csak az a népcsoport számít nemzetnek, amely képes létének állami kereteit is megteremteni. Ezen a ponton kapcsolódik össze az államiság a nemzet fogalmával és alkot fel nem bontható egységet a korszak politikai és közjogi gondolkodásban: nemzet-államot. A nemzet és a nemzetiség fogalmának közjogi alapon történő megkülönböztetésével Jászi jelentős hatást gyakorolt az utókor és így napjaink gondolkodására.

Jelen tanulmány szemszögéből Weber és Jászi kutatásai alapján a nemzet fogalmának fő határvonalait a nyelvközösség ténye s az önálló politikai társadalom mint az összetartozás és az önazonosság fő megjelenítője, valamint az állami hatalom gyakorlása jelölhetik ki. Érdemes ezt a definíciót kiegészíteni egy napjainkban napvilágot látott újabb szemponttal. Kortárs szociológiai kutatások szerint egy nemzet létezésében meghatározó szerepet játszik egy speciális érzelmi-érzületi háló létezése, ami képes a nemzet tagjainak egymás iránt érzett alapvető szolidaritását közvetíteni és így a társadalmi kapcsolatok tranzakcionális költségeit jelentősen csökkenteni.¹⁶ Ez az igen találó megfigyelés segíthet annak magyarázatában, hogy miért maradt fenn a 18. századtól napjainkig – minden támadás és kritika ellenére – a nemzet mint a társadalmi együttélés egyik alapvető konstrukciója.

5. *A szuverenitás*

A nemzetállamhoz kapcsolódó következő alapfogalom, amelynek vizsgálata nem kerülhető meg, alapvetően közjogi természettel rendelkezik: ez a szuverenitás. Áttekintve az elmúlt egy évszázad jogi és politikai irodalmát, a szuverenitás fogalma – és a hozzá kapcsolódó elméleti problémák láncolata – egyike volt az állam- és politikaelméleti szerzőket legjobban foglalkoztató kérdéseknek. Amióta Jean Bodin megírta híres művét „Hat könyv az államról” címmel, amelynek középpontjában a szuverenitás kérdése állt és ezzel beemelte a fogalmat a nyugati jogi és politikai gondolkodás fő áramába, a szuverenitás fogalma állandó polémia témája. Annyira gazdag ez az irodalom, hogy még fő vonalainak megragadása is

¹⁶ TELLÉR GYULA „Néhány szó a nemzetről” *Heti Válasz* IV/34 (2004), 60-62. o.

szinte lehetetlen vállalkozás. Jelen tanulmány ezért kizárólag két álláspontot kíván csak bemutatni. Elsőként Hans Kelsen szuverenitás-konceptióját, amely – ellentétben Bodin elméletével, amely a 16. századi francia politikai élethez kapcsolódó problémákra kíván reflektálni alapvetően természetjogi gondolkodási keretbe ágyazva – a főhatalom kérdésének problematikáját a modern államiság és nemzetközi jogi környezet által teremtett összefüggés- és viszonyrendszerben elemzi. Másodikként pedig egy kortárs politikatudományi felfogást. A két elméletben közös, hogy a szuverenitás fogalmának azokat a jellemzőit ragadja meg, amelyek a címben felvetett kérdés szempontjából fontosnak tekinthetők.

A szuverenitás problémájának talán legérdekesebb vonása az, hogy bár önmagában is sok kérdést rejt, valódi természete azonban csak más jogi vagy állami természetű jelenségekkel párhuzamba állítva vagy összevetve tárul fel teljességében. Kelsen mint a 20. század egyik legjelentősebb jog- és államelméleti gondolkodója a nemzetközi jog természetének vizsgálata során került szembe a szuverenitás problematikájával.¹⁷ Rendkívüli éleslátással ismerte fel, hogy a nemzetközi jog létezése elkerülhetetlenné teszi a „klasszikus” – Bodinhez kapcsolható – szuverenitás-fogalom újraértelmezését. Úgy vélte, hogy a szuverenitás fogalma általában mindig valamilyen jól meghatározható hatalmi igényt rejt, és azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy maga a szuverenitás alanya a létező értékek között a legfelsőbb fokon áll.¹⁸ A modernitás szuverenitás-fogalma, az állami szuverenitás ezért az állami jogrend primátusának leghatásosabb elméleti kifejezőjének és megjelenítőjének tekinthető. Ez azonban ellentétben áll a fokozatosan kiépülő nemzetközi jogrend, vagyis az államok feletti jogközösség természetének alapvető vonásaival és az ebből következő realitással. Kelsen szerint ez a feszültség – ami a nemzeti jogrend primátusa és a nemzetközi jogközösség létezése között vibrál – elméleti szempontból csak a jogtudomány egységes szemléltének érvényesítésével oldható fel. A jogtudomány egységes szemléletű megközelítésének – amit Kelsen egész életműve során következe-

¹⁷ Lásd HANS KELSEN „A szuverenitás fogalmának változása” in TAKÁCS PÉTER (szerk.) *Allamian* (Budapest: Szent István Társulat 2003), 603-614. o.

¹⁸ KELSEN, i. m. 603. o.

tesen képviselt – célja, hogy minden elméleti ellentmondást és következetlenséget kiküszöböljön, és így ellentmondásoktól mentes magyarázatot adjon a jogi és állami jelenségekre. E kérellelhetetlen tudományelméletből a nemzetközi jogrend primátusának elismerése következik a hagyományos állami szuverenitással szemben. A nemzetközi jogrend ilyen elismerése pedig magában rejtje az állami szuverenitás „klasszikus” értelmének tagadását, vagyis annak tagadását, hogy egy alany, vagyis az állam, a jog hierarchiájában a legmagasabb pozíciót foglalja el. Így a nemzetállamok klasszikus értelemben már nem szuverének a Kelsen „tisztá jogtan” logikája szerint, hanem alá vannak vetve a nemzetközi jogrendnek.

Ezt az elméleti következtetést Kelsen, többek között, abban látja – nem kizárólagosan elméleti szempontból – bizonyítottnak, hogy a Bodin-nél még abszolút fogalom fokozatos relativizálódásának tendenciáját véli felfedezni a 19. század államelméleti irodalmában. Azáltal, hogy fokozatosan kialakul a belső (az államjogi) és a külső (a nemzetközi jogi) szuverenitás fogalompárja, amelyekhez minden esetben konkrét, jól meghatározható jogosítványok kapcsolódnak,¹⁹ Kelsen egy olyan minimum-fogalom megjelenésére hívja fel a figyelmet, amely magának az államiságnak a határvonalait hivatott jelezni.²⁰ Így a szuverenitás már nem valamiféle abszolút hatalmat takar, hanem a független és önálló államisághoz kapcsolódó legjelentősebb jogosultságokat foglalja egységes szerkezetbe. A különféle államkapcsolatok (államszövetség és szövetségi állam) tényszerű elemzése és a tagállamok szuverenitásáról folytatott viták szintén Kelsen következtetéseit erősítik meg és egyben további változásokat vetítenek előre. Összegezve: Kelsen elemzése szerint a modern és egyre differenciáltabb nemzetközi jogi összefüggések között a szuverenitás már nem egy állam állandó és abszolút hatalmát jelenti, hanem egy olyan egyedi jog- és államelméleti fogalommá vált, amely meghatározott hatáskörök segítségével a független és önálló államiság határait jelöli ki.

¹⁹ Ld. részletesen i. m. 610. és köv. o.

²⁰ I. m. 612. o.

Kelsen értelmezése alapvetően jogászai nézőpontból vizsgálja a szuverenitás gondolatát és tárja fel belső összefüggéseit, valamint vizsgálja szerepét az államiság alapkérdéseivel kapcsolódva. A szuverenitás fogalmát azonban más, nem jogászai összefüggések között is érdemes megvizsgálni. A nemzetközi politika elemzésének [*science of international relations*]²¹ szintén alapfogalma a szuverenitás, és nem lehet tanulságok nélküli egy ilyen, alapvetően politikai szemléletű megközelítés rövid bemutatása sem. Ignatio Ramonet mint a *Le Monde Diplomatique* főszerkesztője legutóbbi könyvében az ún. „új világrend” kapcsán a szuverenitás fogalmát is értelmezi.²² Ramonet szerint a szuverenitás egyike a világpolitika alapvető rendezőelveinek, és az államok belügyeibe való beavatkozás tilalmát fejezi ki. Ez a fajta szuverenitás-fogalom nem áll meg önmagában mint egy negatív kötelezettség, hanem a demokratikus politikai berendezkedés kontextusába helyezve értelmezhető csak. Ezek szerint a szuverenitás mint a nemzetközi kapcsolatok alapelve az egyes államok belső, demokratikus döntéseit és intézkedéseit védi, ezeket a döntéseket semmilyen külső hatalom sem vitathatja, vagy írhatja felül erőszakkal. Ramonet szerint így a szuverenitás a nemzetközi kapcsolatok egyik fő rendezőelve, az államok belső, a demokratikus politikai berendezkedésen alapuló önállóságának garanciáját jelenti. Ez a felfogás párhuzamba állítható Kelsen értelmezésével, mivel ugyanannak a kérdésnek a világpolitikai vetületét világítja meg.

6. Az alkotmány mint a nemzetállam „lelke”

A nemzetállam harmadik, jogi természetű alapeleme az alkotmány intézménye. Érdemes a következő megállapításból kiindulni: a hazafiságot nem lehet másként meghatározni, mint az alkotmány

²¹ E tudományterület alapkérdéseiről többek között ld. MORGENTHAU i. m. ill. JAMES N. ROSENAU (ed.) *International Politics and Foreign Policy. A reader in research and theory* (New York: Free Press 1969)

²² IGNATIO RAMONET *Guerres du XXI^e siècle – peurs et menaces nouvelles* (Paris: Éditions Galilée 2002), 119-146. o. és kül. 140-146. o.

íránti szeretetet és rajongást²³ (amint ez olvasható egy kortárs francia alkotmányjogi kézikönyvben). Ez a kijelentés – nyilvánvaló egyoldalúsága ellenére – pontosan jelzi azt a kiemelt szerepet, amit az alkotmány egy modern állam működésében betölt. Jelen tanulmány szempontjából ezért ki kell térni az alkotmányok elméleti kérdéseire is, különös tekintettel arra, hogy az általános államelmélet klasszikus szerzőit is komolyan foglalkoztatta az alkotmány és a hozzá kapcsolódó elméleti problémák kérdésköre. Ezek a vizsgálódások kizárólag az elméleti és általános jellegű vizsgálat szintjén mozoghatnak, nem vagy csak nagyon kis részben térhetnek ki azokra a kérdésekre, amelyek vizsgálata az alkotmányjog tudományának feladata.

Jellinek fő művében, az *Allgemeine Staatslehre*-ben, egy hosszabb fejezetet szentel az alkotmány kérdésének.²⁴ E fejezetben Jellinek a történeti előzmények bemutatása után a modern értelemben vett alkotmány alapkérdéseit tárgyalja pozitivistá nézőpontból. Magának az alkotmánynak a léte abból az általános emberi igényből eredeztethető, hogy minden közösségnek (Jellinek szóhasználata szerint „tartós szövetségnek”) szüksége van olyan rendre, ami alapján képes önmagát megszervezni, illetve szabályozni a közösség tagjainak egymáshoz és közösséghez való viszonyát.²⁵ Ezt a rendet alkotmánynak nevezik és a „kultúrnépnekél” általában jogtételekből felépülő rendet jelent.²⁶ A modern alkotmányokba foglalt szabályoknak két nagy csoportja lehet: az első csoport az állami szervek rendszerének felépítését szabályozza, a másik csoport pedig az egyének és az államhatalom kapcsolatát rendezi.²⁷

Az alkotmányok kialakulását áttekintve Jellinek a modern alkotmány fogalmát az írott vagy formális értelemben vett alkotmányban ragadja meg. Ez az alkotmánykonceptió – amire jelentős hatást gyakorolt a társadalmi szerződés elmélete – Észak-

²³ FRANCIS HAMON-MICHEL TROPER *Droit Constitutionnel*. 28^e édition (Paris: L.G.D.J. 2003), 46. o.

²⁴ GEORG JELLINEK „Az állam alkotmánya és a közjog garanciái” in TAKÁCS PÉTER (szerk.), i.m. 3-31. o.

²⁵ I. m. 3. o.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

Amerikában alakult ki, és a francia forradalom jogalkotásának közvetítésével terjedt el az európai kontinensen.²⁸ Miben áll a modern alkotmány jelentősége valójában? Erre a kérdésre Jellinek a pozitivista, jogászai megközelítés segítségével kísérel meg választ találni. Egyrészt az alkotmány jelentőségét tartalma adja, ami az állami szervezetrendszer és a különféle hatáskörök alapjainak rendezésében, illetve az „alattvalók” jogainak elismerésében áll.²⁹ Ilyen értelemben az alkotmány a jogrendszer azon dokumentuma, ami az egyéb jogi problémákat szabályozó jogszabályok számára alapvető és kötelező orientációt biztosít a szabályozás részletkérdései tekintetében. E tartalom mellett az alkotmány másik jogi ismertetőjegye a fokozott formális jogerő. E szerint az alkotmányokat a többi jogszabály közül a tartalom mellett az alkotmány-módosító eljárás jellege is kiemeli, ez az eljárás olyan formulákat tartalmazhat, amelyek jelentősen megnehezíthetik az alkotmány-módosítást egy átlagos törvény megváltoztatásával összehasonlítva. A fokozott formális jogerő tehát az alkotmány tartósságát biztosítja, tekintettel a benne foglalt rendelkezések kiemelkedő jelentőségére. Pozitivista nézőpontból szemlélve az alkotmány jelentőségét egyrészt tartalma, másrészt az előbbieken vázlatosan bemutatott fokozott formális jogereje adja. Ez a felfogás mindenképpen precízen írja le az alkotmány jelentőségét jogászai nézőpontból, azonban nem tesz kísérletet a szigorú jogászai megközelítéseken túlmutató következtetések megfogalmazásra, e kérdéseket a szociológiai vagy a politikai vizsgálódás körébe utalja tovább.

A Hamon-Troper alkotmányjogi kézikönyv is az előzőekben bemutatott pozitivista szemléletet követi elemzésében, és több esetben épít a „hosszú 19. században” kialakult polgári alkotmányelmélet korábbi eredményeire. Ezt jelzi többek között a materiális és formális alkotmány-fogalom közötti különbségtétel megőrzése és továbbfejlesztése is. A szerzők szerint materiális értelemben – a szabályozás tárgya felől megközelítve – az alkotmány mindazon normák összességét jelenti, amelyek az állam megszervezéséhez (az

²⁸ I. m. 17. o.

²⁹ I. m. 26. o.

állami hatalom gyakorlóinak kijelölése, hatásköreik tisztázása stb.) kapcsolódnak, azaz magának az államnak a jogát. Ezzel ellentétben formális szempontból az alkotmányt a jogi hierarchiában elfoglalt helyzetével lehet meghatározni.³⁰ Az alkotmány funkcióit elemezve a szerzők azonban tovább lépnek, feladják a korábban még meghatározó, kizárólagos jogászi nézőpontot. Véleményük szerint különbséget kell tenni az alkotmány jogi és politikai funkciói között. Jogi szempontból az alkotmány egyrésről az egész jogi rend érvényességének alapjául szolgál, megállapítja az állami szervek helyét a jogrendben és így rendelkezik az egyéni akaratok állami beszámíthatóságáról, valamint deklarálja a jogrend alapvető elveit.³¹ Politikai nézőpontból négy különböző funkció kapcsolható az alkotmányhoz. Az alkotmány rendelkezik a hatalom átruházásáról és gyakorlásának kérdéseiről, valamint a kormányzat legitimitásának legfontosabb alapját jelenti. E két fő politikai funkció mellett egyes esetekben az alkotmány olyan, a társadalom és politikai szféra által is egyaránt elfogadott közös nevezőként szolgálhat, ami jelentősen megkönnyítheti az egyes politikai viták megoldását, és így elősegítheti a politikai egyensúly megőrzését. Mindezek mellett az alkotmány a nemzeti integráció egyik elemeként is felfogható, mivel az általa biztosított egyenlő jogok és garanciák jelentős szerepet tölthetnek be a – különféle szociológiai háttérrel rendelkező – állampolgárok politikai egyesítésében.³²

³⁰ Ld. részletesen HAMON-TROPER, i. m. 17-25. o.

³¹ I. m. 44. és köv. o.

³² Az alkotmány szerepéről az állampolgárok integrációjában ld. még RUDOLF SMEND „Az állam mint integráció” in TAKÁCS PÉTER (szerk.), i. m. 187-189. o. és ANDRÁS SAJÓ *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism* (Budapest: CEU Press 1999), 24-29. o.

II. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A NEMZETÁLLAMOK VISZONYA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉSTERVEZETRE (JOGI ÉS SZOCIOLÓGIAI ASPEKTUSOK)

Ahhoz, hogy közelebb jussunk a címben felvetett kérdés megválaszolásához a tanulmány első részében kimunkált elméleti keret alapján elsőként a nemzetállam jogi oldala előbbiekben meghatározott alapelemeinek – szuverenitás és alkotmány – vizsgálatára van szükség. Ezután érdemes második lépésként a nemzet problematikáját az európai viszony- és összefüggésrendszerben áttekinteni.

1. Szuverenitás és alkotmány – európai szemszögből

a. A szuverenitás kérdése – a hatáskörök szempontjából

A tanulmány első része bemutatta, hogy Kelsen szerint a szuverenitás fogalma a 20. században egy olyan jog- és államelméleti viszonyfogalommá alakult át, amely a benne foglalt hatáskörök segítségével az önálló államiság – a nemzetközi viszonyok fejlődésével és a különféle államkapcsolatok megjelenésével egyes határesetekben bizonytalanná váló – kereteit határozza meg. Ez azt jelzi, hogy a szuverenitás problematikájának bizonyos aspektusaihoz az alkotmányokban és egyéb alapidokumentumokban lefektetett állami hatáskörök vizsgálata vezethet közelebb. Ez implicite akár össze is kapcsolhatja a tanulmány által vizsgált jogi természetű jelenségeket: a szuverenitás kérdését és az alkotmány problematikáját. A jobb és könnyebb áttekinthetőség érdekében e probléma tanulmányozásánál azonban meg kell változtatni a vizsgálódás nézőpontját és hangsúlyait. Célszerűbbnek tűnik a hatáskörök kérdését az európai integráció alapszerződéseinek irányából megközelíteni, nem pedig általában vizsgálni a szuverenitás és a hatáskörök kérdését az európai integráció folyamatában.

Az 1952 után fokozatosan stabil jogi keretet nyerő európai integrációs folyamat által létrehozott „Európai Közösség”³³ hatásköreinek fejlődése két, egymástól alapvetően elkülönülő szakaszra bontható. A fejlődés első szakasza az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római szerződéstől az Európai Konvent által az Európai Alkotmány létrehozásáról rendelkező szerződéstervezet végleges megszövegezéséig tart. A második szakasz a végleges tervezet megjelenésétől, illetve a tagállamok ratifikálási eljárásaitól vette kezdetét. Az európai alkotmánytervezet alapjaiban átalakította a hatáskörök rendszerét – ahogy azt e későbbiekben részletesen látni fogjuk – és ezáltal határozottan kijelölte az „Európai Közösség” fejlődésének további irányát. E fordulat jelentőségének megértéséhez azonban részletesebben meg kell vizsgálni a fejlődés első szakaszát is, és utána lehet az alkotmányos szerződéstervezet hatásköri rendszerének bemutatására rátérni.

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról rendelkező Római szerződés egyáltalán nem szabályozza explicit módon a Közösség hatásköreit. A 3. paragrafus tartalmazta – meglehetősen heterogén módon és egyes esetekben az általánosság különböző szintjein megfogalmazva – a közösség tevékenységeinek felsorolását. Ebben a listában már részben megjelennek azok a közösségi politikák is, amelyek a későbbi fejlődés során a Közösség kifejezett hatásköreinek alapjait fogják képezni. Ez a struktúra, amely nem kíván precíz és cizellált hatásköri rendszert felépíteni, nyilvánvalóan a szerződés által létrehozott államkapcsolat „kormányközi” – azaz a tagállamok szuverenitását a legteljesebb mértékben tiszteletben tartó – politikai alapokon létrejövő jellegét tükrözi, ellentétben a Tanácsban kezdettől jelenlévő minősített többségi döntési mechanizmussal, ami szupranacionális fejlődés lehetőségét rejtette magában. Az alapvetően „kormányközi” szemléletet tükröző megközelítés, ami nem vállalkozott a hatáskörök kimerítő, kifejezett felsorolására és így egy csiszolt rendszer felépítésére, alapjaiban meghatározta az EGK, majd az EK hatásköreinek

³³ A továbbiakban ezt a kifejezést használom az európai integráció által fokozatosan kiépített jogi entitás legáltalánosabb megnevezésére azokban az esetekben, amikor nem szükséges az érintett alapszerződések pontos megnevezése.

struktúráját. Ez a hatásköri rendszer a 2001-ben aláírt Nizzai Szerződéssel ért el a teljes kiteljesedéshez. Természetesen e közel fél évszázad alatt az EGK, illetve a későbbiekben az EK, jelentős változásokon ment keresztül, mind jogi, mind politikai értelemben, de a hatáskörök rendszerének alapstruktúrája változatlan maradt.

A Nizzai Szerződés által kialakított hatásköri rendszert – amely az előbbieken említett „kormányközi” megfontolásokat tükröző megközelítés igen fejlett formája – a következőképpen lehet röviden bemutatni.³⁴ A szerződés a 3. cikkben sorolja fel a Közösség tevékenységének azokat az elemeit, amelyeket a Közösségnek meg kell valósítania a 2. cikkben megjelölt célok elérése érdekében. Ezek között a tevékenységek között találhatóak meg a Közösség hatáskörei is, azonban semmi sem különbözteti meg őket kifejezetten a többi, nem hatásköri jellegű közösségi tevékenységtől. Az 5. cikkben megjelenik a kizárólagos hatáskör kifejezés, a szubszidiaritás alapelve – amely a nem kizárólagos hatáskörbe tartozó területeken szabályozza a közösségi cselekvés lehetőségeit –, valamint e cikkely utal arra, hogy ezek a hatáskörök a tagállamok átruházó aktusa folytán kerültek a Közösség hatásköreibe. Minden bizonnyal ez a paragrafus a legfontosabb a hatáskörök elemzésének szempontjából. Azonban sem a 3., sem az 5. cikk nem ad pontos és könnyen áttekinthető képet arról, hogy valójában meddig terjednek a Közösség hatáskörei, és melyek is azok pontosan. Ezt a bizonytalan helyzetet a jogirodalom próbálta meg tisztázni, és a jelenlegi *communis opinio doctorum* szerint

- (i) a belső piac megvalósítása,
- (ii) a közös kereskedelempolitika,
- (iii) a versenypolitika,
- (iv) a közös mezőgazdasági és halászati politika és
- (v) a közös közlekedési politika

tartozik a Közösség kizárólagos hatáskörébe.³⁵ Ezek szerint a többi területen a Közösség a szubszidiaritás elve alapján cselekedhet abban az esetben, ha egy meghatározott célt hatékonyabban lehet közösségi szinten megvalósítani, mint tagállami keretek között.

³⁴ *Official Journal of the European Communities* 24.12.2002. C 325/33-154

³⁵ Vö.: CRAIG-DA BURCA *EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2002), 133-135. o.

Áttekintve a hatásköröknek e rendszerét, meg lehet állapítani, hogy a Közösség alapvetően gazdasági jellegét és finalitását (tehát alapvetően gazdasági célzatát) állítja előtérbe, és így alapvetően teleologikus alapon (a Közösség céljaiból kiindulva) állapítja meg a kizárólagos és egyéb hatásköröket. Ezt a rendszert egészíti ki a szerződés 308. szakasza, amely az „implied powers”³⁶ doktrína klasszikus nemzetközi jogi megfogalmazását követve rendelkezik arról, hogy a szerződés céljainak elérése érdekében – amennyiben szükséges – a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és a Parlamenttel való konzultáció után, egyhangú döntéssel meghozhatja a szükséges intézkedéseket. E szakasz értelmezése vezetett többek között a közösségi szintű környezetjogi normák megjelenéséhez.³⁷ Így épült fel az Európai Közösség hatásköreinek rendszere, amelynek struktúrája alapjaiban gazdasági jellegű célorientáltságot illetve kormányközi megfontolásokat tükrözött.

Az előbbieken bemutatott hatásköri rendszert számtalan kritika érte homályossága és nehéz értelmezhetősége miatt, ezért nem meglepő, hogy a Konvent céljai közé emelte egy egyszerűbb és áttekinthetőbb rendszer megalkotását. E célkitűzés jegyében az Európai Alkotmány létrehozásáról rendelkező szerződéstervezet az I. részben külön címet (III. cím) szentel az Unió hatásköreinek.³⁸ A III. cím kilenc cikkben szabályozza a hatásköri kérdéseket, és ez már önmagában mennyiségi növekedést jelent az előző szabályozási rendszer három paragrafusával összehasonlítva.

Vajon ez a mennyiségi változás együtt járt-e olyan minőségi változásokkal, amelyek alapjaiban formálták át a hatásköri rendszer belső logikáját? Erre a kérdésre az előbbieken említett kilenc cikk elemzése adhat választ. A hatáskörökre vonatkozó alapelvek között az alkotmánytervezet jelzi, hogy a hatáskörök elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó, valamint megállapítja a szubszidiaritás és az arányosság elvének kötelező alkalmazását

³⁶ NGUYEN QUOC DINH – PATRICK DAILLER – ALAIN PELLET – KOVÁCS PÉTER *Nemzetközi Közjog* (Budapest: Osiris 1998), 291. és köv. o.

³⁷ Vö.: BÁNDI GYULA *Környezetjog* (Budapest: Osiris 2000), 357-370. o.

³⁸ *Szerződéstervezet Egy Európai Alkotmány Létrehozásáról* – 2003. július 18. – (Luxemburg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala 2004), 15-19. o.

hatásköri kérdések tekintetében.³⁹ Kiegészítésként az alkotmánytervezet arra is utal, hogy az Unió fellépése nem terjedhet túl az alkotmány célkitűzésein.⁴⁰ Ezek a rendelkezések alapvetően nem különböznek a Római Szerződés által létrehozott rendszertől.⁴¹

Az alkotmányos szerződéstervezet 11. cikke az alapító szerződések szemléletétől jelentősen eltérő rendelkezéseket tartalmaz, az alkotmányozók ebben a paragrafusban részletezik a hatáskörök különféle típusait. Alapvetően két nagy csoport: a kizárólagos és a megosztott hatáskörök között tesz különbséget a szerződéstervezet. Olyan területeken, ahol az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, csak az Unió alkothat kötelező érvényű jogszabályokat, a tagállamok pedig csak az Unió kifejezett felhatalmazása alapján vagy a végrehajtás érdekében tehetnek intézkedéseket.⁴² Ezzel ellentétben a megosztott hatáskörökbe tartozó területeken a tagállamok is alkothatnak jogszabályokat abban az esetben, ha az Unió hatáskörét valamilyen mértékben nem gyakorolta, vagy annak gyakorlásáról lemondott.⁴³ Ezt a megkülönböztetést a korábbi rendszer nem ismerte, az EK szerződésben csak a kizárólagos hatáskörök létezését jelezték, megosztott hatáskörök létezésére az 5. cikk kifejezetten nem utalt.⁴⁴ A következő két cikk részletesen felsorolja a kizárólagos és megosztott hatásköröket. Az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik:

³⁹ 9. cikk (1)

⁴⁰ 9. cikk (4) a célokról ld. részletesen I-6. cikk

⁴¹ Vö.: Article 5 in *Official Journal of the European Communities* 24.12.2002. C 325/33-184 41-42. o.

⁴² 11. cikk (1)

⁴³ 11. cikk (2)

⁴⁴ Érdekes kérdést vet fel a 9. cikk 3. bekezdésének és az előbbi jogszabályhelynek a viszonya. Ugyanis a két rendelkezés bizonyos szempontból ellentétbe is kerülhet egymással azért, mert a 9. cikk 3. bekezdése a szubsidiaritás elvét rendeli alkalmazni minden olyan esetre, ami nem tartozik a kizárólagos hatáskörökbe, így a megosztott hatáskörökre is. Ezzel ellentétben az előbbieken bemutatott 11. cikk 2. bekezdése arra a szintre korlátozza a tagállami hatáskör gyakorlását, amilyen mértékben az Unió nem gyakorolta azt, és így egyes esetekben kifejezetten nem teszi lehetővé a szubsidiaritás, előzőekben deklarált, alapelvének általános érvényesülését. Ezt az inkohereanciát nyilvánvalóan a bírósági joggyakorlat fogja tisztázni, amennyiben erre szükség lesz.

- (i) az euro-övezet monetáris politikája,
- (ii) a közös kereskedelempolitika,
- (iii) a vámunió,
- (iv) a közös halászati politika valamint
- (v) a hatáskörébe tartozó nemzetközi megállapodások megkötése.⁴⁵

Az alkotmánytervezet 12 megosztott hatáskört ismer el, amelyek a következők: belső piac; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége; mezőgazdaság és halászat, kivéve tengeri biológiai erőforrások megőrzését; közlekedés; energia; a szociálpolitika alkotmányos vonatkozásai; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; környezet; fogyasztóvédelem; közegészségügy egyes vonatkozásai; a kutatás és a technológiafejlesztés egyes vetületei; valamint a fejlesztési és humanitárius segélyezés bizonyos területei.⁴⁶ Ez a felsorolás alapjaiban a Római Szerződés 3. cikkében felsorolt tevékenységekre támaszkodik, és ezek közül, a megosztott hatáskörök szintjére emelve, több rendelkezés közjogi státuszát jelentősen megerősíti.

A 16. cikk az ún. támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések köréről rendelkezik, ami szintén új kategória az „Európai Közösség” közjogában. Ezek az intézkedések az ipar; az emberi egészség védelme; az oktatás, szakképzés, ifjúság és sport; a kultúra, valamint a polgári védelem területére terjedhetnek ki.⁴⁷ E rendelkezésnek megtalálhatóak ugyan bizonyos előképei a Római Szerződésben, azonban alapvető problémát jelenthet a megfogalmazás bizonytalansága, illetve a fogalmak általánosságának magas foka. Az utolsó cikkelyben található a Római Szerződés elemzésénél már említett „implied powers” klauzula, amely gyakorlatilag megegyezik korábbi formájával.⁴⁸

Következő lépésként a két szabályozási szisztémát kell összehasonlítani. Azt könnyen meg lehet állapítani, hogy az alkotmánytervezet rendszere jóval összetettebb és cizelláltabb, mint a Római Szerződés szabályozása. Továbbá az is megállapítható, hogy az Unió

⁴⁵ 12. cikk (1)-(2)

⁴⁶ 13. cikk (2)-(4)

⁴⁷ 16. cikk (2)

⁴⁸ 17. cikk (1)

hatáskörei, a szabályozás újrastrukturálása után bővültek, egyrészt az egyértelmű megfogalmazások eloszlattak bizonyos homályosabb pontokat és ezáltal konkrétabbá, valamint pontosan megragadhatóvá tették magát az egész hatásköri rendszert, másrészt pedig az egyes szabályozási területek is kibővültek, amire jó példa a megosztott hatáskörök nagy száma, ahol az Unió saját, független és önálló aktusával egy szabályozandó terület jelentős részét gyakorlatilag kizárólagos hatáskörébe emelheti. Ez mindenképpen jelentős változás, amit értékelni lehet, sőt értékelni kell a szuverenitás szempontjából.

Az Unió hatásköreinek ilyen fokú kiterjedése nyilvánvalóan a tagállamok szuverenitását csökkenti. Ez a szuverenitás-csökkenés azonban nem feltétlenül jelenti az önálló államiság megszűnését, mivel továbbra is a tagállamok hatáskörében maradnak azok a jogosultságok, amelyeket a belső és külső – vagy államjogi és nemzetközi jogi – szuverenitás magjának, és így az önálló államisághoz kapcsolódó, alapvető fontosságú jogosultságoknak tekint a jogirodalom. A tagállamok megőrzik jogalkotási jogosultságaik jelentősebb részét, valamint a közigazgatás irányításának jogát is, és nem veszítik el nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó jogosítványukat sem.⁴⁹ Az Unió hatáskörök fokozatos kiterjedése újabb és újabb szabályozási területek felé, illetve egy cizellált és részletes hatásköri rendszer kiépülése – ami alapvetően a szövetségi államok hatásköri szabályaira hasonlít inkább, mint az államszövetségeket létrehozó szerződések⁵⁰ – mindenképpen a tagállami szuverenitás további korlátozása, valamint nyomás alá helyezése felé mutat, de még nem veszélyezteti a tagállamok önállóságának legalapvetőbb közjogi alapjait. Ilyen értelemben inkább csak egy tendenciát jelez az alkotmányos szerződéstervezet hatásköri rendszere. Ez a tendencia azonban, ha iránya alapvetően nem változik, hosszabb vagy rövidebb távon akár egy európai szövetségi állam kiépüléséhez is elvezethet.

⁴⁹ Vö.: Kelsen, i. m. 610. és köv. o.

⁵⁰ E kérdés részletesebb bemutatását ld. a szerzőtől „Adalékok az államkapcsolatok elméleti kérdéseiről” *Valóság* 2004/1. 15–28. o.

b. Az alkotmány

Fontos kérdés, hogy vajon az Európai Alkotmányról rendelkező szerződéstervezet megjelenése és jövődő ratifikálása mennyiben változtatta meg az európai közjog alapstruktúráját. Az alkotmánytervezet megjelenése előtt az „Európai Közösség” meglehetősen bonyolult alapszerződési struktúrával rendelkezett, és e bonyolult rendszert megalapozottan lehetett támadni komplexitása és nehezen áttekinthető jellege miatt. Külön nehézséget okozott az Európai Unióról alapjaiban politikai finalitással rendelkező – politikai célok megvalósítását kitűző – Maastrichti Szerződés és másik három, inkább gazdasági jellegű, szerződés – ESZAK, EGK és Euratom szerződés – viszonyának tisztázása. Ezt a kérdést a tagállamok és a jogirodalom a „három pillér” fogalmának kimunkálásával próbálta tisztázni. A „három pilléres” alapstruktúra megkísérelte az „Európai Közösség” szupranacionális és kormányközi alapokon működő különféle tevékenységi területeit egy közös egységbe integrálni. E három pillér sikeresen foglalta egységes szerkezetbe az „Európai Közösség” mind céljaiban, mind eszközrendszerében meglehetősen heterogén alapszerződéseit, és az ESZAK szerződés 2002-es megszűnésével a rendszer bizonyos mértékben még tovább egyszerűsödött.

Az alkotmánytervezet megjelenése alapjaiban változtatta meg az „Európai Közösség” közjogi struktúráját, ami eddig a pontig kormányközi alapokon épült ki – bár egyes területeken, mint például az egységes piac megvalósítása nyilvánvaló szupranacionális jelleget kapott – és így leginkább egy „klasszikus” államszövetség berendezkedéséhez állt közelebb. Jellinek, illetve az államelméleti és közjogi irodalom legnagyobb része egyet ért abban, hogy alkotmánnyal csak államok rendelkezhetnek. Így az alkotmánytervezet megjelenése fokozott intenzitással veti fel egy európai szövetségi állam kialakulásának kérdését. Az biztosan megállapítható, hogy tartalmát tekintve ez a szerződéstervezet egy valódi alkotmányt takar, mivel egyrészt kidolgozott és „Európa-specifikus” alapjogi katalógust tartalmaz,⁵¹ másrészt pedig részletesen

⁵¹ II. rész, I-VII. cím

rendelkezik az Unió közjogi berendezkedéséről. A záró rendelkezések között megtalálható a Jellinek által az alkotmányok specifikumaként meghatározott, fokozott formális jogerőre vonatkozó rendelkezés is, ez a szakasz egy bonyolult eljárás lebonyolítása után teszi lehetővé az alkotmány módosítását, amihez a tagállamok közös megegyezését, azaz egyhangú döntést írja elő.⁵² Ezek szerint bár az alkotmányozók alapvetően szerződéstervezetnek nevezik a dokumentumot, valójában egy valódi alkotmányt alkottak. Ebből az következik, hogy az alkotmánytervezet életbelépése, aminek pontos időpontja a ratifikációs eljárások bizonytalansága miatt a tanulmány készítésének időpontjában még nem határozható meg pontosan, az „Európai Közösség” közjogi struktúrájának fejlődését – összhangban a hatásköri rendszer elemzése során megállapított konklúziókkal – a szövetségi állam kereteinek kialakulása felé indítja el. Ez az erőteljes közjogi fejlődés pedig talán elvezethet egy európai szövetségi állam kialakulásához, ahol a tagállamok önállósága alapvető változásokon mehet majd keresztül.

2. A nemzetek és Európa

A nemzetállam bizonyos, a jelen tanulmány szempontjából hasznosnak ítélt, jogi dimenzióinak vizsgálata és egyes elkerülhetetlen konklúziók megállapítása után a nemzetállam szociológiai vetülete, a nemzet felé kell fordulnunk. Ezt a kérdést is érdemes európai nézőpontból, az „európai nemzet” problematikájának irányából megközelíteni. Vajon létezik-e „európai nemzet”, létezik-e közös európai identitás, egyáltalán léteznek-e Európaiak, tehetjük fel a kérdést.⁵³ Ez a kérdés nyilvánvalóan egyike korunk egyik legfontosabb európai problémájának, és olyan összetett részproblémákat rejtethet magában, amelyeknek még csak a jelzésére sem vállalkozhat e tanulmány.⁵⁴ Kizárólag csak azt jelezhetjük,

⁵² IV-7. Cikk

⁵³ Vö.: CLAIRE DEMESMAY „Les Européens existent-ils?” *Politique Etrangère* 3-4/2003 773-787. o.

⁵⁴ A kérdéskör egyes aspektusainak elemzését ld. TELLÉR GYULA „Európa fényben-homályban”, LÁNCZI ANDRÁS „Nemzetek és Európa – Az identitás

hogy az „európai nemzet” ezen kérdése korántsem rejt magában még annyira egyértelmű konklúziókat sem, mint az „Európai Közösség” jogi dimenzióinak elemzése. Az például nyilvánvaló, hogy a Max Weber által a nemzeti lét szempontjából alapvetőnek tekintett közös nyelv nem létezik Európában.⁵⁵ Ugyanakkor Max Weber jelzi a közös történelmi tapasztalatok fontosságát az identitás kialakulásában, és e kérdés megítélése már közel sem olyan egyértelmű és világos, mint a közös nyelv kérdése. Vajon létezik-e olyan közös európai kultúra, amely közös történelmi emlékezet alapjául szolgálhat? Felfedezhető-e valamilyen európai kulturális közös nevező a sokszínű Európa különféle nemzetei között? A közös európai kulturális örökség alapja lehet többek között a keresztény vallás, a római jog, a racionalizmus, az ipari civilizáció és a piacgazdaság rendszere, valamint a különféle nemzetek között folyamatosan létező és töretlen kölcsönhatás.⁵⁶ De az absztrakció más szintjeit tekintve (például a nyugat-európai és a kelet-közép-európai nemzetek nemzettudatának fejlődését egybevetve, vagy az ezt részben tükröző nemzeti irodalmakat vizsgálva) nem könnyű hasonló, közös kulturális nevezőket találni. Ezek az előbbieken kizárólag csak felvillantott kérdések azt mutatják, hogy igen nehéz bármilyen általános érvényű és megalapozott állítást megfogalmazni az európai identitás tekintetében. Napjainkban leginkább még csak az ezzel kapcsolatos kérdések megfogalmazására van lehetőség.

Az „Európai Közösségbe” integrálódó nemzetállamok szempontjából ez azt jelenti, hogy az európai nemzetek létét még nem befolyásolja egy egységes európai nemzet közeljövőben várható megjelenése. Számptalan közös pont létezik az európai nemzetek kultúrájában, illetve önazonosság-tudatában, de úgy tűnik, hogy ezek önmagukban most még nem elegendőek egy magasabb szintű, az amerikaihoz hasonló, európai nemzeti identitás kialakulásához. Az már egy másik kérdés, hogy a gazdasági, jogi és politikai egységesülés jelentős előrehaladása mennyire lehet képes

problémája” és TÖKÉCZKI LÁSZLÓ „A nemzetek és Európa” *Nagyvilág* 2004/8. 671-688. o.

⁵⁵ Vö.: IV-10. cikk a szerződéstervezetben.

⁵⁶ TELLÉR, i. m. (2004), 671. o.

befolyásolni egy ilyen egységes európai nemzettudat fokozatos kialakulását. Napjainkban ezt a kérdését még nem lehet megválaszolni. Leginkább azért nem, mert ezek a folyamatok még csak mostanában váltak láthatóvá, és így még számtalan alapvető információ hiányzik elemzésükhöz. Annak kijelentését azonban meg lehet kockáztatni, hogy olyan – gazdasági, politikai és jogi – folyamatok kezdődtek meg a 20. század utolsó évtizedében, amelyek minden bizonnyal komoly hatást gyakorolhatnak az európai nemzettudat formálódására a távolabbi jövőben.

III. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fenti elemzések tanulsága az, hogy az Európai Unió napjainkban kialakuló szupranacionális jogrendje jelentős hatást gyakorol a nemzetállam hagyományos koncepciójára. Az alkotmánytervezet új hatásköri rendszere, illetve magának egy alkotmánynak a megjelenése az európai közjog eddigi, három pillérre alapított, alapvetően kormányközi alapon kiépülő rendszerében mind azt jelzik, hogy valami változóban van az „Európai Közösség” és az európai nemzetállamok viszonyában. Ez a változás – az eddigi elemzés azt mutatta – leginkább a nemzetállam jogi dimenzióit érinti, helyezi nyomás alá. Ezzel ellentétben a nemzetállam szociológiai dimenziójánál, a nemzetnél már nem lehetséges ilyen egyértelmű következtetéseket megfogalmazni.

Felvetődik az a kérdés, hogy a kutatások fényében vajon hogyan lehet a címben feltett kérdésre válaszolni. Úgy tűnik, hogy a hagyományos nemzetállam-koncepció – korlátlan szuverenitás, jogi és politikai függetlenség – jogi szempontból nem lesz sokáig fenntartható az európai közjog jelenleg formálódó jogi keretei között. Erre utal az alkotmány megjelenése, valamint a hatásköri rendszer újrastrukturálódása és jelentős bővülése. Ez a közjogi természetű átalakulás nem jelenti feltétlenül egyúttal az európai nemzetek egy átfogó európai nemzetbe történő összeolvadását, mivel egyelőre még nem fedezhetőek fel az egységes európai nemzet kialakulásának első jelei – kivéve talán az európai bürokráciában dolgozó eurokratákat. Ez pedig azt jelentheti, hogy

amennyiben maguk a nemzetek mint közösségi entitások érintetlenek maradnak vagy érintetlenségüket megőrzik, bizonyára lehetőséget fognak találni közösségi együttélésük stabil jogi keretének, az államiságnak a megőrzésére is. Ez megtörténhet akár a nemzetállam hagyományos jogi kereteinek a korszak igényeit és magát a történelmi *hic et nunc*-ot szem előtt tartó átdolgozásával is.

SZERZŐK

Arató Krisztina	politológus, egyetemi docens, ELTE ÁJK, Politikatudományi Intézet
Bándi Gyula	jogász, tanszékvezető egyetemi tanár, dékán, PPKE JÁK, Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszék
Fekete Balázs	jogász, egyetemi tanársegéd, PPKE JÁK, Jogbölcséleti Tanszék
Frivaldszky János	politológus, jogfilozófus, egyetemi docens, PPKE JÁK, Jogbölcséleti Tanszék
Gordos Árpád	EU szakértő, főtanácsadó, Európai Ügyek Hivatala
Győri Enikő	EU szakértő, főtanácsadó, Magyar Országgyűlés
Kardos Gábor	jogász, tanszékvezető egyetemi docens, ELTE ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék
Laczkóné Tuka Ágnes	politológus, tanszékvezető egyetemi docens, PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszéke
Navracsics Tibor	politológus, egyetemi docens, ELTE ÁJK, Politikatudományi Intézet
Ódor Bálint	EU szakértő, osztályvezető, Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala
Paczolay Péter	jogász, alkotmánybíró, egyetemi tanár, SZTE ÁJTK, Politológiai Tanszék
Sonnevend Pál	jogász, egyetemi docens, ELTE ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék
Soós Edit	politológus, egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

OCIPE Magyarország
c/o PPKE JÁK
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.
E-mail: info@ocipe.hu
Felelős kiadó / Nemeshegyi Péter SJ
Készítette / ROBINCO Kft., Budapest
ISBN 978-963-06-1680-5
ISSN 1589-4584