

Szubszidiaritás önállóság európai módon

Szováti Szabolcs
IV. éves joghallgató

Tartalomjegyzék

1. A szubszidiaritás fogalma	3
2. Út a szubszidiaritáshoz	3
2.1. Az elv csírái	3
2.2. Az európai integráció mentén	4
3. Maastricht után	5
3.1. Kísérletek a fogalom tisztázására	5
3.2. A Közösség határozathozatali eljárásának megkérdőjelezése	6
4. A szubszidiaritás az európai jogban	7
4.1. A szubszidiaritás tételesjogi megfogalmazása	7
4.2. Az elv megsértésének jogkövetkezményei	8
5. A szubszidiaritás jövője	9
1. számú melléklet	10
2. számú melléklet	11
Felhasznált Irodalom	12

1. A szubszidiaritás fogalma

A fent említett kifejezés nem szerepel egyetlen lexikonban sem. Újabb fogalommal van tehát dolgunk, amelyet körül kell írunk ahhoz, hogy megértsük. Egyesek szerint kerülnünk kell az idegen kifejezések - szinte azonos formában való - átvételét, mások szerint azonban az állandó fordítások ferdítéseké válhatnak. Ez már csak így van a - már minket is érintő - európai integrációnál: sok a bábeli zűrzavar. Szükségesnek látszik éppen ezért a szubszidiaritás misztikus burkát áttörve magyarázatot adni annak jelentésére, kialakulására és céljára, amelyeknek okán létrehozták.

A fogalmi zavar sajnos nem tűnt el a Maastrichti Szerződés hatályba lépésével sem, amely tulajdonképpen magát a fogalmat papírra vetette. Így tehát nem csoda, hogy a szakirodalom sem egységes a szubszidiaritás hallatán: “csak abban van egyetértés, hogy fogalmát illetően nincs egyetértés”. Ennek oka, hogy a Maastrichti Szerződés a politikusok “gyermeké”, melyben a fogalmak jogilag nem kidolgozottak.

A glasgow-i Strathclyde egyetem professzora A. G. Tóth szerint a szubszidiaritás alapvetően idegen az EK jogától és ellentétben van az alapító szerződések logikájával, szerkezetével és szövegezésével, illetve az Európai Bíróság gyakorlatával. Véleménye szerint ezen elv bevezetése visszalépés az integráció folyamatában. Nemcsak, hogy nem segít a megoldandó problémáknál, de még a kivívott eredményeket is veszélyezteti.

Hein Kötz az elvvel kapcsolatban a következőket mondta a “Jogegységesítés hasznai, költségei, módszerei, céljai” című tanulmányában. A jogegységesítéssel kapcsolatban bizonyos szubszidiaritási, kiegészítő elv irányadó. A jogegységesítést azokon a területeken nem kell erőltetni, ahol a nemzetközi kereskedelmi forgalomban résztvevő kereskedők és intézetek által történő “decentralizált” szabályképzés kielégítő eredményekhez vezet. A jogegységesítésnek nem szabad olyan tárgykörök jogászai megdermedéséhez vezetnie, amelyeket nyitva kell hagyni a politikai megítélés számára, lévén, hogy azok megoldásának módozata a változó társadalom és gazdaságpolitika értékelésétől függ. Olyan területeken, ahol a jogpolitikának van szerepe, a mintatörvényt kell, mint jogegységesítési módszert előnyben részesíteni. Ott pedig, ahol a nemzetközi közjogi szerződésekre esik a választás, fokozott figyelmet kell szentelni egy olyan eljárás kialakítására, amely könnyített feltételek között ad módot a későbbi módosításra.

2. Út a szubszidiaritáshoz

2.1. Az elv csírái

Bár - mint azt majd később látni fogjuk - a szubszidiaritás Maastrichtban került megfogalmazásra, mégis története sokkal korábbi időkre mutat vissza. Egyesek már a

kálvinista egyházjog alapjaihoz tartozónak tartják, mások a római katolikus egyház XX. Századi enciklikáival hozzák összefüggésbe. Megint mások a német alkotmány, a Grundgesetz szellemiségében vélik felfedezni e fogalom megjelenését.

1931-ben XI. Piusz pápa a “Quadragesimo Anno” című enciklikájában központi elemként kezelte a szubszidiaritás elvét. Célja az volt, hogy a szubszidiaritás gondolatával a társadalmi rendet újjáépítse, amellyel a kötelezettségeivel túlterhelt államot kívánta leginkább tehermentesíteni. Meg kell azonban említenünk, hogy a fogalom akkori jelentése - szűken értelmezve - nem sok hasonlóságot mutat a mostanival.

XXIII. János pápa 1963-ban a “Pacem in Terris” című enciklikájában azt mondta: “a közhatóságok az állampolgárok, a családok és a közbeeső szerződések kapcsolatait és a köztük lévő egyensúlyt a szubszidiaritás elvének kell szabályozni”.

2.2. Az európai integráció mentén

A II. világháború előtt már jelen volt a szubszidiaritás eszméje, de még csak, mint társadalmi-filozófiai jelenség. Jogi kategóriává csak a II. világháborút követően válhatott. Itt kapcsolódik a fejlődésbe az európai integráció, amelynek történeti fejlődése dolgozta ki a mai értelemben vett és a dolgozat címében felidézett szubszidiaritást.

Tulajdonképpen már az 1951-es ESZAK és az 1958-as EGK Szerződésben fellelhető e fogalom csírája. Leginkább az irányelvekben vélhetjük felfedezni az eszmeiségét, melynek “csupán” a célhoz kötöttsége gyakorlatilag egyfajta szubszidiaritás kifejezője. Mások a közvetlen hatály intézményében is ennek az elvnek az érvényesülését vélik felfedezni.

Konkrétabban a 70-es évektől találkozhatunk a szubszidiaritással, mely akkor még, mint vita tárgya jelentkezett. Az 1975. június 26-án a Bizottság által a Tanács elé terjesztett “Report on European Union” - melyben a szervezet jövőjét firtatják -, az Uniónak három hatáskört vázoltak fel: kizárólagos, párhuzamos és potenciális. Ezen “uniós alkotmány” célja az volt, hogy megakadályozza a szervezet egyfajta szuperállammá válását: “a szubszidiaritás elvével összhangban az Unió csak azokért a szabályozási tárgyakért lesz felelős, amelyekkel a tagállamok már nem képesek hatékonyan foglalkozni”.

Maga a kifejezés - az 1977-es Mcdougall jelentés után - az 1984-es Európai Parlament egyezménytervezetében is megjelent. Kezdeményezője Altiero Spinelli volt, akinek tevékenysége oda vezetett, hogy az Európai Parlament által hozott két jelentés és két határozat (1990. július 12. és november 21.) a szubszidiaritás jegyében a Közösség egész hatásköri struktúráját megkérdőjelezte. Ezen kívül azt is elérte, hogy a szubszidiaritást, mint elvet a még tárgyalásban lévő - és később Maastrichti Szerződésként megismert - szerződésbe belevegyék. A “Spinelli-plan” tehát a

jogalkotási hatásköröknek a Közösség és a tagállamok közötti megosztásánál az egyensúlyt a szubszidiaritással kívánta biztosítani.

A Bizottság elnökeként Jaques Delors is érvelt a szubszidiaritás mellett: akkoriban a Thatcheri "neo-nemzeti" politika lecsillapítása érdekében került az érdeklődés középpontjába (Brügge 1988-89). Egyébként csak az utód John Major értette meg a doktrínában rejlő lehetőségek kihasználását. Major politikájával két jelentős eredményt ért el. Először is elérte, hogy az Egyesült Királyság a gazdasági-, pénzügyi- és szociális integráció irányával ellentétben bizonyos fenntartásokat fogalmazhasson meg, másodszer azt, hogy a delorsi fogalom bevezetésének elfogadásával egy olyan új lehetőség nyíljon meg számára, mellyel az eddigi kötődések egy részét megkérdőjelezhesse.

Említésre méltó Giscard d'Estaing állásfoglalása, mely az Európai Parlament két dokumentumában került rögzítésre (1990. június 22. és július 4.). Ezekből kiderül, hogy már csak kevés olyan kizárólagos hatásköre van a Közösségnek, amelyekbe a tagállamoknak nincsen beleszólása, a másik oldalon pedig a tagállamok "kezében" jelentős feladatok maradnak.

Látható a folyamat: a szubszidiaritás a 70-es évektől egyre konkrétabbá válik. A jelentéseken, döntéseken keresztül - azokban egyre jelentősebb szerepet játszva - eljut a Maastrichti Szerződésben való kodifikáláshoz.

3. Maastricht után

3.1. Kísérletek a fogalom tisztázására

Ahogy azt már említettem a hatályba lépés után sem csendesedtek el az új fogalom körüli viták. Így a Bizottság - látva azt, hogy tulajdonképpen ő maga hozta keringésbe ezt az elvét, és így az ezzel kapcsolatos veszélyt - több tanulmánnyal és projekttel próbálta a szubszidiaritás fogalmának körülírását, illetve határainak meghatározását. Ennek kapcsán született 1992. október 27-én a Tanácsnak és Parlamentnek a szubszidiaritással kapcsolatos tájékoztatás. Ebben a munkától elgyötört hivatalnokok fejezik ki nem értésüket azzal kapcsolatban, hogy ők és munkájuk áll a kritikák középpontjában. Ugyanitt bukkant fel először az a gondolat, miszerint az irányelvet - mint tipikusan a szubszidiaritásra jellemző intézményt - az érdeklődés középpontjába állítsák, és egyben az is, hogy a rendelet intézményéhez csak kivételesen forduljon a Közösség jogalkotása. Pescatore szerint ez a Közösség végrehajtó hatalmának szégyenteljes kapitulációjának tekinthető. A szubszidiaritás itt nem, mint hatásköröket szortírozó, hanem mint hatáskörök gyakorlását segítő alapelv a konkuráló hatáskörök tekintetében.

1993. október 25-én került elfogadásra az intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a szubszidiaritás elvének alkalmazását

szolgáló eljárás tekintetében. Ebben mindhárom szerv kötelezi magát arra, hogy a saját keretei között ellenőrzi: mind a jogi eszközök megválasztása, mind az ajánlott módszer tartalma megfelel-e a szubszidiaritás elvének.

A következő esemény 1993. december 11-12-én történt Edinburghban, ahol az Európai Tanács az ülésén egy összefoglaló tervezetet fogadott el a szubszidiaritás elvének felhasználásával kapcsolatban. Ez konkrétan egy formátlan irattömeg, melyben nem igazán derül ki az egyes kormányok és a Bizottság állásfoglalása. Tartalmilag ez a dokumentum nem tesz mást, mint az eddig is vitatott fogalmakat, kifejezéseket idézi fel. Ehhez kapcsolódik eljárásoknak új halmaza, ami arra szolgál, hogy ha a törvényhozás előterében nem-szubszidiárius megoldásra kerül sor, azt már csírájában fojtsák el. Erre Pescatore azt mondja: a Közösség így - a már Egységes Okmány által megkezdett - olyan irányban tett újabb lépést, amely a tárgyalások elodázásához vezet. E dokumentum tehát a szubszidiaritási elvet konkrét tartalommal akarta megtölteni (itt tulajdonképpen egymással összefüggésben nem álló dolgok és területek felsorolásáról van szó). Ez azonban azt bizonyítja, hogy a szubszidiaritás élharcosai közül egy sem volt képes arra, hogy egyetlen egy olyan lényeges problémakört említsen, melyet a szubszidiaritás következtében előnyösebb lenne a nemzetállami szintre utalni - legalábbis Pescatore szerint. A szubszidiaritás gyengéje mégis az lehet, hogy az elv bár megmutatja, hogy a Közösség mit ne tegyen, de semmi fajta garanciát nem ad arra vonatkozólag, hogy azt a tagállamok jobban oldják meg a saját szintükön, vagy egyáltalán tesznek-e valamit.

3.2. A Közösség határozathozatali eljárásának megkérdőjelezése

Ahol a szerződések a határozathozatal kapcsán a választás lehetőségét nyitvatartják, az ajánlás az irányelvvel szemben, az irányelv pedig a rendelettel szemben élvez előnyt. Más szóval az EGK Szerződés 189. §-ban létrehozott törvénykezési formákat - a hatásukat tekintve - fordított sorrendben hierarchizálja. Az irányelv, mint a szubszidiaritás ideális intézménye érvényesül a közvetlen hatállyal bíró rendelettel szemben. A probléma az, hogy az irányelvek érvényesülése - tagállami szinten - jelentős akadályokba ütközik:

- vagy egyáltalán nem, vagy csak késéssel helyezik át a nemzeti jogokba,
- csak részben alkalmazzák, vagy nem mindegyiket veszik figyelembe,
- alkalmatlan eszközökkel akarják érvényesíteni őket (törvény helyett közigazgatási utasítással),
- az átvétel során a tartalmát megmásítják,
- az eredete és célja az átvétel során eltítkolva marad,
- az átvételkor alkalmazott jogi aktus később megváltoztatásra vagy megsemmisítésre kerül.

Ezek alapján mondja Pescatore, hogy a szubszidiaritás támadása nyíltan az európai integráció szíve ellen irányul.

4. A szubszidiaritás az európai jogban

4.1. A szubszidiaritás tételes jogi megfogalmazása

A kormányközi konferencián, ahol a politikai unió létrehozásával kapcsolatban folytak viták, a vélt demokrácia- és legitimáció-hiányt - mások mellett - a szubszidiaritási elv bevezetésével próbálták áthidalni. A cél nem a decentralizáció, ami a hatáskörök újraelosztásával járna, hanem az ún. “nem-centralizáció”, ami a közösségi jogi szempontból az eddiginél mindenképpen szervezettebb jogképződést hoz majd. Ennek következményeképpen törölték el az EU Szerződésével az EGK Szerződés 130. § vonatkozó rendelkezését. Emellett sor került az általános szubszidiaritási elv kettős irányú bevezetésére: az Unió jogának és a Közösség jogának szintjén.

1. Unió jogaként az EU Szerződés B. Cikkelyének második mondata a következő szabályozást adta: az unió céljait - ahogy azt az EGK Szerződés 3b. Cikkelye meghatározta - a szubszidiaritás figyelembe vételével kell megvalósítani. Mivel az Uniónak céljai vannak és nem feladatai a hozzá kapcsolódó jogokkal, ezért a szubszidiaritási elv a második és harmadik pillér szempontjából jelentős, ahol a kormányközi együttműködés eleve garantált. Az EU Szerződés K.3. cikkely (2) bekezdés b) pontjában a “közös eszközök” megfogalmazásában találjuk uniójogi szempontból az egyetlen olyan szabályozást, amely a szubszidiaritási elvet papírra veti.
2. A szubszidiaritás közösségjogi szabályozása az EK 3b. Cikkelye már a probléma felvetődésekor két további - egyébként a szubszidiaritással szorosan összefüggő - elvet tartalmaz (1. sz. melléklet):

- az egyik az EK Szerződés 3b. Cikkelyének első mondata a már korábban a közösségi jogban érvényes elv, a szövetségi hatáskörök korlátozottságának alapelve, már kifejezetten és elsődleges jelleggel rögzítettett. Ez azt jelenti, hogy a Közösség már csak az EK Szerződés által rögzített célok és az ahhoz kapcsolt jogok tekintetében tevékenykedhet. Mivel ez az alapelv a hatásköri korlátozások szabályaként a tagállami hatáskörök védelmének feladatát látja el, mint az általános szubszidiaritás kifejeződéseként értelmezendő. Ez az elv az EK Szerződés 4. § 2. Bekezdése a szervi hatáskörökre is kiterjed. Egészében szólva a korlátozott felhatalmazás elveként is szokták nevezni.

- az EK Szerződés 3b. Cikkelyének harmadik mondata a másik elvet, az Arányosság alapelvét fogalmazza meg, amely közösségjogilag értelmezési alapként, illetve a jogszerűség kritériumaként funkcionál,

és a másodlagos jogforrásokhoz kapcsolódik. Azt a követelményt támasztja, hogy az utóbbiaknak a kérdéses szabályozással követett célok eléréséhez elegendők és alkalmasak legyenek. Ennek során, ha több módszer képezi a választás lehetőségét, akkor a kevésbé megterhelőt kell alkalmazni, tehát a fennálló terheléseknek arányosnak kell lenniük az elérni kívánt céllal. Így ezen elv három elemből áll össze: alkalmas, szükséges és megfelelő. Ezzel a három tulajdonsággal kell bírnia az arányos közösségi eszköznek. Ennyiben ez az elv - a szubszidiaritás mellett - a jogszerűség követelményének szolgálatában áll. Az arányossági alapelv alapvetően csak a Közösséget köti, mégis közvetve a tagállamokra is hatással van.

- Csupán az EK Szerződés 3b. Cikkelyének második mondatában kerül elő - a szűkebb értelemben vett - szubszidiaritás elve. Ennek értelmében a Közösség azokon a területeken, amely nem az ő kizárólagos hatásköréhez tartozik, csak akkor lehet tevékeny, ha a célok és azok megvalósítását szolgáló módszerek a tagállamok szintjén kielégítő módon nem megoldható, és ezért a közösségi szinten - e célok tekintetében - nagyobb hatás érhető el. A Maastrichti Szerződés kompromisszumot kötött a szükségesség és a hatékonyság között: egy közösségi eszköz csak akkor lehet "jobb", ha a tagállami szinten történő szabályozás nem kielégítő. Meg kell azonban említeni, hogy ennek eldöntése, vagy az ehhez szolgáló feltételek ezen törvényhelyen nem találhatók meg. Kérdéses marad, hogy ki ítéli meg, hogy a Közösség valóban jobb helyzetben van-e valamely jogalkotás előkészítéséhez, mint a tagállamok. A szubszidiaritás elve alapján kialakuló joggyakorlatnak ezért is bőven lehetnek igazságtalansági elemei.

4.2. Az elv megsértésének jogkövetkezményei

A szubszidiaritás törvényhelye nem telepít egyben cselekvési kötelezettséget a Közösség számára, arra az esetre, ha a tagállam nem képes megfelelően szabályozni, hiszen az csak egy kifejezett hatásköri normából fakadhat. Hasonló módon együttműködési- és segítségadási kötelezettségről sem beszélhetünk a Közösség és a tagállamok viszonyában. Nem ide sorolandók azonban azok a kooperációs-, konzultációs- és támogatási kötelezettségek, amelyek egyes politikai területeken jelentkeznek. Eljárásbeli kötelezettség sem olvasható ki az említett Cikkelyekből: egyes szervek nem kényszeríthetők bizonyos – a szubszidiaritás érvényesülését ellenőrző – eljárásokra.

Az ellenőrző szerepet az Európai Bíróság látja el: az EK Szerződés 173. Cikkelye alapján semmisségi panasszal a Bírósághoz lehet fordulni, ha a szubszidiaritás elve jogi aktus kibocsátásával megsérült, illetve mulasztási panasszal is, amikor is egy eszköz a szubszidiaritás alkalmazhatósága ellenére jogtalanul nem került alkalmazásra (2. Sz. melléklet). A gyakorlat szerint ilyen esetek leginkább környezetvédelmi és egészségügyi területeken fordulnak elő.

5. A szubszidiaritás jövője

A hatáskörök gyakorlásával Maastricht után már hangsúlyosan tekintettel kell lenni arra, hogy a szubszidiaritás elvéből az következik, hogy a nemzeti hatáskörök jelentik a főszabályt, a Közösség jogkörei pedig a kivételt.

Az elv jövőjét tekintve az Európai Bíróság aggodalmát fejezte ki: a szubszidiaritás elve az Európai Bíróságnak ad hatáskört arra, hogy a centrum és a periféria közötti hatásköröket újra kijelölje. Ez kimondottan politikai kérdés, és mint ilyen messze áll a Bíróságtól. A Bíróság ezen kívül annak a veszélynek is ki van téve, hogy esetenként tagállamok közötti politikai vitákba avatkozzon bele. Ez pedig – azon kívül, hogy szintén nem a Bíróság igazi feladatai közé tartozik – azért veszélyes, mert ami ma nemzeti szinten szabályozandó, lehet, hogy holnapra már a közösségi szinten volna “jó kezekben”.

A veszélyek tehát jelen vannak, ami egy ilyen nagy szervezet életbetartásánál tulajdonképpen nem furcsa jelenség. Az új elvhez fűzött remények beteljesüléséért azonban már nekünk is “drukkolnunk” kell, hiszen mi is az Európai Unióba tartunk.

1. számú melléklet

Római Szerződés

3b. cikkely

A Közösség a Szerződés által ráruházott hatáskörben és az abban meghatározott céloknak megfelelően jár el.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelveinek megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kellően megvalósítani, és ezek a célkitűzések a tervezett intézkedés nagyságrendje vagy hatása miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

A Közösség tevékenysége nem léphet túl azon, ami a Szerződés célkitűzéseinek megvalósításához szükséges.

4. cikkely

(1) A Közösségre bízott feladatokat a következő szervek valósítják meg:

- az Európai Parlament,
- a Tanács,
- a Bizottság,
- a Bíróság,
- a Számvevőszék.

Az egyes szervek a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörben járnak el.

(2) A Tanács és a Bizottság a tanácsadói feladattal megbízott Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Regionális Bizottság segíti munkájában.

2. számú melléklet

Római Szerződés

173. cikkely

A Bíróság felügyeli az Európai Parlament és a Tanács által együttesen elfogadott aktusok jogszerűségét, a Tanács, a Bizottság és az EKB aktusainak jogszerűségét, ha nem javaslatokról vagy állásfoglalásokról van szó, valamint az Európai Parlament aktusainak jogszerűségét, ha ezek harmadik személyre jogi következménnyel járnak.

Ennek megfelelően a Bíróság hatáskörébe tartozik valamely tagállam, a Tanács vagy a Bizottság által indított olyan kereseteknek az ügyében való ítékezés, amelyek alapja a hatáskör hiánya, a lényeges eljárási szabályok megsértése, a jelen Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó jogszabályok megsértése, vagy a hatalommal való visszaélés.

A Bíróság hatáskörébe tartozik az ítékezés ugyanezen feltételek mellett azokról az Európai Parlament és az EKB által indított keresetekről, amelyek hatáskörük védelmére irányulnak.

Ugyanezen feltételek mellett minden természetes vagy jogi személy keresetet indíthat az olyan döntések ellen, amelynek címzettje vagy amely közvetlenül és egyedileg érinti akkor is, ha azok rendeletként vagy más személynek címzett döntésként kerültek kibocsátásra.

Az e cikkelyre alapított kereseteket – az esettől függően – az intézkedés nyilvánosságra hozatalától, a kereset indítójával történő közlésétől, ennek hiányában az intézkedés tudomására jutásától számítva két hónapon belül kell benyújtani.

Felhasznált Irodalom

1. J. A. Frowein: Die Verfassung der EU aus der Sicht der Mitgliedstaaten
2. Peter M. Huber: Der Staatenverband der Europäischen Union
3. Pierre Pescatore: Mit Subsidiarität leben
4. Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció
(Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1997, Budapest)
5. Schweitzer/Hummer: Europarecht – Juristische Lernbücher 16
(Luchterland, 1996, Berlin)
6. Az Európai Közösségek jogszabályainak gyűjteménye (1–Alapintézmények)
(Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1991, Budapest)