

Jelige: „DONÁHODI”

**FÖDERALIZMUS EURÓPÁBAN? A LISSZABONI SZERZŐDÉST KÖVETŐ UNIÓS
JOGFEJLŐDÉS ÉRTELMEZÉSE A FÖDERALIZMUS ESZKÖZTÁRÁVAL**

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. A föderalizmusról általában	6
2.1. Duális föderalizmus mint „ <i>layer cake</i> ”. Kooperatív föderalizmus mint „ <i>marble cake</i> ”	9
2.2. Az Európai Unió mint föderális szervezet	13
3. Az Európai Unió „alkotmánya”	16
4. Hatáskörök megoszlása az Európai Unióban és az Amerikai Egyesült Államokban	20
4.1. Európai Unió – A Lisszaboni Szerződés.....	20
4.2. Amerikai Egyesült Államok hatásköreinek megoszlása és föderalizmus fejlődése	22
4.2.1. Marbury v. Madison (1803)	24
4.2.2. McCulloch v. Maryland (1819).....	25
4.2.3. Gibbons v. Ogden (1824).....	27
5. Európai Unió – Duális vagy kooperatív?	30
5.1. Az Unió kooperatív föderalizmusra emlékeztető ismertetőjegyei	30
5.1.1. Tagállami hatáskörök csökkenése és az EUMSZ 352. cikke	31
5.1.2. Kiegészítő hatáskörök és a szubszidiaritás.....	35
6. Konklúzió – A duális föderalizmus felé vezető út	38
Felhasznált irodalom	41
Jogesetek, vélemények	47
Egyéb források	48

Lezárás dátuma: 2014. október 28.

1. Bevezetés

E dolgozatot Robert Schütze sokat idézett és széles körben ismert „*From Dual to Cooperative Federalism*” című könyve ihlette. A kötet célja, hogy választ adjon az Európai Unió természetét vizsgáló közjogi kérdésekre, továbbá, hogy bemutassa a föderális jeleket mutató berendezkedésének állapotát, fejlődésének irányát és jövőjét. Nem lövöm le a csattanót azzal, ha kimondom, könyvének címe előre vetíti következtetéseit. Schütze művében az Uniót – az alkotmányjog szintjén – egy másik unióval hasonlítja össze: az Amerikai Egyesült Államokkal. Ahogyan az majd látható, az USA alkotmányfejlődése során a hatáskörök megoszlásának két főbb megközelítése alakult ki. Schütze szerint az EU az egyik típusú berendezkedésből – mely az Egyesült Államokra annak létrejöttékor volt jellemző – a másik típusú berendezkedés felé tart, amely párhuzamba állítható az USA fejlődéstörténetének egy későbbi szakaszával.¹

Sokak szerint a két unió nem hasonlítható össze, mivel az EU önmaga nem, mint állam jelenik meg a nemzetközi viszonyokban, továbbá nem föderáció. Ez az állítás csak megközelítés kérdése: egykor az Egyesült Államok sem jelentett kifejezetten föderális államot, annak mivolta sokáig tisztázatlan maradt. Több szerző jelen pillanatban az EU-ra, mint *sui generis* államszerű alakulatra tekint, ami nem sorolható be a konföderációs és föderális berendezkedésű államok közé.² Azonban amellett is lehet érvelni, hogy az Unió sokkal inkább az előbbi két típus között helyezkedik el, mint egy új alapokra épített, föderális és konföderációs elemekkel rendelkező szervezet.³

¹ Robert SCHÜTZE: *From Dual to Cooperative Federalism*. Oxford University Press, New York, 2009. 346.

² Yves MÉNY: *The Achievement of the Convention*. Journal of Democracy, Volume 14, Number 4, October 2003. 57.

<https://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v014/14.4meny.pdf>; Walter VAN GERVEN: *The European Union: A polity of states and peoples*. Standford University Press, Standford, 2005.; SZABÓ Marcel: *Az Európai Unió Nemzetközi Jogalanyisága és Jogi Természete*. In: DEBISSO Kinga, FEKETE Balázs, GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva, GYENEY Laura, HŐS Nikolett, LÁNCOS Petra Lea, LÁSZLÓ Áron Márk, MOLNÁR Tamás, PÜNKÖSTY András, REMETEI-FILEP Zsuzsanna, SZABÓ Marcel, SZILÁGYI Pál: *Uniók szakpolitikák*. Az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2014. 8.

³ Anand MENON & Martin SCHAIN: *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford University Press, New York, 2006. 63.; David MCKAY: *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford University Press, Oxford, 2001. 9.

Mégis, a két unió intézményei között több párhuzam is fellelhető. Az Európai Bizottság egy szövetségi állam kormányának, az Európai Parlament alsóházának, míg az Európai Unió Tanácsa felsőházának tekinthető.⁴ Az alsóházban a nép szimbolikus akarata, a felsőházban a tagállamok akaratának összessége érvényesül.⁵ Az Egyesült Államok törvényhozó szerve, a Kongresszus, két házra oszlik: Szenátusra és Képviselőházra. Előbbiben az egyes államokat képviselő szenátorok, míg utóbbiban a nép által választott képviselők vesznek részt.⁶

Véleményem szerint, Schütze elképzelésével szemben, az Unió fejlődése más irányba tart: mégpedig egy ellentétes, a duális megközelítés *sui generis* változata felé.⁷ A dolgozat célja annak részletes vizsgálata, hogy vajon az Európai Unióban az Egyesült Államok 1789-től 1932-ig⁸ tartó időszakában végbement, ahhoz hasonlatos duális föderációs berendezkedés van-e kialakulóban. Emellett a dolgozat azt is megvizsgálja, hogy vajon lehetséges-e az Európai Uniót föderális környezetben elhelyezni és párhuzamot vonni a világ legrégebb óta folyamatosan működő föderális államával.

A kérdések megválaszolásához át kell tekinteni az EU föderális jellemvonásait, továbbá, hogy az Európai Unió milyen szerződéses, vagy éppen alkotmányos alapokon nyugszik. Ehhez a 2007-ben aláírt, majd 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződést, illetve az Egyesült Államok létrejöttét követő legalapvetőbb Legfelsőbb Bírósági ítéleteket kell szemügyre venni. A fentiek fényében továbbá a föderális berendezkedésekre jellemző hatáskörmegosztás legfontosabb fajtáit, működésük elveit, majd az uniók szempontjából releváns, általános kérdéseket is át kell tekinteni.

⁴ Lásd: Simon HIX: *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan, London, 2005.

⁵ DEBISO, FEKETE, GELLÉRNÉ LUKÁCS, GYENEY, HŐS, LÁNCOS, LÁSZLÓ, MOLNÁR, PÜNKÖSTY, REMETEI-FILEP, SZABÓ, SZILÁGYI i. m. 9.

⁶ George ANASTAPLO: *The Constitution of 1787: A Commentary*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989. 26–38.; Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, I. cikk 1–3. §.

⁷ Ahogyan David McKay fogalmaz: „Az EU a föderális rendszerek egyik fajtájának tekinthető.” In: MCKAY: i.m. 8.

⁸ Florentina HARBO: *Towards a European Federation? The EU in the light of comparative federalism*. Nomos Politik, Berlin, 2004. 99.

Felmerülhet a kérdés, hogy az összehasonlítás szempontjából a világon létrejött számos föderáció közül miért éppen az Egyesült Államokra esett a választás.⁹ Ennek több oka is van: A föderalizmus főbb típusainak különböző korszaka volt megfigyelhető az állam történelme során, melyek kiválóan rámutatnak a dolgozatban vizsgált területekre.¹⁰ Továbbá a föderációkat érintő összehasonlító tanulmányok legfontosabb, legtöbbször hivatkozott állama.¹¹ Példája remekül mutatja, hogy az eleinte szinte csak egy tucatnyi tagállamból álló föderáció miképpen nőtte ki magát a legtartósabb, legrégebbi, és legismertebb föderációk egyikévé.¹² Alkotmányának kidolgozói hozták létre a föderalizmus modern formáját.¹³

⁹ Pl.: Németország, Svájc, Kanada, Oroszország, Ausztrália, Brazília, stb.

¹⁰ HARBO: i. m. 99–102.

¹¹ Uo. 17.

¹² R. Daniel KELEMEN, Anand MENON, Jonathan SLAPIN: *Wider and Deeper? Enlargement and Integration in the European Union*. 2011. 9.

<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1901962>

¹³ Gabriel A. ALMOND, G. Bingham POWELL, Jr., Kaare SRØM, Russel J. DALTON: *Összehasonlító politológia*. Harmadik, átdolgozott kiadás, Osiris kiadó, Budapest, 2006. 998.

2. A föderalizmusról általában

Az elmúlt évtizedekben az EU föderális környezetben való vizsgálatával több szerző is foglalkozott. Példaként Michael Burgess, J.H.H Weiler, Koen Lenaerts vagy Robert Schütze műveit lehetne említeni, melyekben egyöntetűen arra a következtetésre jutnak a szerzők, hogy föderális jeleket¹⁴ az EU felépítésében, működésében is fellelhet fedezni.¹⁵ Köteteikben rendszerint felmerül föderális rendszerekhez való hasonlítás lehetősége és annak kivitelezhetősége is.¹⁶

Ezt a kutatási területet a szakterminológia összehasonlító föderalizmusként ismeri, melynek tárgya a specifikus föderatív elemek egymáshoz való viszonyának vizsgálata.¹⁷ Ennek során az elemzés alá vont államok leginkább történelmi, politikai, és föderális-közjogi vonatkozásait veszik szemügyre.¹⁸ Bár az erre irányuló tanulmányok nem mind ugyanazt a rendszert alkalmazzák, a különböző szintek közötti hatáskörmegosztás mindegyikben központi szerepet kap.

Ahogy azt Antony Birch megjegyezte, magának a föderalizmusnak nincsen egységesen elfogadott definíciója. Minden egyes tanulmányban annak kutatója tölti meg e kifejezést tartalommal a kutatásának megfelelően.¹⁹ Ez persze nem jelenti azt, hogy a fogalomra vonatkozó elképzelések ne mozognának hasonló keretek vagy határok között, mivel a témával foglalkozó kutatóknak többé-kevésbé közös elképzeléseik vannak a kifejezést illetően.

A világ minden államában léteznek különböző területi felosztások, például régiók, tartományok, kantonok, kerületek vagy megyék. Az unitárius államoktól eltérően egy föderáció különböző területi alegységekből áll, melyek kiváltságait alkotmány rögzíti. Például

¹⁴ 1. Legalább két kormányzati szint, 2. Alkotmány, melyben lefektetésre kerülnek a működési a hatáskörmegosztásra vonatkozó elvek, 3. Bíróság, mely értelmezési jogkörrel bír az Alkotmányból eredő problémákkal kapcsolatban.

¹⁵ J. H. H. WEILER: The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, Volume 100, Number 8, Symposium: International Law, June 1991. 2403-2483.

¹⁶ SCHÜTZE: i.m.

¹⁷ Koen LENAERTS: Federalism: Essential Concepts in Evolution - The Case of the European Union. *Fordham International Law Journal*, 21, 1998. 746–798.

¹⁸ Michael BURGESS: *Comparative Federalism, Theory and Practice*. Taylor & Francis, Routledge, New York, London, 2006. 136.

¹⁹ A. H. BIRCH: Approaches to the Study of Federalism. *Political Studies*, XIV (1), 1966. 15.

az Egyesült Államok és tagállamainak jogai egyenesen az alkotmányból fakadnak. Legfontosabb jogok között említhető az államok autonóm jogalkotási jogkörei, a szövetségi döntéshozatalban és az alkotmánymódosítás folyamatában való részvétel.²⁰ Az Unión belüli hatáskörök megoszlására vonatkozó alapelvek és rendelkezések jelenleg a Lisszaboni Szerződésben kaptak helyet.²¹

A fenti okok miatt egy általános definíció helyett először érdemes áttekinteni a kifejezés eredetét. A föderáció²², föderális, illetve föderalizmus kifejezések közös szótővének eredete a latin „foedus”²³ szó. William H. Raker szerint a föderalizmus egy úgynevezett „egyezség” a tagállami vezetők, az alkotmány által létrehozott intézmények, valamint kormány között, amelynek célja a területek egyesítése, adók kivetése, és egy közös hadsereg létrehozása. Egy másik értelmezés szerint a föderalizmus olyan politika- és jogfilozófia, amely két alapfeltétel teljesülése esetén mind helyi, mind nemzetközi szintű politikai kontextusba ágyazódik: először is úgy próbál politikai egységet teremteni, hogy mindeközben figyelembe veszi a részes entitások legitim érdekeit és autonómiára irányuló törekvéseit.²⁴ Schütze kontextusában föderális elv alatt az államok közötti politikai kapcsolatot értjük. A föderális berendezkedés olyan jogi szerkezet, amely a különbözőségeket igyekszik egyesíteni. A föderális uniókban a hatalom egy központ és a perifériák közötti oszlik meg.²⁵ Michael Burgess megfogalmazásában a föderális uniók egyszerűen csak a konföderációk²⁶ egy másik elnevezései.²⁷

²⁰ A. W. HERINGA and Ph. KUIVER: *Constitutions Compared - An Introduction to comparative Constitutional Law*. Intersentia Antwerp, Oxford, Portland, 2009. 24.

²¹ A hatáskörmegoszlásról bővebben: Koen LENAERTS and Piet VAN NUFFEL: *European Union Law*. Sweet & Maxwell, London, 2011. 105–175.

²² Az idegen szavak és kifejezések kéziszótára szerint a föderáció: 1. szövetség, szövetkezés, 2. szövetségi állam, önálló kormányokkal rendelkező tagországokat összefogó, közös központi irányító szervekre épülő államszervezeti forma. A föderalizmus definíciója így szerepel: 1. egy államnak a föderáció elvén alapuló szervezeti felépítése 2. a föderáció létrehozásáért küzdő mozgalom. In: BAKOS Ferenc: *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai kiadó, Budapest, 2002. 214.

²³ Szövetség, egyezmény, egyezség, megállapodás, szerződés.

²⁴ J. H. H. WEILER: *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*. Harvard Law School, The Jean Monnet Chair Working Paper 2000.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/001001-01.html#P8_131>

²⁵ SCHÜTZE: i. m. 14.

²⁶ „Egy konföderáció szokásos nemzetközi egyezményen alapul. Az egyezményi alap következtében a tagállamok megtartják szuverenitásukat, beleértve szerződés érvénytelenítésének és az az alóli kilépés lehetőségével.” In: Uo. 32.; „Teljesen önálló, szuverén államok laza szövetsége.” In: BAKOS: i.m.; „Jellegzetessége, hogy a tagállami

Ha egységes megfogalmazást nem is találunk²⁸, jogilag, akár alkotmányi szinten is, egy-egy ismertetőjel árulkodó lehet a fogalmat illetően. Mikor beszélhetünk föderális berendezkedésről? (i) Ha kétszintű kormányzat működik ugyanazon a területen, (ii) mindkét szint legalább egy saját autonóm hatáskörrel rendelkezik, és (iii) a kormányzatok saját autonóm hatásköreire vonatkozó garanciális biztosítékok is léteznek, még akkor is, ha ez csupán egy kisebb rendelkezés az alkotmányban.²⁹

A föderalizmus alapját jelentő gondolat – *in varietate concordia*³⁰ – többféleképpen értelmezhető. Két főbb elmélet alakult ki az Egyesült Államok fejlődése során, melyeket a központi és tagállami szintek közötti hatáskörmegosztás vonatkozásában a szakirodalom „*dual*” (duális vagy „*layer cake*”) és „*cooperative*” (kooperatív vagy „*marble cake*”) föderalizmusként ismer. Bár mindkét elképzelés a kettős kormány ötletén alapul, mégis különböznek a szövetségi és a tagállami kormányok egymás közötti viszonyában. A duális vagy kooperatív föderalizmus elképzeléseknek megvan a maguk alkotmányos struktúrája, továbbá szorosan összefüggnek a tagállami hatáskörökkel és a föderális egyensúlyokkal. A két modell lényege, hogy megoldásokat kínálnak a szuverenitás felosztására.³¹ Ezek nem feltétlenül jelentik a tagállami szuverenitás gyengülését - meghatározott állami hatáskörök szabad elhatároláson alapuló kontrollált formában történő átengedése nem hogy fogalmilag

együttműködést egy konferencia-szerű szervezet biztosítja, és a tagállamok egyhangúsággal döntenek a konföderáció működését és nemzetközi szerepvállalását illetően.” In: DEBISSO, FEKETE, GELLÉRNÉ, GYENEY, HÖS, LÁNCOS, LÁSZLÓ, MOLNÁR, PÜNKÖSTY, REMETEI-FILEP, SZABÓ, SZILÁGYI: i.m. 8.

²⁷ Michael BURGESS: *Federalism and European Union - Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*. Antony Rowe Ltd, Chippenham, Wiltshire, 1992. 12.

²⁸ „A fogalmi többértelműség egyik oka, hogy e kifejezésnek értelmét gyakran politikai harcok határozzák meg. Erre az egyik legjobb példa az Egyesült Államok szövetségi rendszerének változása, ahol az alkotmány elfogadásakor az egység gyenge volt, a tagállamok viszont erősek. Ettől kezdve a föderalizmus olyan állami berendezkedéssé, politikai megoldássá lett, amelynek célja, hogy olyan módon ossza meg a politikai hatalmat a különböző államok és a központi szint között, mely biztosítja a részek lehető legnagyobb függetlenségét, és egyben alkalmas a közös célok, törekvések szolgálatára is.” In: KUCSERA Tamás Gergely: *XIX-XX. Századi föderalista koncepciók*. HÖÖK A Hallgatókért Alapítvány, Budapest, 2007. 10.

²⁹ William H. RIKER: *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964. 11.

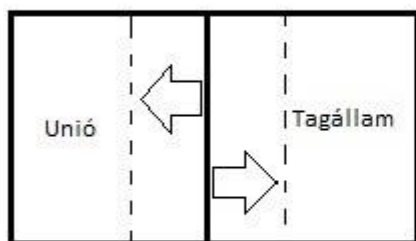
³⁰ Egyben az Európai Unió jelmondata is, melyet az összes tagállam nyelvére lefordítottak. *United in diversity, avagy Egység a sokféleségben*. <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_en.htm>

³¹ SCHÜTZE i. m. 4–10.

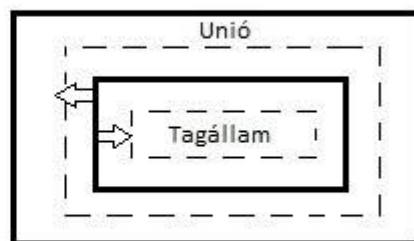
nem csökkenti, avagy gyengíti a szuverenitást, hanem ezzel éppen ellentétben akár meg is erősítheti azt.³²

2.1. Duális föderalizmus mint „layer cake”. Kooperatív föderalizmus mint „marble cake”

A lenti 1. és 2. ábra a központi és tagállami hatáskörök elválasztását, vagy éppen összefonódását szemlélteti. Az 1. ábra jól mutatja a szintek közötti hatáskörök elválasztásának eredményét. Itt mind az Unió, mind pedig a tagállamok részletes, pontosan definiált hatáskörökkel rendelkeznek úgy, hogy saját szuverenitásukat a megosztás lényegében nem érinti. A 2. ábrán az a kooperatív állapot figyelhető meg, amelyben a tagállamok saját szuverenitásukat korlátozva és számos hatáskört átruházva a központi kormányzatra, jogköröket megosztva működnek együtt azonos területeken is.³³ A hatalommegosztás tág kategória és több dimenzióban valósul meg: horizontális – a hatalomkoncentráció megelőzése, ahol a központok kölcsönösen korlátozzák, ellensúlyozzák egymást – illetve vertikális – bizonyos területi egységek vagy testületek közötti hatalmi felosztottság – síkban.³⁴



1. ábra



2. ábra

³² DEZSŐ Márta és VINCZE Attila: *A magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2006.

³³ Michael D. REAGAN: *The New Federalism*. Oxford University Press, New York, 1972. 21.

³⁴ PETRÉTEI József: *Jogállam és hatalommegosztás - Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996. 24–31.

³⁵ SCHÜTZE után magyarul In: i. m. 5., 348.

A 20. század elejéről származó dualizmus elmélete szerint a központi és tagállami kormány a törvényhozásra tekintettel pontosan elválasztja a központi, és a tagállami szintek közötti hatásköröket, így egymástól független és kiegyensúlyozott szuverén egységként járnak el. Mindkét szint egyenrangú és az alkotmányban meghatározott hatáskörökben kizárólagosságot élveznek.³⁶ Ezt általában úgy érhető el, hogy azok a hatáskörök, melyeket nem ruháznak át a szövetségi kormányra, mind a tagállamoknál marad. A dualista rendszerekben a politikai intézmények két – központi és területi – szintje az elkülönített kompetenciák kivételétől eltekintve egymástól függetlenül működik, azaz működési elve az egységek önállósága.³⁷ A kormány szintek meghatározott dolgokért felelősek, azokat önállóan igazgatják; a hatáskörök pedig szakpolitikák mentén kerülnek szétosztásra. Központi vagy szövetségi szinten történő jogszabályalkotásban az államok népességével arányos számban lévő, közvetlenül választott képviselők vesznek részt. A különböző szintek intézeti autonómiája külön-külön elegendő pénzügyi forrást biztosít ahhoz, hogy a kompetenciák gyakorlása ne függjön a központi támogatások nyújtásától.³⁸

Összefoglalva, a duális föderalizmus jellemzői a (i) jogalkotói hatáskörök, igazgatás és pénzügyi ellátás elválasztása az alsóbb szintek (tagállamok) és a központi szint között, (ii) az alsóbb szinteket egyenlően képviselő és egyenlő jogokkal rendelkező választott tisztségviselők részvétele a központi döntéshozatalban, és (iii) a tagállami szintek vétőjoga egy meghatározott számú képviselő esetén.³⁹

A kooperatív megoldásnál az Unió csaknem bekebelezi és körülöleli az államot, megbontva így annak szuverenitását. A kormányok erősebben függenek egymástól, együtt dolgoznak a közös célok elérése érdekében. A központi kormányzat által hozott jogszabályok implementálásáért a tagállamok felelősek. Irányvonalak, politikák tervezeteinek kezdeményezéséhez a központi és az alsóbb szintek többségének hozzájárulása szükséges. A két szint szinte minden ügyben megosztja a kormányzati politikát, továbbá az állami bevételeket felosztja az alsóbb szintek között, melyek nem rendelkeznek önálló adóztatási hatáskörrel, továbbá az egyes államok központi szinten történő megjelenése az alacsonyabb

³⁶ JUHÁSZ József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés – Az etnoföderalizmus tapasztalati Közép- és Kelet-Európában*. Gondolat Kiadói Kör Kft., Budapest, 2010. 12.

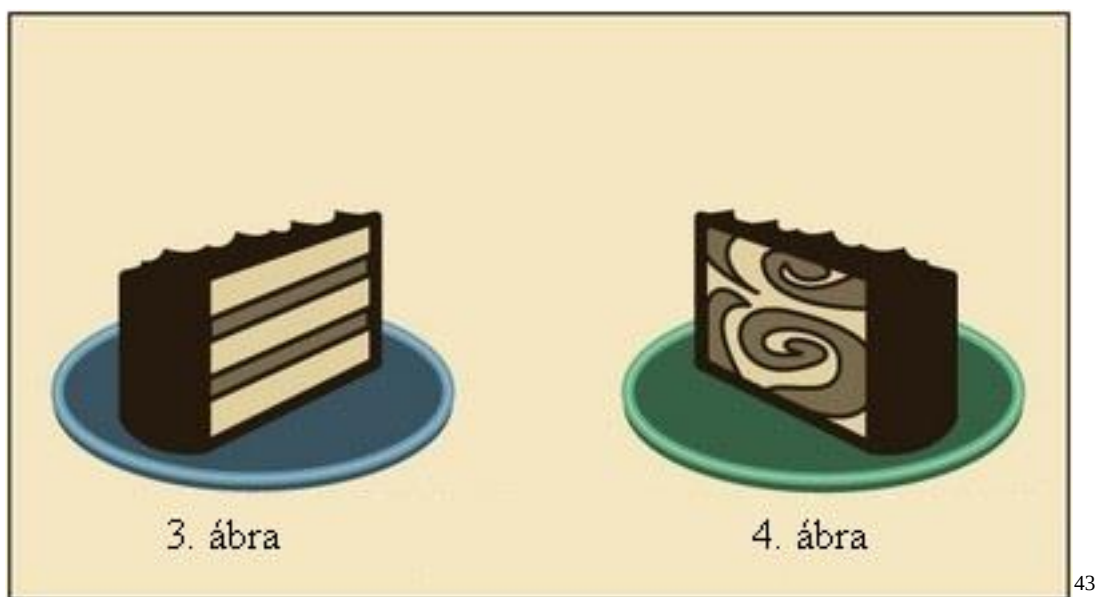
³⁷ KAISER Tamás: *Europeanizáció és Regionalizmus*. ELTE Ph.D értekezés, 2003. 55. <www.ajk.elte.hu/file/POLDI_KaiserTamas_dis.pdf>

³⁸ HARBO: i. m. 84.

³⁹ Uo. 84–85.

lakosságú egységeknek kedvez. A tagállami szintek csak néhány területen kapnak önálló jogköröket, minden más területen csak együttdöntési joguk van a döntéshozásban.⁴⁰

Eisenhower, aki az USA elnöki tisztét többször is betöltötte, második megválasztása után létrehozott egy bizottságot a nemzeti célkitűzések kijelölésére, mely 1960-ban kiadott jelentése a Föderális Rendszer címet viselte. A jelentést Morton Grodzins készítette, aki a duális föderalizmusra először használta a „*layer cake*” kifejezést. Megfogalmazása szerint a föderalizmus valójában egy eszköz a kormány döntéseinek és funkcióinak felosztására.⁴¹ A tortákban lévő különböző rétegekhez hasonlította a tagállamok és a szövetségi hatáskörök megoszlását, és szembeállította az akkori 60-as évekbeli kooperatív föderalizmus állásával, amit „*marble cake*nek” nevezett.⁴²



A 3. ábra (*layer cake*) jól mutatja például a 3 szint, a szövetségi, állami és helyi szervek hatásköreinek a már sokszor említett pontos, egymástól független definiálását. Ezzel szemben a 4. ábra (*marble cake*) esetében a kompetenciák és felelőségek összefolynak, nem létezik

⁴⁰ Uo. 85.

⁴¹ Morton GRODZINS: *The Federal System*. 1.

<<http://ssih.s.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+%285%29.pdf/157572327/The+%20Federal%20System%20%285%29.pdf>>

⁴² Aaron B. WILDAVSKY: *Federalism and political culture*. Transaction Publishers, New Brunswick, 1998. 56.

⁴³ Eredeti kép:

<[http://1.bp.blogspot.com/-](http://1.bp.blogspot.com/-OXxqU0q0Uh8/UhYkw6SP18I/AAAAAAAAANI/cstmiOJt538/s400/Federalism+(1).jpg)

[OXxqU0q0Uh8/UhYkw6SP18I/AAAAAAAAANI/cstmiOJt538/s400/Federalism+\(1\).jpg](http://1.bp.blogspot.com/-OXxqU0q0Uh8/UhYkw6SP18I/AAAAAAAAANI/cstmiOJt538/s400/Federalism+(1).jpg)>

egy-egy különálló horizontális szint. Bárhol vágjuk ketté a tortaszeletet, a különböző színű és állagú összetevőknek szétválaszthatatlan keverékét kapjuk. A vertikális és átlós vonalak majdhogynem összemosódnak a vízszintesekkel, néhány helyen a színek észlelhetetlen összeolvadása figyelhető meg, ezért nehéz megmondani, hogy hol kezdődik az egyik és hol a másik.⁴⁴

A dolgozat szempontjából lényeges elem a két berendezkedés éles elválasztása, a kormányzati szintek egymáshoz való viszonyának és a hatáskörök megoszlásának vizsgálata. A fenti összefoglaló kiemeli a főbb föderalizmustípusok közötti legfőbb különbségeket. Ezek ismerete elengedhetetlen segítséget nyújt az EU elhelyezéséhez az említett kategóriákban, továbbá a föderális környezetben való vizsgálatához is.

⁴⁴ Morton GRODZINS: *The Federal System - Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*. Columbia University Press, New York, 1960. 265.

2.2. Az Európai Unió mint föderális szervezet

Vannak szerzők, akik szerint az EU-t mostanáig úgy lehetett leírni, mint a föderalizmus klasszikus példáját – azonban föderáció nélkül. Az elmés megfogalmazás mögött az áll, hogy az EU eredetében, létrejöttében és fejlődésében, intézményi struktúrájában mindig is jelen voltak a föderális elemek anélkül, hogy ténylegesen egy föderáció jött volna létre.⁴⁵ Európa történelme során számos kísérlet volt egy emberek és államokból álló nagyobb európai entitás létrehozására. Ezen törekvések közös jellemzője az egyesítés erőszakossága volt. A huszadik század első felében kiemelkedő gondolkodók és politikusok apránként kidolgozták az Európai Integráció első lépcsőfokait. A második világháború után az Európában jelenlévő állapotok megfelelő alapot biztosítottak ahhoz, hogy az elméletet gyakorlatba ültessék át.⁴⁶ Robert Schuman francia külügyminiszter 1950-ben tartott híres beszédében lefektette az integráció, első lépésben az ESZAK alapjait, továbbá kitért Európa jövőjét érintő kérdésekre is. Schuman szerint:

„Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenek előtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség... A termelés egyesítése azonnal biztosítaná a gazdasági fejlődés valós közös alapjait, az európai szövetség⁴⁷ első lépését, és ezáltal megváltoztatná ezeknek a hosszú idő óta hadifelszerelések gyártásának szentelt vidékeknek a sorsát, amelyek a fegyverkezés legelső áldozatai voltak... Az alapvető termelés összevonása és egy új, Franciaországra, Németországra és a csatlakozó országokra nézve kötelező érvényű döntéseket hozó Főhatóság létrehozása következtében e javaslat az első konkrét alapot jelenti az európai szövetség számára.”⁴⁸

⁴⁵ BURGESS (2006) i.m. 226.; SCHÜTZE: i.m. 1–4.; Tanja A. BÖRZEL and Thomas RISSE: *Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System*. <<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/00f0101.html>>

⁴⁶ LENAERTS, VAN NUFFEL (2011) i.m. 4.

⁴⁷ Az eredeti, angol változatban mindkétyszer a föderáció (federation) szót használja a szövetség helyett. Bár láttuk, hogy a föderáció eredete a „szövetség” szóból fakad, mégis, érdemes felfigyelni az eredeti megfogalmazásra is.

⁴⁸ Schuman-nyilatkozat. <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hu.htm>

Megvizsgálva Schuman beszédét észrevehetőek az európai integrációt érintő tervek és a mögöttük meghúzódó stratégia. A legfőbb terv Európa gazdasági integrációja, ami mögött megbújik egy megkérdőjelezhetetlen politikai integráció is. Ez az integráció nem fog egyik napról a másikra létrejönni, és nem is hozható létre egy már ismert föderáció alapján. Európát csak lépésről lépésre lehet felépíteni, ami így kifejezi a gazdasági alapokon nyugvó közös nemzeti érdekeket.⁴⁹ A föderális tervekre vonatkozó, és az ahhoz vezető út elképzelése példa nélküli volt. Tagadhatatlan, hogy az álmok megvalósításában, legjobban az európai integráció atyjaként, megépítőjeként és megvalósítójaként ismert Jean Monnet vette ki a részét.⁵⁰ Szerepet vállalt az ESZAK 1951-es, továbbá az 1957-es Európai Gazdasági Közösség és Európai Atomenergia Közösség létrehozásában is.⁵¹ Schuman beszéde és Monnet munkássága volt az a kiindulópont, ami elindította azt a folyamatot, amelynek eredményeképp ma az EU egy államok fölötti, szinte alkotmánnyal rendelkező, föderális berendezkedésű *sui generis* szervezetté vált.⁵²

Hogyan lehet összehasonlítani a két unió politikai értelemben vett föderalizmusra irányuló berendezkedését? Tagadhatatlan, hogy az Amerikai Egyesült Államok történelmével összevetve az Európai Unió több mint fél százados története szinte gyerekkornak tekinthető. Utóbbi hosszú utat tett meg az Európai Szén- és Acélközösség létrejöttétől a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig, hasonlóan az előbbihez a függetlenségi nyilatkozat elfogadásától az alkotmány létrejöttéig.

Az USA több mint két évszázaddal ezelőtti létrejötte, az intézmények és hatáskörök alkotmányi szinten történő rögzítése párhuzamba állítható a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével. Ezzel, egy hosszú folyamat eredményeként, olyan helyzet állt elő, amellyel

⁴⁹ Spillover-effektus, melynek lényege, "...hogya a kezdetben csak szűk, főként gazdasági területekre kiterjedő együttműködés előbb-utóbb szinte szükségszerűen együtt jár újabb területeknek az integrációba való bevonásával., In: BAJOMI Iván: *Az uniós oktatáspolitikai: küzdőtér körvonalai és az európai kihívásokra adott francia válaszok*. 2009. június 17. <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R8DQuYvI-tkJ:www.ofi.hu/tudastar/unios-oktataspolitika+&cd=7&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>>; Ehhez kapcsolódóan lásd még: Mihai ALEXANDRESCU: David Mitrany: From Federalism to Functionalism. *Transylvanian Review*, Volume Xvi, Number 1 (Spring 2007). <<http://mialexandrescu.files.wordpress.com/2012/08/tr1-1.pdf>>

⁵⁰ BURGESS (2006) i. m. 227.

⁵¹ Lásd: SZELE Bálint: *Jean Monnet, Európa atyja*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 2005.

⁵² KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás: Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle*, 2004., 3. Szám, 143164. <http://www.poltudszemle.hu/szamok/2004_3szam/2004_3_korosenyi.pdf>

összehasonlíthatjuk az EU és az Egyesült Államok hatásköri berendezkedését. Bár a szerződés az alkotmánytervezet bukása miatt annak, mint csak utódja jött létre, mégis, az Unió ezzel egy új korszakba lépett – hasonlóan az Egyesült Államokhoz, annak alkotmánya elfogadása idején. Az elmúlt időszakban szinte a „reneszánszukat” élő föderális alapelvek, továbbá a szorosabb együttműködést célzó elképzelések és intézkedések lehetővé teszik, hogy az EU-t föderális környezetben vizsgáljuk.⁵³ A következőkben ezért át kell tekinteni, hogy a Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról milyen alapszintű változásokat eszközölt volna, és ez milyen hatással volt a Lisszaboni Szerződésre.

⁵³ SCHÜTZE i. m. 4.

3. Az Európai Unió „alkotmánya”

Joschka Fischer német külügyminiszter 2000 májusában a berlini Humboldt Egyetemen tartott beszédében alapkérdéseket vizsgált az Európai Unió jövője kapcsán.⁵⁴ Úgy fogalmazott, hogy „nem az Európai politika kihívásairól, ...vagy azokról a kérdésekről szeretnék beszélni, amiket ma és holnap kell megoldanunk, hanem sokkal inkább az európai integráció lehetséges stratégiai perspektíváiról, amelyek túlmutatnak a következő évtizeden (...)”⁵⁵ Kifejtette, hogy a bővítések miatt nehéz válaszolni azokra a kérdésekre, hogy jelenlegi rendszerben miként néz majd ki a Tanács nagyjából 30 állam- és kormányfővel, meddig tartanak annak ülései, és hogyan lehetne harminc érdeket összeegyeztetni, határozatokat hozni, illetve azokat végrehajtani.

Saját meglátása szerint többek között az ilyen jellegű problémákra az egyetlen megoldás az, ha az Unió a jelenlegi államszövetségi rendszerről áttér a teljes egységre: egy kétkamarás Európai Parlamenttel és Európai Kormányral rendelkező föderációra, mely megfelelő alkotmányos szerződésen alapszik, és melyben e két intézmény gyakorolja a jogalkotói és végrehajtói hatásköröket a föderáción belül. A jogalkotói tevékenységet végző Parlament első kamarája olyan választott képviselőkől állna, akik a saját államuk parlamentjének is a tagjai, elkerülve így az állami és az európai képviselők közötti véleménykülönbségeket. A második kamara vagy az Egyesült Államokban használt szenátor-modellt követné, ahol az állampolgárok a tagállamok 2-2 db képviselőjét közvetlenül választják, vagy Németország Szövetségi Tanácsában (*Bundesrat*) használt rendszert, ahol a szövetségi államok kormányai bízzák meg a képviselőiket.⁵⁶

Az „Európai Kormány”, avagy a végrehajtó hatalom esetében is két lehetőség, illetve ezek variációi jöhetnek szóba. Az egyik eshetőség az, hogy az Európai Tanácsot alakítják át a föderációt működtető kormánnyá, így a tagállamok képviselőiből jön létre a végrehajtó szerv. A másik elképzelés szerint a Tanácson belül közvetlenül választanák meg az elnököt, akit az

⁵⁴ MENON and SCHAIN: i. m. 168.

⁵⁵ Joschka FISCHER beszéde, 5.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/joschka_fischer_en.rt>

⁵⁶ FISCHER – 6.

Egyesült Államok elnökéhez hasonlóan így jelentős hatáskörökkel ruháznának fel. Kérdés, hogy ez esetben a Tanács funkciója hogyan változna, mivé alakulna át.⁵⁷

Ötven évvel Schuman beszéde⁵⁸ után tehát ismét szóba került a szorosabb együttműködést célzó föderális berendezkedés ötlete. Igaz, az ESZAK megalakulása óta az EU hosszú utat tett meg és nagy előrelépések történtek az integráció folyamatában. Az ötlet ismételt, de már a részletesebb problémákat tárgyaló felbukkanása azt mutatja meg, hogy a cél közel van – nem az együttműködés távoli vízióját kell már megvalósítani, hanem annak részletekbe menő, technikai nehézségeit kell legyőzni. Az integráció beteljesedése szinte a szemünk előtt lebeg, de a működésére vonatkozó technikai megoldások egyelőre váratnak magukra.

A technikai problémákra az EU-n belül számos alkotmányosítási törekvés történt az elmúlt években, melynek szereplői közül kiemelendők a bíróságok, illetve az Európai Parlament, amely 1984-től kezdve több alkotmánytervezetet is kidolgozott. Az Európai Bíróság szerint az *Uniónak már van alkotmánya*, mégpedig az *alapítószerződések* formájában. Ezt a Luxemburgi testület ki is mondta:

„Az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló közösség, ezért sem tagállamai, sem intézményei nem tekinthetnek el annak vizsgálatától, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az alapvető alkotmányos chartával, a Szerződéssel. ... Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló közösség alkotmányos chartája.”⁵⁹ Több jogtudós is azon a véleményen van, hogy az Unió szerződesei alkotmánynak tekinthetők, mivel lefektetik annak *céljait*, létrehozzák az *intézményeket*, kijelölik *hatáskörüket* és eljárásuk feltételeit.⁶⁰ A különböző szerzők és bíróságok megállapításai alátámaszthatják azt a feltevést, hogy a szerződések, továbbá az Unió jelenlegi állapota sok közös vonást mutat egy föderális állam alkotmányával. A föderális

⁵⁷ Uo. 6.-7.

⁵⁸ A föderalizmus első mozzanatai a már említett, termelés egységesítésére és a Főhatóság létrehozására vonatkozó javaslata. Schuman-nyilatkozat: „A termelés egyesítése azonnal biztosítaná a gazdasági fejlődés valós közös alapjait, az európai szövetség első lépését... kötelező érvényű döntéseket hozó Főhatóság létrehozása következtében e javaslat az első konkrét alapot jelenti az európai szövetség számára.” <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hu.htm>

⁵⁹ Első mondat: 294/83 Parti Ecologiste Les Verts v. European Parliament [1986] ECR 1339., második mondat: Opinion 1/91 on the EEA Agreement [1991] ECR I-6079.

⁶⁰ Maria Luisa FERNANDEZ ESTEBAN: *The Rule of Law in the European Constitution*. Kluwer Law International Ltd, London, 1999. 10.

állam megfogalmazás helyett viszont egyszerűbb és helyénvalóbb lenne egy *föderális unióként* leírni az Európai Uniót.⁶¹

Tagadhatatlan, hogy Schuman és Fischer elképzelései nagyban hozzájárultak a köznyelvben csak „európai alkotmánynak” nevezett 2004-es Európai Alkotmányt Létrehozó Szerződés elkészítéséhez. A szerződés szabályozta a hatáskörök vertikális szinten történő elosztását (központ és a tagállam), továbbá garantálta az uniós polgárok és minden természetes és jogi személy alapjogi és egyéb garanciáit. Az alkotmányosodással az EU túllépett volna a hagyományos nemzetközi szervezetek közjogi megoldásain, és egyszerre érvényesítette volna egy demokratikus jogállam működésének alkotmányos garanciáit, a polgárokat illető emberi jogokat és alapvető szabadságokat.⁶² Az emberi jogokat lefektető Alapjogi Chartát 2000-ben hirdették ki, viszont ettől a dokumentum még nem nyert kötelező erőt. Ezt kijavítandó, a Charta így teljes egészében beépült volna a szerződésbe, ami ezáltal kötelező erővel bírt volna minden tagállamban.⁶³

Az állam- és kormányfők 2004. október 29-én Rómában írták alá az Alkotmányról szóló Szerződést, amelyben az is szerepel, hogy a tagállami ratifikációkat követően 2006. november 1-jén lép hatályba. A kéziratának lezárása időpontjáig (2005. május) nyolc tagállam (Ausztria, Görögország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia) erősítette meg az Európai Alkotmányt. A kézirat lezárását követően megtartott francia és holland népszavazásokon e tagállamok állampolgárainak többsége elutasította az Európai Alkotmányt.⁶⁴ A ratifikációs eljárásokat erre tekintettel felfüggesztették – így az Európai Alkotmányról szóló Szerződés hatályba lépése bizonytalanná vált. Elfogadásával Schuman mintegy 60 évvel ezelőtti elképzelései teljesültek volna, egyszer és mindenkorra eldöntve az Uniót érintő föderális vitákat. Az alkotmánytervezet célja az volt, hogy az EU-t olyan szövetségi állammá alakítsák át, amiben egyértelműen felosztásra kerülnek a feladatok az Unió és a tagállamok között.⁶⁵

⁶¹ MENON and SCHAIN: i. m. 66.

⁶² LENAERTS and VAN NUFFEL(2011): i.m. 6264.

⁶³ ANGYAL Zoltán, ASZTALOS Zsófia, FAZEKAS Judit, GYENEY Laura, METZINGER Péter, MILASSIN László, OSZTOVITS András, SZABÓ Marcel: *EU-Jog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012. 52–53.

⁶⁴ LENAERTS, VAN NUFFEL (2011) i.m. 64.

⁶⁵ Lásd: CHRONOWSKI Nóra: *„Integrálódó” alkotmányjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.

A 2005-ös Európai Alkotmány elfogadására való törekvés bukása után, annak utódaként 2007-ben megszületett az azzal szövegszerűen sok tekintetben azonos Lisszaboni Szerződés.⁶⁶ A szerződés 2009. decemberi hatálybalépésével a hatáskörök megoszlására vonatkozó szabályok pontos lefektetésével, továbbá az Alapjogi Charta a szerződésekkel megegyező, kötelező erejűvé válásával egy alkotmányhoz hasonló szerződés jött létre a tagállamok között. Az elfogadás érdekében le kellett mondani a föderális berendezkedése utaló elnevezésekről, az európai szimbólumok szerződésbe iktatásáról (jelmondat, zászló, himnusz) valamint arról, hogy az EU alapvető normáit egy dokumentumban rendezzék.⁶⁷

⁶⁶ Thomas CHRISTIANSEN and Christine REH: *Constitutionalizing the European Union*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009. 10–11.

⁶⁷ ANGIAL, ASZTALOS, FAZEKAS, GYENEY, METZINGER, MILASSIN, OSZTOVITS, SZABÓ i. m. 55.

4. Hatáskörök megoszlása az Európai Unióban és az Amerikai Egyesült Államokban

4.1. Európai Unió – A Lisszaboni Szerződés

Az Európai Alkotmány kudarca után bekövetkezett szerződésmódosítások jelentős hatással voltak az EU-n belüli hatáskörök megoszlására. Az államok és az Unió közötti hatáskörök megoszlása a Lisszaboni Szerződés reformjaival – mely eredménye többek között a hatáskörök csoportosítása és definiálása – kerültek a jelenlegi struktúrába. A szerződés hatálybalépése előtt az alapítószerződésekből hiányzott a szakpolitikai területek hatáskörök szerinti elhelyezése, így csak az Európai Bíróság értelmezése volt irányadó, különösen a közös agrárpolitikára, a tengeri erőforrásokra és a közös halászati politika megőrzésére vonatkozó ítéletekben.⁶⁸ Az ESZAK megalakulásától a szerződés elfogadásáig tartó hosszú folyamatnak a végeredményeként ez az állapot megszűnt, így lehetőségünk van pusztán a dokumentumból kiolvasni a különböző elhatárolásokat.

Az EU hatáskörei abból származnak, hogy a tagállamok korlátozzák saját szuverenitásukat egyes területeken, és bizonyos hatásköreiket az Európai Unióról szóló szerződés szerint⁶⁹ a hatáskör-átruházás elvének (*principle of conferral*) megfelelően az Unióra ruházzák át,⁷⁰ melyeket így az Unió intézményei önállóan, bizonyos esetekben a tagállamokkal közösen gyakorolnak. A hatáskör-átruházás elve szerint az EU kizárólag a tagállamok által az alapszerződésekben átruházott hatáskörök határain belül jár el, és csakis a szerződésekben megjelölt célkitűzések megvalósítása érdekében, melyhez szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás és arányosság elve.⁷¹

⁶⁸ Közös agrárpolitika: 1/75 sz. vélemény, [1975] ECR 1355; 41/76 sz. Donckerwolkce ügy [1976] ECR 1921; 1/94 sz. vélemény [1994] ECR I-5267. Tengeri erőforrások és közös halászati politika: 804/79 sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügy [1981] ECR 1045; 3/76, 4/76 és 6/76 sz. Kramer egyesített ügyek [1976] ECR 1279.; Lásd még: Ronald VAN OOIK: *The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union*.

<[http://www.uva.nl/binaries/content/documents/personalpages/o/o/r.h.vanooik/nl/tabblad-
een/tabblad-
een/cpitem%5B7%5D/asset?1355372762078](http://www.uva.nl/binaries/content/documents/personalpages/o/o/r.h.vanooik/nl/tabblad-
een/tabblad-
een/cpitem%5B7%5D/asset?1355372762078)>; WEILER (1991) i.m. 2413–2453.

⁶⁹ EUSz. 5. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁷⁰ Uo. 1. cikk.

⁷¹ Uo. 5. cikk (3) és (4) bekezdés.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésben található hatásköri rendelkezések⁷² osztályozzák az EU hatásköreinek típusait és meghatározzák az azokhoz tartozó uniós szakpolitikákat, tevékenységeket. Mivel az Unió csak a szerződésekben átruházott hatáskörök keretein belül járhat el, új hatáskörök átruházáshoz minden esetben az alapító szerződések módosítása szükséges. Az uniós hatáskörök alábbi három fajtája különböztethető meg.

Kizárólagos hatáskörök esetében egy területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust. Ilyenkor a tagállam szerepe az aktusok végrehajtására korlátozódik, kivéve, ha az Unió felhatalmazza a tagállamot bizonyos aktusok elfogadására. Ide tartozik a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, a monetáris politika az euróövezetben, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében, közös kereskedelempolitika, továbbá nemzetközi megállapodások, ha annak megkötését uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve ha az közös szabályokat érinthet, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.⁷³

Megosztott hatáskör alatt olyan versengő hatáskört kell érteni, ahol mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, de a tagállamok jogalkotási hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió azt nem gyakorolta. E hatáskört erősen elősegíti az előbb említett szubszidiaritás elve, hisz az Unió csak annyiban és akkor jár el, ha tagállami szinten nem tudják kielégítően megvalósítani a tervezett intézkedést.⁷⁴

A tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló, kiegészítő hatáskörök tekintetében az Unió korlátozott jogosítványokkal rendelkezik, mivel kizárólag a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló, kiegészítő aktusokat fogadhat el azzal a feltétellel, hogy ezek az aktusok nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek a harmonizációját. Ezeknél az intézkedéseknél is vizsgálni kell az

⁷² LENAERTS, VAN NUFFEL (2011) i.m. 116.; EUMSZ. 2.-6. cikk.

⁷³ Uo. 125.; Uo. 3. cikk.

⁷⁴ Uo. 127128.; Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata: Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók: belső piac, a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai, gazdasági, társadalmi és területi kohézió, mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedés, transzeurópai hálózatok, energiaügy. EUMSZ. 4. cikk (2).

arányosság és szubszidiaritás elvének való megfelelést. Ide tartozik az ipar, kultúra, idegenforgalom, oktatás, szakképzés, ifjúság, sport, polgári védelem és igazgatási együttműködés kérdése.⁷⁵

Látható, hogy Fischer alkotmányos elképzeléseihez hasonlóan rendezte a Lisszaboni Szerződés az Unió és a tagállamok közötti hatalommegosztást. A szerződés nem alkotmányként került elfogadásra, ettől függetlenül észrevehető, hogy a szerződés számos rendelkezése, továbbá a kötelező erővel bíró Alapjogi Charta alkotmányos alapokat takar, hasonlóan a kudarcba fulladt tervezethez.

4.2. Amerikai Egyesült Államok hatásköreinek megoszlása és föderalizmus fejlődése

Ismert tény, hogy az Egyesült Államokhoz tartozó államok és a szövetségi kormányzat közötti hatáskörök megoszlásáról nem alapítószerződések, hanem egy többször kiegészített alkotmány, illetve a vonatkozó szakaszok értelmezésekor felmerült ügyekben hozott ítéletek rendelkeznek. Az alkotmány létrejöttének első mozzanata a tizenhárom gyarmat⁷⁶ által elfogadott Függetlenségi Nyilatkozat, melyet jórészt Thomas Jefferson fogalmazott meg.⁷⁷ A gyarmatok függetlensége következtében az ország alkotmány és jogszabályok nélkül maradt, így szükségessé vált egy bizottság összehívása ezek megalkotására. Az összehívott bizottság munkája, a Konföderációs Cikkelyek, 1777. novemberében kerültek elfogadásra, mellyel a mai föderális berendezkedéssel ellentétben eredetileg egy konföderális rendszer jött létre⁷⁸.

Amíg a Konföderációs Cikkelyek hatályban maradtak,⁷⁹ a végső hatalom letéteményesei a tagállamok voltak. A kül- és a védelmi politikában a hatalmat a központi kormányzat gyakorolta, de az nagyban függött az államok kormányzataitól, leginkább pénzügyi

⁷⁵ LENAERTS, VAN NUFFEL (2011) i.m. 130.; EUMSZ. 6. cikk.

⁷⁶ Connecticut, Delaware, Dél-Karolina, Észak-Karolina, Georgia, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island, Virginia.

⁷⁷ Lásd: Garry WILLS: *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*. Doubleday & Company, Inc., New York, 1978.; Pauline MAIER: *American Scripture: Making the Declaration of Independence*. Vintage Books, New York, 1997.; David ARMITAGE: *The Declaration of Independence: A Global History*. Harvard University Press, Cambridge, 2007.

⁷⁸ Ralph KETCHAM: *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. Penguin Group, New York, 1986., 1–5.; Peverill SQUIRE, James M. LINDSAY, Cary R. COVINGTON, Eric R.A.N. SMITH: *Dynamics of Democracy*. Brown & Benchmark, Madison, 1995, 511–514.

⁷⁹ 1781/1789.

értelemben, ami alapvetően korlátozta jogai gyakorlását.⁸⁰ E megoldás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így az 1787-ben elfogadott alkotmány, amely a világ legrégebbi még érvényben lévő alkotmánya, a konföderális struktúrát föderálisra váltotta.⁸¹ A központi (szövetségi) kormányzatot és a helyi (állami) kormányzatokat is önálló autoritással és hatáskörrel ruházta fel, amelyhez önálló erőforrások társultak.⁸²

A létrejött alkotmány már a legelején eltér az Uniónál látottaktól – míg az Európai Unióról szóló szerződés preambuluma a részes tagállamok vezetőinek felsorolásával, és azok kvázi, az Unió létrehozásáról szóló elhatározásukról szól, addig az Egyesült Államok esetében ennek ellenkezője valósul meg: „Mi, az Egyesült Államok népe...”⁸³ megfogalmazás egy mélyebb uniót és együttműködést takar a részes tagállamok között.

A szövetségi kormány és az államok közötti hatáskör megoszlás tekintetében keveset olvashatunk ki az alkotmányból. A törvényhozó hatalom a Kongresszus, mely Szenátusból és Képviselőházból áll. Bár az I. Cikk 8. § tételesen leírja, hogy a Kongresszus milyen hatáskörökkel bír: adók, vámok, illetékek és járulékok kivetésére, valamint behajtására, adósságok kifizetésére, az Egyesült Államok közös védelmére és általános jólétére vonatkozó rendelkezések meghozatalára (továbbá kölcsön felvétele, hadüzenet és különböző katonai jogkörök, állampolgárság megszerzésének szabályainak megállapítása, és itt található az úgynevezett *Necessary and Proper Clause*⁸⁴). Az azonban nem látható, hogy e hatáskörök miképpen oszlanak meg, vagy milyen kapcsolatban állnak az állami kormányzatok kompetenciáival. Hogy pontosan hol húzódik a kettő közötti a határvonal, csak

⁸⁰ „Mindegyik állam megtartja szuverenitását, szabadságát és függetlenségét, és minden hatalom, hatáskör és jog, amelyet ez a konföderáció kifejezetten nem ruházott át a Kongresszusban összegyűlt Egyesült Államokra, az egyes tagállamok birtokában marad.” – 2. Cikkely.

⁸¹ MENON and SCHAIN: i. m. 15.; Lásd: Douglas G. SMITH: *An Analysis of Two Federal Structures: The Articles of Confederation and the Constitution*. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=772304>

⁸² ALMOND, POWELL, SRÓM, DALTON: i.m. 156.

⁸³ Míg a Konföderációs Cikkelyek a tagállamok jogalkotói által kerültek ratifikálásra, addig az alkotmány elfogadásának és ratifikálásának eszméje a tagállamokban lévő legfelsőbb hatalomtól, maguktól az emberektől való származtatás volt. Lásd: Alexander HAMILTON, John JAY, James MADISON: *The Federalist*. National Foundation for Education in American Citizenship, Indianapolis, 1937. 242–250.

⁸⁴ „Olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör, valamint az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőire ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében.”.

nagyvonalakban került meghatározásra – ez a probléma ismerős, hiszen a Lisszaboni Szerződésig az Unió hasonló nehézségekkel nézett szembe.

Az Egyesült Államok jogfejlődésének története során a bíróságokra hárult a hatáskörök részletesebb kidolgozásának feladata, a tagállamok és a szövetségi kormány hatásköreinek elkülönítése. Az 1800-as években a szövetségi bíróságok kevés bíróval ellátott gyenge intézmények voltak. A tagállami bíróságok ugyan követték a szövetségi szabályokat, de annak a szövetségi bíróságok által vélt értelmezésével keveset foglalkoztak, továbbá semmi sem garantálta, hogy a helyi hatóságok végre is hajtják a szövetségi bíróságok határozatait.⁸⁵ Az alkotmányértelmezés és az USA föderalizmus fejlődésének megértéséhez a továbbiakban röviden három híres, a duális berendezkedést kialakító, mérföldkőnek számító ítéletet kell megvizsgálni.

4.2.1. Marbury v. Madison (1803)

John Marshall, a 19. századi Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának tekintélyes főbírája jelentős szerepet játszott mind az alkotmányértelmezés, mind a szövetségi és tagállami kormányzatok hatásköreinek elhatárolásában. Az amerikai alkotmánybíráskodást, és magának az alkotmány értelmezésének alapját is az 1803-ban tárgyalt *Marbury v. Madison*⁸⁶ ügy alapozta meg, mely az első fontos lépés volt. Az ügy háttéréül az 1800-as választás szolgált, melyben az épp leköszönő föderalista elnök John Adams, megbízatása végén, Thomas Jefferson hivatalba lépése előtt még számos bírót kinevezett, hogy bebiztosítsa hatalmát. A Szenátus másnap szintúgy jóváhagyta kinevezésüket – oly gyorsan történt mindez, hogy néhány jelölt nem is tudott róla. A kinevezések önmagukban nem voltak elegendőek a hivatalba lépéshez, ahhoz szükséges volt maga a kinevezési okmány is, amelyet kézbesítettek a bíráknak. Jefferson hivatalba lépése napján megtalálta Marbury kinevezési okmányát, és megtagadta annak kézbesítését.⁸⁷ Az 1789-ben elfogadott bírósági törvény kimondta, hogy minden ilyen ügyben a Legfelsőbb Bíróságnak van hatásköre, így Marbury ennek megfelelően keresetet nyújtott be.

⁸⁵ Stephen BREYER: *Making Our Democracy Work*. Alfred A. Knopf, New York, 2010. 12.

⁸⁶ *Marbury v. Madison* 5 U.S. 137 (1803).

⁸⁷ Charles WARREN: *The Supreme Court in the United States History*. Little, Brown, And Company, 1923. 200–201.

A döntés részleteibe nem érdemes belemenni – a bíróság hatáskör hiányában elutasította Marbury keresetét és sosem lett bíró. Ahhoz, hogy megértsük miért hatáskörhiányra hivatkozva utasította el a bíróság a keresetet, meg kell vizsgálni Marshall főbíró indokolását, és az alkotmány III. Cikkének 2. §-nak 2. bekezdését:

„Nagykövetet, más diplomáciai vezetőket és konzulokat érintő, valamint olyan ügyekben, melyekben az egyik fél egy állam, a Legfelsőbb Bíróság eredeti joghatósággal bír. Egyéb fent említett ügyekben a Legfelsőbb Bíróság fellebbezési hatáskörrel bír mind jog-, mind ténykérdések tekintetében...”

Látható, hogy a felsoroltak közül egyik sem szerepelt az ügyben – annál fontosabb a második mondat, mely szerint egyéb esetekben fellebbezési hatáskörrel rendelkezik a Legfelsőbb Bíróság. Az 1789-es bírósági törvény így ellentmondott az alkotmánynak, hiszen az különböző hatásköröket rendelt a Legfelsőbb Bírósághoz. Marshall úgy fogalmazott, hogy ha egy törvény megváltoztathatja az alkotmányt, akkor az nem alkotmány – ha viszont nem változtathatja meg, akkor az ellentétes törvény hatálytalan.⁸⁸ Ítéletével lefektette az alkotmányértelmezés és alkotmánybíráskodás alapjait,⁸⁹ lehetővé tette az alkotmányellenes törvények mellőzhetőségét,⁹⁰ továbbá kimondta az állami jog fölött álló alkotmány primátusát, megkerülhetetlenségét, mellyel kvázi meghúzta az első határvonalat a tagállami hatáskörökre vonatkozólag.

4.2.2. McCulloch v. Maryland (1819)

Második mérföldkönek számító ítélete a híres *McCulloch v. Maryland*⁹¹ ügyben hozott döntés, amely beindította azt a folyamatot, mely folyamatosan csökkentette a tagállamok önállóságát, és azzal egyidejűleg megnövelte a szövetségi kormányzat hatáskörét. Az ügy előzménye a Kongresszus által 1816 áprilisában elfogadott „*an Act to Incorporate the*

⁸⁸ Page 5 U.S. 177-178 (1803).

⁸⁹ SÓLYOM László Az alkotmány őrei című előadása, 2005. május. 23. <http://mindentudas.videotorium.hu/hu/recordings/details/8309,Az_alkotmany_orei>

⁹⁰ Michael C. Dorf: *Constitutional Law Stories*. Thomson Reuters/Foundation Press, New York, 2009. Second Edition, 2223.

⁹¹ *McCulloch v. Maryland* 17 U.S. 316 (1819).

subscribers to the Bank of the United States”⁹² elnevezésű rendelkezés, mely a *Second Bank of the United States* és további fióktelepek létrehozását segítette elő az Egyesült Államok különböző tagállamaiban. 1817-ben Maryland államban nyílt *Second Bank of the United States* az Egyesült Államok Bankjának nevében bankjegykibocsátásba és adóslevelek leszámítolásába kezdett. 1818 februárjában Maryland törvényhozása engedélyezte, hogy bíróságot szabjanak ki Maryland állam területén minden bankra és egyéb fióktelepre, amelynek működését nem az állami törvényhozás engedélyezte.⁹³ Azok a bankjegyek kaptak felmentést a tiltás alól, amelyek egy bizonyos pecséttel ellátott papírra voltak nyomtatva, továbbá a kibocsátó bankja évente megfizette az állam részére a 15.000 dolláros díjat. Amennyiben a bankok vagy azok alkalmazottai megszegték ezt az előírást, minden egyes szabálysértésért 500 dolláros büntetést kellett fizetniük, így ez a rendelkezés a *Second Bank of the United States* esetében több millió dollárt jelentett volna. A bírág kiszabása után a bank baltimore-i vezetője, James William McCulloch megtagadta annak megfizetését, ezért a vita bíróság elé került.

Maryland állam többek között azzal érvelt, hogy a 15.000 dolláros díj nem került megfizetésre, és a bankot Pennsylvania államban, Philadelphiában hozták létre, ezért a büntetés kiszabása teljes mértékben jogos. Vitatta a Bank fióktelepének létjogosultságát is, mivel az alkotmányban nem szerepel külön olyan bekezdés, amely a Kongresszusnak jogot adna a bank létrehozására, így ez azt intézkedést alkotmányellenesnek tartotta. Az államot képviselő ügyvéd szerint az alkotmány nem az emberektől, hanem a szuverén és független államoktól származik.⁹⁴ Ebből kifolyólag a szövetségi kormányzat hatáskörei az államoktól származnak, melyek önmagukban szuverének – és ezért e hatásköröket az államoknak alárendelve kell gyakorolni.⁹⁵ Az állami bíróság végül Maryland állam javára ítélt, ezért McCulloch fellebbezett a Legfelsőbb Bírósághoz.

John Marshall főbíró úgy ítélte meg, hogy kizárólag államok nem hozhatták létre a szövetségi kormányt. Az alkotmány „ereje” az államok ratifikálásából fakad, a ratifikálás

⁹²Lásd: An Act to Incorporate the Subscribers to the Bank of the United States. <https://fraser.stlouisfed.org/scribd/?title_id=1124&filepath=/docs/historical/congressional/first-bank-united-states.pdf>

⁹³ "an act to impose a tax on all banks, or branches thereof, in the State of Maryland, not chartered by the legislature"

⁹⁴ 17 U.S. 402 (1819).

⁹⁵ Uo. 402.

képessége pedig az emberek képviseletéből.⁹⁶ Erre utal a fent már említett „Mi, az Egyesült Államok népe...” megfogalmazás is. Marshall kifejtette, hogy tekintettel a Kongresszusra vonatkozó alkotmányos rendelkezésekre, amelyek szerint adók kivetésére, kölcsön felvételére, az általános jólétre, továbbá az államok közötti kereskedelemre vonatkozó rendelkezések a Kongresszus hatáskörébe tartoznak, joga van a bank és az ezzel kapcsolatos jogszabályok megalkotására. Bár az alkotmányban nem kerül pontosan felsorolásra a központi bank felállítása, az ahhoz szükséges rendelkezések elfogadása kifejezetten a Kongresszus hatáskörébe esik.

Marshall felhívta a figyelmet híressé vált mondatával arra, hogy a szövetségi hatáskörök vizsgálatánál nem szabad elfelejteni azt a tényt, hogy ez az alkotmány értelmezését is jelenti.⁹⁷ A Legfelsőbb Bíróság a korábban már említett *Necessary and Proper Clause* segítségével McCulloch javára ítélt kimondva, hogy a Kongresszus ésszerű határokon belül a felsorolt jogkörökhöz köthető cél elérése érdekében megteheti a céllal összefüggő szükséges intézkedéseket, amennyiben azokat kifejezetten nem tiltja az alkotmány.⁹⁸ Elutasította Maryland állam szűkös értelmezését a klauzuláról, azon belül is a szükséges szót illetően, ami szerint csak olyan törvényeket fogadhatna el a Kongresszus, ha az kifejezetten fontos a származtatott hatáskörök végrehajtásához. Marshall bíró frappáns válaszában kifejtette, hogy a *Necessary and Proper Clause* nem a Kongresszus korlátai, hanem annak jogai közé sorolható.⁹⁹

4.2.3. Gibbons v. Ogden (1824)

A harmadik rendkívül fontos ítélet a *Gibbons v. Ogden*¹⁰⁰ ügyben született, melynek háttérében New York állam jogalkotása áll. Robert R. Livingston és Robert Fulton húsz évre szóló kizárólagos jogot szerzett a gőzhajtású hajók államon belüli hajóztatására. New York további tagállamokban is igyekezett kiharcolni hasonló monopóliumokat, egy nemzeti gőzhajóhálózat kialakításának reményével. Egyedül Orleanson átfolyó Mississippi alsó területén sikerült ezt a monopóliumot kiharcolni. Livingston és Fulton kihasználva a monopolhelyzetet *franchise* szerződésekkel és hajófelvásárlásokkal próbált nyomást

⁹⁶ Uo. 403.

⁹⁷ Uo. 408.

⁹⁸ Uo. 421.

⁹⁹ Uo. 420.

¹⁰⁰ Gibbons v. Ogden 22 U.S. 1 (1824).

gyakorolni a piacra. Aaron Ogden megszerezte a szükséges engedélyeket, majd pár évig üzlettársi viszonyba került Thomas Gibbonsszal. A partnerség megszűnésével Gibbons engedélyek nélkül tovább folytatta tevékenységét Manhattan és New Jersey között, amit Ogden kifogásolt.¹⁰¹ A tagállami bíróság után, mely Ogden javára döntött, a Legfelsőbb Bíróság elé került az ügy.

A Bíróság megállapította, hogy New York állam kizárólagos jogot biztosító törvényei ellentétesek a Kongresszus által alkotott a kereskedelemre vonatkozó szabályokkal, melyek az alkotmány értelmezése szerint a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten állnak.¹⁰² Mivel az alkotmány 8. §-a kimondja, hogy a Kongresszus hatáskörrel rendelkezik az egyes tagállamok közötti kereskedelem szabályozására, a tagállam által hozott szabály ezzel ellentétes, hisz a monopólium kihatással van az államok közötti árucserére. Az állampolgárok államon belüli mozgása, ha ez kereskedelmi célok miatt történik, szükségszerűen kihat az államon belüli és államok közötti kereskedelemre is.¹⁰³ Marshall tágan értelmezte a kereskedelemre vonatkozó klauzulát is,¹⁰⁴ és annak ez irányú értelmezése majdhogynem a 2000-es évekig is fennmaradt.

Ahogy az látható, a Legfelsőbb Bíróság a hatáskörök értelmezéséből jelentősen kivette részét és elősegítette a kérdéses rendelkezések pontos definiálását, továbbá a szövetségi és tagállami kompetenciák elválasztását, azok besorolását. Bár csak három, igazán meghatározó esetet emeltünk ki, észrevehető, hogy döntésről-döntésre egyre jobban körvonalazódtak a hatáskörök körüli kérdésekre adható válaszok. Teljes mértékben a jogkörök precíz elválasztásra törekedtek, ezzel akaratukon kívül elősegítve az Egyesült Államok duális föderalizmusra jellemző berendezkedését, amely egészen az 1930-as évekig fennállt.

¹⁰¹ David P. BILLINGTON, Donald C. JACKSON, Martin V. MELOSI: *The History of Large Federal Dams - Planning, Design, and Construction in the Era of Big Dams*. U.S. Department of the Interior, Bureau of Reclamation, Denver, Colorado, 2005. 13–14.; Todd SHALLAT: *Water and Bureaucracy: Origins of the Federal Responsibility for Water Resources, 1787-1838*. National Resources Journal, Vol. 32, 1992. 14.

¹⁰² 22 U.S. 186 (1824).

¹⁰³ Mark TUSHNET: *Comparative Constitutional Federalism – Europe and America*. Greenwood Press, Westport, 1990. 3031.

¹⁰⁴ 22 U.S. 196 (1824).

A nagy recesszió és a második világháború után a szövetségi kormány a tagállamoktól egyre több hatáskört emelt magához a gazdasági problémák megoldása érdekében.¹⁰⁵ A szövetségi kormány által koordinált, megegyezésen alapuló állami ellátások szövetségi szinten kerültek elosztásra, mivel mindkét esemény jelentősen megterhelte az állami gazdaságokat. A tagállamok nehezen tudtak reagálni a jelen lévő pénzügyi problémákra és szociális egyenlőtlenségekre, melyekre végül Franklin D. Roosevelttel úgynevezett *New Deal* politikája kínált megoldást. Eleinte a program rendelkezéseinek nagy részét alkotmányellenességük miatt a Legfelsőbb Bíróság megsemmisítette. Ezt kiküszöbölve Roosevelttel megváltoztatta a testület szerkezetét, megemelve annak létszámát.¹⁰⁶

Erősebb szövetségi befolyás alá kerültek a szociális biztonsághoz kapcsolódó rendelkezések¹⁰⁷, továbbá a nemzeti munkaviszonyok szabályozására vonatkozó Kongresszusi törvényhozás is megerősödött¹⁰⁸. A tagállamok egyre inkább függtek a központi kormányzat pénzügyi támogatásaitól, ami így végső soron a tagállami együttműködést pénzügyi eszközökkel kikényszeríthetővé tette.¹⁰⁹ A gazdasági problémák leküzdéséhez a kormányzatok közötti mélyebb együttműködésre volt szükség, így a megoldások kivitelezésében a két szint jogkörei eleinte egyre közelebb kerültek egymáshoz, majd összekeveredtek. Ennek a folyamatnak a végeredményeként alakult ki az 1970-es évekig tartó kooperatív föderalizmus.

¹⁰⁵ Steve Fraser and Gary Gerstle: *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*. Princeton University Press, Princeton, 1989. 37.

¹⁰⁶ CUSHMAN, Barry: *The Great Depression and the New Deal*. 270. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=754231>; Lásd még: Roosevelttel rádióan közvetített beszéde (Fireside chat). <<http://publicpolicy.pepperdine.edu/faculty-research/new-deal/fireside-chats/fsc030937.htm>>

¹⁰⁷ *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937); *Steward Mach. Co. v. Collector*, 301 U.S. 548 (1937).

¹⁰⁸ *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Labor Board v. Friedman-Harry Marks Clothing Co.*, 301 U.S. 58 (1937); *Associated Press v. Labor Board*, 301 U.S. 103 (1937); *Labor Board v. Fruehauf Trailer Co.*, 301 U.S. 49 (1937).

¹⁰⁹ MENON and SCHAIN: i. m. 3132.

5. Európai Unió – Duális vagy kooperatív?

Miért fontosak az előbbiek? Az USA esetében nem jöhetett szóba egy új alkotmány elfogadása vagy annak radikális megváltoztatása, hiszen az okmány így is az évtizedeken át tartó politikai és társadalmi harcok ingoványos talaján jött létre. A hozzá kapcsolódó jogértelmezés viszont kisebb lépésekben lefektette a tagállami és szövetségi hatáskörök közötti viszonyokat és azok elhatárolását. A végeredmény egy ahhoz hasonlatos állapot lett, mint amelyet a Reformszerződés hozott az EU életébe. Az Európai Unió számára a Lisszaboni Szerződést megelőzően a tagállamok és a központi szintek közti kompetenciák elválasztása nehézkes feladat volt. Hatálybalépésének jelentősége az Egyesült Államokban végbement jogértelmezés hatásához mérhető.

5.1. Az Unió kooperatív föderalizmusra emlékeztető ismertetőjegyei

Az eddig áttekintettek fényében mégis melyek lehetnek azok a jelek, amik az Európai Unió kooperatív berendezkedését vetítik előre? Több érvet fel szoktak hozni a kooperatív berendezkedés kialakulásának alátámasztására.¹¹⁰ Először is az Unió hatására a tagállamok alkotmányos alapokon nyugvó kizárólagos hatásköreinek hanyatlása¹¹¹. Az államok kizárólagos hatáskörei az elmúlt ötven évben fokozatosan csökkentek a szerződésmódosítások és az Unió általános jogkörei következtében. A duális föderalizmus legfőbb ismertetőjelei a kizárólagos hatáskörök, melyek kettős tartalommal bírnak. Egyrészt pozitív oldalon hatáskört alapoznak meg, másrészt negatív oldalon megtiltják, hogy egy adott területen az érintett szereplő eljárjon.¹¹² Ezek csökkenésével kérdésessé vált a berendezkedés mivolta. Továbbá az EUMSZ. 352. cikke egy igen széles jogalkotási és egyben értelmezési hatáskört is megalapoz az Európai Unió számára, amely az úgynevezett „*competence-competence*” elvet követi.¹¹³ Ez föderális értelmezésben azt a jogot testesíti meg, hogy a központi kormány önmagának

¹¹⁰ SCHÜTZE i.m. 345–352.

¹¹¹ Uo. 346.

¹¹² Uo. 130.; a 804/79. sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügy [1981] ECR 1045.18. pont; továbbá ki kell emelni, hogy ezen a téren az EU kizárólagos hatáskörei sokkalta gyengébbek, mint az Egyesült Államok jogkörei.

¹¹³ „a „hatáskör-hatáskör” elv a választottbíróságokhoz köthető, ahol a bíróságot döntési jogkörrel hatalmazza fel, hogy a saját hatáskörének keretén belül eljárjon. In: Jack GRAVES & Yelena DAVYDAN: *Competence-Competence and Separability – American Style*. Chapter 8. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2354578>

autonóm módon új hatásköröket biztosítson.¹¹⁴ Ehhez hasonló túlzott hatáskörrelvonás folyamata volt megfigyelhető az Egyesült Államokban, amikor az 1930-as években a szövetségi kormány egyre több hatáskört rendelt magához az államoktól.

A kiegészítő hatáskörök önmagukban előfutárai lehetnek a kooperatív föderalizmusnak, mivel a duális berendezkedésnél elméletben a két szint sosem találkozik a jogalkotásban ugyanazon a területen, továbbá magában hordozzák a harmonizáció veszélyét. Említeni kell a megosztott hatásköröket is, hiszen ezek léte ugyancsak ellentmondhat a duális berendezkedés princípiumának, hiszen nem kizárólagos hatáskörökről van szó, így a kölcsönös kiegészítéssel és megosztással egy *marble cake*-hez hasonlatos állapot jöhet létre, ahol nehéz elválasztani a két kormányzati szint közötti jogköröket. Meg kell említeni továbbá a szubszidiaritás elvének jelenlétét a megosztott hatáskörökben. Amíg a duális berendezkedés alapja a pontos felsorolás, addig a kooperatív berendezkedés esetében a szubszidiaritás elve uralkodik. Ahogy Schütze fogalmaz: „Európai problémákra európai, nemzeti problémákra nemzeti megoldás kell.”¹¹⁵

5.1.1. Tagállami hatáskörök csökkenése és az EUMSZ 352. cikke

A fenti kooperatív föderalizmus melletti érvekre több minden vethet árnyékot. A tagállami hatáskörök csökkenésére a legkézenfekvőbb és legegyszerűbb magyarázat az integrációs célok változása. A kezdeti, pusztán gazdasági együttműködést 60 év alatt fokozatosan felváltotta a ma már egyre inkább jelenlévő politikai és gazdasági integráció, melynek hatására a tagállamok egyre több és több hatáskört ruháztak át az Unióra.¹¹⁶ Azok az eszközök, melyek kizárólag a résztvevő államok gazdasági együttműködését segítik elő, politikai szinten nem használhatóak. A tagállamok az idő múlásával az integrációs célok eléréséhez szükséges mértékben, azzal arányosan, saját akaratukból korlátozták szuverenitásukat. Az így létrejött Unió ma kifejezi a tagállamok kölcsönös együttműködését mind politikai, mind gazdasági területen.

Több hatáskör átruházása viszont nem feltétlenül jelenti a kooperatív berendezkedés erősödését. A két rendszer közötti legfőbb különbség – leegyszerűsítve – a jogkörök precíz

¹¹⁴ SCHÜTZE i.m. 153.

¹¹⁵ Uo. 346–347.

¹¹⁶ WEILER (1991) i.m. 24032483.

definiálásában rejlik. Amíg a központi és tagállami szintek hatásköreinek korlátai és határai kellőképpen lefektetésre kerülnek, addig nem billenhet át az egyensúly az unió felé. A szintek közötti egyensúly nem a hatáskörökbe foglalt szakpolitikák számának kiegyenlítetttségét jelenti, hanem a kormányzatok egymáshoz való viszonyát, továbbá a központi szint azon képességének hiányát, amellyel önhatalmúlag jogköröket vonhatna el a tagállamoktól. Ennek hiányában nincs lehetőség arra, hogy a kormányzatok jogköreinek kezdetét és végét jelentő határvonalak elhomályosodjanak.

A föderális tradíciók szerint az Európai Uniónak egy államokat és állampolgárokat magába foglaló uniót kell jelentenie, ahol a központi hatalom korlátai világosan megfogalmazásra kerültek. Ehhez egy olyan okmány kell, amelyben a jogkörök és kompetenciák el- és megosztottak az EU, a tagállamok, és az őket alkotó regionális egységek között. A központi szintre vonatkozó korlátok csakis így hozhatóak létre.¹¹⁷ A Reformszerződésnek köszönhetően ezek a határok lefektetésre kerültek, így ez a feltétel teljesült.

Külön említést érdemel a Római, majd a Lisszaboni Szerződésben megjelenő, úgynevezett rugalmassági klauzula, ami az Európa Unió *Necessary and Proper Clause*-jának¹¹⁸ tekinthető. A klauzula lényege, hogy ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, akkor a megfelelő rendelkezések elfogadásra kerülhetnek.¹¹⁹ A klauzula igen szélesnek tűnő alkalmazhatósága ellenére eleinte kevés esetben kerül ténylegesen felhasználásra.¹²⁰

A kezdetben kevésbé használt és értelmezett rendelkezésben a változást a kormány és államfők 1972-es Párizsi csúcstalálkozója hozta.¹²¹ A vezetők kijelölték a közösségi intézkedések új irányait, és a monetáris unió lehető leghamarabbi kialakításának érdekében megegyeztek a szerződések rendelkezéseinek legszéleskörűbb használatában és

¹¹⁷ Michael BURGESS: *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. Taylor & Francis, Routledge, London, 2000. 1415.

¹¹⁸ WEILER (1991) i.m. 2443.; Lásd még: 4.2. fejezet, Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, I. cikk 8. §.

¹¹⁹ 45/86 sz. EKT kontra EKB ügy [1987], ECR 1493. 13. bekezdés.

¹²⁰ 22/70 sz. EKT kontra EKB ügy [1971] ECR 263.; Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *Constitutional Law of the European Union*. Pearson Education, Harlow, 2002, 162.

¹²¹ Meetings of the Heads of State or Government. The First Summit Conference of the Enlarged Community, 23. <http://aei.pitt.edu/1919/2/paris_1972_communique.pdf>

értelmezésében, beleértve az akkori 308. cikket is.¹²² Kérdésként felmerült, hogy ha a Szerződés biztosít bizonyos hatáskört, de az nem elegendő, használható-e a rendelkezés.¹²³ Erre tekintettel a testület megállapította a klauzula alkalmazhatóságát, melynek következményeként a közösségi intézmények számos intézkedés jogalapjaként hivatkoztak rá.¹²⁴

Azok, akik az Uniót, mint egy nemzetközi szerződésből származó intézménynek tekintik, ami a nemzetközi jog szabályai és alapelvei szerint működik, elvárják a klauzula legkorlátozottabb használatát és értelmezését. Ennek megfelelően a rendelkezést csak a legszükségesebb esetekben lenne szabad alkalmazni, kifejezetten az Unió céljainak eléréséhez.¹²⁵

Az azóta eltelt 40 év alatt természetesen számos korlátja született a klauzulának. Az egyik korlát az eljárás alkalmazásának szigorúsága. Ha szükséges, a Bizottság javaslata alapján és a Parlament egyetértését követően a Tanács egyhangúlag elfogadhatja a szükséges rendelkezéseket. Abban az esetben, ha különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács által kerül elfogadásra, szintúgy a Bizottság javaslata és a Parlament egyetértését követően csak egyhangúlag határozhat a szükséges szabály elfogadásáról.¹²⁶

A cikket érintő bírósági korlátok megjelenéséig egészen 1996-ig kellett várni. Sok vitát és kritikát kapott az Európai Bíróság, amiért szűkítette a klauzula értelmezését az Emberi Jogok Európai Egyezménye elfogadása kapcsán.¹²⁷ Az ügy vonatkozásában felmerült a kérdés, hogy az Uniónak van-e hatásköre elfogadni az egyezményt szerződésmódosítás nélkül. A Bíróság úgy találta, hogy „a Szerződések egyetlen rendelkezése sem ruházza fel a közösségi intézményeket olyan általános hatáskörrel, hogy azok az emberi jogok tárgyában jogi aktusokat fogadjanak el, vagy e területen nemzetközi egyezményeket kössenek.”¹²⁸ Erre tekintettel megvizsgálta, hogy a 235. cikk jelenthet-e jogalapot az egyezmény elfogadására. Megállapította, hogy nem lehet az alapja olyan rendelkezések elfogadásának, melyek

¹²² 1010/80 sz. ET Rendelet (1980); 3827/81 sz. ET Rendelet (1981).

¹²³ 8/73 sz. Hauptzollamt Bremerhaven kontra Massey-Ferguson ügy [1973] ECR 897.

¹²⁴ WEILER (1991) i.m. 2446.; 242/87 sz. ügy.

¹²⁵ SCHÜTZE i. m. 133–135.

¹²⁶ EUMSZ 352. cikk (1), azaz az EK Sz. korábbi 308. cikke.

¹²⁷ Koen LENAERTS and Piet VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union*. Sweet & Maxwell, London, 1999. 9495.

¹²⁸ 2/94. sz. vélemény [1996] ECR I-1759, 27. bekezdés.

össességében a szerződések módosításához vezetnének az erre vonatkozó eljárások megkerülésével.¹²⁹

Ezzel a Bíróság a klauzula egy szűkítő értelmezését mondta ki, és nem használta azt fel az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságához hasonlóan. Ahelyett, hogy az intézményrendszerek hatásköreit a „*competence-competence*” elvének megfelelően tágította volna, azokat visszafogta, és megállapította annak korlátait. Hozzá kell tenni, az államokbeli testület a bemutatott *McCulloch v. Maryland* ügyben sem arra használta a klauzula „nyugati változatát”, hogy hatásköröket vonjon el a tagállamtól. Marshall értelmezése szerint rendelkezés alatt nem a kompetenciák szimpla összegzését kell érteni, hanem a felsorolt hatáskörök egyikét, így azzal nem is lehet olyan hatáskört elvonni a tagállamoktól, amely már amúgy is a szövetségi kormánytól van. Az EU esetében ezzel szemben az nem az általános kompetenciákra vonatkozó rendelkezések között kerül felsorolásra, hanem az általános és záró rendelkezések között. Ennek értelmében a klauzula csak bizonyos körülmények között alkalmazható, mint egy rendkívül szigorú eljárás.

További korlátnak tekinthetőek a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia nyilatkozatai. A 41. nyilatkozatban lefektetésre kerül, hogy pontosan mely célkitűzések érdekében használható a klauzula. Ide sorolható az EUSz. 3. cikkének (2) és (3) bekezdése, továbbá az a kikötés, hogy kizárólag az Unió általános céljai (az általa vallott értékek, a béke és a jólét előmozdítása) semmiképpen sem szolgálhatnak a klauzula

¹²⁹ Uo. 30. bekezdés: „Mivel a rendelkezés az átruházott hatáskörök elvén alapuló intézményi rend szerves részét képezi, így ennek alapján nem lehet a Közösség hatásköreit a Szerződés rendelkezéseinek összességéből eredő általános kereten túl kiterjeszteni, különös tekintettel a Közösség tevékenységét és feladatait meghatározó rendelkezésekre. A 235. cikk semmi esetre sem szolgálhat alapul olyan rendelkezések elfogadásához, amelyek lényegében, következményeiket tekintve a Szerződés módosításához vezetnének, az ott e célra meghatározott eljárás megkerülésével.” Uo. 34. bekezdés: „Az egyezményhez történő csatlakozás az emberi jogok védelmére vonatkozó jelenlegi közösségi rendszer lényegi megváltoztatását kívánná meg, amennyiben a Közösségnek egy különálló nemzetközi intézményrendszerbe kellene beilleszkednie, valamint az egyezmény összes rendelkezését be kellene építeni a közösségi jogrendbe.” Uo. 35. bekezdés: „Az emberi jogok védelmére vonatkozó közösségi rendszer ilyen mértékű megváltoztatása – amely úgy a Közösség, mint a tagállamok számára egyaránt alapvető intézményi következményeket vonna maga után – alkotmányos jelentőséggel bírna, és jellegénél fogva túllépné a 235. cikk kereteit.”

alkalmazására.¹³⁰ Ezzel tulajdonképpen az alkalmazhatósági kör került meghatározásra, amely jelentősen továbbszűkíti az esetleges további eseteket.

A 42. nyilatkozatban hangsúlyozásra kerül, hogy „a 352. cikk a hatáskör-átruházás elvére épülő intézményi rendszer szerves része, így az nem szolgálhat alapként az Unió hatáskörének olyan mértékű kiszélesítéséhez, amely túlmutat a Szerződések egésze által létrehozott általános kereteken. Semmilyen esetben sem alkalmazható olyan rendelkezések elfogadására, amelyek hatása lényegében a Szerződések módosítását eredményezné az e célt szolgáló eljárások tiszteletben tartása nélkül.”¹³¹ Az első mondatban található kikötés párhuzamot mutat a Bíróság azon megállapításával, mely szerint a tagállamok a közösség javára korlátozták szuverén jogaikat, azonban csak bizonyos területekre nézve.¹³² Ilyen korlátok és értelmezések fényében aligha elképzelhető, hogy a rendelkezés az Európai Unió hatásköreinek kiszélesítésére jogalapot teremtsen.

5.1.2. Kiegészítő hatáskörök és a szubszidiaritás

A kiegészítő hatáskörök létre vonatkozó harmonizációs felvetéseket az EUMSZ 2. cikkének (5) bekezdése cáfolhatja meg, mely kimondja, hogy bizonyos feltételek esetén az Unió meghatározott területeken hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit kiegészítő intézkedések megtételére. Erre csak akkor van lehetősége, ha az intézkedései nem vonják el a tagállamok ilyen területen meglévő hatásköreit, továbbá nem harmonizálják azok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseit. Az EUMSZ szabályainak köszönhetően az EU csak koordináló intézkedéseket tehet, amik így nem érinthetik a tagállamok által át nem ruházott jogköröket.¹³³

A megosztott hatáskörök gyakorlása, mely korlátok nélkül számtalan lehetőséget adna a központi kormányzat kezébe, ugyancsak korlátok közé szorul. Kutatás, technológiafejlesztés, úrkutatás, fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás területén az EU jogosult intézkedések megtételére, de ezek nem akadályozhatják a tagállamokat saját hatásköreik

¹³⁰ A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia Zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok. 41. Nyilatkozat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikkéről.

¹³¹ Uo. 42.

¹³² C-6/64 sz. Costa kontra ENEL ügy (1964) ECR 585.

¹³³ LENAERTS, VAN NUFFEL (2011) i.m. 130.

gyakorlásában.¹³⁴ Ha az EU egy adott területen fellép, a hatáskör gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjedhet ki a terület egészére.¹³⁵

Az EU tagállamai az Amerikai Egyesült Államok államaitól eltérően sokkal erősebben tudnak megjelenni a nemzetközi viszonylatokban, emellett rengeteg fontos területen autonóm döntési jogkörük van. Természetesen ezeknek összhangban kell lenniük az Unió által megállapított szabályokkal, ami a mellé- és alá-fölérendeltségi viszony egy érdekes keverékéből ered.¹³⁶ A szubszidiaritás elve szerint azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagosan az Unió hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tervezett 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.¹³⁷

Az elv célja a megosztott hatáskörökbe tartozó területeken történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének meghatározása, amihez szorosan kapcsolódik a már említett arányosság elve is. Bár görög és középkori előzményei is vannak, a katolikus egyház tanításai révén vált igazán ismertté. A jelenség alapelvi szinten való kidolgozása a 19. századi Vatikán érdeme.¹³⁸ Először XIII. Leó *Rerum novarum* doktrínájában, majd XI. Pius pápa *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikájában jelenik meg.¹³⁹ Azzal a céllal jelent meg az

¹³⁴ Uo. 128.

¹³⁵ Uo. 127130.; 25. Jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról.

¹³⁶ MENON and SCHAIN: i. m. 31.

¹³⁷ 2. Jegyzőkönyv: A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. EUSz. 5. cikk (1).

¹³⁸ Preston KING and Andrea BOSCO: *A Constitution for Europe – A Comparative Study of Federal Constitutions and Plans for the United States of Europe*. Lothian Foundation Press, London, 1991. 6466.

¹³⁹ „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.” In: *Quadragesimo anno*, 79. <http://web.archive.org/web/20100902073658/http://ocipe.hu/_KatSzoc/qa1.htm>

Európai Közösségben, hogy a közösségi hatalom túlzott megerősödését elkerülve az integráció fejlődésének szabályozása a tagállamoknál maradjon.¹⁴⁰

Szűken értelmezett duális berendezkedés esetén előfordulhat, hogy a fellépés lehetősége a már elosztott hatáskörök tekintetében az idő múlásával bizonyos körülmények következményeként már nem lesz kivitelezhető. Más szóval, minden problémára nem lehet felkészülni, azokat nem lehet egységesen felsorolni, ezért a beavatkozást egy általános alapelvvel könnyebb kiutalni az arra leginkább alkalmas kormányzati szinthez. Ebből kifolyólag a szubszidiaritás és arányosság elve mintegy védőmechanizmusként, biztosítékként is felfogható.¹⁴¹ Maguknak a védőmechanizmusoknak is megvannak a biztosítékai. A Lisszaboni szerződés egy több pontból álló ellenőrzési rendszerrel jelentősen megerősítette a szubszidiaritás és az arányosság elvét.¹⁴² A javaslatok elfogadása előtt az intézményeknek szubszidiaritási vizsgálatot kell elvégezniük, és nyilatkozni kell az elvnek való megfelelésről, melyet végül egy indoklás követ. A nemzeti parlamentek akár javaslatokat is visszautalhatnak a Bizottság elé, vagy megtámadhatják a jogalkotási aktust, ha szerintük az nem volt tekintettel a szubszidiaritás elvére.¹⁴³

Jól látható, hogy az intézkedéseket kellőképpen körülölelik a Reformszerződés hatására kialakult biztosítékok, és számos korlát került beépítésre a hatáskörök védelme érdekében. Az Unióban a központi kormányzat és a tagállamok közötti hatalommegosztásra vonatkozó új szabályok miatt a határok minden eddiginél világosabban látszanak.¹⁴⁴ A felmerült kérdéses, együttműködésre emlékeztető rendelkezések és események (tagállami jogkörök csökkenése, megosztott, kiegészítő hatáskörök, szubszidiaritás, hatáskörök önálló bővítésének látszólagos lehetősége) olyan jogi korlátok közé szorultak, melyek így semmiképpen nem veszélyeztetik a Szerződésekbe foglalt kompetenciák kiterjesztését.

¹⁴⁰ PACZOLAY Péter: *Szuverenitás és Szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között*. Szeged, 2004. szeptember 14.

<<http://www2.u-szeged.hu/irsi/old/rendezvenyek/2004/2004szept14/paczolay.pdf>>

¹⁴¹ MENON and SCHAI:N: i. m. 78.

¹⁴² 2. Jegyzőkönyv.

¹⁴³ Uo. 78. cikk.

¹⁴⁴ HORVÁTH Zoltán és ÓDOR Bálint: *The Union After Lisbon - The Treaty Reform of the EU*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 129.

6. Konklúzió – A duális föderalizmus felé vezető út

A dolgozat keretein belül bemutattam a föderális berendezkedések két legfontosabb típusát és azok jellemzőit. A rövid áttekintésből egyértelművé vált, hogy az Európai Unió több szempontból is hasonló a föderális államokhoz. Ehhez az integrációs célok gyökereit és az alapító szerződéseket kellett áttekinteni, amely megerősít abban, hogy a Szerződések többet jelentenek államok közötti megállapodásoknál, és azok funkciója kvázi alkotmánynak tekinthető.¹⁴⁵

Néhány kritikus szerint, ha az Európai Unió felvételét kérné az EU-ba, megtagadnák a felvételét a demokráciára vonatkozó alkalmatlan szabályaira hivatkozva.¹⁴⁶ Ez utalás arra az állapotra, hogy az Unió 500 milliós lakosságához viszonyítva akár két, néhány millió lakosú ország vétójoga bizonyos esetekben kihatással van mind a 26 tagállamra. Ez történt az Európai Alkotmány elfogadásánál is, ahol mindössze két tagállam az egész folyamatot megállította. E problémás folyamatnak végeredményeként létrejövő Lisszaboni Szerződés reformjai megerősítettek minket abban, hogy az Uniót jelen állapotában nem csak lehetséges, hanem szükséges is a föderalizmus eszközeivel vizsgálni. A Szerződés létrejötte nem végállomás; sokkal inkább a változás folyamatának egyik állomása.¹⁴⁷ Ennek fényében áttekintettük a legrégebbi föderáció, az Egyesült Államok létrejöttekor felmerülő alkotmányértelmezési problémákat és azok megoldásait. Az így levont következtetések alapján megállapítottam, hogy az Európai Unió jelenlegi berendezkedése a két fő irányvonal közül melyikhez áll közelebb, továbbá egyenként vizsgálat alá kerültek az ellene szóló legáltalánosabb ellenérveket.

Pár évvel ezelőtt a világ tíz legfőbb föderális rendszere egyet jelentett a Föld területének majdnem felével, lakosságának csaknem 40 százalékával. Mindegyik ugyanazon az általános alapelven nyugodott: A szuverenitás és a jogkörök két szinten (melyek alkotmányos alapokon fekszenek) történő megosztása, ahol a zsarnokság megelőzhető, és az emberek sokasága nem

¹⁴⁵ 294/83 Parti Ecologiste Les Verts v European Parliament [1986] ECR 1339. és Opinion 1/91 on the EEA Agreement [1991] ECR I-6079.

¹⁴⁶ Michael ZÜRN: Democratic Governance Beyond the Nation State? In: *IIS-Arbeitspapier* Nr. 12/98, 2000. 3. <[233http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/486/pdf/AP_12_1998.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/486/pdf/AP_12_1998.pdf)>

¹⁴⁷ MENON and SCHAIN: i. m. 72.

idézi elő a rendszer instabilitását.¹⁴⁸ Az Unió 2009. óta egy új, duális berendezkedés irányába mozdult el. Mégis, azt a klasszikus értelemben vett egyesült államokbeli duális föderalizmus kategóriájába nem tudjuk besorolni. Ennek többek között az az oka, hogy minden modell más és más, továbbá a modellek önmagukban nem alkalmasak arra, hogy teljes mértékben alkalmazhatóak legyenek a különböző berendezkedések teljes körű leírására.¹⁴⁹

Az Európai Unió egyedi jellegénél fogva¹⁵⁰ egyik típust sem másolja le, azokból – akár szándékosan, akár nem – csak a szükséges elemeket emeli át.¹⁵¹ Ahogyan az már említésre került, számos hasonlóság található az Unió jelenlegi állapota és az Egyesült Államok kialakulásakor jellemző irányvonal között.¹⁵² Ennek ellenére a két rendszer mégis eltérő, mivel nem csak kizárólagos hatáskörök kerülnek lefektetésre a szerződésekben. Elsőre emiatt úgy tűnhet, hogy a kooperációt előrevetítő rendelkezések megjelenése a kizárólagos hatáskörök mellett egy sajátos, kevert állapotot idéznek elő.¹⁵³

Az EU-ban kérdéses rendelkezésekre vonatkozó szigorú korlátok viszont bebiztosítják a szereplők lefektetett jogköreit. Ha az ezekre vonatkozó biztosítékok nem kerültek volna meghatározásra, a Reformszerződés egésze még akkor is sokkal közelebb állna egy duális alapokon nyugvó föderális alkotmányhoz. Véleményem szerint ezért nem a két rendszer között elhelyezkedő köztes állapot jött létre, hanem a duális föderalizmus az Unióhoz hasonló, *sui generis* változata. A lefektetett kompetenciákra vonatkozó túlzott statikusságot így felváltotta a 21. század kihívásaihoz alkalmazkodó dinamikusabb felfogás.

¹⁴⁸ Uo. 95.

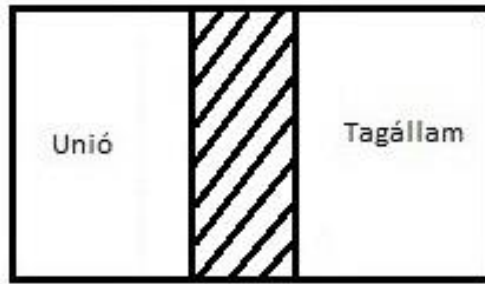
¹⁴⁹ HARBO: i. m. 149.

¹⁵⁰ Uo. 233.

¹⁵¹ BURGESS (2006) i. m. 245–247.

¹⁵² MENON and SCHAIN: i. m. 149.

¹⁵³ Uo. 157.



5. ábra

Az 5. ábra jól mutatja a jelenlegi állapotot, melyben a két szintet érintő taxatív felsorolt kompetenciák mellett megjelenik egy semleges terület is. Ez a terület leginkább a megosztott hatáskörök és a szubszidiaritás elvének működési körét jelenti. Az EU ezzel az újszerű föderalista berendezkedéssel közelebb került Robert Schuman, majd Joschka Fischer által megjelölt végső célkitűzéshez. Bár a folyamatnak még korán sincs vége, annak irányvonala megjósolható. Változatlan körülmények és fejlődési irányok mellett az Európai Unió a jövőben átalakul a föderális berendezkedésű *sui generis* szervezetből egy tényleges, önálló föderációvá.

Felhasznált irodalom

- ALEXANDRESCU, Mihai: David Mitrany: From Federalism to Functionalism. *Transylvanian Review*, Volume Xvi, Number 1 (Spring 2007). <<http://mialexandrescu.files.wordpress.com/2012/08/tr1-1.pdf>> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- ALMOND, Gabriel A. – POWELL, G. Bingham, Jr. – SRÓM, Kaare – DALTON, Russel J.: *Összehasonlító politológia*. Harmadik, átdolgozott kiadás, Osiris kiadó, Budapest, 2006.
- ANASTAPLO, George: *The Constitution of 1787: A Commentary*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989.
- ANGYAL Zoltán, ASZTALOS Zsófia, FAZEKAS Judit, GYENEY Laura, METZINGER Péter, MILASSIN László, OSZTOVITS András, SZABÓ Marcel: *EU-Jog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.
- ARMITAGE, David: *The Declaration of Independence: A Global History*. Harvard University Press, Cambridge, 2007.
- BAJOMI Iván: *Az uniós oktatáspolitikai: küzdőtér körvonalai és az európai kihívásokra adott francia válaszok*. 2009. június 17.
<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R8DQuYvI-tkJ:www.ofi.hu/tudastar/unios-oktataspolitika+&cd=7&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>>
Letöltés ideje: 2014. október 27.
- BAKOS Ferenc: *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai kiadó, Budapest, 2002.
- Barry Cushman: *The Great Depression and the New Deal*. 270.
<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=754231> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- BILLINGTON, David P. – JACKSON, Donald C. – MELOSI, Martin V.: *The History of Large Federal Dams - Planning, Design, and Construction in the Era of Big Dams*. U.S. Department of the Interior, Bureau of Reclamation, Denver, Colorado, 2005.
- BIRCH, A. H.: Approaches to the Study of Federalism. *Political Studies*, XIV (1), 1966.

- BÖRZEL, Tanja A. & RISSE, Thomas: *Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System*. <<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/00f0101.html>> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- BREYER, Stephen: *Making Our Democracy Work*. Alfred A. Knopf, New York, 2010.
- BURGESS, Michael: *Comparative Federalism, Theory and Practice*. Taylor & Francis, Routledge, New York, London, 2006.
- BURGESS, Michael: *Federalism and European Union - Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*. Antony Rowe Ltd, Chippenham, Wiltshire, 1992.
- BURGESS, Michael: *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. Taylor & Francis, Routledge, London, 2000.
- CHRISTIANSEN, Thomas & REH, Christine: *Constitutionalizing the European Union*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009
- CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.
- DEBISSO Kinga, FEKETE Balázs, GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva, GYENEY Laura, HŐS Nikolett, LÁNCOS Petra Lea, LÁSZLÓ Áron Márk, MOLNÁR Tamás, PÜNKÖSTY András, REMETEI-FILEP Zsuzsanna, SZABÓ Marcel, SZILÁGYI Pál: *Uniók szakpolitikák. Az Apostoli Szentszék Könyvkiadója*, Budapest, 2014.
- DEZSŐ Márta és VINCZE Attila: *A magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2006.
- DORF, Michael C.: *Constitutional Law Stories*. Thomson Reuters/Foundation Press, New York, Second Edition, 2009.
- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: *Constitutional Law of the European Union*. Pearson Education, Harlow, 2002.
- FERNANDEZ ESTEBAN, Maria Luisa: *The Rule of Law in the European Constitution*. Kluwer Law International Ltd, London, 1999.
- FRASER, Steve & GERSTLE, Gary: *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*. Princeton University Press, Princeton, 1989.
- GRAVES, Jack & DAVYDAN, Yelena: *Competence-Competence and Separability – American Style*. Chapter 8.

<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2354578> Letöltés ideje: 2014. október 27.

- GRODZINS, Morton: *The Federal System - Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*. Columbia University Press, New York, 1960.
- GRODZINS, Morton: *The Federal System*.
<<http://ssih.s.wikispaces.com/file/view/The+Federal+System+%285%29.pdf/157572327/The%20Federal%20System%20%285%29.pdf>> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- HAMILTON, Alexander – JAY, John – MADISON, James: *The Federalist*. National Foundation for Education in American Citizenship, Indianapolis, 1937.
- HARBO, Florentina: *Towards a European Federation? The EU in the light of comparative federalism*. Nomos Politik, Berlin, 2004.
- HERINGA, A. W. & KIIVER, Ph.: *Constitutions Compared - An Introduction to comparative Constitutional Law*. Intersentia Antwerp, Oxford, Portland, 2009.
- HIX, Simon: *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan, London, 2005.
- HORVÁTH Zoltán & ÓDOR Bálint: *The Union After Lisbon - The Treaty Reform of the EU*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.
- JUHÁSZ József: *Föderalizmus és nemzeti kérdés – Az etnoföderalizmus tapasztalati Közép- és Kelet-Európában*. Gondolat Kiadói Kör Kft., Budapest, 2010
- KAISER Tamás: *Europeanizáció és Regionalizmus*. ELTE Ph.D értekezés, 2003.
<www.ajk.elte.hu/file/POLDI_KaiserTamas_dis.pdf> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- KELEMEN, R. Daniel – MENON, Anand – SLAPIN, Jonathan: *Wider and Deeper? Enlargement and Integration in the European Union*. 2011.
<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1901962> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- KETCHAM, Ralph: *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. Penguin Group, New York, 1986.
- KING, Preston & BOSCO, Andrea: *A Constitution for Europe – A Comparative Study of Federal Constitutions and Plans for the United States of Europe*. Lothian Foundation Press, London, 1991.

- KÖRÖSÉNYI András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás: Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából*. Politikatudományi Szemle, 2004., 3. Szám. <http://www.poltudszemle.hu/szamok/2004_3szam/2004_3_korosenyi.pdf> Letöltés ideje: október 27.
- KUCSERA Tamás Gergely: *XIX-XX. Századi föderalista koncepciók*. HÖÖK A Hallgatókért Alapítvány, Budapest, 2007.
- LENAERTS, Koen & VAN NUFFEL, Piet: *Constitutional Law of the European Union*. Sweet & Maxwell, London, 1999.
- LENAERTS, Koen & VAN NUFFEL, Piet: *European Union Law*. Sweet & Maxwell, London, 2011.
- LENAERTS, Koen: *Federalism: Essential Concepts in Evolution - The Case of the European Union*. Fordham International Law Journal, 21, 1998.
- MAIER, Pauline: *American Scripture: Making the Declaration of Independence*. Vintage Books, New York, 1997.
- MCKAY, David: *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- MENON, Anand & SCHAIN, Martin: *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford University Press, New York, 2006.
- MÉNY, Yves: The Achievement of the Convention. *Journal of Democracy*, Volume 14, Number 4, October 2003. <https://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v014/14.4meny.pdf> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- PACZOLAY Péter: *Szuverenitás és Szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között*. Szeged, 2004, szeptember 14. <<http://www2.u-szeged.hu/irsi/old/rendezvenyek/2004/2004szept14/paczolay.pdf>> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- PETRÉTEI József: *Jogállam és hatalommegosztás - Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996.
- REAGAN, Michael D.: *The New Federalism*. Oxford University Press, New York, 1972.

- RIKER, William H.: *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.
- SCHÜTZE, Robert: *From Dual to Cooperative Federalism*. Oxford University Press, New York, 2009.
- SHALLAT, Todd: *Water and Bureaucracy: Origins of the Federal Responsibility for Water Resources, 1787-1838*. National Resources Journal, Vol. 32, 1992.
- SMITH, Douglas G.: *An Analysis of Two Federal Structures: The Articles of Confederation and the Constitution*.
<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=772304> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- SQUIRE, Peverill – LINDSAY, James M. – COVINGTON, Cary R. – SMITH, Eric R.A.N.: *Dynamics of Democracy*. Brown & Benchmark, Madison, 1995.
- SZELE Bálint: *Jean Monnet, Európa atyja*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 2005.
- TUSHNET, Mark: *Comparative Constitutional Federalism – Europe and America*. Greenwood Press, Westport, 1990.
- VAN GERVEN, Walter: *The European Union: A polity of states and peoples*. Stanford University Press, Stanford, 2005.
- VAN OOI, Ronald: *The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union*.
<<http://www.uva.nl/binaries/content/documents/personalpages/o/o/r.h.vanooik/nl/tabblad-eeen/tabblad-eeen/cpitem%5B7%5D/asset?1355372762078>> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- WARREN, Charles: *The Supreme Court in the United States History*. Little, Brown, And Company, 1923.
- WEILER, J. H. H.: *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*. Harvard Law School, The Jean Monnet Chair Working Paper 2000.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/001001-01.html#P8_131>
- WEILER, J. H. H.: The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, Volume 100, Number 8, Symposium: International Law, June 1991.
- WILDAVSKY, Aaron B.: *Federalism and political culture*. Transaction Publishers, New Brunswick, 1998.
- WILLS, Garry: *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*. Doubleday & Company, Inc., New York, 1978.

- ZÜRN, Michael: Democratic Governance Beyond the Nation State? In: *IIS-Arbeitspapier*, Number 12/98, 2000. 3.
<http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/486/pdf/AP_12_1998.pdf> Letöltés ideje: 2014. október 27.

Jogesetek, vélemények

- 294/83 Parti Ecologiste Les Verts v. European Parliament [1986] ECR 1339.
 - 41/76 sz. Donckerwolkce ügy [1976] ECR 1921.
 - 804/79 sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügy [1981] ECR 1045.
 - 45/86 sz. EKT kontra EKB ügy [1987] ECR 1493.
 - 22/70 sz. EKT kontra EKB ügy [1971] ECR 263.
 - 1010/80 sz. ET Rendelet [1980].
 - 3827/81 sz. ET Rendelet [1981].
 - C-6/64 sz. Costa kontra ENEL ügy [1964] ECR 585.
 - 8/73 sz. Hauptzollamt Bremerhaven kontra Massey-Ferguson ügy [1973] ECR 897
 - 1/75 sz. vélemény [1975] ECR 1355.
 - 3/76, 4/76 és 6/76 sz. Kramer egyesített ügyek [1976] ECR 1279.
 - 1/91 sz. vélemény [1991] ECR I-6079.
 - 1/94 sz. vélemény [1994] ECR I-5267.
 - 2/94. sz. vélemény [1996] ECR I-1759.
-
- Associated Press v. Labor Board, 301 U.S. 103 (1937).
 - Gibbons v. Ogden 22 U.S. 1 (1824).
 - Helvering v. Davis, 301 U.S. 619 (1937).
 - Labor Board v. Friedman-Harry Marks Clothing Co., 301 U.S. 58 (1937).
 - Labor Board v. Fruehauf Trailer Co., 301 U.S. 49 (1937).
 - Marbury v. Madison 5 U.S. 137 (1803).
 - McCulloch v. Maryland 17 U.S. 316 (1819).
 - NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U.S. 1 (1937).
 - Steward Mach. Co. v. Collector, 301 U.S. 548 (1937).

Egyéb források

- An Act to Incorporate the Subscribers to the Bank of the United States. <https://fraser.stlouisfed.org/scribd/?title_id=1124&filepath=/docs/historical/congressional/first-bank-united-states.pdf> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=HU>> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Az Európai Unió jelmondata minden tagállam nyelvén. <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_en.htm> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Az Európai Unió Szerződéseinek Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata. <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_hu.pdf> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Joschka FISCHER beszéde. <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/joschka_fischer_en.rt> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Layer cake v. Marble cake eredeti ábra: <[http://1.bp.blogspot.com/-OXxqU0q0Uh8/UhYkw6SP18I/AAAAAAAAANI/cstmiOJt538/s400/Federalism+\(1\).jpg](http://1.bp.blogspot.com/-OXxqU0q0Uh8/UhYkw6SP18I/AAAAAAAAANI/cstmiOJt538/s400/Federalism+(1).jpg)> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Meetings of the Heads of State or Government. The First Summit Conference of the Enlarged Community. <http://aei.pitt.edu/1919/2/paris_1972_communique.pdf> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Quadragesimo anno. <http://web.archive.org/web/20100902073658/http://ocipe.hu/_KatSzoc/qa1.htm> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- Roosevelt rádióközvetített beszéde (Fireside chat). <<http://publicpolicy.pepperdine.edu/faculty-research/new-deal/fireside-chats/fsc030937.htm>> Letöltés ideje: 2014. október 27.

- Schuman-nyilatkozat. <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hu.htm> Letöltés ideje: 2014. október 27.
- SÓLYOM László Az alkotmány őrei című előadása. 2005. május. 23. <http://mindentudas.videotorium.hu/hu/recordings/details/8309,Az_alkotmany_orei> Letöltés ideje: 2014. október 27.