

Paczolay Péter (egyetemi tanár, SZTE)

SZUVERENITÁS ÉS SZUBSZIDIARITÁS AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS ANNAK TAGÁLLAMAI KÖZÖTT

(Szeged, 2004, szeptember 14.)

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

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

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

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

2. A **szubszidiaritás** elvéről akkurátus történetírók kimutatták, hogy már görög és középkori előzményei is vannak. A *subsidium* latin szó tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent. Az elv a római katolikus egyház társadalmi tanításában vált ismertté. Ez az

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

elmélet az emberi személyt, és annak méltóságát helyezi a központba, és a társadalomban létező különböző közösségeket az emberi személy szolgálatába állítja. XIII. Leó *Rerum novarum* kezdetű enciklikájában jelenik meg 1891-ben, és ezt fejleszti tovább XI. Pius pápa negyven évvel később a *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikában, amely a szubszidiaritás elvét örökérvényű elvként aposztrofálja:

„Amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”²

Ilyen előzmények után meglepő a szubszidiaritás elvének megjelenése az európai integráció alapelvei között. Talán némi magyarázatot jelenthet, ha arra gondolunk, hogy az európai integrációra, főleg a kezdetekben, erős katolikus befolyás érvényesült, akár csak ha az alapítók személyére (Schuman, Monet, Adenauer) gondolunk. Schuman Európa felépítésének tervében a szó keresztény értelmében vett demokrácia megvalósítását látta.³ Tartalmilag ez a francia föderalista tradíció győzelmét jelentette a hierarchikus és központosító jakobinus tradíció fölött.⁴ A katolicizmus ilyen hatása eredhet a római egyház katolikus vagyis egyetemes természetéből, és a keresztény középkor Európájának nemzetekfeletti, egyetemes állameszményéből.

3. Az Európai Közösségben a szubszidiaritás-koncepció valójában a közösségi hatalom túlzott megerősödésével szembeni reakcióként jelent meg.⁵ Egyrészt szolgálta volna a kormányközi gyakorlat erejének megőrzését, vagyis, hogy az integráció fejlődésének szabályozása szigorúan a tagállami kormányok kezében maradjon. Másrészt hozzájárult volna az egyes európai államokon belüli föderatív struktúrák védelméhez, főleg a német tartományok (*Länder*) jogainak megőrzéséhez. A szubszidiaritás kifejezést Ralf Dahrendorf használta először az EK vonatkozásában, annak túlzott hatalmával szemben még 1971-ben, amikor a Bizottság német tagja volt. Azután a Tindemans-jelentés óta számos dokumentumban jelent meg a szubszidiaritás elve, azzal a tartalommal, hogy a Közösség csak a tagállamok által

² QA 79. Az Egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok. Szent István Társulat, Budapest, é.n., 81.

³ Robert Schuman, Európáért. Pro Pannonia, Pécs, 2004. 49-67.

⁴ Daniel J. Elazar, The European Community: Between State Sovereignty and Subsidiarity.

<http://www.jcpa.org/dje/articles2/eurcomm.htm>, 4. Ugyanakkor lehet, hogy végül mégis a jakobinus tradíció győz. A Konvent ellenállása a keresztény értékek elismerésével szemben, amit főleg franciák képviseltek, erre utal. Schuman szerint „Senki nem gondolja úgy, hogy az állam és az egyház hivatalos szétválasztása szemben állna egy fontos vallási hagyomány megőrzésével.” Európáért, 55.

⁵ Európai közjog és politika. Osiris 2002. 510.

ráruházott hatáskörrel rendelkezik, és megtiltja, hogy a Közösség olyan jogalkotó vagy igazgatási tevékenységet folytasson, amely nem feltétlenül szükséges, vagy nem biztosítja a célok jobb elérését, vagy nem indokolja azt a probléma nemzetközi jellege.

4. A szubszidiaritás sokat vitatott elve ilyen előzmények után végül 1992-ben a Maastrichti Szerződéssel új **3/B. cikk**ként került a Római Szerződés szövegébe (hatályba lépett 1993. november 1-jén. Az Amszterdami Szerződés új sorszámozása óta 5. cikk).

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

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

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

Az új cikkely hatása több fontos vonatkozásban jelentkezett.

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

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

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

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

A cikkely harmadik bekezdése az arányosság elvét tartalmazza.

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

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

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

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

A 9. cikk az alapelveket tartalmazza. Ezek:

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

Szerződési, illetve immár „alkotmányos szerződési” szinten először kerülne kimondásra az, hogy „az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó” (1 bek.). A szabályhoz a Konvent által fűzött kommentár⁸ szerint ez világossá teszi, hogy a hatáskörök korlátozását a hatáskör-átruházás elve határozza meg, a hatáskörök alkalmazását pedig a szubszidiaritás és az arányosság elve. A tervezet továbbá egyértelművé teszi, hogy az Unió a tagállamok által ráruházott hatáskörök keretében jár el. Ez lényeges fordulat a korábbi, jelenleg is hatályos helyzethez képest, mert általában kimondja az átruházást, míg eddig a Szerződések csak egyes felhatalmazó rendelkezések alapján, egy meghatározott szabályozási tárgy tekintetében, meghatározott formájú aktus kibocsátására adtak lehetőséget (a korlátozott felhatalmazások elve).⁹ A tagállamokra való kifejezett hivatkozás (mely módosításként került

⁶ Lenaerts and van Ypersele, “Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l’article 3 B du traité CE” Cahiers de droit européen (1994); Lenaerts, “The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism” Fordham I.L.J. (1994)

⁷ Subsidiarity and the Draft Treaty. Discussion paper by Noreen Burrows, Caitriona Carter, Andrew Scott. Prepared Sub rosa discussion, Brussels 27 April, 2004. 5

⁸ CONV 724/03

⁹ Európai közjog és politika. Osiris 2002. 486.

a szövegbe) azt kívánja világossá tenni, hogy az Unió hatásköreinek forrása nem maga az alkotmány, hanem a tagállamok (az alkotmányon keresztül).

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

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

6. A **kizárólagos hatáskörök** esetében viszonylag egyszerű a képlet: ha az alkotmány kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat jogi aktust. Ez alól viszonylag egyszerű kivétel, ha az Unió felhatalmazza jogalkotásra a tagállamot. Ilyenkor a tagállam az eredetileg általa az Unióra ruházott hatáskört „visszakapja”. A Konvent vitája során egyesek a felhatalmazásra történő utalás elhagyását javasolták, mások a felhatalmazás további részletezését. Az Elnökség azért javasolta a tervezetben szereplő szövegezés megtartását, mert az „kellő helyet hagy a manőverezésre”.¹⁰

7. A helyzet kevésbé vidám az Unió és a tagállamok között **megosztott hatáskörök** esetében. Ilyenkor egy adott területen mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak kötelező jogi normákat. A Tervezet 11. cikk (2) bekezdése korlátozza a tagállamokat: a tagállamok e hatáskörökkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy lemondott arról. Az Uniót viszont a szubszidiaritás elve korlátozza: a 9. cikk (3) bekezdése szerint

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

A szubszidiaritás elve eszerint csak akkor teszi lehetővé az uniós jogalkotást, ha a tagállamok azt sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, vagy az intézkedés uniós szinten jobban megvalósítható. Most ne mélyedjünk el abban, hogy ezen feltételek értelmezése milyen módon és irányban történhet. Izgalmasabb, hogy a tagállamokra és az Unióra helyezett korlátok miként fognak összehangban működni. Annyi előre látható, hogy az alkotmányban tervezett szabályozás egyszerre kíván két urat szolgálni, a tagállamokét és az Unióét. Ezen kettősség alapján egyesek már az európai szuperállamtól

¹⁰ CONV 724/03

rettegnek, mások azzal nyugtatják őket, hogy az Unió már eddig is gyakorolta a tervezetben ráruházott hatáskörök szinte mindegyikét.

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

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

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

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

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

A hatáskörmegosztást az állami alkotmányokhoz hasonlóan az egyes típusú hatáskörök felsorolása teszi teljessé a tervezetben. Ebből eredően az imént idézett, föderatív jellegű szabály egyértelműnek tetszik. Ez az evidenciának hangzó megállapítás is a szubszidiaritási szabály része. Érdekességként felbukkan a szubszidiaritás fogalmát egyébként nem alkalmazó amerikai alkotmányban is. A **Tizedik Alkotmánykiegészítés** szerint azokat a hatásköröket, amelyeket az alkotmány nem ruházott az Egyesült Államokra, és az államoknak sem tiltott meg, az államokat, illetve a népet illetik. Az amerikai alkotmányértelmezés ezt a szabályt redundanciának tekinti, a Legfelsőbb Bíróság egyik ítélete szerint semmit sem tesz hozzá ahhoz, amit az alkotmány amúgy is tartalmaz,¹¹ vagyis hogy a szövetségi kormányzatot csak a kifejezetten ráruházott hatáskörök illetik meg. Ennek megfelelően a bírói gyakorlat alig hivatkozik a Tizedik kiegészítésre, úgy tekintik, hogy az csak a tagállamok szélsőséges féltékenységének a csillapítására került az alkotmányba.¹²

9. Végül említést kell tenni a tervezet 17. cikk (1) bekezdésébe foglalt ún. **„rugalmassági klauzulá”-ról** (*flexibility clause*). Ez felhatalmazza az Uniót (konkrétan a Bizottság javaslatára, a Parlament egyetértésével a Miniszterek Tanácsát), hogy meghozzon olyan rendelkezést, amelyre az alkotmány nem biztosít hatáskört, de a politikák keretében az

¹¹ *United States v. Sprague* (1931)

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

alkotmányban foglalt célkitűzések valamelyikének a megvalósításához szükséges. Ez a klauzula méltó társa az amerikai alkotmány hírhedt klauzulájának (*necessary and proper clause*, Art. 8), amely hatáskört ad a kongresszusnak a szövetségi kormányzatra ruházott hatáskörök érvényesítéséhez „szükséges és megfelelő” törvények megalkotására. A klauzula 1819 óta¹³ az egyike a legtöbb bírói ítéletben értelmezett rendelkezésnek, és segítségével a Supreme Court folyamatosan növelte a szövetségi hatásköröket a tagállamok rovására. Ismerve az EKB elkötelezettségét az integráció mellett, előre vetíthető, hogy milyen fényes jövő áll luxemburgi bírói gyakorlatban a rugalmassági klauzula előtt. Ez még akkor is valószínűsíthető, ha csak az alkotmánytervezet III. részében nevesített, amúgy elég széles körű politikák keretében alkalmazható a rugalmassági klauzula. Azaz e klauzula alapján nem létesíthető hatáskör új politikára. Jellemző módon a módosító javaslatok e szakasz vonatkozásában is kioltották egymást; egyesek a belső piacra és a Gazdasági és monetáris unióra szűkítették volna alkalmazási területét, míg mások a III. részre való korlátozást is mellőzték volna, így bármely területre kiterjesztve a klauzula alkalmazhatóságát.

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

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

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

b) politikai természetű megfigyelőrendszert kell felállítani az elv érvényesülésének ellenőrzésére a nemzeti parlamentek bevonásával: ez merész újítás, hisz az integráció történetében először válnak a nemzeti parlamentek formálisan a közösségi jogalkotási folyamat részeseivé. A nemzeti parlamenteknek lehetőségük lesz indokolt vélemény formálására a javaslatról a szubszidiaritás elvének alkalmazására vonatkozóan.

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

c) szélesíteni kell a Bírósághoz fordulás lehetőségét a szubszidiaritás elvének megsértése, vagy mellőzése esetén: noha alapvetően politikai természetű elvről van szó, a politikai folyamat sikertelensége esetén lehetőséget kell adni a nemzeti parlamenteknek, hogy a EK Bíróságához forduljanak. Továbbá a Court of Justice elé utalhatja az ügyet a Régiók Bizottsága is. Vita után elvetette a Csoport azt a javaslatot, hogy regionális és helyi hatóságok is az Európai Bírósághoz fordulhassanak.¹⁴

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

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

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

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

¹⁴ CONV 286/02

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

¹⁶ Carozza 52.

¹⁷ Clifford P. Hackett, Subsidiarity and the Pertinence of the American Federal Experience. <http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld2/Hackett.htm>. 6.

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

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

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

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

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

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

¹⁸ CONV 724/03

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

²⁰ Friesen 8, 17.

²¹ Sub rosa 26.