

Fórika Éva - Petrea, Bogdan

Nemzeti szuverenitás és/vagy európai integráció?

- egy hosszú távú versenyről, melynek több, régi vagy új résztvevője van,
s amelybe még többen szeretnének beszállni -

Bevezető helyett

Előljáróban: néhány szó a szuverenitásról

A szuverenitás elve az állammal egy időben született. A fogalom gyökerei a királyoknak a pápaság és a Német-római Birodalom hatalmi túlkapásai ellen irányuló harcának időszakára tehető, az abszolutizmus korába nyúlnak vissza. Jean Bodin (1530–1596), az államot a *Res publica*-val azonosító központosított monarchia ideológiájának megalkotója, már a szuverenitás kettősségéről beszél: az állam belügyeire vonatkozó *főhatalomról* (*szupremáciáról*), és az állam külkapcsolataiban jelentkező *függetlenségről*. A vesztfáliai béke, az európai közjog alapköve, az államok szuverenitását és egyenlőségét az államközi kapcsolatok alapelveiként kezeli. A szuverén állam akaratának elsőbbsége az államközi kapcsolatokban az abszolutizmus jellemzője.

Mégis, mi az a szuverenitás?

A 19. századi német doktrína az állam mindenhatóságaként határozza meg a szuverenitást. Jellemezik *Kompetenz-Kompetenz* elmélete alapján a szuverén állam önállóan dönt azokról a hatáskörökről, melyeket átruház. A szuverenitás az államiság feltétele, nélküle ez utóbbi nem létezik, hiszen csak a független és szuverén kormányzattal rendelkező közösségek tekinthetők államnak.

1975-ben, a román nyelv értelmező szótára szerint, szuverenitáson a *legfelsőbb, korlátok nélküli hatalmat* értették. Ugyanaz az értelmező szótár a nemzeti szuverenitást úgy határozta meg, mint a más államok hatalmától való függetlenséget, az állami szuverenitást pedig a más államok hatalmától való függetlenségként és az államhatalom országon belüli elsőbbségként értelmezte.

A nemzetközi kapcsolatokban a szuverenitás függetlenséget jelent. Ugyanakkor a szuverenitás a nemzetközi jogból fakadó állami hatáskörök forrása is. Ezek a hatáskörök azonban nem korlátlanok, korlátaikat nem az államakarat határozza meg, hanem az államok nemzetközi jogala-

nyokkenti koegzisztenciájának szükségszerűségéből erednek. Következésképpen: amióta az államok együttélésre kényszerülnek, *nem létezik korlátlan, abszolút szuverenitás*.

1992-ben Ion Deleanu a szuverenitást az államhatalom jellemzőjeként határozza meg, mely e hatalom azon jogában jut kifejezésre, hogy szabadon, saját akarata szerint, minden beavatkozás nélkül, más államok szuverenitását és a nemzetközi közjog normáit tiszteletben tartva szervezze meg, gyakorolja, határozza meg és oldja meg bel- és külügyeit.¹

Nyilvánvaló, a fenti definíciók homályos tartalma ama igyekezetből fakad, hogy a legfelső hatalom helyét olyképpen határozzák meg, hogy az ne legyen kényelmetlen a mindennapi politikai élet számára. A politikai hatalom kézenfekvő hitelesítőjének szerepét betöltő szuverenitás fogalma gyakran heves kritika tárgyát képezte. Voltak pusztán elméleti elutasításai a szuverenitásnak, melyet a politikaelmélet területén gyakran immorális vagy legalábbis divatjamúlt fogalomnak tekintettek, és léteztek vélemények, melyek a két világháború kirobbanását lehetővé tevő okok egyik legfontosabbikaként értelmezték a szuverenitás fogalmát.

Anélkül, hogy megpróbálnánk ezeket a meghatározásokat boncolgatni, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a szuverenitás fogalma változott az idők során.

Milyen a mai szuverenitás-felfogás?

A szuverenitás megmaradt különösképpen az államhoz kötődő fogalomnak. A nemzetközi közjog szemszögéből ítélve az állam továbbra is az egyetlen jogalany, amely egy időben szuverén és a nemzetközi közjog közvetlen alárendeltje. Mindaddig, míg az állam nem mond le a nemzetközi joggal szembeni közvetlen alárendeltségéről, megtartja szuverén államiságát. Mégis, a szuverenitás kiterjedése, elemei (a szuverén hatáskörök) és megvalósulási formái állandó változásban vannak az állami feladatok, az alapvető emberi és állampolgári szabadságjogok tartalma, az állam által felvállalt nemzetközi kötelezettségek, különböző integrációs kapcsolatok, valamint a belső- és külső-, megtervezett- vagy megtervezetlen körülmények (pl. járványok, gazdasági összeomlások, katasztrófák, globális vagy nemzeti incidensek, más államok megnyilvánulásai, háborús veszély stb.)² függvényében. Ha figyelembe vesszük, hogy a modern állam néhány fontos feladatának megoldása – a valuta és a külső kereskedelmi mérleg stabilitásának megőrzése, a gazdasági ciklusok korrekciója, a közfeladatok támogatásához szükséges illetékek és adók begyűjtése, a törvények tiszteletben tartásának biztosítása, a közbiztonságról való gondolkodás – szinte lehetetlen az állam által ellenőrizhetetlen körülmények (tőzsdeösszeomlás, ökológiai katasztrófák, terrorista akciók, tömegpusztító fegyverek, kábítószer-, fegyver- és emberkereskedelem stb.) között, akkor jogosnak tűnik az államok

erejének egyesítésére irányuló törekvés annak érdekében, hogy mindezeket közös akciók segítségével megpróbálják megállítani, vagy legalábbis lassítani. A globalizáció hatásai néhány, nemrég még kizárólagosan állami szuverén hatáskör közös gyakorlását idézték elő, ez pedig az állami szuverenitás fogalmának, az állam feladatainak, szerepeinek, célkitűzéseinek átértékeléséhez vezetett.

Folytassuk: az európai integrációról

Jean Monnet – az európai konstrukció egyik alapító atyja – emlékirataiból kitűnik az Európai Közösséggel kapcsolatos szemlélete: „Nyugat-Európa országainak egy valódi európai törekvés felé kell irányítaniuk állami törekvéseiket. Ez pedig csak a Nyugat **föderációjával** lehetséges (...) Nem szűnünk meg hangoztatni azt, hogy a Közösség első hat országa egy sokkal kiterjedtebb Egyesült Európa elődjei, melynek határait csupán a még nem csatlakozottak szabják meg. Közösségünk nem csak a szén- és acéltermelők egyesülete: ez Európa kezdete.”³

1993-ban egy, az európai integrációról folytatott elemzés⁴ tárgyalja az Európai Unió főbb intézményeinek kérdéskörét „a szuverenitás és a két világháború közötti nyugat-európai államok hatalmi hanyatlása kapcsán”, azt, hogy „az autoritás és a döntéshozatal a Közösség kollektív szintjére helyeződött át és tolódott el, az államok és nemzeti parlamentek hagyományos szerepére vonatkozó mélyreható következményekkel”. Ugyanakkor a szerző felveti a kérdést, hogy „vajon a közösségi rendszer felelős-e a nemzetállamok szuverenitásának aláaknázásáért, vagy csak a globális hanyatlás egyszerű hatásáról van-e szó a független államok autoritására”. A tíz éve adott válasz az volt, hogy „a főszereplők a tagállamok maradnak: a szuverenitás átruházása⁵ nem csorbítja, hanem erősíti a nemzeti szuverenitást”.

Már 1995-ben, Miquel Roca I Junyent az államra, mint „egyedüli és fő kormányzási szintre” irányuló kettős nyomásról beszélt, és állította, hogy „az állam mint szervezési forma nem fog eltűnni, hanem továbbra is az alaphatóság lesz, még akkor is, ha el kell viselnie ezt a kettős fejlődési folyamatot: egyfelől az államfölötti szervezetekbe való tagozódást, másrészt pedig a politikai autonómia és decentralizáció elismerését a Régiók új Európájában”.⁶

A néhány évvel ezelőtti Európai Unióban az államok hatásköre lényegesen kisebb volt, mint a háború utáni években betöltött hatáskör: néhányat átruháztak az Európai Közösségekre, amelyek azóta Európai Unióvá váltak, másokat a helyi közösségek hatáskörébe utaltak, ez utóbbi folyamat fő kedvezményezettjei a régiók voltak. Bár a két hatáskör-átruházás között minőségi különbségek vannak – az európai struktúrákra olyan hatáskörök hárulnak, melyek a szuverenitás lényegéhez tartoznak, míg a helyi közösségek felé gazdasági, politikai és kulturális hatáskörök irányulnak –, mégis, egyetlen általános folyamat – az európai integráció – hatásaiként és körül-

ményeiként kell őket értelmezni. Ha Európában a gazdaság hatékonyra tétele és a béke biztosítása a Közösségek létrehozását eredményezte, ezen együttműködés életképessége biztosításának szükségessége a problémák globalizálódásának körülményei között egy széleskörű, fokozatos integrációs folyamatot generált. A regionalizmust „az érem másik oldalának” tekintik, „az európai integráció és a regionalizálásra irányuló tendencia nem egymásnak ellentmondó jelenségek, ezek nem ellentétes folyamatok, hanem részét képezik az állam szerepének általános átértékelésének”.⁷

És éppen a jelenlegi integrációs-regionalizációs szakaszban az Európai Unió, saját jövőjét illetően, a struktúra belső hiányosságai és az Unió jövőbeni kiterjedésének kilátásai által megkövetelt, igen fontos döntések előtt áll.

Joshka Fischer, német külügyminiszter, az Unió jövőjére vonatkozó véleményét 2000. május 12-én, a berlini Humboldt Tudományegyetemen mondta el. Úgy értékelte, hogy „a XXI. század problémáit nem lehet XIX. és XX. századi félelmekkel és megoldásokkal rendezni”, és bemutatta azokat a főbb változtatásokat, amelyeket uniós szinten szükségesnek tart: egy Európai Alkotmány; egy kétkamarás Európai Parlament: egy, az országos parlamentek képviselőiből álló Alsóház és egy, közvetlen szavazással megválasztott, vagy az államok által delegált küldöttekből álló Szenátus; egy Európai Kormány; egy széles végrehajtói jogkörökkel rendelkező Európai Bizottsági elnök; egy bírói hatalom. *„Egy föderáció felé kell haladni, mely nem az államok ellen, hanem azok kiegészítőjeként jön létre. Ha ezt a tervet elvetik, mint ahogy az most történik, Európa rohamos hanyatlásnak fog indulni.”*

Ugyancsak ő jelentette ki: *„Az európai integrációt sikerrel lehet véghez vinni akkor, ha azt az Európa és a nemzetállamok közötti szuverenitás megosztása alapján tervezik meg. Egészen biztos, hogy ez az a gondolat, amelyre a szubszidiaritás fogalma támaszkodik, és amelyről jelenleg mindenki beszél, de senki sem érti (...) Minden reform – a demokrácia kérdésének megoldása és a hatáskörök újraorientálásának szükségessége mind vízszintes (európai intézmények közötti), mind függőleges (Európa, a nemzetállamok, valamint a régiók közötti) irányban – megvalósítható lesz, ha Európának lesz egy Alkotmánya. (...) A kelet felé történő terjeszkedésből származó belső változások előtt álló Európai Unió alternatívája világos: erózió vagy integráció”.*

Franciaország elnöke, Jacques Chirac, 2000. június 25-én, Hannoverben mondott beszédében kijelentette, hogy – uniós szinten – a felvetett, lényeges kérdések azok, amelyek az Unió, az államok és régiók hatáskörmegosztására vonatkoznak. Új szabályozásokra van szükség, amelyek uniós szinten differenciálják az Unió, az államok, land-ok vagy régiók hatásköreit.

Térjünk a lényegre: Románia az európai kihívások előtt

A jelenlegi kormány által kinyilatkoztatott elsődleges feladatok egyike az Európai Unió integráció, mely „korlátlan időtartamú Közösség, amely sajátos hatáskörrel rendelkezik, van jogi személyisége és képessége, pontosabban a hatáskörök korlátozásából, illetve az állami hatásköröknek a Közösségre való átruházásból származó valódi hatalommal rendelkezik”.⁸ Az integráció tehát feltételezi Románia szuverén jogainak szabadon elhatározott átadását, de azon társadalmi törekvések elfogadását is, amelyek az Unió felé irányuló nyitottságból fakadnak. **Íme a félelmek forrása.** A jelen tanulmánynak nem célja az, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásból származó, Románia európai integrációjához kapcsolódó összes félelmet tárgyalja. Közülük csak kettőt szeretnénk tanulmányozni:

1. **A csatlakozás közvetlen következménye** a közösségi jogrend elfogadása – a teljes európai konstrukció jogi területre való kivetítése. A közösségi jogrend eredete a tagországok egyes szuverén jogainak a közösségi intézmények javára történő átruházásában keresendő; ez a közösségi jogrend nem államok fölötti, nem a Közösséget alkotó államokon kívül álló, hanem a mindenik közösségi államban létező jogrend része. A román jogrendszernek tehát két, egymást kiegészítő összetevője lesz: egy közösségi, valamint egy belföldi jogi normákból álló összetevő. A két alkotóelem közötti viszony a közösségi jogrend elsőbbsége elvének lesz alárendelve. Másképpen mondva: azokon a területeken, amelyek a hatáskör-átruházási kötelezettség tárgyai, a törvényhozási jog többé nem lesz a román törvényhozóé, hanem az európai intézményeké. Ha pedig nem hozunk többé törvényeket, akkor szerepünk az egyszerű végrehajtó szintjére korlátozódik? Mi lesz a nemzeti szuverenitásunkkal? **Íme az egyik félelem.**

2. **A csatlakozás közvetett következményeinek egyike** – a mérleg másik serpenyője – a regionalizációs folyamat felerősödése. A kezdetben csak nemzeti és közösségi szinten jelentkező szubszidiaritás elvének alkalmazása, regionális és helyi vonatkozásban is kihatásokkal járt, melyek okait az állampolgárokhoz való egyértelmű közeledésben kell keresni. A tagországok régióinak az állammal való partneri szerepe egyre inkább társul a régiók európai intézményekkel szembeni partneri státusával. Az Európai Unió jövőjéről szóló viták egyik témája éppen az uniós, az állami, a regionális és helyi szintek együttműködése. Európának csak akkor van jövője, ha minden szint együttműködik. Az egyik kulcsfontosságú kihívás, mellyel a posztmodern Európa szembesül, éppen a fejlődés globális értelmezésének asszociálása a helyi hovatarozással. Döntő kérdés: hogyan valósítható meg a lojalitás egyenlő elosztása a régiók, nemzetek és föderációk felé? Vagyis regionalizálnunk kell Romániát, el kell ismernünk új, állami szint alatti entitásokat, amelyek közvetlenül tárgyalnak majd a közösségi intéz-

ményekkel? Mi történik az állam azon szuverén jogával, hogy területét és közigazgatási rendszerét önállóan meghatározza? *Íme a második félelem.*

Ezek azok a félelmek, melyeket a jelen tanulmányban fejtegetni kívánunk. Vizsgálódásaink első felében az államhatalom két „erőforrásának” – európai integráció és regionalizmus – az államhatalomra gyakorolt hatását fogjuk górcső alá venni a tizenötök Európájában, megvizsgálva a tagországok alkotmányait mint az államok alkotmányos önrendelkezésének – a szuverenitás egyik hatása – kifejezési formáit, s a szuverén államok jogrendszerének alapjait. A következő témákat tárgyaljuk:

a) az európai integráció folyamata és a tagországok alkotmányai;

b) az intézményesített regionalizmus a tagországok alkotmányaiban.

Tanulmányunk második részét Romániának szenteljük. Elmélkedésünk a már említett két félelemmel kapcsolatos, kimutatva, hogy melyek, ebből a szempontból azok a konkrét követelmények, melyek az Európai Unióhoz való csatlakozást lehetővé teszik. Végül pedig választ próbálunk adni a szuverenitás megjelenítőjével, az alkotmánnyal kapcsolatos kérdésre: szükség van arra, hogy megváltoztassuk?

1. Kettős szorítás a tagországok államhatalmán, s ennek tükröződése alkotmányaikban

1.1. A verseny és a résztvevők igazolványai: az európai integráció folyamata és a tagországok alkotmányai

1.1.1. Amikor indult a verseny ... – rövid visszatekintő

Az Európai Közösségek három nemzetközi szerződésen alapulnak, melyek nagymértékben „érintik” a tagországok szuverenitását. A szuverenitás szemszögéből tekintve bármely nemzetközi szerződés megkötése a szuverenitás önként vállalt korlátozását jelenti.⁹ A Közösségeket alapító szerződések esetén azonban már nem beszélhetünk csupán az állam magatartásának önkorlátozásáról. Itt a tagországok egyes szuverén hatásköreinek a szerződésekben meghatározott közösségi intézményekre irányuló átruházásáról van szó.

Mindezek ellenére a szerződések megkötésekor a hat aláíró állam – Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia – közül egyik sem találta a szuverenitásban fizetett „árat” túl költségesnek. A magyarázat a szerződéskötések történelmi és gazdasági kontextusában található: a második világháború utáni időszakban, amikor Nyugat-Európa a világhatalomért folyó versenyből kizártnak érzi magát, mikor „*oly komplex múlttal, különböző stílusokkal, kultúrákkal, tradíciókkal, felfogásokkal*

rendelkező nemzetek, barátok vagy ellenfelek, ... , fáradtan és megsebzetten egy ilyen háború után, akarva-akaratlan békét kötöttek".¹⁰ A szuverenitás korlátozása elfogadható árnak tűnt a második világháborúban sokat szenvedett nyugat-európai államok gazdasági fellendülésének esélye ellenében.

Mégis, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az első kudarcot – a Európai Védelmi Közösséget, amely időben a legelső szerződés – az Európai Szén- és Acél Közösség létrehozásáról szóló (1951) – és a Római Egyezmények (1957) aláírása között következett be. Az Európai Védelmi Közösség kudarca bizonyítja, hogy léteztek olyan országok, amelyek még nem voltak felkészülve arra, hogy megváljanak a nemzeti szuverenitás szimbólumértékű hatáskörétől: a védelmi rendszer megszervezésétől.

Az európai szerkezet marad a gazdasági téren, azaz a kiindulási pontra korlátozódik, bár a Közösségek fő célja politikai természetű volt: a tagországok közötti egyre szorosabb szövetség létrehozása. A béke és szabadság megőrzésének és megerősítésének kinyilatkoztatott célja alapján, 1957-től a hatok Európája közösen kezeli a főbb erőforrásokat: a szenet, az acélt és az atomenergiát és egy közös piac létrehozását tűzi ki célul.

Az új elem a funkcionalista ihletésű megszervezésükben rejlik: bizonyos gazdasági ágazatokban szuverén jogok átruházása és azok közös igazgatása a szupranacionális jellegű intézmények segítségével. A Közösségek jogi alapjait szentesítő dokumentum az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés volt, „egy alkotmányhoz hasonló jellemzőkkel rendelkező szerződés, amely közös politikai intézményekkel ellátott közösségi rendszert határoz meg; olyan keretegyezmény, amellyel egyes célkitűzések, az intézményi hatáskörök, a közös szabályok és eljárások anélkül vannak meghatározva, hogy a politikai módszerek és finalitások pontosítva lennének".¹¹

Robert Schumannnak, az európai föderáció megteremtésére irányuló, a béke fenntartását célul kitűző kezdeményezésén, valamint ennek megvalósítására javasolt módszerén – Európa államai közös gazdasági érdekeinek fejlesztése a tényleges szolidaritás megvalósítása érdekében – alapuló Európai Unió ma távol áll attól, hogy csupán gazdasági jellegű nemzetközi szervezet legyen. A kifejezett politikai jellemző mellett tagadhatatlan jogi sajátosságai vannak, mivel az intézményei által kialakított jogrend az egyik legerősebb integrációs tényező. Ezért egyes szerzők a Közösséget a szó szoros értelmében vett „jogi közösségnek”¹² tekintik. Ez a „jogi közösség” gyakorlatilag nem más, mint a gazdasági és politikai Közösség jogi leképezése.

Az Unióhoz való tartozás kérdése végül is az állami jogrend és a fölérendelt jogrend összeférhetőségének a problémája. Az integrált jogrend meg kell feleljen ezen érvényességi szempontnak azért is, mert arra hivatott, hogy az új, központosított normákat magába olvassza, és az adott területen a teljes körű végrehajtásukat biztosítsa. Az állami jogrend azonban szem-

besülhet a Carl Schmitt által elemzett *föderalizmus antinómiáival*, melyek feloldására végül ugyancsak ő mutat megoldást: *az összes tag homogenitása*. Az európai homogenitás, mely felé vezet az európai integráció, az nem más, mint a jogrendek homogenitása.¹²

1.1.2. A verseny szabályzata és bírója: a közösségi jogrend és az Európai Közösségek Bírósága

A jogrend, amelynek eredete a tagországok bizonyos szuverén jogainak a közösségi intézményekre történő átruházásában rejlik, nem államfölötti, nem a Közösséget alkotó államokon kívül áll, hanem minden közösségi állam jogrendszerének szerves része. Bármely tagország jogrendszere két, egymást kiegészítő összetevőből áll: a közösségi és a belföldi jogi normákat alkotó elemből.

A két egymást kiegészítő jogrend viszonyát az alapító szerződések nem jelölték meg, csupán a közösségi intézmények által kiadott másodlagos jogforrások jogi ereje van pontosan meghatározva az EGK-Szerződésben. Az Európai Közösségek Bírósága, az alapító szerződések értelmezésének monopóliumát birtokló intézmény, a közösségi jogrend sajátos logikája szerint oldotta meg a kérdést¹⁴, magára a Közösség természetére támaszkodva, mely az EGK-Szerződés jellegéből adódik:

„létrehozva egy korlátlan időtartamra szóló, sajátos jogkörrel, jogi személyiséggel és képességgel, és pontosabban az állami kompetencia korlátozásából vagy az állami hatásköröknek a Közösségre való átruházásából származó, valódi hatalommal rendelkező Közösséget, ők maguk (az államok), korlátozták, bár szűk területen, szuverén jogaikat, és ugyanakkor megalakítottak egy magukra és a hatáskörüikbe tartozókra alkalmazható joganyagot” ... „A rendes nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendet állított fel, mely a szerződés hatálybalépésének pillanatától a tagországok jogrendszerébe illeszkedik, s kötelező a tagországok igazságszolgáltatására nézve.”¹⁵

Ez a döntés volt a kiindulópontja „a különösen összefüggésében és eredetiségében figyelemre méltó szerkezet”¹⁶ körvonalazódásának. E logika alapján a Bíróság jelentős következményekkel járó joggyakorlatot alakított ki, amely fokozatosan fejlődött és fejlődik, és főleg három alapelvet, a *közösségi jog jellemzőit* emeli ki: a közösségi jog autonómiáját az állami jogrenddel szemben; a közösségi jog elsőbbségét a belföldi jogrendhez viszonyítva; a közösségi jog hatékonyságát az állami jogrenden belül, azaz normáinak azonnali alkalmazhatóságát és közvetlen hatályát.

Az első szabály, a közösségi jog autonómiája a belföldi jogrenddel szemben, az az elv, amely a teljes közösségi jogrendszer alapját képezi, és lényege, hogy a közösségi jog rendelkezik a Közösség és a közösségi intézmények hatáskörébe tartozó minden területen, s belföldi jogi normák által

nem módosítható, a belföldi jogkör pedig rendelkezik mindarról, ami közösségi szinten nincs leszabályozva. Ez az elv kezdetben egyfajta „védekezési reflex” eredménye volt¹⁷, biztosítva azt, hogy a közösségi jogok jellegzetessége a belső jogrend alkalmazásakor megőrződik. Az autonómia elve a Bíróság igen fontos joggyakorlati alapját képezte.¹⁸

Mindezek ellenére a közösségi jognak az állami jogrendekkel szembeni autonómiája nem jelenti ezek abszolút különválását, nem zárja ki köztük az együttműködést, ha az ilyen természetű kooperációt a szerződések előíranyozzák, vagy ezek a kapcsolatok nem érintik az autonómia elvét. Ilyen értelemben a közösségi jog gyakran utal a belső jogra, felhasználja az állami jogi intézményeket arra, hogy a közösségi normákat kiegészítse, ilyen értelemben a Bíróság döntéseinek végrehajtása a belső eljárásrend szerint történik, a közösségi jogokat pedig az állam igazságszolgáltatása érvényesíti. Sőt, az alapító szerződések szerint, a Közösségek felhatalmaztattak, hogy valamely jogi műveletet a belföldi jog hatáskörébe utaljanak, s ez az általános eljárás a kötelmi jog területén.

Kijelenthetjük tehát, hogy a közösségi jog autonómiája anélkül, hogy korlátlan volna, az itt bemutatott jogrend alapelvét képezi, és meghatározza a közösségi jog másik két jellemzőjét, a jogrend elsőbbségét és hatékonyságát az állami jogi rend keretén belül.

A második szabály, a közösségi jog elsőbbsége a belföldi jogrenddel szemben azt fejezi ki, hogy a teljes közösségi jogrend anélkül, hogy különbséget tennék az alapító szerződésekből származó normák és a származékjogi normák¹⁹ között, a belső jogszabályok fölötti jogerővel rendelkezik, azok rangjától függetlenül (alkotmány, sarkallatos törvény, rendes törvény, rendelet, kormányhatározat, miniszteri határozat stb.). A közösségi jog felsőbbrendűsége nem a tagországok alkotmányjogi engedményeiből következik, hanem saját természetéből adódik, lévén ez egy, az államok által kölcsönösen elfogadott jogrend.

Ezt az elvet is az EK Bírósága fejlesztette ki, mivel – az alapító szerződések mindennemű, a tagországok és a közösségi jogrend viszonyára vonatkozó rendelkezéseinek hiányában – fennállt annak a veszélye, hogy az államok a közösségi jogot a nemzetközi közjoggal asszimilálják, intézkedéseit pedig, a nemzetközi normákhoz hasonló jogi erővel ruházzák fel. Mindez nemcsak a közösségi jog egységét befolyásolta volna negatív módon, de fennállt a „kockázat, hogy a Közösség irányában történő hatáskörátruházás ... írott malaszt marad”.²⁰ Ezt az internacionalista megközelítést védte ki a Bíróság, az úgynevezett „közösségi” tézist állítva vele szembe, melynek értelmében a közösségi és az állami jog viszonyát maga a közösségi jog, s nem az állami jogrend kell szabályozza.

„A közösségi jog elsőbbségének posztulátuma a Közösségek jogi rendjének egzisztenciális követelménye”²¹, amely, szükségszerűen magából a közös pi-

ac fogalmából következik, és jogilag egy saját, egységes, egyöntetű és hatékony jogrendben testesül meg. Ezekből a lényeges jellemzőkből származtatta a Bíróság a közösségi jog elsőbbségének elvét²², valamint azt a rendelkezését, hogy az állami jogrendszerekben közvetlen hatályt gyakoroljon.²³ A Bíróság elsőbbség-doktrínájának, melyet az utólagos joggyakorlat is megerősített, a következő négy fő eleme van:

- az elsőbbség a közösségi jog „egzisztenciális feltétele”²⁴;
- a közösségi jog saját természetéből adódóan nyilvánítja ki elsőbbségét, tehát az elsőbbség nem a tagországok alkotmányjoga által tett engedmény;
- a közösségi jogrend teljes egészében – az alapító szerződésekből származó normák és a származékjog normái közötti mindenfajta megkülönböztetés nélkül – kötelező, s a jogerő szempontjából, a belső jogszabályok rendelkezéseihez viszonyítva, ezek rangjától függetlenül elsőbbséget élvez;
- a közösségi jog elsőbbségének elve nemcsak a közösségi jogrendre hat (az államok és intézmények közti kapcsolatokban, a Bíróság előtt), hanem az állami jogrendszerek területén is.

A harmadik jellemző, a közösségi jogrendnek az állami jogrend keretén belüli hatékonysága, elsősorban a közösségi jognak a belföldi jogban való alkalmazásának körülményeitől függ, ahol az *azonnali alkalmazhatóság* elve érvényesül, másodsorban pedig a tagországok jogrendjében kelthető hatások méretétől függ, s itt a közösségi normák *közvetlen hatályának* elve az irányadó.²⁵ Kezdetben úgy tűnt, hogy az alapító szerződések rendelkezései a tagországok kénye-kedvére vannak bízva, az irányelvek és határozatok kérdése pedig bizonytalan volt, ugyanis megkérdőjelezték a közvetlen hatály elvének alkalmazhatóságát, amely az illető normák vonatkozásában azonnali befogadást írt elő a Közösség államainak jogrendjébe.

A Bíróság kifejlesztette az *azonnali alkalmazhatóság* elvét, melynek megfelelően a közösségi normák a tagországok belföldi jogrendjében automatikusan pozitív jogi státussal rendelkeznek, ugyanakkor tilos²⁶ a közösségi normák belső jogi normákká történő átalakítása, bármilyen belső jogba való recepció²⁷, valamint bármilyen belföldi végrehajtó intézkedés, amely a közösségi normák integritásának megbontására irányul. Ami az elsődleges közösségi jogot illeti, az azonnali alkalmazhatóság nem annyira a formális recepció eltörlését jelenti, inkább ezek hatásainak a közömbösítését.²⁸ A származékjog és a Közösség nemzetközi kapcsolataiból származó jog tekintetében elmondható, hogy ez az a terület, ahol a dualizmus megsemmisül: a közösségi intézmények normatív tevékenységéből eredő jog a tagországok jogi rendjébe minden átalakítás, recepció vagy végrehajtási intézkedés nélkül érvényesül.²⁹

A közösségi jognak a belső jogrendben érvényesülő hatásainak kérdéskörét uraló alapvető megkülönböztetés *a közvetett és a közvetlen hatállyal rendelkező közösségi rendelkezésekre* vonatkozik. Valamely közösségi nor-

ma közvetlen hatálya alatt azt a képességét értjük, hogy önmagában képes jogokat és kötelezettségeket teremteni a közösségi jog alanyai javára, illetve ezek feladataként. Bár a közösségi jog különálló elveként működik, a normák közvetlen hatálya nem választható el teljes egészében a közösségi rendelkezések azonnali alkalmazhatóságának elvétől, annál is inkább, mivel a Bíróság, miközben megpróbálta megvédeni a közösségi jognak azt a képességét, hogy közvetlen hatályát teljes egészében kifejtse, meghatározta ezek beágyazódásának feltételeit a tagországok jogrendszerébe, és kibővítette az azonnal alkalmazható közösségi jog területét, sokoldalúbbá téve és erősítve ezáltal az állami jogrendben kifejezhető hatásukat.³⁰

Konkrétan: a közösségi normák közvetlen hatálya lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy az állami bíróságtól kérjék az ilyen jellegű norma által előírt jogaiknak a tiszteletben tartását, beleértve az állami jognak a közösségi joggal összhangban történő értelmezését és ennek a közösségi jogokkal való összeegyeztethetőségének a leellenőrzését. Ugyanakkor a közvetlen hatály „bünteti” azokat az államokat, amelyek nem fogadták el a megfelelő intézkedéseket a közösségi jog gyakorlatba ültetése érdekében. Ezt a hatást a magánszemélyek ébersége biztosítja, akik érdekelték jogaik megőrzésében, ezért az állami igazságszolgáltatáshoz fordulnak.

Az egyes normák közvetlen hatályát a nemzetközi közjog is elismeri, de míg ez a hatály a nemzetközi közjog keretén belül kivételnek számít³¹, addig a közösségi jog területén szabállyá válik, mivel itt a közvetlen hatály vélelmezett. A közösségi és a nemzetközi jogi normák közvetlen hatálya közötti másik különbség abban rejlik, hogy az első meghaladja a nemzetközi jog által elismert közvetlen hatályt, nem csupán a közösségi rendelkezésnek ellentmondó intézkedés eltávolításának a jogát jelölve ki, hanem a pozitív szolgáltatás megkövetelésének a jogát is.³² A luxemburgi Bíróság joggyakorlatából kitűnnek azok a tárgyi szempontok³³, melyek együttes teljesítése esetén a normát a közvetlen hatályúak közé soroljunk: a pontosság és szabatosság, a teljesség és elégségesség, valamint a feltétel-nélküliség. A jogelmélet különbséget tesz a *teljes körű közvetlen hatályú* normák között³⁴ és azok között, amelyeknek csak *korlátolt közvetlen hatályuk* van³⁵.

Ennek ellenére, a közösségi norma közvetlen hatálya önmagában csak bármely ellentétes belső norma hiányában valósulhat meg. A közösségi jog elsőbbségének elve az, amely biztosítja, hogy a közösségi normák közvetlen hatálya az ellentétes belföldi normák jelenlétében is megvalósuljon.

A közösségi jog hatásainak eredményes védelmét az állami hatóságok, elsősorban a bíróságok hivatottak biztosítani. Ezt a tevékenységet két, egymásnak valamennyire ellentmondó, de összebékíthető elv kölcsönhatása jellemzi: *a közösségi jog hatékonysága* és *az államok eljárásjogi autonómiája*. Ennek a szükségszerűségnek a következtében mind a közvetlen hatály, mind az állami autonómia gyakorlati megfontolások miatti korlátozásokat

szenved. A luxemburgi Bíróság joggyakorlatából következik, hogy a közösségi jog megsértése esetén az eljárásjogi autonómia elve irányítja az elévülési határidőt, a fellebbezést, az alkalmazott szankciók rendszerét stb. Mindezek ellenére a Bíróság nem mulasztotta el meghatározni az állami igazságszolgáltatás kötelezettségeit, hozzájárulva ily módon az eljárásjogi autonómia működési területének a leszűkítéséhez, a közösségi jog hatékonyságának biztosítása érdekében. Közösségi küldetésének megvalósítása érdekében, a bíró az „intézményes autonómia” alapján jár el, a belföldi jog eljárásainak megfelelően. A valóságban azonban ez az autonómia nem abszolút, hanem, mivel bizonyos cél – a közösségi jog védelmének biztosítása – érdekében ismerik el, a közösségi jog egységességének, elsőbbségének és azonnali alkalmazhatóságának elvei korlátozzák.

A közösségi jog abszolút elsőbbsége alapján a Bíróság kimondta ennek az elvnek az elsőbbségét az intézményi autonómia szabályaira nézve is. Az állami jogrendszerek által felhozott szempontokat, különösen a törvényszékek hatásköreire vagy az alkalmazandó eljárásokra vonatkozókat, nem lehetett a közösségi szükségletekkel szembeállítani. A közösségi normák hatásait teljes egészében biztosítani köteles állami bírót „*semmilyen, tételen ki nem kötött állami jogi akadály nem zavarhatja, még kevésbé korlátozhatja tevékenységében*”.³⁶ Ezeket az akadályokat el kellett háritani, mivel a közösségi jog hasznosságát veszélyeztették.³⁷ A *Simmenthal* ügygel kapcsolatos megoldás világosan kifejezi a közvetlen jogszabályzás következményei és a autonóm jogszolgáltatás bizonyos mértékének a megtartása közötti feszültséget³⁸: a bírónak, a belföldi jog által biztosított illetékességi körében járva el, kötelessége e (közösségi) normák teljes körű hatását biztosítani, szükségszerűen háritva el saját autoritásánál fogva az összes ellentétes állami rendelkezés végrehajtását, beleértve az utólagosakat is, „*anélkül, hogy kérné, vagy elvárná ezek törvényes úton való vagy egyéb alkotmányos eljárás szerint történő, előzetes megszüntetését*”. A Bíróság ezen megállapítása határozottan elítéli az anyagi és eljárásjogi dualizmus minden megnyilvánulását, kimondva a *jogszolgáltatási monizmust*. A közvetlen hatályú közösségi jogi követelmények által megszabott állami bírói szerep nem korlátozódik arra, hogy az ez esetben végrehajtható normák létezését megállapítsa. A bíró nem normakollíziót old meg, hanem alkalmazza azt a jogot, amely az adott jogrendben elsődleges.

Összefoglalva az eddigieket ki kell hangsúlyoznunk, hogy a közösségi jog nem államok fölötti jogrend, jog szerint illeszkedik be az államok jogrend-szerébe, ezeknek alkotóelemévé válik. Másképpen mondva: *a közösségi jog szentesíti és érvényesíti a monizmust*³⁹ *mindabban, ami a közösségi és nemzeti jogrend közötti viszonyt illeti.*⁴⁰

1.1.3. A versenyzők igazolványai a verseny szabályzatának tükrében: a tagországok alkotmányos tapasztalata

1.1.3.1. Az úttörés következményei: alkotmányos viták a hatok Európájában. Az európai konstrukció tervét kezdeményező államok az 50-es években hozzájárultak ahhoz, hogy létrejöjjön egy politikai-jogi rend, amelynek jellemzőit utólag fogja meghatározni az Európai Közösségek Bírósága, mint államok fölötti intézmény. Semmi szokatlan, hiszen a Közösség létrejöttének történelmi pillanatában az államok egy gondolatot fogadtak el, annak gondolatát, hogy egymással egyre szorosabb szövetségre lépjenek. Természetesen ez az intézmény az alapító szerződések által meghatározott célkitűzések megvalósítására törekedett, konkrét tartalommal töltve fel ezek átfogó megszüvegezéseit. A hatok Európájának politikai döntése a szerződések ratifikálásának pillanatában kielégítő támogatást élvezett, azonban a gyakorlati következmények csak később jelentkeztek.

A luxemburgi Bíróság által kifejlesztett joggyakorlat ellenreakciókat váltott ki, különösen a tagországok bírói hatalmának részéről, melyet az állam bízott meg azzal, hogy „igazságot szolgáltatson”, s ugyanakkor az állam belső jogrendjének ellentmondó normákat kellett alkalmaznia. Ha az Európai Védelmi Közösség esetében a kudarc oka a szuverén állam védelmi hatáskörének megőrzése volt, a közösségi jogrenddel szembeni állami ellenvetések – közvetlenül vagy közvetetten – ugyanazon gondolat köré csoportosulnak.

A közösségi jog felsőbb erejű integrációjának szükségessége a belföldi jogba állandó alkalmazkodási folyamatot indított el, melynek eredménye a belföldi jog módosítása lett. Nyilvánvalóan a legfontosabb módosításokat a tagországok alkotmányainak kellett elszenvedniük, amennyiben – lévén szuverén államok jogrendszerének alapkövei – ezek nem feleltek meg az új rendszer követelményeinek.

Két kérdést kellett tisztázni: *milyen mértékben alkotmányos a Közösség alapító szerződesei által megkövetelt szuverén jogok átruházása; mi az alkotmányos alapja annak, hogy a közösségi jog jellemzőit, különösen annak elsőbbségét bármely, akár utóbb elfogadott belső normával szemben elismerjék.*

Kronológiailag, az első probléma, ami felvetődött, a szuverén jogkörök átruházásának alkotmányossága volt; ezzel csak azokban az államokban találkozhattunk, amelyekben létezik a törvények alkotmányosságának vizsgálata, s ezt egy felsőbb bíróság végzi. Míg az alapító szerződések hatására végrehajtott átruházások ma már nem kerülnek terítékre, addig ezen országok legtöbbikében az új hatáskörök közösségi intézmények felé történő átadása ügyében léteznek alkotmányos fenntartások.

A következő problémát a közösségi normák elsőbbségének elismerése jelentette bármely belső jogi rendelkezéssel szemben; ez a folyamat csupán a dualista államokban volt nehézkes.⁴¹ Az első lépést az jelentette, hogy a közösségi normának a korábban keletkezett belső jogszabállyal szembeni elsőbbségét elismerjék. Az utólagos belső norma primátusának szentesítése sokkal nehezebben ment – kipróbálva mind a belföldi, mind a közösségi jog követelményeit összehétközítő módszereket – mint az ellentétes törvény előző hatályon kívül helyezése, a törvény alkotmányellenesnek nyilvánítása illetékes bíróság által. Végül arra az elkerülhetetlen következtetésre jutottak, hogy a dualizmus és a monizmus, a közösségi jog tekintetében, nem létezhet egyidejűleg, és elfogadták a közösségi jogrend sajátos természetére támaszkodó megoldásként a közösségi norma elsőbbségét az utólagos belső törvénnyel szemben. Ebben az összefüggésben kell megemlítenünk, hogy az elsőbbség elvét, bár a monista államokban akadálytalanul elfogadták, nem a közösségi jog sajátos jellege alapján szentesítették, hanem az alkotmányos normák szerint, és ez a magatartás kedvezőtlenül befolyásolhatja a közösségi folyamat előrehaladását. Végül, a közösségi rendelkezéseknek az alkotmányos előírásokkal szembeni abszolút elsőbbségét még a mai napig sem ismerték el azokban az országokban, ahol ellenőrzik a törvények alkotmányosságát.

A közösségi jog autonómiáját nem támadták hevesen, mindenik tagországban előbb-utóbb érvényesült.

A közösségi normák közvetlen hatályának elismerése nehezebben ment, különösen a dualista államokban, főként az állami igazságszolgáltatásban észlelt következményei tekintetében, melyre a doktrína „az állami igazságszolgáltatások szerepének közösségiesítése” megjelölést használja, mára azonban az elvet a Közösség minden tagországában szentesítették.

A közösségi jog azonnali alkalmazhatósága jelentősebb akadályokba csak Olaszországban ütközött, ahol a közösségi normák reprodukálása – még a rendeletek is – mindennapos gyakorlatot jelentett, amellyel végül felhagytak.

* * *

A következőkben bővebben mutatjuk be az első hat közösségi államban a szuverén hatáskörök közösségi intézményekre történő átruházása kapcsán felmerülő vitákat, ezen átruházás törvényességének a kérdését a tagországok beljogi és különösen alkotmányjogi szemszögéből, illetve azokat a belső jogi (alkotmányos) határozatokat, amelyek a közösségi hatáskört bővítő utólagos szerződések ratifikálására vonatkoznak.

Franciaország. Az állam szuverén hatáskörei átruházásának alkotmányos szentesítése ebben az államban néhány sajátosságot mutat, mivel az

1946-os alkotmány, amely az Európai Közösségek alapító szerződéseit ratifikálásának szolgált alapul, ma már nincs érvényben.

Az 1946-os francia alkotmány preambuluma 15. bekezdése kimondja: „*a kölcsönösség fenntartásával Franciaország hozzájárul a béke rendezéséhez és védelméhez szükséges szuverenitás-korlátozásokba*”. Ezenkívül ez az alaptörvény nem írja elő semmilyen szinten a nemzetközi szerződések alkotmányosságának vizsgálatát, a ratifikálási törvény alkotmányellenessége okán, a római szerződések közzétételi dekrétuma ellen benyújtott fellebbezést pedig a Conseil d'État (a legfelsőbb közigazgatási bíróság), a kormányzati intézkedések elmélete alapján megengedhetetlennek nyilvánította.

Az 1958-as alkotmány preambuluma visszautal a régi preambulum rendelkezéseire, de, ami a szerződések alkotmányosságának vizsgálatát illetően, az új alaptörvény szerzői eltérő felfogást szentesítettek. Amellett, hogy a törvény 5. és 16. cikkelye különös fontosságot tulajdonít a nemzeti függetlenségnek, melynek keze az államelnök, az 54. cikkely bevezeti a nemzetközi kötelezettségek alkotmányosságának előzetes vizsgálatát – ez az Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) hatáskörébe tartozik, amennyiben az államelnök, a miniszterelnök, az alsó- vagy felsőház elnöke, illetve hatvan képviselő vagy hatvan szenátor felkéri erre – és az alkotmányellenesnek nyilvánított szerződések ratifikálását az alkotmány előzetes módosításának feltételéhez köti. Az alkotmány módosításának jóváhagyásához sikeres referendum, vagy a Parlamentben leadott szavazatok 3/5 arányú többsége szükséges.⁴²

Ennek az ellenőrző mechanizmusnak nem lehetett retroaktív ereje. Ilyen értelemben az Alkotmánytanács 1970. június 9-i határozatában kijelentette, hogy a „*szabályosan ratifikált és közzétett*” párizsi és római szerződések „*attól a pillanattól az alkotmány 55. szakasza hatálya alá kerültek*”⁴³, melynek megfelelően: „A szabályosan ratifikált vagy jóváhagyott szerződések vagy egyezmények, közzétételük után, törvények fölötti erővel rendelkeznek, azzal a fenntartással, hogy mindenik egyezményt vagy szerződést a másik fél alkalmazza.”

Az 1958 után ratifikált és közzétett közösségi szerződéseket, valamint az EK. 190. és 269. szakasza⁴⁴, alapján született közösségi döntéseket illetően, amelyeket az Alkotmánytanács a ratifikálási vagy engedélyeztetési eljárás alá eső nemzetközi kötelezettségekkel asszimilált, ezek már túljutottak az alkotmányossági vizsgálaton, s bármilyen alkotmányellenességi vád alól mentesek. A származékjog „teljes mentelemmel” rendelkezik, ugyanis az Alkotmánytanács véleménye szerint nem tartozik azon rendelkezések közé, amelyeket az 54. cikkely által előírt eljárás alá kellene vetni.

A Franciaország alkotmányában megjelölt új eljárás megkövetelte az alaptörvény többbizbeni módosítását, a közösségi jog átvétele érdekében:

- a Maastrichti Szerződés ratifikálása érdekében - az 1992. június 25-i, 554-es sz. alkotmánytörvény módosította a 2., 54. és 74. szakaszt, és bevezette a XV. fejezetet - Az Európai Közösségek és az Európai Unió;

- az európai országokkal a menedékjogról megkötendő egyezmények érdekében - az 1993. november 25-i, 1256. sz. alkotmánytörvény, amely bevezette a 53-1. szakaszt;

- az 1995. augusztus 8-i, 880. sz. alkotmánytörvény módosította az 1., 5., 11., 12. 26. 28. 48. 49. 51. 70. és 88. szakaszt, bevezette a 63-3. szakaszt és hatályon kívül helyezte a XIII. és XVII., a Közösségekre, valamint az időközben hatályukat veszített átmeneti rendelkezésekre vonatkozó fejezeteket;

- az Amszterdami Szerződés ratifikálásáért - az 1999. január 25-i, 99. sz. alkotmánytörvény a 88-2. és a 88-4. szakaszokat módosította, különösen a hatáskörök átruházása érdekében a személyek szabad mozgása területén;

- az 1999. július 8.-i, 569-es sz. alkotmánytörvény a 3. és 4. szakaszt egészítette ki, a nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó megfelelő törvényhozói intézkedések meghozatala érdekében.

Végül meg szeretnénk említeni annak a határozatnak a létezését, amely, a hangsúlyozottabb integráció felé való haladás esetén, a közösségi jog átvételének útján új akadályok megjelenésének lehetőségét vetíti előre. Ilyen értelemben, az 1970. december 30-án hozott határozatban⁴⁵ az alkotmánybírók az alaptörvény által jóváhagyott és jóvá nem hagyott szuverenitáskorlátozás közötti különbségtételhez folyamodott, ami arra enged következtetni, hogy az alkotmánybírók véleménye szerint a fontos szuverén hatáskörök átruházása a tagországokkal szemben valódi autonómiával rendelkező intézmények felé szükségessé teszi majd az alkotmány előzetes módosítását.

Németország. A német alkotmány 24. szakasza kimondja: „*a Föderáció, törvényes úton átruházhat bizonyos szuverén jogokat nemzetközi intézményekre*”, a 23. szakasz pedig tételesen említi ezt a lehetőséget az Európai Unió esetében.⁴⁶ Ennek ellenére a különlegesen fejlett alkotmányosság-vizsgáló rendszer lehetővé tette, hogy megkérdőjelezzék az NSZK csatlakozásának érvényességét, valamint a szuverenitás átruházása korlátainak szövéstételét.

Az első problémát a Szövetségi Alkotmánybírók az 1967. október 18-i határozatában⁴⁷ oldotta meg, elismerve az alapító szerződések ratifikálásának érvényességét, kihangsúlyozva ugyanakkor a közösségi jog autonómiáját és megállapítva, hogy a közösségi rendeletek nem a német közhatalom rendelkezései, nem kell őket az alkotmányosság szempontjából vizsgálni. A bíróság ugyanakkor azon a véleményen volt, hogy a közösségi jogvédő rendszer javítása, illetve kiegészítése nem az ő hatáskörébe tartozik, mivel ez „*az állami és az államfeletti igazságszolgáltatási hatáskörök választvonalá-*

nak tompításához vezetne, és a jogvédelem egyenlőtlenségét eredményezné a tagországokban”.

Ez a határozat azonban nem akadályozta meg a német doktrínát és joggyakorlatot abban, hogy úgy véljék, egy ilyen jogkör-átruházást szükségyszerűen „a Német Szövetségi Köztársaság érvényes alkotmányos struktúrái” és különösen „az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezések” tiszteletben tartásának kellett volna alárendelni. Az alkotmánybíróság kezdetben felkarolta ezt a tételt, és az alkotmány 24. szakaszának korlátozó értelmezést adott, elsősorban a kongruencia elvére⁴⁸ hivatkozva, gyengítve ezáltal a közösségi jog autoritását. A német igazságszolgáltatás által gyakran felhozott elvet a Szövetségi Alkotmánybíróság, valamint az EK Bírósága elutasította.⁴⁹

A „kongruencia” elvének elvetése azonban nem volt biztos, miután a német alkotmánybíróság – *Solange-Beschluss* ügyben hozott – 1974. május 29-i rendeletében még léteztek ezen elvre visszavezethető utalások, bár nem ez volt a határozat jogalapja. A *Solange I* határozat az, amely visszahozza a doktrína érdeklődésének középpontjába a közösségi szerződések alkotmányossági vizsgálatát, mivel az alkotmánybíróság, eltávolodva korábbi álláspontjától, fenntartását fejezi ki a közösségi jognak a német állampolgárok alapvető emberi jogaival szembeni elsőbbségével kapcsolatosan, melyekről az alkotmány kezeskedik⁵⁰. Újra kimondva a közösségi jog általános elsőbbségének elvét, a Bíróság úgy ítélte, illetékes a közösségi rendelkezéseknek az alapvető emberi jogokra vonatkozó alkotmányos normákkal való egyezését vizsgálni, valamint ezeket alkalmazhatatlannak nyilvánítani mindaddig, míg közösségi szinten nem lesz egy olyan általános, közvetlen szavazattal megválasztott törvényhozó gyűlés által elfogadott rendelkezés, amely a német alkotmány által biztosított alapvető jogokat elismerné. Ugyanakkor nem vette figyelembe az EK Bíróságának az alapvető emberi jogok védelméről szóló joggyakorlatát.

Az 1979. július 25-i határozat valamennyire eltávolodik a korábban vallott doktrínától.⁵¹ Ebből a rendelkezésből kitűnik, hogy a Bíróság nem illetékes más, az alkotmány rendelkezései szerinti értelmezést adnia az EK 87-es és 89-es szakaszának⁵², mivel létezik az EK Bíróságnak ugyanabban a tárgyban meghozott döntése. A német bíróság döntésének zárórészében megjegyzi, hogy „nyitva hagyja” a 1974. május 29-i rendelkezésbe foglalt elvek érvényességére vonatkozó kérdést, mivel időközben európai viszonylatban változások történtek. Csupán 1986-ban, amikor megbizonyosodott arról, hogy követelményei teljesültek azáltal, hogy a Luxemburgi Bíróság döntéseiben több ízben hivatkozott tételiesen az Emberi Jogok Európai Egyezményére, valamint az alapvető emberi jogok tiszteletbentartásáról szóló Közös Nyilatkozat elfogadása által, a szövetségi bíróság csak akkor vált meg alkotmányossági fenntartásától, kimondva, hogy ebből a szempontból nem vizsgálja a jövőben a közösségi származékjog konformitását,

fenntartva azonban közbelépési lehetőségét, ha az alapvető emberi jogok szavatolásának közösségi szintje csökkenne. Ezt a képességet az 1989. május 12-i határozatban újra kimondták: „*Amennyiben az irányelv megsérténé az alapvető emberi jogok közösségi standardját, akkor a Bíróság biztosítaná a jogvédelmet. Hogyha ily módon nem biztosított az alkotmány értelmében imperatív alapvető emberi jogok védelmének szintje, akkor az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni.*”⁵³

Olaszország. Ennek az államnak az alkotmánya engedélyezi egyes állami hatáskörök átruházását. Eszerint az 1947. december 20-i alaptörvény 11. szakasza kimondja: „*Olaszország ... a más államokkal való kölcsönösségi feltételek mellett hozzájárul a nemzetek közti békét és igazságosságot biztosító rendhez szükséges szuverenitáskorlátozásokhoz; segíti és előnyben részesíti azokat a nemzetközi szervezeteket, amelyek ezt a célt követik.*”⁵⁴ Azonban az alapító szerződések ratifikálásának pillanatában létező politikai konjunktúra nem tette lehetővé a csatlakozási szerződés elfogadását alkotmányos törvénnyel, mert ehhez az alkotmánymódosításhoz kért szavazatszám szükségeltetett volna. Ezért alkotmányossági ellenőrzésnek alávetendő, rendes törvényhez folyamodtak. A Római Szerződés rendes törvénnyel való ratifikálásának érvényességét az 1964. február 24 – március 7-i határozat – *Costa/E.N.E.L.* – ismerte el, melyben az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy az alkotmány 11. szakasza „megengedő norma”, amely felhatalmazta Olaszországot a Közösséghez való csatlakozásra anélkül, hogy a „végrehajtó törvénynek” (repciós törvény) más törvényektől különböző jelentőséget ismert volna el.⁵⁵ Az 1965. december 16–27-i határozat – *San Michele* – megerősítette a 11. szakasz permisszív jellegének téziséát, a közösségi jogrendet idegen, az olasz rendtől különálló jogrendnek ítélve meg.⁵⁶ A kétféle jogrend szétválasztása érdekében a Bíróság nem engedélyezte, hogy a bírók a közösségi szabályozásokat összevessék az alkotmányos rendelkezésekkel, kiemelve az EK Bírósághoz benyújtott kérelmek fontosságát.

Az 1973. december 18–27-i határozat – *Frontini* – fontos helyet foglal el a joggyakorlati fejlődésben. A Bíróság megvizsgálta a közösségi jelenséget, a Közösségeket új, államok közötti, államok fölött álló típusú, állandó jellegű, jogi személyiséggel és nemzetközi képviseleti képességgel rendelkező szervezetnek minősítve. Az állami és a közösségi jogrendeket „autonóm és különálló, bár – a szerződésben meghatározott és garantált hatáskörök elosztása szerint – koordinált jogrendszerként” mutatja be. A rendelet közvetlen hatályát a közösségi joggyakorlatnak teljesen megfelelően szentesítette. A közösségi igazságszolgáltatás biztosítékait kedvezően értékelte, és a Bíróság kizárta az eljárás előtti fellebbezés lehetőségét annak érdekében, hogy megítélhesse a rendeletek és az olasz alkotmány összeegyeztethetőségét. A Bíróság legfeljebb fenntartja magának a beavatkozás lehetőségét a szerződés „abberáns”, az Olaszországban érvényes alapvető emberi jogok-

nak és a jogrend elveinek ellentmondó értelmezése esetén, ami egyébként, csak mint elméleti eshetőség, mint egyszerű utólagos felülvizsgálati lehetőség⁵⁷ jöhet szóba.

Úgy tűnt, hogy ez a döntés minden kétséget kizár a közösségi jogrend és az olasz alaptörvény összeegyeztethetőségére vonatkozóan. Az 1984-es *Granital*-határozat nem tagadta ezt a véleményt, bár két fenntartást is tartalmaz: azt a lehetőséget, hogy ellenőrizze a közösségi normáknak az olasz jogrendszer és az alapvető emberi jogok alapelveivel ellenkező értelmezését és illetékességét egy olasz törvény és a közösségi jog közötti kifejezett konfliktus esetén.⁵⁸ Utólag azonban az 1989. április 13–21-i határozatában a Bíróság pontosította a közösségi jog és a belső normák által szentesített alapvető jogok viszonyára vonatkozó felfogását.⁵⁹ Kijelentette, hogy úgy értékeli, hogy a magánszemélyek jogait és érdekeit jogilag védő rendszer „*kiterjedt és hatékony*” a közösségi jogrendben, s hogy eme rendszer „*lényegi elemei*” közé tartoznak a tagországok közös jogelveiből származó alapvető emberi jogok is. Az Alkotmánybíróság hozzátette, hogy „*ez nem jelenti azt, hogy ezt a Bíróságot meg lehetne fosztani attól az illetékességtől, hogy a szerződés végrehajtási törvényére vonatkozó alkotmányossági vizsgálat útján ellenőrizze, hogy a szerződés valamely rendelkezése, oly módon, ahogy a közösségi intézmények és szervek értelmezik és alkalmazzák, nem ellentétes-e alkotmányos rendünk alapelveivel, vagy nem csorbítja-e a személyek elidegeníthetetlen jogait*”.

Belgium. Ami az állam azon lehetőségét illeti, hogy bizonyos szuverén jogköröket átruházzon a Közösségekre, ennek alkotmányos szentesítése csupán 1970-ben történt meg, a 25/b szakasz keretében, amely kimondja: „*Bizonyos meghatározott jogkörök gyakorlása, szerződés vagy törvény által, nemzetközi közjogi intézményekre ruházható.*” Így a 68., a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó szakaszt nem kellett módosítani, az új szakasz életbeléptetésére pedig nem volt előirányozva egy speciális többségi szavazat. Megemlítjük, hogy Belgiumban az igazságszolgáltatás nem illetékes a nemzetközi egyezmények alkotmányosságát vizsgálni.

Luxemburg. Mivel nem létezett olyan alkotmányos előírás, amely a szuverén jogkörök a Közösségek felé való átruházását lehetővé tette volna, a luxemburgi alaptörvényt 1956-ban módosították, bevezetve a 49 bis szakaszt, amely kimondja: „*az Alkotmány által a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmak számára fenntartott hatáskörök gyakorlása nemzetközi szerződés által időlegesen átruházható a nemzetközi jogi intézményekre.*” Ezeket a szerződéseket az alkotmánymódosításhoz szükséges feltételekkel elfogadott törvénnyel kell jóváhagyni, amelyhez a kvórum a Parlament tagjainak l-e, s az elfogadáshoz szükséges szavazatszám a leadott szavazatok 2/3-os többségét jelenti.⁶⁰ A római szerződéseket ezzel az eljárással hagyták jóvá, utólag pedig nem tették szóvá még a későbbi szerződések alkot-

mányosságát sem, bár észrevehető az időben korlátlan jellegű, EGK szerződés által megalkotott rendszer és az alkotmányban rögzített időleges hatáskör-átruházási feltétel közötti összeférhetetlenség, mivel az igazságszolgáltatás nincs feljogosítva a nemzetközi egyezmények alkotmányossági vizsgálatára.

Hollandia. Az alkotmány 1953-as módosítása, valamint az 1956-os kiegészítő módosítása következtében Hollandia alaptörvénye magában foglalja a 67. szakaszt (az 1983-as módosítás után 92. szakasz lett), amely megengedi a „törvényhozói, közigazgatási és igazságszolgáltatási hatáskörök” nemzetközi szervezetekre való átruházását valamely nemzetközi egyezménnyel, illetve annak alapján. Ha a nemzetközi jogrendszer fejlődése indokolja, az egyezmény eltérhet az Alkotmány rendelkezéseitől, viszont elfogadásához a Parlament két házának 2/3-os többsége szükséges (91. szakasz). A 120. szakasz rendelkezései ugyanakkor megtiltják a bírónak, hogy a nemzetközi szerződés alkotmányosságát értékelje.⁶¹

1.1.3.2. Szuverén hatáskörök átruházása a következmények ismeretében: az Európai Közösségekhez csatlakozott államok tapasztalata

Figyelembe véve, hogy 1973. január 1-ig, az első bővítésig, az EK Bíróságának joggyakorlata már körvonalazódott, a hatok Európájában felmerült viták az európai konstrukcióhoz utólag csatlakozó államok esetében már a csatlakozás pillanata előtt befejeződtek. A következőkben csak azokra a megoldásokra fogunk kitérni, amelyeket az államok a csatlakozás alkotmányosságának biztosítása érdekében fogadtak el, beleértve a közösségi jog elsőbbségének az elismerését is:

Dánia: Dánia alkotmánya a 20. szakasz első cikkelyében előírja a következőket: *„azok a hatáskörök, amelyek az alkotmány alapján a Királyság hatóságainak birtokában vannak, törvénnyel, meghatározott mértékben átruházhatók olyan államközi hatóságokra, melyeket kölcsönös egyezmények hoztak létre a jogrend fejlesztése és az államközi együttműködés érdekében.”* Az ilyen szerződés jóváhagyásáról szóló törvényt a Képviselőház tagjainak 5/6-os többsége kell elfogadja, és, ha a tervezet csak egyszerű többséget ért el, népszavazást kell kiírni.⁶² Ez utóbbi eljárást alkalmazták 1972-ben, az Európai Közösségekhez való csatlakozási szerződés esetében. Mivel a dán Legfelsőbb Bíróság e téren nem rendelkezik jelentős joggyakorlattal, megemlítjük a *Lars O. Gronborg/ Miniszterelnök* ügyet, amelyben a felperes kifogásolta az alkotmány 20. szakaszának alkalmazását, ugyanis, véleménye szerint, az alaptörvény módosításának eljárását kellett volna igénybe venni. A kérést 1972. június 19-én az Ítéletábra, mint megengedhetlent, elutasította.

Írország. Írország alkotmányát 1972. május 10-én népszavazással módosították, kizárva bármely konfliktust a közösségi jog és az alkotmány kö-

zött: „*A jelen alkotmány semmilyen rendelkezése nem hatálytalanítja az állam által a közösségi tagságának megfelelő kötelezettségei teljesítése érdekében elfogadott normákat, rendelkezéseket vagy intézkedéseket, és nem akadályozza a Községek által elfogadott normákat, rendelkezéseket vagy intézkedéseket abban, hogy az államban törvényerővel rendelkezzenek*” (29. szakasz).

Mégis, a Legfelsőbb Bíróság nem találta kielégítőnek az alkotmány idézett rendelkezését arra, hogy az Egységes Európai Okmányt az alaptörvény módosítása nélkül ratifikálni lehessen.⁶³ A bíróság által felhozott ok az volt, hogy az E.E.O. III fejezetének előírásai az állam külpolitikai függetlenségét érintik. Az 1987. május 26-i népszavazás után a Legfelsőbb Bíróság csak eme kijelentésre szorítkozott: „*Az állam ratifikálhatja az Egységes Európai Okmányt*” anélkül, hogy határozatban a jövőre nézve kiküszöbölte volna azokat a nehézségeket, melyekkel esetleg szembesülhet majd Írország az európai integráció minőségi átalakulásaikor. Ugyanezzel az eljárással ratifikálták a Maastrichti és az Amszterdami Szerződéseket.

Egyesült Királyság. Az angol jogrendszernek nincs írott alkotmánya és az az elv, amelyik a nemzetközi és a belföldi jog viszonyát szabályozza – a nemzetközi jog az ország jogrendjének része (*international law is part of the law of the land*), nem tette lehetővé az Európai Közösséghez való csatlakozás kapcsán felmerült kérdések megválaszolását. Ezért 1972-ben elfogadtak egy írott törvényt – *European Communities Act* –, amely szabályozza a közösségi szerződések és jogi aktusok befogadására vonatkozó összes problémát.⁶⁴ Ez azonban nem akadályozta meg Lord Denninget abban, hogy a Táblabíróság két határozatában kijelentse, hogy a szerződésnek (EGK) ugyanolyan ereje van, mint bármilyen törvénynek: „*It is equal in force to any statute*”⁶⁵ és, hogy a Parlament elrendelte, hogy a bírók kitarssanak az Európai Bíróság által megállapított elvek mellett: „*... our Parliament enacted that we should abide by those principles laid down by the European Court...*”⁶⁶. Ezen vélemények alapján nem jelenthető ki, hogy a közösségi jog sorsát végérvényesen rendezte az *European Communities Act*.

Utólag, a *Macarthy Ltd./Smith* ügyben hozott határozatban, a Táblabíróság elismerte az EGK 119. szakaszának elsőbbségét egy, a szerződés előtti rendelkezéssel (*Equal Pay Act*) és egy, a szerződés utáni rendelkezéssel (*Sex Discrimination Act*) szemben. Ugyanaz a határozat megjegyzi: „*Ha eljön az a nap, amikor a Parlament szándékosan fogad majd el egy, a szerződés vagy ennek minden rendelkezésének elutasítását célzó törvényt, illetve akaratosan ez ellen cselekszik és ezt félreérthetetlenül teszi, akkor úgy gondolom, hogy bíróságaink kötelessége az lesz, hogy a törvényt betartsák.*”⁶⁷ Ez a kijelentés rávilágít arra, hogy Nagy Britanniában a közösségi jog alapjának gyenge pontja éppen a törvény, az írott törvény, mert hatályon kívül helyezhető vagy rendelkezéseitől el lehet térni.

Görögország. Görögország 1975-ös alkotmánya a 28. szakasz 2. és 3. bekezdésében előírja, hogy Görögország – szerződések alapján – elismer bizonyos, az alkotmány által előírt hatásköröket a nemzetközi szervezeteknek, és hozzájárulhat szuverenitás-korlátozásokhoz. Mindezek nem sérthetik *„az alapvető emberi jogokat és a demokratikus rendszer alapjait”*. Az ilyen szerződés ratifikálási törvényét minősített többséggel kell elfogadni, s az Európai Közösségekhez való csatlakozási szerződés teljesítette ezt a feltételt.⁶⁸ Mivel az alkotmány nem írja elő az alkotmányosság vizsgálatának lehetőségét a nemzetközi szerződések esetében, ezek már nem képezhetik vita tárgyát.

Spanyolország. Spanyolország 1978. december 27-i alkotmánya elrendeli: *„egy sarkalatos törvény jóváhagyhatja olyan nemzetközi szerződések megkötését, melyek egy nemzetközi szervezetre vagy intézményre ruházzák át egyes, az alkotmányból származó hatáskörök gyakorlását.”* (92. sz.)⁶⁹. E szakasz előírásai szerint a csatlakozási szerződés ratifikálását megelőzte ennek sarkalatos törvénnyel való jóváhagyása a Cortes-ek tagjainak többségi szavazata által. Bár a bemutatott törvénycikkely nem vonatkozik az emberi jogok tiszteletbentartásának feltételére, az Alkotmánybíróság megkeresésének lehetősége e jogok megsértése esetén, akár közösségi normák révén is, vitatott kérdés.

Portugália. A portugál alkotmány 8. szakaszának 3. bekezdése, amint ez az 1982-es 1-es sz. alkotmánytörvényből kitűnik, előírja: *„Azon normák, amelyek olyan nemzetközi szervezetek illetékes szerveitől származnak, melyeknek Portugália tagja, közvetlenül érvényben vannak a belső jogrendben, amennyiben ez kifejezetten megállapított ezen szervezetek alapító szerződéseiben.”* A normatív hatáskörök átadásának törvényessége szintén elismert.⁷⁰

Ausztria. Az alkotmány 9. szakaszának 2. bekezdése előírja: *„Bizonyos szuverén jogok az államközi szervezetekre, illetve azok intézményeire ruházhatók, az 50. szakasz szerint jóváhagyott törvény vagy állami szerződés által”*. Ez az egyik, a csatlakozás érdekében tett alkotmánymódosítások közül. Miután Ausztria „szuverénje”, a nép, az 1994. június 12-i népszavazással hozzájárult Ausztriának az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló Szövetségi Alkotmánytörvényhez és, következésképpen, az alkotmány alapos módosításához, a csatlakozási szerződés parlament általi megerősítése nyomán a *Nationalrat* 1994. december 15-én elfogadta a Szövetségi Alkotmányt módosító javaslatokat.

Finnország. Finnország alaptörvénye nem engedélyezte a szuverén hatáskörök átruházását nemzetközi szervezetekre. Ezért az Európai Közösségekhez való csatlakozási szerződés ratifikálását és a velejáró hatáskör-áttruházást egy extenzíven értelmezett alkotmányos norma alapján végezték el. Az alkotmány ugyanis kimondja, hogy az alkotmánynak ellentmondó

törvények, illetve szerződések validálhatóak az alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel. Az ily módon elfogadott jogszabályt az általános alkotmányi előírásokhoz viszonyítva kivételként kezelték, így az alaptörvény nem módosult. A kormány javaslatát Finnországnak az Európai Unióhoz és az ezt létrehozó szerződésekhez történő csatlakozása tekintetében az országgyűlés a megfelelő többséggel fogadta el, s a jogszabály úgy lépett hatályba, mint kivétel az alkotmánynak a nemzeti szuverenitásról szóló rendelkezései alól.

Meg kell említenünk, hogy 2000. március elsejétől Finnország új alkotmánnyal rendelkezik, amelyben az állami szuverenitásra vonatkozó előírás lehetővé teszi az állam által felvállalt nemzetközi kötelezettségeknek, különösen Finnország közösségi tagállami minőségéből adódó kötelezettségek betartását. Az alkotmány szentesíti Finnország pozitív hozzáállását is a nemzetközi kooperáció terén. Finnország nemzetközi kötelezettségeire vonatkozó döntéshozási hatásköröket az alkotmány 8. fejezetének előírásai szabályozzák.

Svédország. A svéd alaptörvény X. fejezetének 5. szakasza előírja, hogy azon döntéshozó jogkörök, melyeket a törvények a parlamentnek, a kormánynak vagy más, törvény által kijelölt szervnek ismernek el, „*korlátozott mértékben átruházhatók olyan nemzetközi szervezetekre, melyek a békés együttműködést tűzték ki célul, valamint nemzetközi bíróságokra*”, természetesen azzal a feltétellel, hogy Svédország tagállam legyen, vagy a jövőben azzá váljék. Az alkotmány által előírt „korlátozott mérték” alatt, többek között, az alaptörvény módosítása vagy hatályon kívül helyezése, illetve az alapvető emberi jogok korlátozása értendő. Mivel az Európai Közösségekhez való csatlakozás által előírt hatáskör-átruházások és a csatlakozásnak a jogrendszerre gyakorolt jövőbeni hatásai nem illeszkedtek az alkotmány által előírt „korlátok” közé, szükségessé vált az alkotmány módosítása, s így a Közösségekhez való hatáskör-átruházás alkotmányos.

1.1.4. Új versenyszabályzat? – az Európa jövőjére vonatkozó viták

Az Európai Unió jövője három ismeretlentől függ: *a nemzetközi kapcsolatok dinamikájától, attól, hogy képes-e az Európai Unió úgy újraszerveződni, hogy a Unión belül fellépő problémákat megoldja, és a jövőbeni bővítés követelményeinek eleget tudjon tenni, valamint attól, hogy a tagjelölt országok, objektíven és szubjektíven, képesek-e felkészülni az Unióba való belépésre.* Az Európai Unió intézményeinek életképes és hiteles megújítása és egy konkrét, bővítési menetrend megállapítása – ezek voltak a 2000. év decemberében Nisában megtartott európai csúcstalálkozó főbb célkitűzései. Általános konszenzus alakult ki arra vonatkozóan, hogy semminemű

bővítés sem lehetséges az intézményeket érintő reformok megvalósítása előtt.

Ezek voltak a 2001. december 14-15-i, Laeken-i Konferencia előzményei. Ekkor fogadták el az *Európa jövőjére vonatkozó Laeken-i Nyilatkozatot*, ami új korszak kezdetét jelentette az Európai Unió bővítésének és az integráció elmélyítésének folyamatában. A Laeken-i Nyilatkozat szerint jelenleg az Európai Uniónak két – egy belső és egy külső – kihívással kell számolnia.

Az Unión belül az európai intézményeknek közelebb kell kerülniük a polgárokhoz. Az Unió demokratikusabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá kell váljon. Ezenkívül három alapvető kihívás számára kell megoldást találni: hogyan hozhatók közelebb a polgárok, főleg a fiatalok, az Unió terveihez és intézményeihez, hogyan szerveződjön a politika és az európai politika a bővített Európában, illetve miként váljék az Unió az új, többpólusú világ stabilitási tényezőjévé, modelljévé.

Kívülről, az Európai Unió a sokat vitatott globalizációs folyamat hatására állandóan változó világgal találja szemben magát. A berlini fal leomlása meglepettséget keltett, sokan vártak stabil, konfliktusmentes időszakot. Elég volt néhány év, hogy felismerjék: a dolgok nem ilyen egyszerűek, és a valóságban a demokrácia hagyományos ellenségei – a vallási fanatizmus, a nacionalizmus, a fajgyűlölet, a terrorizmus, a regionális ellentétek, a szegénység – továbbra is akadályozzák bizonyos területek természetes fejlődését. Ezekkel a problémákkal szembesülve Európának újra kell gondolnia célkitűzéseit, és azt, milyen szerepet kíván betölteni ebben az állandó és gyors átalakulásban levő nemzetközi közegben.

A Laeken-i Nyilatkozat emlékeztet arra, hogy Európa a Magna Charta és a Francia Forradalom kontinense, a szabadság, a szolidaritás és a sokféleség földje. Az Európai Unió csak azon országok számára nyitott, amelyek magukénak vallják a demokrácia közös értékeit, mint például a szabad választásokat, a kisebbségek és a jogállam iránti tiszteletet.

Európa olyan hatalom szerepében kell megjelenjen, amely képes és hajlandó harcolni bármiféle erőszak, önkény és fanatizmus ellen, olyan hatalomként, amely kész meghatározni a globalizáció erkölcsi kereteit.

Az Unió működésére vonatkozó tárgyalások alkalmával felvetett kérdésorozatok okán az *Európai Unió jövőjére vonatkozó Nyilatkozat* maga is, körülbelül 60, a következő *fő célkitűzésekre* koncentrálna kérdést javasol: a hatáskörök megosztása és értelmezése az Európai Unión belül, az Unióban használatos eszközök egyszerűsítése, az Európai Unió demokratikusabb, átláthatóbb és hatékonyabb működése, az európai állampolgárok alkotmányának megvitatása.

A hatáskörök újfajta megosztása és értelmezése az Európai Unión belül: Az elmúlt években gyakran megállapították, hogy a polgárok Európai

Unióhoz fűződő bizonyos kívánságai és reményei nem teljesülnek. Az Uniót vádolták néha azzal, hogy túlzott részt vállal olyan területeken, amelyek szereplése nem elengedhetetlen, másfelől pedig tartózkodik a cselekvéstől a lényegesnek tekintett területeken. Következésképpen: az Unió egyik lényeges feladata a jövőben az lenne, hogy tisztázza, egyszerűsítse és alkalmazza az Európai Unió és a tagországok közötti hatáskörök megosztását a lehetséges bővítés fényében.

Ez a folyamat elvezethet mind az egyes hatáskörök és jogkörök vissza-kerüléséhez a tagországokhoz, mind az Unió jelenlegi hatásköreinek bővítéséhez, állandóan szem előtt tartva a tagországok egyenlőségét és kölcsönös szolidaritását. Ilymódon kialakulhat egy fokozott mértékű integráció, különösen a belső és külső biztonság kérdését illetően, ugyanakkor, eredményezheti a feladatok visszaosztását az országok szintjére.

Egy másik kérdéskör vonatkozik arra, miként oszthatók meg oly módon a hatáskörök, hogy átláthatóbbakká váljanak. Feltevődik a kérdés, milyen mértékben pertinens és hasznos a három hatáskörkategória – az Unió kizárólagos hatásköre, a tagországok hatáskörei, valamint az Unió és a tagországok közös hatásköre – szigorú elkülönítése.

Ezzel párhuzamosan fel kell majd ismerni, milyen szinten lehet majd ezeket a jogköröket a leghatékonyabban gyakorolni. A szubszidiaritás elvének alkalmazási módját a fenti problémák kimenetelének függvényében szintén újra át kell gondolni. Meglátjuk, milyen helyzetben lesz indokolt a szupranacionális beavatkozás.

A kizárólagos közösségi jogkörökön kívül, létezik még számos más olyan terület is, amely többé-kevésbé kifejezetten szintén az európai közösségi szférába sorolható. Kérdés, hogy jobb-e, ha nem mondják ki, hogy bármely hatáskörök, amelyeket a szerződések nem ismernek el az Uniónak, automatikusan a tagországok kizárólagos hatásköréhez tartoznak? Milyen következményekkel járhat ez?

A következő kérdéskörre adott válaszokból ki kellene derülnön, hogy ebben az új keretben és tiszteletben tartva az „*acquis communautaire*”-t, milyen mértékben szükséges a hatáskörök újraszervezése. Az Unió állampolgárainak elvárásai a döntéshozó folyamaton belül irányadóak lehetnének. Ebben a helyzetben lehetséges az is, hogy az Uniónak új tevékenységi területei legyenek, következésképpen: a tagországok hatáskörének tere is újraértékelhető lehetne.

A szerződésekre vonatkozó módosító javaslatok, minden bizonnyal, a különféle közösségi politikákat is érintik majd. A szociális integráció, a környezet, az egészségügy és az élelmezésügyi biztonság terén történő együttműködés fokozásával egy időben meg kell találni a külpolitika és a közös védelem fejlesztésére vonatkozó helyes mechanizmusokat. Optimális változatként a közösségi rendszer komplexitása meg kellene

követelje a jogkörök kifejezett átruházását is a tagországokra, illetve ott, ahol ezt az alkotmányok előírják, a régiókra is.

Mindezekre a problémákra olyan megoldásokat kell majd találni, amelyek jótállnak azért, hogy a jogkörök elosztásának felülvizsgálata nem vezet az Unió hatáskörének nemkívánatos kiterjesztéséhez és a tagországok kizárólagos kompetenciáinak megsértéséhez, illetve, ellenkezőleg, ahhoz, hogy ezekre túl nagy, ellenőrizhetetlen kompetenciákat ruházzanak. Hogyan lehet ugyanakkor bizonyosságot nyerni afelől, hogy az európai fejlődés útja nem torkollik zsákutcába?

Figyelembe véve, hogy az Uniónak a jövőben is alkalmasnak kell lennie arra, hogy új kihívásoknak és irányzatoknak feleljen meg, új politikai problémákat vállaljon fel, e problémák megoldásakor biztosítékokat kell szerezni arra nézve, hogy az európai közösségi tevékenységek általános dinamikája nem károsul.

Az Unió eszközeinek egyszerűsítése: A „Ki mit tesz?” nem az egyedüli fontos kérdés. Az Unió tevékenységének természete és azok a formai eszközök, amelyeket használni kellene, éppen olyan lényegesek. A szerződések egymást követő módosításainak eredménye minden alkalommal ezen eszközök megsokszorozódása volt, az irányelvek pedig fokozatosan az egyre inkább részletekbe bocsátkozó törvényhozás felé tolódtak el. Következésképpen a kulcskérdés az, hogy az uniós eszközöket nem kellene-e pontosabban meghatározni, és számukat csökkenteni, valamint az, nem kellene-e bevezetni valamilyen megkülönböztetést a törvényhozási és a végrehajtási intézkedések között? Ennek érdekében gyakrabban lehetne használni a kerettörvényeket, hogy a tagországoknak szélesebb mozgásterük legyen a politikai célkitűzések megvalósításakor.

Fokozottabb demokrácia, átláthatóság és hatékonyság az Európai Unióban: Az Európai Unió legitimitása az általa követett demokratikus értékekre, a jogköreire és hatásköreire támaszkodik. Ugyanakkor az európai konstrukció jogszerűségét demokratikus, átlátható és hatékony intézményekből, közöttük az állami parlamentekből nyeri. Az Unió jövőjéről szóló nyilatkozat kiemeli az intézményeknek az európai integrációban betöltött szerepe vizsgálatának szükségességét.

Az Európai Unió intézményei közötti kapcsolatokat a minél magasabb szintű demokrácia és minél fokozottabb átláthatóság, illetve hatékonyság érdekében értékeli újra. Általában az erre vonatkozó kérdések az európai közjog területét érintő kezdeményezések.

Az első kérdéskör arra vonatkozik, milyen módszerekkel lehetne a jelenlegi intézmények legitimitási színvonalán és demokratikus átláthatóságán javítani, és három intézményt érint: a Bizottságot, a Parlamentet és a Tanácsot. A Bizottság tekintélyét és hatékonyságát növelni kellene. Ez a Bizottság elnökének kijelölési módján való változtatással is elérhető: az

elnököt a Tanács, a Parlament vagy közvetlenül az állampolgárok választhatnák. A Parlament tagjai megválasztási módjának felülvizsgálata egy közös európai választótestületet is eredményezhet és, következképpen, az Európa-Parlament szerepének erősítéséhez vezethet. A közösségi intézmények átláthatóságára vonatkozóan a Tanács tevékenységében merülnek fel problémák. Többen úgy vélekednek, hogy tevékenysége, legalábbis törvényhozói jogkörét tekintve, nyilvános kellene legyen. Ugyanakkor megkönnyíthetnék az állampolgárok hozzáférését a Tanács dokumentumaihoz. Ezzel párhuzamosan felvetődik az a kérdés is, miként lehet újraértékelni azt a módot, ahogyan a Tanács betölti törvényhozási és végrehajtási jogkörét, illetve, hogyan lehetne szerepét esetleg növelni. Mindezeket a változtatásokat az intézmények közötti kölcsönös egyensúly és ellenőrzés biztosításával kellene végrehajtani.

A demokratikus legitimitást érintő második problémakör az állami parlamentek szerepére vonatkozik. A jövőben – a Tanács és a Parlament mellett – ezeket új intézmény képviselhené, illetve szerepet kaphatnak az Európai Parlament hatáskörén kívül eső közösségi tevékenységekben, de elnyerhetik a szubszidiaritás elvének tiszteletbentartása előzetes ellenőrzésének a hatáskörét is.

A harmadik kérdéskör a döntéshozási folyamat és az uniós intézmények tevékenysége hatékonyságának növelési módjára vonatkozik, a bővítés folytatása esetén. Olyan eszközökre van szükség, amelyek lehetővé teszik, hogy az Unió hatékonyabban rögzítse prioritásait és célkitűzéseit, ezek gyakorlatba ültetésének biztosításával egy időben. A minősített többséggel elfogadható döntések számának növelése, valamint a Tanács és a Parlament közötti együttdöntési eljárás egyszerűsítése megoldást jelenthet ez irányban. Az Európai Parlament jövőbeni szerepe, valamint a Tanács különböző komponenseinek szerepe és felépítése minden bizonnyal új formát ölt majd. Az európai külpolitika koherenciája az Uniónak a nemzetközi fórumokon való külképviselésének bővítésével javítható.

Az európai állampolgárok alkotmánya felé: Jelenleg az Unió célkitűzései, jogkörei, politikája és eszközei a négy alapszerződésben léteznek szétszórva. A nagyobb átláthatóság csakis az egyszerűsítés révén valósítható meg. Ebből a szempontból négy kérdés-csoport körvonalazódik:

Az első a létező szerződések tartalmi változtatás nélküli egyszerűsítésére vonatkozik. Kérdés, hogy az Unió és a Közösség közötti megkülönböztetés felülvizsgálata elősegíthetné-e a közösségi politikák alkalmazását? Ugyanez a kérdés feltehető a másik három pillérré vonatkozóan is.

Következnek a szerződések lehetséges átszervezésére vonatkozó kérdések. Ez az összes eddigi szerződés konszolidált változatát (alapszerződés) eredményezhetné. Feltevődött az a kérdés is, hogy szükséges-e a megkülönböztetés az alapszerződés ratifikálására és módosítására

vonatkozó eljárások és más szerződésekre vonatkozó hasonló eljárások között.

A harmadik téma az Alapvető Jogok Chartájára vonatkozik. A Charta 54 szakaszt tartalmaz, amit hat fejezetbe foglaltak: *méltányosság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, állampolgári jogok, igazságszolgáltatás*. A Charta előírásai az uniós intézményekre és struktúrákra vonatkoznak, nem haladják meg az uniós szerződések által megszabott törvényes kereteket, s az ezekben meghatározott célkitűzéseket, és megegyeznek a tagországok alkotmányainak előírásaival. A Charta olyan jogokat tartalmaz, melyek fellelhetőek és biztosítottak az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményben is, s melyeket elismer mind az Unió jelenlegi törvényes kerete, mind a nemzetközi jog, mind azok a nemzetközi egyezmények, melyeknek részesei az Unió, a Közösség vagy a tagországok. A Charta befogadásával kapcsolatosan két megoldási javaslat létezik: az alapszerződésbe való tételes belefoglalása és az Európai Közösség csatlakozása az Európai Emberi Jogok Egyezményéhez.

Az utolsó kérdés-csoport a szerződések egyszerűbbé tételének és módosításának esetleges eredményére vonatkozik: egy esetleges alkotmányos szövegre. Melyek lennének az alapvető jellemzői egy ilyen dokumentumnak: az Unióban elfogadott értékek, az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei, vagy a tagországok közötti viszonyok?

Az Európai Unió Alkotmányának megszövegezése egyesek számára a nagy európai állam megalakításának szimbólumát és szükséges alapját jelenti. Másoknak az a véleményük, hogy egy Alkotmány, azonkívül, hogy az állampolgárok számára mélyreható jelentőséggel bír, megoldhatja az Európai Unió problémáinak egy részét. A belgiumi miniszterelnök, Guy Verhofstadt szerint az Európai Unió az átláthatóság, a hatékonyság és a törvényesség hiányától szenved. A miniszterelnök és munkatársai úgy gondolják, hogy e problémák megoldását jelentené az Európai Unió alkotmánya, mely a tagországok alkotmányaihoz hasonlítana, ugyanis így az Unió közelebb kerülne saját állampolgáraihoz.

Az Európai Bizottság elnöke, Romano Prodi úgy véli, hogy az intézményi reform a nyitásra, a részvételre, az ellenőrizhetőségre, a hatékonyságra és koherenciára kellene összpontosuljon.

Szintén az uniós alkotmányt támogató, a francia elnök, Jacques Chirac azon a véleményen volt, hogy 2004-ig az Európai Unió saját alkotmánnyal kellene rendelkezzen, hogy „állampolgárai európai identitását megerősítse”.

Ennek érdekében Franciaország és Németország közös felhívást tett közzé megjegyezve, hogy ennek az alkotmánynak tartalmaznia kell az Alapvető Jogok Chartáját is.

Az Európa jövőjére vonatkozó Konvent: Az elkövetkező kormányközi konferencia feladatainak megkönnyítése céljából a Tanács elhatározta, hogy az Európa jövőjéről szóló viták főbb résztvevőiből álló Konventet szervez. E Konvent feladata, hogy figyelembe vegye az Unió jövőjére vonatkozó fejlődés lényeges kérdéseit, és hogy megkeresse az ezekre adandó lehetséges válaszokat.

A jelen tanulmány megírásának ideje alatt, a Laeken-i Nyilatkozatban közzétett összetételben a Konvent megnyitotta munkálatait. Meg kell jegyeznünk, hogy a tagjelölt országok korlátlanul részt vehetnek a Konvent munkálatain.⁷¹

1.1.5. Következtetések egy változó szabályzatú versenyről

Az itt bemutatott első fejezetből kitűnik, hogy a szuverén hatáskörök átruházása, a szuverén államhatalom törvényhozására és törvényeinek alkalmazására vonatkozó következményeivel együtt, egyes tagországokban, különösen a hatok Európájához tartozó államokban komoly vitákat eredményezett. Elvben a törvényhozó hatóságok mind elfogadták a politikum döntését, az egyetlen kivételt Franciaország képezi, ahol az 1958-as alkotmánymódosítás megváltoztatta azokat a feltételeket, amelyekben az állam ratifikálhatja a nemzetközi szerződéseket; ezek között szerepel az Európai Unió kiteljesedését előrevetítő szerződés is. A Maastrichti Szerződés ratifikálásának tapasztalata a legkevésbé sem megnyugtató, ha figyelembe vesszük, hogy a szavazatoknak csupán 51,05%-a volt kedvező. Hasonlóképpen azokban az országokban, ahol a határozottabb integrációra való törekvésnek nagyobb teret biztosító szerződések ratifikálása népszavazás kiírását feltételezi, a ratifikálás problémát jelenthet. A dánok például első alkalommal elutasították a Maastrichti Szerződést ahhoz, hogy egy év múlva elfogadják.

Az Amszterdami Szerződést az összes közösségi állam ratifikálta, de ez sem volt problémamentes. Dániában az ebből a célból rendezett népszavazáson csupán a lakosság 55,1%-a szavazott a szerződés ratifikálása mellett, az írek pedig 61,27%-ban szavazták meg. Portugáliában nem rendeztek népszavazást ebben az ügyben, ők a parlamentáris eljárást részesítették előnyben. Franciaországban a szerződés ratifikálása megkövetelte az alkotmány előzetes módosítását, miután a parlament mindkét háza a ratifikálás mellett döntött.

A Nizzai Szerződés esetében, amelynek a ratifikálása éppen folyamatban van, úgy tűnik, többnyire kedvezőbbek a körülmények. Ausztria parlamentje egyöntetűen, Hollandia, Németország, Spanyolország, Luxemburg, Portugália, Finnország és Svédország törvényhozása tagjainak döntő többsége megszavazta a ratifikálást. Dániában a Folketing (parlament) általi

ratifikálást választották, s kényelmes többséget értek el. Franciaországban nem kellett a ratifikálás érdekében alkotmányt módosítani, a parlamentáris eljárás már lezajlott, és a ratifikálás mellett itt is döntő többség szavazott. Írországban azonban – az egyetlen ország, ahol a Nizzai Szerződés ratifikálásához népszavazást írtak ki – a lakosság 53,87%-a ellene szavazott. A ratifikálási eljárás még nem fejeződött be Belgiumban, Görögországban Olaszországban és az Egyesült Királyságban.

Ami a bírói hatalom szuverén hatáskör-átruházással kapcsolatos, pontosabban az átruházás eredményeinek alkalmazásához fűződő magatartását illeti, kijelenthetjük, hogy azon államok többségében, ahol a szuverenitás „szent” fogalom, éppen ez volt az a fő hatalom, amely ellenállt szuverenitás-átruházás hatásainak elismeréséhez.

Az új fejlődési irányvonalak még csak éppen körvonalazódnak. Bekövetkeznek-e az újabb hatáskörátruházások az Unió felé? Lehetséges. Vajon egyes, jelenleg az Unióhoz tartozó hatáskörök visszazállnak tagországokra? Ez is lehetséges. De ugyanannyira lehetséges az is, hogy a régiók formálisan is bekapcsolódnak az integrációs folyamatba. Korai lenne az új tervezeteknek a tagállamok szuverén hatásköreire vonatkozó következményeiről beszélni, éppen azért, mivel ezek egyelőre csak tervek. Annyit azonban le kell szögeznünk, hogy a fent leírt sokféle problémához, melyeknek egy része az éppen folyamatban levő Európai Konvent keretén belül megoldást nyer, hozzáadódnak az Unió bővítéséből származó gondok is.

A tagjelölt országok – mind politikailag, mind érzelmileg – még mindig kötődnek az olyan fogalmakhoz, mint a szuverenitás és a függetlenség a külpolitikában. Kétségtelen, hogy a külső határok ellenőrzésére vonatkozó közös európai politika és a közös külpolitika, védelem- és biztonságpolitika az Unióhoz való egyenjogú csatlakozás feltételei.

A szuverén hatáskörök átruházása a gazdasági stratégiák, a közös piac, a politikai kohézió, az emberi jogok, valamint az egységes pénznem terén mélyreható változásokat követelnek meg a politikai gondolkodásmódban. A tagjelölt országok parlamentjei és kormányai abban a helyzetben lesznek, hogy e területekre vonatkozó hatásköreiktől való megfosztásukat saját maguk szavazzák meg, ami nem könnyű dolog.

Másfelől azonban a létező problémák sokaságát, valamint az uniós bővítés következményeiként még ezután felmerülő problémák kiszámíthatatlanságát figyelembe véve az uniós tevékenység dinamikáját akadályozó alkotmányos vagy belpolitikai kényszerek nem csupán a bővítési folyamat sikerét, hanem az Európai Unió szerkezetének a teljes működését kérdőjelezhetnék meg.

A Nizzai Szerződésnek a konszolidált együttműködésekről szóló előírásai egy rugalmasabb keret kialakítását célozzák, elismerve, hogy nem mindenik tagország vagy tagjelölt állam rendelkezik egyforma erőforrásokkal.

Mindaz, ami az európai pénzügyi rendszer és a Schengeni Egyezmény tekintetében történt, a konszolidált együttműködés és a koncentrikus körök hatékonyságát igazolja.

A „különböző sebességek” változatában igen valószínű, hogy az Unió felé, vagy ellenkezőleg, a tag/tagjelölt országok felé történő hatáskör-átruházások is fokozott különbségeket mutassanak, az egyes államok sajátos helyzetének megfelelően. A mérsékelt erőforrásokkal rendelkező államok esetében azonban előrelátható a hatásköröknek az Unióra történő fokozott átruházása annak érdekében, hogy az integrációs folyamat ne kerüljön veszélybe.

Létezik ugyanakkor egy másik alternatíva, amely, hogyha, vagy amikor megvalósul, kötelezővé teszi majd a szuverenitásról és ennek a nemzetállamok rendszerében betöltött jelenlegi szerepéről alkotott képünk teljes újragondolását. A föderalizáció alternatívájáról van szó. Az alternatíva által feltételezett nehézségek viszont óriásiak, kezdve a politika szintjén jelentkezőkkel, ahol a nemzeti gőg legyőzhetetlen akadálnak tűnik. Míg a túlnyomóan konföderáció jellegű európai konstrukció esetén a szuverenitás nem sérül, ugyanis a szuverén hatáskörök átruházása éppen a szuverenitás megnyilvánulását jelenti, a föderalizáció esetén a szuverenitás, ennek léte és szerepe mélyreható változásokon megy át. Azonban úgy hisszük, hogy egyelőre még nem jött el a pillanat.

1.2. Új személyek a versenyzők igazolványaiban: az intézményesített regionalizmus a tagországok alkotmányaiban

Bár az alapszerződések nem tartalmaznak semmilyen utalást az állami szint alatti struktúrákra, manapság tagadhatalanok a decentralizációs és regionalizációs törekvések. Míg a Közösségek kezdetekor csupán egyetlen regionális (föderális vagy decentralizált) struktúrával rendelkező tagállam létezett, addig mára a közösségi térségben az állam megszűnt egyetlen belső keretet jelenteni a társadalom különböző problémáinak megoldására. Az intézményesített regionalizmus különböző formái átvettek bizonyos állami hatásköröket. Létezik-e valamilyen kapcsolat az európai regionális tendenciák és az Európai Unió között? A régiók megjelenése sérti-e valamilyen formában az állam szuverenitását? Ezekre a kérdésekre keresünk választ a jelen fejezetben.

1.2.1. Az új személyek – potenciális versenyzők – bemutatása: a fogalmak meghatározása

Mit értünk régió, illetve regionalizmuson?

A *régióról* a szakirodalom sok, különböző meghatározást ajánl. Ezek szerint a szociológiai – szociálpszichológiai – antropológiai jelenségként értelmezett régió az identitás fogalmához kapcsolódik, egy emberi és társadalmi kategória, mely különbözik a hely földrajzi fogalmától. Ebben az értelemben a régió nem állandó kategória, hanem dinamikus társadalmi jelenség, amely intézményesítése folytán földrajzilag körvonalazódik.⁷²

Az Európa Tanács által elfogadott politikai-közigazgatási meghatározás szerint: a régiók a tagországokon belüli legnagyobb területi egységek, amelyek a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkednek el, választott testülettel rendelkeznek, és vagy önálló közigazgatási hatáskörrel, vagy állami hatáskörrel vannak felruházva.

Az Európai Régiók Tanácsa szerint a régió fogalma magában foglalja azokat a területi közösségeket, melyek közvetlenül a központi államhatalom alatt találhatók, és a választott regionális testületeken keresztül politikai képvisellel rendelkeznek.

A *regionalizmus* nem más, mint egy embercsoportnak egy – földrajzi értelemben vett – régióhoz való tartozása. A szakirodalom különbséget tesz a regionalizmus – valamely terület lakosságának azon szándékának megnyilvánulása, hogy régióhoz tartozónak tekintse magát és régiókba tömörüljön – és az államhatalom által kezdeményezett, a régiók létesítésével járó regionalizálás folyamata között. Az utóbbi esetben a regionalizálás követheti a regionalizmust, azaz a létesített régiók egybeeshetnek a kulturális, történelmi, gazdasági kohézióval rendelkező régiókkal, ellenkező esetben „mesterséges” régiók keletkezhetnek.

Egy régió fejlődésének, intézményesítési folyamatának négy szakaszát különböztetik meg: a területi keret kialakulását, a fogalmi keret meghatározását, az intézményes forma kialakulását és az intézményesülést mint a regionális rendszer és öntudat része.⁷³

A regionalizmus mint politikai fogalom érzékelhető változásokon ment keresztül. Míg a háború előtti időszakban a regionalizmusnak negatív, gyanús felhangja volt néhány akkori hatalom számára a baszkföldi, elzászi stb. autonómia-törekvések miatt, a második világháború után, és különösen a '60-as években, a regionalizmus semleges fogalommá vált Nyugat-Európában. Természetes, gazdasági, közigazgatási és kulturális régiókról beszélnek. Manapság a régió egyre inkább pozitív fogalommá válik, és ebben a folyamatban a gazdasági, a kulturális és a politikai dimenziók a legjelentősebbek.

Ami a nyugat-európai regionális törekvéseket illeti, ezeknek a középkorig visszanyúló történelmi gyökereik vannak. A jelen tanulmány nem tűzte ki célul mindezek vizsgálatát. Nem hanyagolhatjuk el viszont azt a tényt, hogy több európai országban – pl. Svájc, Spanyolország, Olaszország, Franciaország, Németország, Ausztria – valamilyen formában fennmaradtak, konzerválódtak mind a középkori regionális struktúrák, mind az ezekhez kötődő közösségi tudat. Másfelől, maga a nemzetállamok kialakulásának történelmi folyamata nem más, mint a jelenlegi országok területeire vonatkozó regionalizmus intézményesülése. A két kijelentés látzólag ellentmond egymásnak. Vajon beszélhetünk-e regionalizmusról Franciaország, egy nemzetállam tekintetében, vagyis regionalizmusról a regionalizmuson belül? A különböző regionalizmus-típusok bemutatása tisztázhatja ezt a kérdést.

A szakirodalom több *regionalizmus-tipológiát* mutat be, ezek közül a Winfried Lang⁷⁴-félét választottuk, amely a régió kiterjedése, nagysága és nemzetközi dimenziója függvényében három regionalizmus-típust különböztet meg:

1. Az állami (belső) regionalizmust, s ezen belül:
 - a) az alulról építkező regionalizmust (föderalizmus) – amely az erős autonómia-hagyományokkal rendelkező területekről indul ki;
 - b) a felülről építkező regionalizmust (decentralizáció) – amely az állami funkciók megosztásának helyi vagy területi megnyilvánulása.
2. A transznacionális (határokon átnyúló) regionalizmus – azon régiók esete, amelyek az állam alatti szinthez tartozó egységekből állnak, s kulturális és gazdasági szempontból homogének. A „régiónk Európája” éppen ezen régiók akadálytalan fejlődését tűzi ki célul mint a nemzetállamok eszméje által ihletett „államok Európájának” alternatívája.
3. A nemzetközi regionalizmus – az államok közötti kooperáció esete, amikor az állami hatáskörök közös gyakorlása a cél. Ennek a regionalizmusnak a legkifejlettebb formája az európai integráció folyamata.

A makrorégiókra (állami szint feletti régiók) és mikrorégiókra való felosztást véve figyelembe, az első két regionalizmus-típus a mikrorégiók, míg a nemzetközi regionalizmus a makro-régiók kategóriájába sorolható. Bár a szakirodalom a regionalizmus fogalmát tág értelemben használja, beleértve a makrorégiókat is, a továbbiakban szűkebb értelemben használjuk a kifejezést, az állami és a határokon átnyúló regionalizmus különböző formáit (mikrorégiókat) értve alatta, mivel ez közelebb áll a szó köznap jelentéséhez.

Szükséges még egy, a régiókkal kapcsolatos fogalmi tisztázás, mégpedig: a regionális-közigazgatási, illetve helyi, élettéri dimenziót figyelembe véve, a régió két különböző értelmezést kapott: a) olyan területi egység, amely a központi államtól különböző szerepkörrel és legtöbbször saját hatáskörrel

rendelkezik; b) történelmi fejlődés során kialakult térség, melynek jellemzői a helyi, nyelvi, kulturális vagy természeti sajátosságok, és főleg lakosainak azon érzése, hogy egyazon területhez tartoznak (regionális identitás). A fogalom mindkét jelentését használni fogjuk.

1.2.2. Kisebb-nagyobb potenciális versenyzők: állami- és transznacionális regionalizmus-formák a Tizenötök Európájában

1.2.2.1. A kicsik „bizonyítványa”: alkotmányosan szentesített állami regionalizmus-formák a közösségi államokban. Az állami regionalizmus mindkét formájában az átmeneti – a központi és helyi közigazgatás szintjei közötti – szint döntéshozatali hatásköreire vonatkozik, mivel az átmeneti szintet általában alkalmasabbnak tartják arra, hogy a szóban forgó hatásköröket gyakorolják. A közösségi államokban elismerik az állami regionalizmusnak bizonyos formáit. Ezek palettája igen széles, az egyszerű közigazgatási decentralizációtól a föderális szervezési formákig, s legtöbbjüket szentesíti az illető tagállam alkotmánya. Megpróbáljuk őket röviden bemutatni:

Belgium. A napóleoni modell szerint szervezett, központosított belga állam, ahol a területi felosztásnak csupán funkcionális jellege volt, széleskörű, föderális típusú folyamatot generált. Az 1970-es, 1980-as, 1988-89-es és 1993-as intézményi reformok hatékony föderális struktúrát eredményeztek. Belgium alkotmányának első cikkelye kimondja: „Belgium föderális állam, amely közösségekből és régiókból áll”. A döntéshozó hatalom már nem a kormány és az országgyűlés monopóliuma, az ország közigazgatása különböző szervekre hárul, melyek hatásköreiket különböző területeken, önállóan gyakorolják. A hatáskörök újraelosztása két vezérelv – a nyelvi és a regionális – alapján ment végbe. Belgium három nyelvi (kulturális) közösséget ismer el: a Flamand, a Francia és a Németajkú Közösségeket. A gazdasági alapokon nyugvó regionális ösztönzés, amely a nagyobb autonómiára vágyó területek részéről jött, három régió elismeréséhez vezetett: a flamand, a vallon és a brüsszeli régió. A belgiumi Régióknak és Közösségeknek joguk van részt venni a nemzetközi kapcsolatokban. A Közösségek és Régiók hatásköreit és szervezési módját az alkotmány IV. fejezete szabályozza.

Franciaország. Ha Franciaország rendkívül központosított közigazgatási modelljét vizsgáljuk, ez a 80-as évektől haladt a decentralizálódás felé, a Mitterrand által elkezdett reformmal kezdődően. A francia régiókat „területi közösségeknek” nevezik, a decentralizáció folyamata azonban tisztán közigazgatási jellegű, a régiók ugyanis széleskörű anyagi kompetenciával, de csekély normatív hatáskörrel rendelkeznek. Két fontos módosítást fogadtak el: a regionális tanácsot általános, közvetlen szavazás-

sal választják, s regionális végrehajtó hatalom vezetője a regionális tanács elnöke. „A régiók az államrendezési politika szükségleteire adott válaszként jelentek meg, eredetük fellelhető „az 1955. június 30-i rendeletben szereplő területi akcióprogramokban és az 1956. október 28-i rendelet területfejlesztési programjában; a terület közigazgatási felszabdalása, melyet akkor fogadtak el, hivatalnoki munka eredménye anélkül, hogy a helyi választott képviselőket megkérdezték volna.”⁷⁵ A régiókat olyan területi keretek között intézményesítették, amelyeknek általában nincs közük azokhoz a hagyományos régiókhoz, melyekre a regionalista irányzatok hivatkoznak. Ami a törvény által meghatározott régiók és a többi területi közösség közötti viszonyt illeti, a régió „nem rendelkezik semmilyen elsőbbséggel a területén lévő megyékkel és községekkel szemben.”⁷⁶

Korzikának sajátos területi közösségi státusa van, melyet az 1991. május 13-i 428-as sz. törvény szabályoz. Intézményei és hatáskörei különböznek a régiók intézményeitől és hatásköreitől, ezek az alkotmány által megengedett mértékben Korzika sajátosságait tükrözik.⁷⁷ Ugyanakkor, 2000-ben, kilenc hónapi tárgyalás után a francia kormány beleegyezett a földközi-tengeri sziget autonómiájának újabb bővítésébe. A korzikai parlament 2000. július 28-án fölényes többséggel szavazta meg a sziget státusának módosítását. A változtatásnak jótékony hatása volt a sziget jövőjére nézve, s ugyanakkor precedensértékű más franciaországi régiók számára, amelyek státusuk módosításáért szállnak síkra.

Konkrétan: Korzika számára a bővített autonómia a saját területi és közigazgatási felosztással rendelkező közösség elismerését jelenti, a saját nyelvvel rendelkező korzikai nép elismerését, valamint a sziget törvényhozási, pénz- és adóügyi autonómiájának az elismerését. A Bretagne-régió maga is harcol a kulturális és politikai autonómiáért. Ugyanezt teszi Okszitánia, s a baszkok szintén saját közigazgatási egységet akarnak; Savoya saját régiót követel, és Elzászban – amelynek lakosai helyi szinten már rendelkeznek speciális jogokkal, s az érvényben levő törvények alóli számos kivétellel – nagyszabású vita folyik a regionális identitásról, saját nyelvről, kultúrájáról, vagyónáról.

Az ilyen jellegű törekvések körül kialakuló viták azt mutatják, hogy Franciaországban a regionalizálás ugyanolyan félelmeket váltott ki, mint Romániában. Anélkül, hogy tagadnák azokat az előnyöket, melyekkel a szóban forgó helyi közösségek számára a helyi autonómia kiszélesítése járhat, szüntelenül felhívják a figyelmet a kockázatra, melyet „bizonyos határok áthágása” jelenthet az egységes állam alpelveire – egységességére és oszthatatlanságára – nézve.

A francia körökben lefolytatott viták ugyanarról a merevségről tanúskodnak a probléma megközelítését illetően, mint a román körökben, a különböző események – például a *parlamenthez* intézett, a *romániai régiók létre-*

hozásáról szóló *Memorandum*, vagy a hasonló próbálkozások – kapcsán megjelenő reakciók. S a negatív reakciók éppen a fejlődésben levő, többek között a regionalizáláson alapuló európai konstrukció kontextusában bukkantak felszínre.

Németország. Már az alkotmány megnevezése – A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye – tartalmazza az országban fellelhető állami regionalizmus formájára vonatkozó utalást. A német Landok saját alkotmánnyal rendelkeznek, melyek tiszteletben kell tartásuk a szövetségi alkotmány értelmében vett köztársasági, demokratikus szociális jogállam alapelveit. Ugyanakkor az alaptörvény szabályozza a szövetségi szint és a Landok szintje közötti hatáskör-megoszlást, a szövetségi jog és a szövetségi államok joga közötti viszonyt, valamint a Landok átszervezésének feltételeit. Ez utóbbi alkotmányos rendelkezés implicite tartalmazza egy Landok létrehozásának alapelveit: a regionális sajátosságok, a történelmi és kulturális kötelek, a gazdasági célszerűség, valamint a területrendezés és regionális fejlődés imperatívuszai.

Olaszország: Az olasz alkotmány 5. szakasza kimondja: *A köztársaság, amely egy és oszthatatlan, elismeri és támogatja a helyi autonómiákat; megvalósítja a lehető legátfogóbb közigazgatási decentralizációt az államtól függő szolgáltatások terén; törvényhozása elveit és módszereit az autonómia és decentralizáció követelményeihez igazítja.* A következőkben, az V. – Régiók, provinciák, községek című – fejezet részletezi az Olasz Köztársaság területi-közigazgatási felosztását, kiemelve a régió hatásköreit és testületeit. Leszögezi tehát, hogy a köztársaság régiókra, provinciákra és községekre oszlik, szentesíti a régiók autonómiáját, felsorolja a sajátos autonómiaformákkal és feltételekkel rendelkező régiókat, valamint a többi régiót. A régióknak fenntartott törvényhozói hatáskörök alkotmányban való rögzítése mellett, a törvény keretein belül, a pénzügyi autonómiát is biztosítják számukra. A régió Statutumát, amely belső szervezési módozatait határozza meg, előbb a Régiós Tanács, majd az országos törvényhozó fogadja el Köztársasági törvénnyel. Szabályozzák ugyanakkor a régiók összeolvadásának a módozatát, a különböző provinciák vagy községek bizonyos régiókból való kiválását és más régiókkal történő egyesülését. Bár Olaszország alkotmánya 1948. január 1-én lépett hatályba, a „megszokott”, nem sajátos státusú régióknak a ‘70-es évekig kellett várniuk, amikor, a politikai események, a társadalmi és gazdasági változások hatására, megsokasodtak a regionális kormányzati követelések. Azóta az olasz regionalizmus erőteljes elmélyülési folyamaton ment keresztül, mára pedig Olaszország föderalizálásának jelentős támogatottsága van, egyesek éppen Észak-Olaszország elszakadását követelik. Bármit hoz a jövő Olaszország számára, a decentralizáció megmaradását, vagy a föderalizációt, nyilvánvaló, hogy az állami regionalizmus széles lakossági támogatásnak örvend.⁷⁸

Hollandia. Hollandiában a „régiók” mint külön alkotmányos vagy törvényes státussal rendelkező kormányzati struktúrák nem léteznek. Magának a „régió” fogalmának sincs még állandósult értelme. A holland alkotmány 1848-as módosítása megalapozta az államnak az „egységes, decentralizált állam” elve szerinti területi felosztását, megteremtve az állami kormányzás mellett létező helyi és tartományi kormányzást. A jelenlegi felállásban a tartomány az, amely a legközelebb áll mindahhoz, ami régió lehetne, „de ezek, legalábbis a jelen pillanatig, a kormányzat legkisebb fontossággal bíró szeletét képezték”.⁷⁹ A központi kormányzás határozza meg az országos politikákat, a tartományi vagy önkormányzati hatóságok pedig pótszolgáltatásokat nyújthatnak, amennyiben ezek nincsenek fenntartva a központi szint számára. Észlelhető jelenleg egy, a kettős szintről – amelyben a központi kormány határozza meg a törvényes és pénzügyi kereteket, s az önkormányzatok képezik a legjelentősebb végrehajtó kirendeltségeket (a tartományok háttérbe szorulnak) – a tartományok szerepének hangsúlyosabbá tételére irányuló törekvés, különösen azon területek tervezése és koordinációja terén, melyek túlságosan szűkek ahhoz, hogy központi beavatkozást igényeljenek, viszont túl kiterjedtek ahhoz, hogy egy önkormányzat hatáskörébe essenek.

Dánia. Dániát szintén az egységes állam elve alapján szervezték meg, területi-közigazgatási felosztásának szintjei között ott szerepel az állami kormányzás, valamint a helyi és a tartományi kormányzatok. A „régió” fogalma csak a választási eljárásokban használatos, e célból Dániát három régióra osztották: Jütland, Koppenhága és a szigeti régió. Ezeket azonban nem lehet valódi régióknak nevezni. Meg kell jegyeznünk, hogy a Dánia egyik kis térségében élő németajkú lakosság kivételes jogi státussal rendelkezik, amely a Németország és Dánia között létrejött kétoldalú szerződésen alapul.

Írország. Az alkotmány szerint (28A szakasz) az ír állam elismeri a helyi önkormányzás szerepét mint a helyi közösségek közképviselési demokráciájának megnyilvánulási fórumát. E hatóságok jogkörei: a törvény által helyi szintre átruházott hatalom gyakorlása, valamint a közösség érdekeinek támogatása saját kezdeményezések által. Megválasztási módjukat, a hatóságok jogköreit és szerepét törvény szabályozza. Viszont ez nem a régiós hatalmi szint. Ez utóbbit a regionális hatóságok képviselik, amelyeknek a közszolgálatok koordinálása, a régiófejlesztési stratégiai tervek kidolgozása és az európai programok nyomon követése a feladatuk. A regionális hatóságokat nem említi az alkotmány, és nem tartoznak a közigazgatási szervek közé.

Egyesült Királyság. A Tony Blair által vezetett, 1997 májusában beiktatott laburista kormány kezdte el a devolúció folyamatát Nagy Britanniában. A devolúció nem más, mint jogkörök átruházása a központi kormányzattól

egy alacsonyabb rendű felé olyanképpen, hogy a döntéseket a hatásai kifejtéséhez legközelebb álló közeg szintjén hozzák meg. Másképpen ez a szubszidiaritás elvének alkalmazása. De ugyanúgy regionalizálási folyamatnak is minősíthető. Nagy-Britannia esetében a Westminster-palotában működő országgyűlésen kívül még három, „devoluált” hatalommal rendelkező parlament működik. Ezek a skót, a walesi és az észak-írországi parlamentek, mindenik a devolúciós egyezmény (devolution settlement) által jól meghatározott hatalommal rendelkezik. Az egész királyságot érintő, illetve a nemzetközi hatással bíró területekre vonatkozó döntések a Westminster számára vannak fenntartva. A devoluált hatalommal rendelkező parlamentek teljeskörű döntéshozó jogkörrel rendelkeznek a hatáskörükbe utalt területeken, a Westminster pedig csupán beleegyezésükkel dönthet e területekre vonatkozóan. Skócia esetében az 1997. szeptember 11-én tartott népszavazás egyértelmű többséggel támogatta a Skót Parlament megalakítását (a résztvevők 74,3%-a, a választók 44,87%-a), valamint a Skót Parlamentnek az adókra és illetékekre vonatkozó bizonyos fokú döntéshozási kompetenciáját (a résztvevők 63,5%-a, a választók 38,24%-a). A parlament 1998 novemberében fogadta el a skót devolúciót szentesítő törvényt, a Scotland Act-ot. Walesben a népszavazást 1997. szeptember 18-án tartották, a Walesi Nemzetgyűlés létrehozásáról szóló Wales Act pedig 1998-ban került elfogadásra. Az 1998. május 22-én tartott észak-írországi népszavazással elfogadott Good Friday Agreement eredményeként 1999. december 2-án az Észak-Írországi Gyűlés és ennek Miniszteri Végrehajtó Bizottsága átvették kapott hatásköreiket. Az első lépések megvoltak.

Görögország. A közigazgatási rendszer decentralizációja Görögországban leginkább egy dekoncentrációs folyamat eredménye, melynek nem a német rendszer szolgált modellül. Görögország alkotmánya a 101-es szakasz 1-es bekezdésében leszögezi, hogy az ország közigazgatási felosztása a decentralizáció elve szerint történik, a 2. bekezdés szerint pedig ez a felosztás a világgazdasági és társadalmi kapcsolatok, valamint a kommunikációs eszközök figyelembevételével történik. Ugyanazon szakasz 3. bekezdése nyomán fogalmat alkothatunk e decentralizáció sajátosságaitól: *„A regionális állami szervek a saját területük problémáinak megoldását szolgáló teljes hatáskörrel rendelkeznek. A központi közigazgatási hatóságok speciális hatásköreiken kívül rendelkeznek az általános irányítás hatáskörével, és felelősek a regionális szervek tevékenységeinek összehangolásáért és ellenőrzéséért.”* A hagyományos közigazgatási egységek a francia modell szerint szervezett prefektúra (Nomós) és a tartományok, amelyek, sikertelenségbe fulladt koordináló tevékenységük következtében, 1984-től csak a szigetekre és az északi Nomós-ok területére szorítkoznak. „Önkormányzati” joguk nem tartalmazza a szabályozások autonómiáját,

jogi rendeleteket csupán törvényi meghatalmazás alapján bocsáthatnak ki. Ami a régiók – mint szupraregionális közigazgatási egységek – bevezetését illeti, ez egy 1986-ban elkezdett folyamat eredménye, melynek megfelelően a régiók (II-es fokozatú decentralizált egységek) célja „a régiófejlesztés koordinálása, tervezése és előirányzása” volt. 1987-ben meghatározták Görögország 13 régióját és 1994-ben új módosításokat vezettek be a regionális tanácsokra vonatkozóan, megteremtve ugyanakkor egy új regionális szervet, a „regionális pénztárat”. Ugyanakkor viszonylag világosan felsorolják a régió főtitkárának (vezetőjének) és a Nomós vezetőjének hatásköreit. A régió létének fő célja nem változik, viszont kiemelik a regionális szint pénzügyi hatáskörét, amelybe beletartozik az Európai Unióval történő közvetlen együttműködés is.⁸⁰

Spanyolország. A Spanyol Királyság 1978. december 27-i alkotmányának 2. szakasza kijelenti: *Az alkotmány alapját a spanyol nemzet megbont-hatatlan egysége, minden spanyol közös és oszthatatlan szülőföldje képezi. Az alkotmány elismeri és biztosítja az (országot) alkotó nemzetiségek és a régiók autonómiához való jogát és a közöttük levő szolidaritást.* Az alaptörvény a regionális fejlesztés kiegyensúlyozására és harmonizációjára irányuló állami kötelezettség mellett elismeri a községek, provinciák és autonóm községek autonómiáját, saját érdekeik érvényrejuttatása érdekében. Míg a községek és tartományok olyan területi egységek, melyek az állam tevékenységeinek végrehajtása céljából jöttek létre, az autonóm községek olyan entitások, amelyeket a szomszédos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jellemzőkkel rendelkező provinciák, szigeti-területek és a regionális hagyományokkal rendelkező tartományok kezdeményezése alapján lehet létrehozni, annak érdekében, hogy az alkotmány 143–158. szakaszában foglalt eljárásnak megfelelően önmagukat kormányozzák. Az állami regionalizmusnak vannak azonban korlátai is: a 145. szakaszban megfelelően egyetlen esetben sem engedélyezhető az autonóm községek föderációja. Ezen rendelkezések alapján születtek meg olyan, a legszélesebbkörű decentralizáció formáiként ismert autonóm községek, mint a Baszkföld, Katalónia, Galícia.

Portugália. Portugáliában, a közigazgatás decentralizációjának elve alapján szervezett közigazgatási hatóságok mellett – községek, önkormányzatok, közigazgatási régiók –, két politikai-közigazgatási autonómia is létezik: az Azori-szigetek és a Madeira-szigetek autonóm régiók. Ezekben belül a helyi hatóságok csupán a községek és az önkormányzatok. Az autonómiák státusát az alkotmány III. részének VII. alfejezete szabályozza. Az alkotmány 225. szakaszának megfelelően az autonómiák alapját a közös földrajzi, gazdasági, társadalmi és kulturális jellemzők, s a szigeteken lakók történelmi autonómia-törekvései képezik. Az autonóm régiók a polgáraik demokratikus részvételéért, a terület társadalmi-gaz-

dasági fejlődéséért, a regionális érdek előmozdításáért és védelmezéséért, a nemzeti egység és a portugálok közötti szolidaritás megerősítéséért tevékenykednek. A politikai és közigazgatási regionális autonómiák nem sértik az állam teljeskörű szuverenitását. Az alkotmány felsorolja a regionális autonómiák hatásköreit, és leszögezi, hogy ezek a törvénnyel jóváhagyott Autonómia-Statutumok⁸¹ által bővíthetők. Ugyanakkor kimondja, hogy az átadott jogkörök csakis az alkotmányos keretek között gyakorolhatók. Mindenik autonómia törvényhozó tanáccsal és regionális kormányzattal rendelkezik, az államot pedig ezeken a területeken egy miniszter képviseli. Az alkotmány leszögezi a központi szervek felelősségét a régiók gazdasági és társadalmi fejlődésének biztosítása érdekében, különösen azon egyenlőtlenségek felszámolása terén, melyek a régiók szigeti létének körülményeiből fakadnak.

Ausztria. Ausztria Szövetségi Alkotmánya kilenc tartományt szentesít, mindenik egykamarás törvényhozással rendelkezik, melyet a szövetségihez hasonló módon választanak. A tartományi kormányzót a törvényhozó testület választja meg. A tartományok törvényhozói által elfogadott jogszabályokat a szövetségi miniszter elé kell terjeszteni engedélyeztetés végett, ugyanakkor ezek a tagok többségi szavazatával figyelmen kívül hagyhatják a miniszter vétőjét. Az alaptörvény szabályozza a szövetségi és a tartományi hatásköröket. Az 1984-es alkotmánymódosításnak megfelelően bármilyen hatalommegosztási változás, amely hátrányos a tartományokra nézve, csakis ezek beleegyezésével hozható meg.

Finnország. Finnország esetében a Finnország és Svédország között fekvő, jelentős területi autonómiával rendelkező Åland tartomány különleges jogi státusára térünk ki. Åland szigete Finnország demilitarizált, autonóm svéd tartománya. Autonómiáját a finn parlament szentesítette törvény által, mely a sziget etnikai összetételének megmaradását célzó fontos előírásokat tartalmaz. Åland Törvényhozó Gyűlése képviseli a sziget lakosságát az autonómiájához kötődő bármilyen kérdésben, s a kormány a törvényhozó alárendeltje. Finnország kormányát az autonóm területen egy kormányzó képviseli. Ålandban csak azoknak van szavazati joguk, akik a régióban letelepedési joggal rendelkeznek, csak ők nyerhetnek ingatlanok feletti tulajdonjogot, illetve csak nekik van joguk Åland szigetén vállalkozni. A letelepedéshez való jog születéskor nyerhető el, ha az egyik szülő rendelkezik ezzel a joggal, vagy a sziget kormányzata adományozhatja a finn állampolgársággal rendelkező bevándorlóknak, miután e területen legkevesebb öt évet éltek és megfelelően beszélik a svéd nyelvet. A letelepedési jog elveszti érvényességét, ha az erre jogosult személy lakhelye több mint öt évig a régió kívülré esik. Autonómiája jogán, ha a Finnország által megkötött nemzetközi szerződések olyan előírásokat tartalmaznak, amelyek az Autonómia-Törvénynek ellentmondanak, ezek

csak akkor léphetnek érvénybe a sziget területén, ha a Törvényhozó Gyűlés elfogadta a szerződéseket. A közösségi jogrenddel való viszonyt egy speciális protokollum - Åland-Protokollum - szabályozza, amely Finnország csatlakozási szerződésének részét képezi.

Svédország. Svédország alaptörvénye kimondja, hogy a svéd demokrácia a helyi önkormányzatokon keresztül is megvalósul. A közvetlen, általános szavazással megválasztott városi és területi (megyei) tanácsok felelősek a köz-ágazatok jelentős részéért. A helyi önkormányzás olyan elvként határozható meg, melynek alapján a helyi hatóságok megszabják saját prioritásait, és megoldják saját problémáikat. Az 1991-es helyi önkormányzati törvény szerint a helyi hatóságok felelősek a területükön élő lakosokért és azokért a közérdekű tárgykörökért, amelyek nem tartoznak az állam, más önkormányzat, más körzeti tanács vagy szerv kizárólagos felelőssége alá. Ugyanakkor semmi sem akadályozza meg az államot abban, hogy bizonyos, a saját hatáskörébe tartozó, de állam alatti szinten jobban megoldható feladatokkal bízva meg az önkormányzatokat. Az alkotmány kimondja, hogy az önkormányzatoknak joguk van ahhoz, hogy gazdasági erőforrásaik legyenek és illetékeket szabjanak meg. Vannak ugyan szervezetek, amelyek Svédország kulturális régióiról beszélnek (Bergslagen, Dalarna, Gotland, Jämtland, Norrbotten, Skåneland, Småland, Stockholm, Tornedalen, Västerbotten, Västergötland, Ångermanland, Östergötland)⁸², viszont az ország közigazgatási struktúrája nem tükrözi ezeket a régiókat. Svédországban nem beszélhetünk valamely közbeeső, a központi és a helyi közigazgatás közötti közigazgatási szintről.

1.2.2.2. A nagyobbacsák bemutatása: - a transznacionális regionalizmus a közösségi államokban. A határokon átnyúló együttműködés legsajátosabb és leghatásosabb formája az eurorégió, amely a regionalizmus-típusok osztályozása szempontjából a transznacionális regionalizmushoz tartozik. Az eurorégióknak még nem létezik egy általánosan elfogadott meghatározása, de az új helyzetek (például a Régiók Bizottságának megalakulása) megkövetelte a lehetséges meghatározások munkaváltozatainak kidolgozását:

Az eurorégió a határ menti együttműködés formalizált szerkezete, amely magában foglalja a helyi és a regionális hatóságok képviselőit és, esetenként, társadalmi és gazdasági partnereket. Az eurorégió saját szervezési struktúrával rendelkezik, ahol a legmagasabb szintet a választott tanács képviseli, ezt követi a bizottság, a tematikus munkacsoportok és az állandó titkárság.⁸³

A német elmélet szerint az eurorégió a határon átnyúló együttműködés hagyományos és leghatékonyabb formája, olyan intézményrendszer, amely a kooperáció viszonylag rugalmas eszközét biztosítja. Egy másik meghatározás szerint: „Az eurorégió nem jelent mást, mint a határvidékek közötti

*együttműködés intézményesített formáját. Jogi formáját tekintve bejegyzett egyesület annak a mindenkori nemzeti jogrendszernek a kebelén belül, ahová a terület területileg tartozik. Határok feletti viszonylatban pedig az eurorégiók közgyűlése tölti be a legfelső döntéshozó szerv szerepét.*⁸⁴

Süli-Zakar István értelmezése szerint behatárolt földrajzi területről van szó, mely két vagy több állam olyan részterületeit foglalja magába, melyek megegyeztek, hogy összehangolják törekvéseiket a határmenti területek hatékonyabb fejlesztése érdekében.⁸⁵

Az eurorégió, mint együttműködési forma, az utóbbi évtizedekben széleskörű és látványos fejlődésen ment keresztül. Az első ilyen jellegű kooperáció Regio Basiliensis (1963) volt, mely Südbaden (Németország), Haut-Rhin (Franciaország) és a svájci Basel-Kanton térségeiből áll. Ezután alakultak:

- Moyenne Alsace - Breisgan Érdekközösség - CIMAB (1964);
- Alpesi Országok Munkaközössége - ARGE ALP, melynek tagjai Bajorország, Trient és Bozen (Dél-Tiroli Autonóm Tartomány, Olaszország), Granbünden (Svájc), Lombardia (Franciaország) és Tirol, Voralberg (Ausztria) - (1972);
- EUREGIO - két hollandiai (Twente, Oost-Gelderland) és egy német (Rhein-Ems e. V.) települési szövetséget ölel fel, összesen 92 községet és tartományt - (1978);
- Alpok-Adria Munkaközösség: Burgenland, Karintia, Felső-Ausztria, Stájerország, Salzburg (Ausztria), Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Alto-Adige, Lombardia (Olaszország), Bajorország. Ehhez utólag hozzácsatlakozott még Horvátország és Szlovénia (Jugoszlávia területeiként) és Magyarország négy megyéje, Győr-Sopron, Vas, Somogy, Zala (1978);
- A Nyugati Alpok Kantonjainak és Régióinak Munkaközössége - COTRAO, mely magában foglalja: Provence, Alpes-Côte d'Azur, Rhone-Alpes, Liguria, Piemont, Val d'Aosta, Genëve, Valais, Vaud térségeket (1982);
- Pireneusi Munkaközösség - Aquitaine, Aragon, Catalogne, Euzkadi, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrenées, Navarre, Andorra (1983);
- Jura Munkaközösség - Jura, Bern, Neuchâtel kantonok és a francia Franche-Comté régió (1983);
- Genfi-tó Tanács - Vaud, Valais, Genëve kantonok, valamint Ain és Haut-Savoie francia megyék (1987).

1989 után az eurorégiók Közép- és Kelet-Európa országaira is kiterjedtek, eljutva egészen Észak-Kelet Európáig (Barents Euro-Arctic eurorégió). Mi lehet a siker titka? A német doktrína szerint ezekre az együttműködési formákra jellemző, hogy:

- a leghatékonyabb határokat átívelő együttműködési formák,
- segítenek leépíteni a határmenti területek fejlődésbeli különbségeket,

- erősítik az emberek bizalmát és együttműködését,
- a jószomszédság és az integráció „gyakorlótelepei”,
- hozzájárulnak a múlt negatív örökségének meghaladásához,
- fontos elemei a közép-európai államok Európai Unióba való belépésének.⁸⁶

Nem állíthatjuk bizonyossággal, hogy ezen jellemzők teljes egészükben igaznak bizonyulnak, az azonban kétségtelen, hogy az eurorégiók léteznek, hogy a civil társadalom erejére és együttműködésére, a közös gazdasági érdekekre támaszkodnak és, hogy Európában teret hódítottak. Nem lehet őket többé figyelmen kívül hagyni. Az eurorégiós koncepció híveinek száma Nyugat-Európában egyre nő. E felfogás szerint a jövő Európája nem csak az államok Európájaként értelmezhető, hanem úgy is, mint a konvergens gazdasági érdekekkel rendelkező régiók Európája, amely válaszokat adhat az eddig még megoldatlan, államok közötti, illetve államokon belüli konfliktusokra. Ez azonban csak a koncepciók egyike. Ami általánosan elfogadott, hogy az eurorégiók igen fontos szerepet játszottak Európa egységesülési folyamatában.

1.2.3. A verseny és a potenciális versenyzők megjelenése: van-e kapcsolat az európai regionális törekvés és európai integráció között?

Míg az állami regionalizmus különböző formái (szövetségi régiók vagy a decentralizálási folyamatok eredményeképpen megjelent „valódi”, illetve „mesterséges” régiók) nem találhatók meg minden közösségi államban, ez az eurorégiók viszonylatában egyáltalán nem érvényes. Elemezve mindazt, amit a jelen fejezetben bemutatunk, megállapíthatjuk a következőket:

a) Az európai intézményrendszer kifejlesztésének időszakában a legtöbb⁸⁷ közösségi állam elismerte az állami regionalizmus bizonyos formáit, melyek az egyszerű közigazgatási decentralizációtól a szövetségi államszervezési forma elfogadásáig váltakoznak.

b) A közösségi államok a '60-as évektől szembesültek, és szembesülnek az eurorégiók realitásával.

Ha e jelenségek és a Közösségek/Unió között létezik valamilyen kapcsolat, akkor azt az uniós politikákban, különösen a regionális politikákban kell keresni. A társadalmi kohézió elvét az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés preambuluma szentesíti, amely aláírása óta, 1957-től, változatlan. Az aláíró államok már az elején kinyilvánították érdeklődésüket az iránt, hogy „*gazdaságaik egységét*” erősítsék és „*harmonikus fejlődésüket*” biztosítsák „*a különböző régiók között létező különbségek és a kevésbé előnyös helyzetben levő régiók lemaradásának felszámolása révén*”.

A regionális politika kezdetben csupán alternatívát jelentett a társadalmi jólét ideológiájának makrogazdasági központosítására irányuló törekvésekre. A változást az első bővítés hozta, amikor különösen Nagy-

Britannia egyes vidékeinek ipari hanyatlását az ország egyedül nem volt képes elviselni. Az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap mellett 1975-ben létrejött az Európai Regionális Fejlesztési Alap, amely kezdetben csupán a jövedelmek tagországok közötti kiegyenlítésének eszközeként működött. A regionális politikát a második bővítés után gondolták újra, ugyanis a Közösség fejlettségi szintjének középarányosa jóval meghaladta az új tagországok gazdasági fejlettségét. Az 1988-as reform jelentős módon növelte az alapok volumenét, ugyanakkor támogatni kezdték a régiók közötti együttműködések is. A Maastrichti Szerződés további változást hozott az Unió regionális politikájában. A négy gyengébben fejlett közösségi állam számára létrehozta a Kohéziós Alapot annak érdekében, hogy ezek teljesíthessék az Európai Monetáris Unióhoz való tartozás konvergenciafeltételeit. Megalakult a konzultatív szereppel rendelkező Régiók Bizottsága. Létrejön a Halászati Pénzügyi Alap. Az 1994–1999-es időszakban az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap költségvetése összesen 141,471 milliárd ECU⁸⁸ volt, s a regionális politikákra pedig a közösségi költségvetés 1/3-át fordították.⁸⁹

Melyek voltak azok a régiók, amelyek részesültek ezekből az alapokból? A Miniszterek Tanácsának 2052/88-as Rendelete értelmében a közösségi gazdasági segélyek odaítélhetősége szempontjából a kevésbé fejlett régiók, hanyatló iparvidékek és rurális területek meghatározására a szükséges referenciát az EK területi statisztikai egységeinek jegyzéke (NUTS) képezte. Ez a jegyzék egy egységes, koherens területi felosztási sémát kellett tartalmazzon a Közösség regionális statisztikáinak megállapítása, a régiók társadalmi-gazdasági elemzése és a közösségi regionális politikák meghatározása érdekében. A NUTS összeállításában használt kritériumok a következők voltak:

- a jegyzék és a tagországokban létező *intézményi felosztás* legyen lényegében egybevágó, megkülönböztetve a két regionális szintet (régió és tartomány/megye);

- a sajátos jellegű területi egységek - melyek kizárólag bizonyos tevékenységi területekre állapítottak meg - legyenek kizárva;

- zárják ki a helyi jellegű területeket;

Ily módon három régió-típus alakult ki⁹⁰:

NUTS1 - nagy társadalmi-gazdasági régiók, amelyek különböző alaprégiókat csoportosítanak;

NUTS2 - alaprégiók, amelyek általában a tagországok által az állami-regionális politikák alkalmazásának keretét képezik;

NUTS3 - kisméretű régiók.

A '90-es évek elején a Közösség területe 66 NUTS1 szintű régiót, 176 NUTS2 szintűt, és 829 NUTS3 szintű régiót tartalmazott⁹¹, 2002-ben pedig 78 NUTS1 szintűt, 211 NUTS2 szintűt, és 1093 NUTS3 szintű régiót⁹².

Ez a felosztás kizárólag gazdasági szempontokat vesz figyelembe anélkül, hogy tekintettel lenne a különböző tagországok komplex közigazgatási felosztására. A jegyzék szempontjából nem fontos sem a régió autonómiájának foka, sem az államon belül betöltött közigazgatási szint, sem pedig a hatáskörök odaítélésének módja. Fontos viszont az, hogy *a régió helyet kapjon a tagállam közigazgatási rendszerében*.⁹³ Ebben a heterogenitásban van mégis valami közös: egy alapvető anyagi természetű mag (általában a primér szektor, jólét és szociális ellátás, oktatás, kultúra, területrendezés, lakások, szállítás, közutak, környezet, régiós/tartományi tervezés). Másként mondva: függetlenül attól, hogy milyen állam határai között helyezkednek el, milyen jogi státusuk van és milyen közigazgatási szinten helyezkednek el, a régiók rendelkeznek az általuk igazgatott/kormányzott területeken egy fejlesztési program gyakorlatba ültetéséhez szükséges hatáskörökkel. Az anyagi eszközök odaítélése azonban függ a tervezési és alkalmazási képességtől is.

Az 1988-as év végén megjelenik a Regionalizálás Közösségi Chartája, amely amellet, hogy meghatározza a régió fogalmát, javasolja a tagországoknak, hogy intézményesítsék vagy őrizzék meg a területükön levő, a Charta által meghatározott értelemben vett régiókat. Az 1992-ben aláírt, és 1993. 11. 01-én hatályba lépett Maastrichti Szerződés az, amely bevezeti a közösségi jogrendbe a szubszidiaritás elvét a tagországok és a Közösség közötti hatáskörök megosztására vonatkozóan. Viszont, közvetlenül ugyan, de az elv kihatott a helyi és regionális hatóságokra is.

* * *

Bemutattuk a Közösség/Unió regionális politikájának fejlődését, hogy megtudjuk, létezik-e közötte és az európai regionális fellendülés között valamilyen összefüggés. Ha összehasonlítjuk azt a pillanatot, amikor a regionális törekvések kezdtek megnyilvánulni (a '60-as években) azzal az időponttal, amikor megteremtik az első, a regionális fejlesztést szolgáló pénzalapot (1975), észrevesszük, hogy a közösségi regionális politikák nem lehettek az állami regionalizmus mozgatórugói. Mint ahogy azt sem lehet állítani, hogy a regionális politikák közvetlen módon hozzájárultak volna ezen törekvések megjelenéséhez. Kezdetben a regionális politikák egyetlen, világos és határozott, eurobürokratikus célt szolgáltak: csökkenteni a régiók közötti fejlődésbeli különbségeket az életképesnek vélt tervek finanszírozása által.

Kifejtettük, hogy az állami *regionalizmus* mindkét formájában az átmeneti – a központi- és helyi közigazgatás szintjei közötti – szint döntéshozatali hatásköreire vonatkozik, mivel az átmeneti szintet általában alkalmasabbnak tartják arra, hogy a szóban forgó hatásköröket gyakorolják. Természetesen mindenik esetben megvan a maga sajátos és összetett oksága és célszerűsége, ebben az összetettségben azonban megtalálható a közös elem is: a közbeeső közigazgatási szint megteremtése a források hatékonyabb kezelése érdekében. A regionális mozgalmak többek között azon meggyőződés alapján fejlődtek ki, hogy az új entitás, melynek állami elismeréséért küzdöttek, jobban fogja kezelni a régió problémáit, érdekeltőbb lesz annak fejlesztésében, mint a központi közigazgatás. Az államok által végzett decentralizációk célja az állami közigazgatás javítása volt. Nem meglepő tehát, hogy a szupranacionális (és szupraregionális) szervezet céljának, a gyengén fejlett régiók gazdasági fejlődése támogatásának, éppen ezen közbeeső közigazgatási szintek voltak az alanyai.

Bár a közösségi regionális politikák és az európai regionális fellendülés közötti közvetlen okozati kapcsolatról nem beszélhetünk, *a közvetett összefüggés nyilvánvaló*. A '80-as évek végétől a Közösségek a regionális fejlődés valóságos támogatóiként jelennek meg, viszont a regionális fejlődés csupán egyetlen eleme (oka, okozata vagy célja) a regionalizmusnak. Valójában: „*a regionális fejlődés katalizátora az Európai Közösség volt és különösképpen az Európai Bizottság, mint szupranacionális intézmény*” és „*a régiók Európája fogalmának elfogadásával*” pedig, „*az Unió a mikrorégiók stratégiai partnereként jelent meg.*”⁹⁴

A regionalizmus azonban nem szorítkozik csupán az Unió által támogatott regionális fejlődésre. A regionális fejlődés főképpen a régió gazdaságától függ, a régió fejlett gazdasága pedig kihathat a regionális mozgalmra, a regionális kohézióra is. De ugyanannyira igaz az is, hogy a gazdasági fejlettség hiánya is kifejthet ugyanilyen hatást. Lehetséges, hogy az Unió regionális fejlesztési programjai közvetetten ösztönző szerepet játszottak egyes régiók intézményesítésének folyamatában. De, ebben az esetben is, a katalizátor-szerep előfeltétele azon folyamat léte, amely, a külső elem hatására, felgyorsulhat. Az Európai Közösségnek/Uniónak lehetett ösztönző szerepe egyes regionalizációs folyamatokban, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy a folyamat közösségi közbelépés nélkül is létezett. Másfelől, úgy véljük, hogy a regionális ösztönzésnek is ugyanolyan katalizátor-szerepe volt a különböző közösségi régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentési folyamatában és az európai integráció folyamatában is. Éppen ezért nem különös, hogy a múlt század kilencvenes éveiben születtek meg az első, regionalizmust felkaroló hivatalos közösségi dokumentumok. Ez volt az a pillanat, amikor a regionalizmus-formák egyes tagországokban már érvényesültek, és ennek megfelelően figyelembe kellett őket

venni. Ezen állami szint alatti entitásoknak a tagországok által elismert hatáskörei következtében a közösségi politikákat bizonyos esetekben nem lehetett beleegyezésük nélkül véghezvinni.

Következésképpen: *nem jelenthetjük ki, hogy az állami regionalizmus esetében létezne közvetlen okozati összefüggés az Európai Unió és a regionalizmus intézményesült formái között. Véleményünk szerint két olyan gazdasági-társadalmi folyamat összefonódásáról van szó, amelyek kölcsönösen erősítik egymást, ezáltal mindkettő hozzájárul az európai konstrukció legfőbb célkitűzésének eléréséhez: az európai népek közötti egyre szorosabb, a békét és stabilitást biztosító unió megvalósításához.*

A *határokon átnyúló és transznacionális regionalizmus* tekintetében a helyzet egy kissé más. Igaz ugyan, hogy az első határokon átívelő együttműködések jóval azelőtt jelentek meg, hogy ezeket közösségi programokból finanszírozták volna. Ugyanakkor az is igaz, hogy 1989 után ezek száma látványosan megnőtt, ezzel egy időben pedig az együttműködés-típusnak megfelelő közösségi programok (INTERREG, PHARE, CBC) is megjelentek. A határokon átnyúló együttműködéseknek már kezdetben az volt a céljuk, hogy közösen működtessenek régióközi fejlesztési terveket, ez utóbbiak lévén azon tevékenység típusok, melyeket közösségi alapokból is támogatnak. Az Unió nem tett egyebet, minthogy felkarolta azt a regionális együttműködési modellt, amely a belső határok nélküli közösség megvalósítása terén, előzőleg, hatékonynak mutatkozott. Az, hogy jelenleg nemcsak a közösségi régiók közti határokon átnyúló együttműködések támogatják, hanem különösen a közösségi régiók és a tagjelölt államok vagy az Unióval szomszédos országok régiói közötti kooperációt, az Unió bővítési politikájának tudható be.

Ezen oknál fogva úgy gondoljuk, hogy a közösségi befolyás ösztönözte a határokon átnyúló regionalizmust, hogy *okozati összefüggés létezik az ilyen jellegű kooperációk megsokszorozódása és a tárgykörhöz tartozó közösségi programok között.*

1.2.4. A versenyzők ereje és a potenciális versenyzők megjelenésének jelensége: a regionalizmusnak a szuverén államhatalomra gyakorolt hatásai

A jelen tanulmány első oldalain a szuverenitásról beszéltünk, kimondva, hogy a szuverenitás az államiság feltétele, nélküle ez utóbbi nem létezhet, mivel csak azokat a közösségeket lehet államnak tekinteni, amelyek független és szuverén kormányzattal rendelkeznek. A szuverenitás tehát elsődlegesen az államhoz kapcsolódó fogalom, az állam pedig az egyetlen olyan nemzetközi jogi alany, amely egy időben szuverén és a nemzetközi közjog közvetlen alárendeltje. Mindaddig, míg az állam nem mond le

közvetlen alárendeltségéről a nemzetközi joggal szemben, megőrzi állami szuverenitását.

A nemzetközi joggal szembeni közvetlen alárendeltség kritériuma képezi az állam és más, államon belüli entitás közötti jellegzetes különbséget (*diferentia specifica*), mert bár az entitásnak is megvannak az államalkotó összetevői (lakosság, terület, kormányzat), mégsem szuverén. Az államon belüli, kormányzattal, meghatározott lakossággal és területtel rendelkező entitások létesítése vagy elismerése nem más, mint az állami szuverenitás belső kinyilvánítása. Következésképpen: az állam rendelkezhet bármennyi ilyen jellegű entitással, melyeknek akármilyen széles hatáskörük is lehet, ezek léte nem veszélyezteti az állam szuverén voltát.

A fentiek alapján kijelenthetjük: ***A regionalizmus bármelyik intézményesített formájában semmilyen módon nem veszélyezteti az állami szuverenitást.***

Amit tárgyalhatunk viszont, azok a hatáskörök, amelyeket elismernek egy államon belül a régióknak, valamint ezeknek az államhatalomra, az állami hatáskörökre gyakorolt hatása.

Az államhatalom kinyilvánítása az állami szuverenitás külső megjelenítési formája, s ennek kiterjedése, alkotóelemei és megvalósulási formái állandóan változnak, az állam feladatai, az alapvető emberi és állampolgári jogok és szabadságjogok tartalma, az állam által vállalt nemzetközi kötelezettségek, a különböző integrációs kapcsolatok, a tervezett vagy meg nem tervezett belső és külső körülmények függvényében. Az állam főbb szuverén hatásköreinek belső megszervezése terén két, gyakran összetévesztett alapelv alkalmazásáról beszélhetünk: a hatalom megosztásának és szétválasztásának elvéről. Az államhatalom megosztásának elve az államon belüli hatalom vízszintes irányban történő (a törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalom közti) szétválasztására, ugyanakkor ezek függőleges irányú felosztására vonatkozik. A következőkben az államhatalom megosztására vonatkozó elv második dimenzióját fogjuk vizsgálni, amely lényegében a hatalom megfelelő igazgatásával, az erőforrások kedvező felhasználásával kapcsolatos.

A történelem igazolta azt a tényt, hogy a hatalom túlzott összpontosítása nem biztosíthatja az állam hatékony igazgatását, nem felelhet meg az állampolgárok közigazgatáshoz való közelítése elvárásának. Ez az oka annak, hogy napjainkban az államigazgatást több szinten szerveződik: központi, helyi és közbeeső szinten, amit általában regionális adminisztrációnak neveznek. Az államigazgatás központosításának mértékétől függően, a helyi és a regionális önkormányzatok szélesebb vagy szűkebb hatáskörökkel rendelkeznek, valójában kormányozzák a területi egységeket, vagy csupán alkalmazzák a központi adminisztráció politikáit. A hatalom függőleges irányú megosztása, a szubszidiaritás elve alapján, egyre inkább decentralizálódik. A decentralizáció és a szubszidiaritás nem

egymást kizáró elvek. A szubszidiaritás elve feltételezi, hogy a közügyek az állampolgárhoz legközelebb álló közigazgatási szint hatáskörébe tartozzanak, s hogy az illető közigazgatási szint a problémát megoldó hatáskör mellett megfelelő eszközökkel is rendelkezzen. Ha a szubszidiaritás a különböző kormányzati szintek hatásköreinek meghatározási módjára vonatkozik, a decentralizáció a kormányzati szintek közötti kapcsolatok, ezek kölcsönhatásainak rendező elve.

A közösségi államokban létező intézményesült regionalizmus formáit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a regionális közigazgatási szint minden változatával találkozhatunk: a régiók közproblémái felett teljeskörű autonómiát gyakorló szövetségi államokkal, melyek csak az alkotmánynak, illetve a föderális törvényeknek vannak alávetve; jelentős mértékű önállósággal rendelkező autonóm régiókkal, amelyek mind az alkotmánynak, mind az egységes állam törvényeinek alá vannak rendelve, a központi közigazgatás pedig egy területi képviselő által ellenőrzi őket; közigazgatási régiókkal, ahol a közigazgatás autonómiájának elve teljes egészében működik, ezek mind alkotmányos vagy törvényes hatáskörökkel, mind ezen hatáskörök betöltéséhez szükséges eszközökkel rendelkeznek; ezenkívül olyan régiókkal, ahol főleg a közigazgatási decentralizáció elve működik.

Milyen hatással van az államhatalomra ezen jogkörök regionális szintre történő átruházása? Ki kell hangsúlyoznunk azt a tényt, hogy ezen hatáskörök továbbítása regionális szintre a központi hatalom által történik. E hatáskörök átruházása lehet az állami közigazgatási rendszer reformpolitikájának következménye, lehet a régiók követeléseinek eredménye, s lehet a két előbbi ok keveredésének végkifejlete. A hatáskörök átadásával a központi államhatalom önmagát korlátozza. Az illető jogkör gyakorlása kikerül a központi közigazgatás hierarchikus rendszeréből, átkerül a központi törvényhozó hatalom által korábban meghatározott regionális szervek feladatkörébe, de nem kerül ki az állami közigazgatás rendszeréből. Lényegében az átengedett hatáskörök gyakorlása feletti ellenőrzés módja változik meg: a belső, hierarchikus ellenőrzés helyét a törvényhozói és bírói hatalom és más, általános ellenőrző jogkörrel rendelkező szervek⁹⁵ által gyakorolt külső ellenőrző rendszer veszi át. *A „veszteséget” a központi közigazgatás szenved el, nem az államhatalom.* A hatáskörök regionális szintre való átadásának hatásai nagyon különbözőek lehetnek, az elfogadott modell, az alkalmazási mód, a helyi, regionális, nemzeti vagy éppen nemzetközi körülményektől függően. Szerencsés esetben életerőt adhat a kormányzásnak, a demokrácia magasabb fokát teremtheti meg, hozzájárulhat a gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődéshez, az állampolgárok jólétéhez, az életminőség emeléséhez minden szinten. De az is igaz, hogy eredményezheti a silány közigazgatás, a túlzott bürokrácia

egy újabb szintjét, vagy egy újabb korrupciós góc kialakulását. Mégis, a közösségi országokban a pozitív tapasztalat van túlsúlyban.

Foglaljuk össze. Az állami szuverenitást sem az európai integráció, sem a regionalizmus intézményesülése nem sérti. Mindkét folyamat feltételez bizonyos hatalomátruházást az állam részéről, de a hatalomátengedések célja azon közfeladatok ellátása – vagy legalábbis az erre való törekvés –, amelyeket a globalizáció körülményei között az állam már nem tud teljesíteni. Az átruházások az állam, mint legfőbb és egyedüli kormányzási szint válságára adott szükségszerű válaszok. Az állam általános szerepe már nem a klasszikus feladatok betöltése, hanem, úgy tűnik, azok megvalósulásának biztosítása az erre a célra leginkább alkalmas entitás által. Az állam általános szerepét át kell értékelni. A regionalizálás és az európai integráció, mindkettő ennek az átértékelésnek az eredménye.

2. Románia és az államhatalomra kettős nyomást előrevetítő jövő. Alkotmányos következmények

A tanulmány második része Romániára vonatkozik. Rámutatunk arra, hogy a jelenlegi kormány egyik kinyilatkoztatott prioritása az Európai Unióhoz való csatlakozás, ami, láthattuk, feltételezi Románia egyes szuverén jogainak szabadon elfogadott átruházását. Az integráció teljes nyitottságot is feltételez a közösségi térség felé, beleértve az itt megnyilvánuló összes társadalmi törekvést. Románia az Európai Közösséghez való csatlakozásának eddig még ismeretlen időpontja közeledtével egyre inkább feltehető, hogy milyen reakciókat váltanak ki a csatlakozás következményei általában a társadalomban, és különösen a politikusokban. A reakció természetesen függ attól, hogy milyen a mentális képe mindannak, amit az európai integráció jelent. Egyelőre az integrációt legtöbbször a végtelen átmeneti időszak, az általános szegénység tengerén hánykodó Románia egyik, illetve egyetlen mentőövéként értelmezik. Még akkor is, ha az Unió elsősorban gazdasági célú szervezet volna, kétségtelen, hogy léteznének a csatlakozás gazdasági költségeit firtató viták arra vonatkozóan, hogy a román piac milyen reális képességekkel rendelkezik a nyugat-európai sikeres gazdaságokkal szembeni versenyhelyzetben. Napjaink román gazdasága nem képes arra, hogy az első hullámban csatlakozó országok gazdaságaival felvegye a versenyt (gondolunk itt például a CEFTA-országokból származó egyes mezőgazdasági import-termékek időszakos korlátozására). Ennek társadalmi következményei másik heves vita tárgyát képezhetnék.

E folyamathoz fűződő számos félelem közül a csatlakozás közvetlen következményével összefüggőt választottuk: a közösségi jogrend elfogadását, amely az egész európai szerkezet alapját képezi. A román jogrend-

szernek két, egymást kiegészítő összetevője lesz: egy felsőbbrendű, a közösségi jogi komponens és egy alsóbbrendű, melyet a belső jogi normák összessége alkot. Azokon a területeken, ahol a hatáskör-átruházások esedékesek, a törvényhozási jog nem lesz többé a román törvényhozásé, hanem az európai intézményeké. Bizonyos esetekben a kormány sem rendelkezik majd a szabályozási normák kibocsátásának jogkörével. Mi lesz tehát a román intézmények szerepe? Mi lesz nemzeti szuverenitásunk sorsa? *Íme, az első félelem, amelyet elemezni fogunk.*

Megteremtődnek a regionalizálási folyamatot erősítő feltételek, a csatlakozás közvetett következményeiként. Az állampolgárokhoz való hangsúlyosabb közeledés, valamint a tökéletesebb közigazgatás szükségessége megköveteli majd a szubszidiaritás elvének alkalmazását regionális és helyi szinten egyaránt. Az Európai Unió jövőjéről szóló vita egyik témája éppen a közösségi, nemzeti, regionális, illetve helyi szintek közötti együttműködés. Európának csak úgy van jövője, ha minden szint együttműködik. Regionalizálást, új, állam alatti entitások elismerését kérik tehát tőlünk, vagy el kell majd ismernünk őket anélkül, hogy ezt kifejezetten kérnék? Hogyan is állunk hát az állam szuverén jogát illetően a területi és közigazgatási rendszerének meghatározásában? *Íme, a második félelem, amely elemzésünk tárgya lesz.*

2.1. Ha be akarok lépni a versenybe, adnom kell, de marad még valamim? – hogyan érinti Románia Európai Unióhoz való csatlakozása az állam nemzeti szuverenitását vagy szuverén hatásköreit?

Kezdjük ismét a szuverenitással. A nemzetközi kapcsolatokban a szuverenitás függetlenséget jelent. Ugyanakkor a szuverenitás a nemzetközi jogból származó állami hatáskörök forrása. De ezek a hatáskörök nem korlátlanok, korlátaikat nem az állami akarat, hanem a nemzetközi jogi alanyok – az államok – együttélésének szükségessége határozza meg. Következésképpen attól a korszaktól kezdődően, amikor az államok együttélésre voltak ítélve, *nem létezik korlátlan, abszolút szuverenitás.*

Románia a XIX. században lett szuverén (és független) állam, egy olyan történelmi korban, amikor az államközi kapcsolatok már igen fejlettek voltak. Következésképpen Románia szuverenitása már a kezdetektől korlátozott szuverenitás. Éppen úgy, mint egyébként az államok többségének szuverenitása.

Térjünk vissza még egyszer az európai integrációhoz, pontosabban a szuverén hatáskörök átruházásához. A nemzetközi jognak megfelelően, amikor az állam bizonyos nemzetközi kötelezettségeket vállal, a szuverenitás és az állami függetlenség nem sérül. A nemzetközi szerződések megkötése éppen a szuverenitás kinyilvánítása.⁹⁶ Mindaddig, míg az állam

nem mond le a nemzetközi joggal szembeni közvetlen alárendeltségéről, megőrzi szuverén államiságát. Így tehát bármennyire tágkörűek is legyenek az Európai Unióra a tagországok által átruházott hatáskörök, ezek az átruházások nem csorbitják szuverén állami voltukat.

A fenti kijelentések alapján már adható egy határozott válasz a feltett kérdésre: *Románia Európai Unióhoz való csatlakozása semmilyen módon sem érinti az állam nemzeti szuverenitását.*

Mégis, viták vannak. A fenti válasz árnyaltabb megfogalmazása rámutathat a frusztráció forrására: *Románia Európai Unióhoz való csatlakozása semmilyen módon sem fogja az ország szuverenitását érinteni, hanem az lesz a hatása, hogy egyes jogkörök, amelyeket a csatlakozásig a parlament vagy a kormány gyakorolt, az európai intézményekre hárulnak.* Másképpen mondva: az általánosan kötelező jogszabályokat nem csak Bukarestben fogják kiadni. Ez a szuverén jogkörátruházások jelentéstartalma. Azok a területek, amelyeken hatáskör-átruházás szükségeltetik majd, kiszűrhetőek az Európai Bizottság Romániának a csatlakozásra vonatkozó előrelépéseit tárgyaló jelentéséből.

A csatlakozási program a koppenhágai kritériumok teljesítésére vonatkozik, politikai és gazdasági kritériumok, valamint azon kötelezettségek teljesítési készségeinek erősítése, melyeknek tagállami minőségében az állam eleget kell tgyen. Ezek előrevetítik azokat a területeket, melyeken bizonyos szuverén állami hatásköröket át kell ruházni: az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása, a kereskedelmi társaságokra vonatkozó joga, a versenyjog, a mezőgazdaság, a halászat, a szállítás, adók és illetékek, a pénzügy, statisztika, szociálpolitika és a foglalkoztatás, az energia, az iparpolitika, a kis- és középvállalkozások, a tudomány és a kutatás, a tanügy és a szakmai továbbképzés, a távközlés és információs technológia, a kultúra és média, a regionális politika, környezet, igazságszolgáltatás és belügyek, vámügy és külkapcsolatok, a kül- és biztonságpolitika, a pénzügyi ellenőrzés, pénzügyi- és költségvetési előirányzatok. Sokféle területről lévén szó, természetesen feltehető a kérdés, hogy marad-e még valami Bukarestnek is? Ugyanaz a kérdés feltehető Párizsban is, a vita ugyanis a nemzeti szuverenitás forró témája körül zajlik. Ion Iliescu egy interjú⁹⁷ alkalmával a következőket mondta: *„azt hiszem, hogy a franciák nagyon érzékenyek a szuverenitással kapcsolatos kérdésekre és, a jövő Európájának tervét illetően, a nemzeti tényező figyelembevételének szükségességére.”*

Román hivatalos személyek nyilatkozataiból, talán kevésbé határozottan, de ugyanaz az érzékenység tűnik ki. Példaként megemlíthetjük Románia elnökének ugyanabban az interjúban kifejtett véleményét: *„Egy egyesült Európa gondolatát kell támogatnunk - az Unió bebizonyította tervének szükségességét és hatékonyságát -, de figyelembe kell vennünk a*

nemzeti tényezőt is. [...] Az integráció szükséges. A konstrukció modellje az más. Az integráció egy nemzetállami hatáskör-átruházást feltételez az európai hatóságokra. Szükség van arra, hogy a különböző politikák koherenciája érdekében megerősítsük ezeket a hatóságokat. Nem kell csupán a közös piacra szorítkoznunk, hiszen éppen az Unió fejlődése azt mutatja, hogy a politikai struktúrák megerősítése egyformán szükséges. De nem szabad figyelmen kívül hagyni a nemzeti tényezőt, amely nagyon fontos”. Megemlíthetjük a román miniszterelnök véleményét is: „Románia opciója e téren abból az előfeltételből indul ki, hogy az európai polgárok túlnyomó többsége még erős érzelmeket táplál nemzeti identitása iránt, és mély ragaszkodással viseltetik az állam iránt, amelynek állampolgára. Ezért a jövőbeli politikai uniónak alulról fölfelé kell kifejlődnie, az állampolgároktól az államok felé és az államoktól a Közösség felé. A tagállamok közötti konszolidált összehangolás és együttműködés módszere (amely már eddig hatékonynak mutatkozott) az, amit alkalmazni kell. Románia egy, a nemzetállamok föderációjaként fölépített Európai Unióra törekszik, amely két pillérré épül: az első közösségi, konszolidált pillér, a második kormányközi, átszervezett pillér. A jövő Uniója ilyen értelemben kettős lesz: egy gazdasági és pénzügyi, és egy politikai Unió.”⁹⁸ Vagy példaként említhetjük a román kormánynak az új európai építményre vonatkozó álláspontját is⁹⁹: „A többi európai államhoz hasonlóan, Románia szemlélete (...) ebben a pillanatban egy elmélkedési, kezdeti fázisban található. Egy, a nemzetek Uniója felé közeledik, amelyben a nemzeti identitás és az államforma legitimitásának megőrzését egyesíteni kell egy konszolidált európai politikai kooperációval, amely képes arra, hogy az EU kohézióját adja. Ebben a vonatkozásban Románia úgy véli, hogy elvárásait és érdekeit „a nemzetek egyesült Európája” és nem „az európai egyesült államok” szözerkezete tükrözi a legjobban. (...) Az összes tagország számára biztosítani kell a nemzeti identitás megőrzésének és érvényesítésének lehetőségét, a bizonyosságot, hogy – fejlődésének koordinátáitól függetlenül – ez az identitás nem fog »feloldódni« egy »állam feletti« entitásban. Pontosabban: mint a nemzetközi szintér egyre inkább érzékelhető gazdasági és politikai tényezője, az Európai Unió nem kell elkerülhetetlenül állam feletti entitássá váljon.”¹⁰⁰

Gyakorlatilag a vita nem annyira a román állam szuverenitásáról szól, mint inkább a nemzeti tényezőről, a nemzeti érdekek előtérbe helyezéséről, ami lényegében leszűkíthető a belső jog, az alkotmány megszokott kereteiből való kilépésre. Mint minden új összetevő, amely nem tartozik a megszokott sablonhoz, a szuverén hatáskör-átruházás is ellenszenvet vált ki. A negatív érzelmek akkor törnek a felszínre, amikor az egyenlet másik fele – e hatáskörök közös gyakorlásának előnye – figyelmen kívül marad. A szövegösszefüggésből kiragadva a szuverén hatáskör-átruházás is leszűkül valamilyen európai gyámkodás elfogadására. Az Unió jelenlegi szerkezete is konföderálisnak minősíthető. Az Unió jövőjéről szóló vita többek között

az európai identitás megerősítésével, a döntések átláthatóságával, a hatáskörök európai, nemzeti, regionális és helyi szintek közötti elkülönítésével foglalkozik, azzal, hogy az Unió mind demokratikusabb és hatékonyabb szerkezetté váljon annak érdekében, hogy egy időben meg tudjon birkózni a belső demokratikus válsággal és az Unió bővülésével. A vita jellegéje az „egység a különbözőségben” lehetne. Az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének elnöke, Adrian Severin szerint a „szuverenitást” és a „globális szubszidiaritást” kell úgy megvalósítani, hogy a helyi, regionális és nemzetfeletti hatóságok együttműködjenek „terrorizmusnak a szabad világ elleni harca” körülményei között. Az A.E.Á.-ban végbement események kapcsán Severin leszögezte, hogy „társadalmi és gazdasági szolidaritásra van szükség” és *„a nemzetállam értékeit is tiszteletben tartó, decentralizált társadalom építésére”*.¹⁰¹ Úgy gondoljuk, a hangsúlyt az „is”-re kell fektetni. Az Unió *is*, és az állam *is*, az európai érdekek *is* és a nemzeti érdekek *is*. *Ha elfogadjuk azt, hogy az európai integráció nemzeti érdek, akkor egyetértünk azzal a gondolattal is, hogy a jövőben a közös európai érdek bizonyos területeken a nemzeti érdek fölé emelkedik. Más út nem létezik.*

2.1. Ha versenyző leszek, még mindig adnom kell majd? – az európai integráció hatásai a regionalizmus romániai intézményesítésére. Sértené-e a regionalizálás a nemzeti szuverenitást?

„A nemzetállam túl nagy a helyi problémák megoldásához, és túl kicsi a regionális¹⁰² és globális problémák számára”, mondta Adrian Severin¹⁰³. A tanulmányban bemutattuk a regionális ösztönzés fejlődését Európában, a közösségi államokra jellemző regionalizmus-formákat, és rámutattunk arra, hogy az európai integráció folyamata és a regionális fejlődés két különböző folyamatként indult, összefonódtak, kölcsönösen erősítették egymást, ezáltal mindkettő hozzájárult az európai konstrukció fő célkitűzésének eléréséhez. Mindkettő hatáskör-átruházásokat feltételez az állam részéről. Bár a kétféle átruházás között minőségi különbségek vannak – az európai struktúrákra olyan hatásköröket ruháznak át, amelyek a szuverenitás lényegi elemei, míg a helyi közösségek gazdasági, politikai és kulturális jogköröket kapnak –, mindkettőt egyetlen általános európai folyamat, az európai integráció hatásaként és feltételeiként kell tekinteni. Míg a közösségi szint felé történő átruházások az uniós csatlakozás feltételei, a csatlakozás hatása az integráció szükségessége lesz. A régiós szint felé történő hatáskör-átadások nem jelentenek egyebet, mint az európai integráció feltételeit, ez a folyamat pedig csak a csatlakozás után kezdődik. Az előbbi hatáskör-átruházásokkal ellentétben a régiós szint felé történő jogkör-transzferek nem kifejezett követelmények, ezeket a valóság követeli meg.

Melyek Romániában a helyi közigazgatás alkotmányos keretei? Az alkotmány leszögezi, hogy Románia „egységes és oszthatatlan” állam (1. sz.), területe „közigazgatási szempontból községekre, városokra és megyékre” oszlik (3. sz. 3. bekezdés). A 119. szakasz szerint „*A területi-közigazgatási egységek közigazgatása a helyi autonómia és a közszolgáltatások decentralizációja elvén alapul*”. A továbbiakban az alkotmány két választott struktúrát szentesít – községi és városi szintű helyi tanácsokat és megyei tanácsokat a megyék szintjén –, illetve, a megyék szintjén, egy, a kormánynak alárendelt struktúrát, a prefektúrát. A helyi és a megyei közigazgatási szint együtt képezik a helyi közigazgatást. A területi hatóságok erőforrásait illetően az alkotmány csak egy utaló normát tartalmaz. Nem rendelkezik semmiféleképpen a helyi vagy megyei közigazgatási hatóságok társulási jogáról.

A 2001. április 23-i, a helyi közigazgatásra vonatkozó 215-ös sz. törvény második szakasza tartalmazza a helyi közigazgatás működési alapelveit – „*A területi-közigazgatási egységekben a közigazgatás a helyi autonómia, a közszolgáltatások decentralizációja, a helyi közigazgatási hatóságok választhatósága, a törvényesség és a különös fontosságú helyi problémák megoldása tekintetében az állampolgárok konzultálásának elvei alapján szerveződik és működik*” – leszögezve a 2. bekezdésben, hogy „*Az (1) szakaszban felsorolt elvek alkalmazása nem sértheti Románia egységes, oszthatatlan és nemzetállami jellegét*”. A helyi autonómia elvét a következő szakasz definiálja: „*Helyi autonómián a helyi közigazgatási hatóságok azon joga és tényleges képessége értendő, hogy a képviselt helyi közösségek a nevében és érdekében, a közproblémákat a törvény keretei között megoldják és kezelik*”. A helyi tanácsok tevékenységének összehangolása mind a megyei tanács, mind a prefektus jogköre.

A törvényes szabályozás egészéből kiderülő fő probléma az állam alatti közigazgatási egységek elégtelen pénzügyi autonómiája, amit, a törvényes előírások szerint, az arányosság elve kellene irányítson. A helyi költségvetés egyedüli biztos bevételi forrása a helyi illetékek és adók begyűjtéséből származik, melyek meghatározása a helyi hatóságok jogköre. Olyan feltételek között, hogy a „központi” adók és illetékek az állami költségvetést töltik fel, és helyi szintre elkülönített összegek formájában térnek vissza, amelyek összetétele és százalékaránya az évi költségvetési törvények szerint változik, a helyi költségvetés ezen összetevője állandó változó, mely nem teszi lehetővé a hosszabb távú tervezést. Ha figyelembe vesszük, hogy a különböző országos adókból származó elkülönített összegeknek az állami költségvetés által pontosan meghatározott rendeltetése van, a pénzügyi autonómia inkább vágyként, mint valóságként jelentkezik.

A probléma megyei szinten még inkább érezhető, mivel itt nincsenek saját bevételi források. Rendelkezésükre áll viszont az általuk „koordinált” helyi tanácsok költségvetésének kiegyensúlyozására szánt alap, ami oda

vezet, hogy ezen pénzalap a helyi közigazgatás hatóságok alárendelési eszközeiként jelenjenek meg.

Ami a helyi és területi választott szervek döntéshozói funkcióját illeti, ezt az állam alatti szintek hatáskörébe tartozó területeken jelentkező különösen gazdag központi szabályozó folyamat korlátozza. Az utóbbi időben olyan kerettörvények jelentek meg, amelyek részleteikben szabályozzák az említett területeket, igencsak korlátozva a döntéshozói funkciót.

Meg kell jegyeznünk, hogy léteznek igen előnyös törvényi rendelkezések, melyek összhangban vannak a közigazgatási autonómia általánosan elfogadott elvével. Így például, a törvény 7. szakasza tartalmazza a szubszidiaritás elvét. Hasonlóképpen leszögezik, hogy a központi közigazgatási hatóságok, valamely közszolgáltatás decentralizációja vagy újabb közszolgáltatás létesítése során, nem határozhatnak meg, illetve írhatnak elő semmilyen felelősséget a helyi közigazgatási hatóságok számára az illető hatáskör betöltéséhez szükséges pénzügyi eszközök biztosítása nélkül. Csupán a valóság mutat mást. Mégpedig azt, hogy a megfelelő pénzügyi eszközöket különbözőképpen értelmezik központi és helyi szinten.

A törvény előírja a központi közigazgatási hatóságok azon kötelezettségét is, hogy konzultáljon a helyi közigazgatási hatóságok *egyesületi struktúráival* - mielőtt bármilyen döntést hozna - a helyi hatóságokat közvetlenül érintő minden kérdésben. Az egyesületi struktúrák megkérdezése azonban elégtelennek bizonyul akkor, amikor éppen valamely meghatározott helyi hatóságra ruházott új feladatról van szó .

A 11-14. szakasz a helyi és területi szintek társulási jogát, ennek korlátait és feltételeit szabályozza. A helyi közigazgatási hatóságok azon kezdeményezéseit, hogy külföldi helyi önkormányzatokkal együttműködjenek és társuljanak, valamint, hogy helyi önkormányzati hatóságok nemzetközi társulásaihoz csatlakozzanak, jelenteni kell a Külügyminisztériumnak és a Közigazgatási Minisztériumnak. Ezután következik a véleményezés szakasza: *„a helyi közigazgatási hatóságok véleményezés végett a Külügyminisztérium elé terjesztik az együttműködési megállapodások vagy szerződések tervezeteit, melyeket szándékukban áll más országok helyi közigazgatási hatóságaival megkötni, még mielőtt elfogadás végett a helyi vagy megyei tanácsok elé terjesztenék.”*

Ilyen körülmények között beszélhetünk-e még autonómiáról? A közigazgatási törvény értelmében igen, mivel *a helyi autonómiát törvényes korlátok között gyakorolják, bármennyi is legyen az ilyen korlát.* A helyi autonómia csupán közigazgatási és pénzügyi vonatkozású, alkalmazása a törvény alapján és ennek keretei között történik - mondja ki a törvény 4. szakasza. Valóságos-e ez az autonómia? Sajnos, inkább a központi közigazgatás közönséges decentralizációjához hasonlít, mint ahhoz a helyi autonómiához, amely a *„helyi közigazgatás tényleges joga és képessége, arra*

nézve, hogy a közügyek fontos hányadát megoldja és kezelje” (a Helyi Önkormányzat Európai Chartájának 3. szakasza, melyet Románia a 199/1997-es törvény által ratifikált).

A Romániában létező közigazgatási szinteket vizsgálva úgy tűnik, hogy a közbeeső szinthez a legközelebb a megyei közigazgatás áll. A Helyi Önkormányzat Európai Chartájának ratifikálásakor megjegyezték: *Románia kijelenti, hogy az Európai Charta 4. szakaszának 4. és 5. bekezdésében szereplő regionális hatóság fogalma alatt, az érvényben levő jogszabályoknak megfelelően, a helyi közigazgatás megyei hatóságai értendők*”. Ennek ellenére az Európai Unió hivatalos honlapján a régiók elnevezés alatt az a nyolc területfejlesztési régió jelenik meg¹⁰⁴, amelyet a 151/1998-as törvény hozott létre, s ez utóbbi rendelkezései szerint ezek „nem területi-közigazgatási egységek és nem rendelkeznek jogi személyiséggel”. Mi lehet a párhuzamosság oka?

Románia regionális területfejlesztési politikájának zöld Chartáját 1997 májusában mutatták be, amikor kialakult a politikai szándék az európai regionalizálási programok elfogadására. A Charta bemutatására szervezett konferencián nyilvánvalóvá vált, hogy a fogalmat román politikai körökben és az Unióban különbözőképpen értelmezték: *az európai szakértők arra a következtetésre jutottak, hogy Romániában nem kívánatos a régiók megteremtése; ... a hatalom, a helyi hatóságok minden képviselője mikrofonhoz lépett, s a diskurzus minden alkalommal ugyanaz volt: meg vagyunk győződve arról, hogy ez a lépés nem vezet Románia föderalizálásához és nem születnek új területi-közigazgatási egységek... Ennek a kitalációnak, hogy „fejlesztési makrorégió” a nyugati szakértők szemében nem volt értelme, számukra a területek vagy régiók, vagy nem régiók.*¹⁰⁵ Elérkezett a Románia regionális fejlesztésére vonatkozó 151/1998-as törvény. Ennek megfelelően a fejlesztési régiók több megyéből álló struktúrák, nem területi-közigazgatási egységek, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel. A törvény bizonyos regionális struktúrákat is előír, ilyenek az Országos Fejlesztési Tanács mint döntéshozó szerv, és a Regionális Fejlesztési Ügynökségek mint nemkormányzati¹⁰⁶, nonprofit, közhasznú szervezetek, melyek jogi személyiséggel rendelkeznek. Mindkettő a hasonló állami struktúráknak van alárendelve. Az állami struktúrák jogköreiből, melyeket a törvény 11. és 14. szakasza sorol fel, kiderül, hogy nem lehet céljuk csupán a regionális struktúrák tevékenységének egyszerű összehangolása.

Ami a fejlesztési régiók létesítését illeti, a törvény több megye között önkéntes alapon létrejövő társulásokról szól. Az alkalmazási normák azonban látható módon korlátozzák a társulási szabadságot azáltal, hogy leszűkítik azon fejlesztési régiók számát, amelyekhez egy megye tartozhat, ugyanakkor meghatározzák a fejlesztési régiók számát és pontos összetételét. Mindezen elemek végül is elvezetnek egy kvázi területi-

közigazgatási egységek hálózatához, hiszen más oka nem lehet annak, hogy korlátozzák azon fejlesztési régiók számát amelyeknek egy megye része lehet. Abban az esetben, ha valódi fejlesztési régiókról lenne szó, a szabad társulást semmiképpen sem kellene korlátozni, így – az előterjesztett programoknak megfelelően – sokféle társulás születhetne.

A fejlesztési régiók másik hiányosságára Kolumbán Gábor hívja fel a figyelmet: a makrorégiók határai Románia jelenlegi területi-közigazgatási felosztását öröklik. A valamikori járásokat (rajonokat) összefüggéstelen, vagy természetességet nélkülöző alapon megyékké változtatták, a megyék hiányosságai pedig átöröklődnek a fejlesztési régiókra.

A struktúrák ezen átfedéséből – a megyei közigazgatási szint, amely a helyi közigazgatás része és a Helyi Önkormányzat Európai Chartájának megfelelő regionális szintnek van nyilvánítva, valamint a regionális fejlesztés és a közösségi alapok megszerzésének területein a megyékre rátevődő fejlesztési régiók – kiderül egyrészt a közigazgatási/kormányzati közbeeső szint¹⁰⁷ létesítésének szükségessége, másrészt az állam komoly félelme e szint megteremtésével kapcsolatban.

Azóta más, a regionalizmus fogalmára jelentkező reakciók szempontjából sokatmondó eseményeknek is tanúi lehettünk. 2000 nyarán az RMDSZ belső platformja, a Reform Tömörülés, az alkotmánymódosítást érintő viták során javaslatot terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy az alkotmányban helyet kapjon az a módozat, amelynek alapján a különböző szomszédos helyi hatóságok új területi-közigazgatási struktúrát hozhatnak létre. A miniszterelnök által használt minősítések sora a „revizionisták”-kal kezdődött. 2000 őszén a kormánypárt szervezetei előterjesztik az Erdélyi és a Moldvai Programokat, az elsőben kijelentve, hogy Hargita és Kovászna megyékben az állam tekintélyét veszély fenyegeti, ennek okai pedig bizonyos fejlesztési mikrorégiók, nemkormányzati szervek léte körül gravitálnak. A gondolatot átveszi az RHSZ-t Felügyelő Parlamenti Bizottság. Következett a regionalizmus kérdéséről folytatandó közvitát kezdeményező Memorandum esete, melyet egy román és magyar értelmiségiekből álló csoport terjesztett elő, s amelynek önmagában nem voltak politikai felhangjai, ennél fogva releváns. Bemutatjuk néhány politikus véleményét ezzel kapcsolatban: *Adrian Năstase, miniszterelnök*: „Nem tudom, hogy eszmei vitáról, vagy politikai akcióról van szó. Európában léteznek bizonyos régiók ... Mégis, nem értem, hogy milyen értelemben vetődik fel ez a kérdés”. *Cozmin Gușă, a kormánypárt főtitkára* azt nyilatkozta, hogy „Romániának igen jól meghatározott identitása van” és nem tevődik fel országunk regionalizálásának kérdése. Gușának az a véleménye, hogy egyes európai országokban szükség volt regionalizálásra, mivel ezek nem rendelkeztek egyértelmű identitással. „Ez azonban nem vonatkozik Romániára. Sokan vannak, akik identitásukat keresik, és ilyen

javaslatokkal állnak elő”. *Corneliu Vadim Tudor*, az *NRP elnöke* úgy vélte, hogy a „Provincia” folyóirat köré tömörült értelmiségiek kezdeményezése „aberráció”, a magyar „irredentista politika újabb eszkalációja”, amely „a román disszidens értelmiség szemeteit toborozta össze”. *Norica Nicolai*, az *LNP Kolozs megyei szenátora* az „ügynevezett értelmiségiek” kezdeményezésében előre megfontolt szándékú tettet vélt felfedezni, amely épp a megfelelő pillanatban érkezett: a schengeni vízumkényszer feloldásának pillanatában. „De az SZDP Erdélyre vonatkozó nyilatkozata, a RHSZ-é az állam autoritásának elvesztéséről Hargita és Kovászna megyékben, ezek állnak a háttérben”, mondta a liberális szenátor, kijelentve, hogy sajnos „továbbra is a nacionalista kártyára tesznek”. Nicolai elmondta, újra bebizonyosodik, hogy „a román állam autoritása veszélyben van”, mivel „a nemzeti érdekeken kívül” helyezkedik el. *Viorel Pană*, a *DP szenátusi csoportjának vezetője* azon a véleményen volt, hogy a Románia regionalizálására vonatkozó szándék „abszurdum”, „legalábbis furcsa dolog”, teljesen összeegyeztethetetlen Románia Európai Unió csatlakozásával. Úgy tartotta, hogy „még csak nem is kellene e kérdésnek figyelmet szentelni, nincs szükség az erre vonatkozó vitákra”. *Eckstein Kovács Péter*, az *RMDSZ szenátora* szerint az értelmiségiek elitjének ezen kezdeményezése olyan „polgári tett”, amely beilleszkedik a „Románia Alkotmánya által biztosított gondolati és szólási szabadság keretei közé”. Véleménye szerint ez „a politikai regionalizálás szándékának egyik kifejeződése”, ami Romániában szükségsszerűvé vált. *Alin Ciocârlie (REP)*: „Nehéz megérteni ezt az eljárást, amikor Európa megengedte a románoknak, hogy a schengeni határokon belül szabadon utazhassanak”, mondta a REP szenátora, Alin Ciocârlie. Neki az a véleménye, hogy az erdélyi értelmiségiek gesztusa szeparatista törekvésekre valló „enklávéteremtés”. „Már léteznek az ország törvényeit alkalmazni köteles helyi tanácsok, ezeket kell működőképesekké tennünk.”¹⁰⁸

Kétségtelen, hogy a témának erős pszichológiai-érzelmi felhangjai vannak, a vélemények igen eltérnek a tárgytól. A körülötte kavargó felbolydulást nem is lehet vitának vagy disputának minősíteni. Annak ellenére, hogy Románia eredetileg három történelmi régióból állt, ami azt igazolja, hogy létezik valamilyen regionális és politikai történelmi tradíció, erről beszélni még mindig egyenlő a román állam jellegeinek megkérdőjelezésével.

Ha Románia részese szeretne lenni az európai népek egyre szorosabb uniójának megvalósítási folyamatának, az integrációnak, akkor ideje lenne elkezdni e fogalmat mítosz jellegétől megtisztítani. Alexandru Zub akadémikus gondolatait idézve: „lényegében a régió és nemzet mindig is együtt léteztek, csakhogy a régió a modern kortól kezdődően a nemzetállam árnyékába került. A világnak meg kellett ismernie a világháborúk okozta

hatalmas hullahegyeket ahhoz, hogy felébredjen „az ész álmából” és gyógyírt keressen a nacionalizmus okozta túlkapásokra. ...A nemzet, a szuverenitás, a függetlenség ma új hangsúlyokat kap.”¹⁰⁹

A különböző regionális entitások csak annak az államnak a beleegyezésével jöhetnek létre, amelyben szerveződnek, az államok rendelkeznek a regionális entitások elismerésének hatáskörével, közigazgatási hatásköröket biztosítva ezeknek, vagy, másként szólva, kompetensek a régiókat az ország közigazgatási rendszerébe beépíteni. Ez a folyamat nem mehet végbe erőszakkal, hanem legfennebb a körülmények erőteljes hatására. A történelem igazolta azt a tényt, hogy a hatalom túlzott összpontosítása nem biztosíthatja az állam hatékony igazgatását, nem felelhet meg annak a követelménynek, hogy az állampolgárok és a közigazgatás egymáshoz közelebb kerüljenek. Ez az oka annak, hogy a legtöbb országban az állami közigazgatás több szinten szerveződik, többek között a régiók szintjén is. A hatalom függőleges irányú elosztása egyre kifejezettebb decentralizációhoz vezet, figyelembe véve a szubszidiaritás elvét is, hiszen a két elv nem zárja ki egymást: míg a szubszidiaritás a különböző kormányzati szintek hatásköreinek meghatározási módjára vonatkozik, addig a decentralizáció a kormányzati szintek közötti kapcsolatok, ezek kölcsönhatásainak rendező elve.

Bizonyára eljön majd az idő, amikor a román állam fel fogja ismerni a reális helyi autonómia, a harmadik közigazgatási szint bevezetésének szükségességét, mindezeket a kormányzás hatékonyabbá tétele, az állampolgárt szolgáló közigazgatás érdekében. Az Európai Unió nem kéri, hogy ez a struktúra már a csatlakozás pillanatában létezzen. Még a struktúra formáját vagy az átruházandó hatásköröket sem határozza meg. Ennek a közigazgatási szintnek a léte nem elsősorban az Európai Unió érdeke, hanem azé a közösségé, amely Románia területén lakik. A román államot sem kerüli ki a modern államok hanyatlásának folyamata. Mindannyian egyazon globalizálódó világban élünk. A nyugat-európai társadalmi törekvések egyszer majd nálunk is jelentkeznek. Hogy vajon a csatlakozás után új területi-közigazgatási egységek jönnek-e létre, esetleg éppen autonóm régiók? Lehetséges. Lehetőség van azonban arra is, hogy a közkérdések megoldásának területi-közigazgatási szintereiként értelmezett területeknek, a jelenlegi megyéknek az újraalakítását válasszák. A választás a román államé lesz. Bizonyosak vagyunk azonban affelől, hogy a jövőben eljön majd ez a pillanat. És jó lenne, ha nem érne meglepetésként bennünket.

Foglaljuk össze újra a tényeket. A román állam szuverenitását nem csorbítja majd sem az európai integráció, sem a regionalizmus intézményesítése. Mindkét folyamat feltételez az állam részéről egy

bizonyos hatalomátruházást, de az átruházások célja a közfeladatok teljesítése, melyeket az állam a globalizáció körülményei között már nem tud teljesíteni. Most éppen az állam általános szerepének átértékelési folyamatát éljük meg. A regionalizáció és az európai integráció ennek az átértékelésnek az eredményei. Hisszük, hogy Románia sem lesz kivétel.

2.3. Kell-e új igazolványt váltanunk? - szükséges-e az alkotmány módosítása Románia Európai Unió csatlakozásához?

A tagországok tapasztalataiból kiindulva Románia Európai Unió csatlakozása időpontjának a közeledtével széleskörű, a közösségi rendelkezések alkotmányosságára vonatkozó elméleti vita várható.¹¹⁰ Az integráció jogi következményei, melyek az állam abszolút szuverenitásának hívei által a román állam szuverenitására vonatkozó alkotmányos elv súlyos megsértéseként értelmezhetők, kikerülhetetlenül táplálják majd ezeket a polémiákat.

Románia csatlakozásának a közösségi rendszerhez a következő jogi következményei lennének:

- lemondani a törvényhozás szuverén hatásköréről a közösségi hatáskörre való területeken;
- felhagyni - a közösségi jogforrások tekintetében - a nemzetközi normák törvény általi recepciójának eljárásával;
- a belföldi jogrend szerkezetének megváltoztatása, a bármely belföldi jogi normánál, az alkotmányos normáknál is felsőbbrendűbb komponens - a közösségi összetevő - beillesztésével, annak minden következményével együtt.

Csatlakozhat-e Románia a közösségi struktúrákhoz a jelenlegi állami jogrendszernek megfelelően?

Szigorúan formai megközelítésben ez a megoldás is lehetséges, mivel nem létezik semmilyen törvényi rendelkezés, amely a Románia által megkötendő nemzetközi szerződések körét leszűkítené, így a szerződést egy egyszerű rendes törvénnyel kellene ratifikálni.¹¹¹ E törvény tartalmazná azokat a rendelkezéseket, melyeknek alapján a román állam szuverén hatásköreinek a közösségi intézmények felé történő átruházása megvalósulna, a közösségi jog pedig, beleértve az *aquis communautaire-t* (közösségi joganyagot) is, bármely belső jogi norma feletti jogerőre emelkedne. Nyilvánvaló, hogy olyan rendelkezéseket is tartalmazna, amelyek ellentétek lennének¹¹² számtalan alkotmányos normával¹¹³, az egyetlen még járható belföldi jogi út azonban az alkotmányosság *a priori* vizsgálata lenne. Ennek során az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutna, hogy a törvény alkotmányellenes, és felülvizsgálás végett visszaküldené az

országgyűlésnek. Viszont egy ilyen felülvizsgálás gyakorlatilag lehetetlen, hiszen az aláírt szerződés azt jelenti, hogy le volt tárgyalva, vagyis a kormány elérte az elnyerhető legelőnyösebb feltételeket. A parlamentnek tehát a következő választási lehetőségei volnának: visszautasítja a szerződést ratifikáló törvénytervezetet – ami a Románia nevében nemzetközi szerződések tárgyalására jogosult szervek szakszerűtlenségének vélelmét keltene, módosítja az alkotmányt, avagy legalább kétharmados többséggel elfogadja a ratifikálási törvényt ugyanabban a formában, s ez esetben, a 145. szakasz (1) bekezdésének megfelelően, „*az alkotmányellenességi kifogás elhárul, a törvény kihirdetése pedig kötelezővé válik*”, s következhet a hatálybalépése a Hivatalos Közlönyben való megjelenés időpontjában vagy a törvényben megjelölt időpontban. Az utólagos alkotmányosság-vizsgálatnak már nem volna esélye, mivel a közösségi jog azonnali alkalmazhatóságának elve semlegesítené a dualista államokban létező formális recepció hatását. Azok a jogi normák, melyek a csatlakozási szerződés útján kerülnek a belső jogrendszerbe, olyan közösségi jogi normák, amelyek ebben a formában alkalmazandók és az egyetlen bíróság, amely feletük ítélezhet, az az Európai Közösség Bírósága. Íme, lehetséges, hogy egy rendes törvény által jóváhagyott szerződést, amely az alkotmánynak ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz, teljesen törvényen kössenek meg, az Alkotmány felülvizsgálása nélkül.¹¹⁴

Csupán az a kérdés merül fel, hogy *qui prodest?* Amennyiben nyilvánvaló, hogy az eljárás nyomán, bár szigorúan törvényesen, alkotmányellenes törvény keletkezne, nem látjuk, milyen ok miatt kellene ezt az eljárást igénybevenni. Minden állam, amely a Közösségekhez/Unióhoz csatlakozott, előzőleg alkotmánymódosítást hajtott végre annak érdekében, hogy a csatlakozási eljárás teljeskörű törvényességét biztosítsa.

Románia Alkotmányának 2. szakaszából az alkotmányjogászok többsége azt a következtetést vonja le, hogy a szuverenitás elidegeníthetetlen és oszthatatlan.¹¹⁵ Ebben az esetben lenne-e értelme annak, hogy ilyen ingtag alapra hosszú távra tervezett építményt emeljünk? Nem hisszük.

Amint az a tagországok esetéből vagy a visegrádi államok által előkészített alkotmánymódosító tervezetekből kitűnik, a legtöbb ország azt választotta, hogy az alkotmányba új alfejezetet, illetve szakaszt vezessen be, amely megengedi az Unió felé a szuverén hatáskörök átruházását, és az Európai Közösségi Bíróság határozataihoz igazodva a közösségi jog teljes hatékonyságát biztosítsa a belső jogban.

Inkább a „csatlakozási záradék” bevezetését részesítették előnyben, mint az alkotmány általánosabb módosítását. Az első megoldás következményeként csak az Európai Unióra és annak jogrendjére vonatkozik a módosítás, míg az általános módosítás kihatna bármelyik nemzetközi szervezetre. Az első módszernek az az előnye, hogy jobban konzerválja a

hazai jogrendet, megőrzi az állampolgárok ellenőrzését a hasonló államfeletti struktúrákhoz való jövőbeni csatlakozások esetére, és végül: védelmezi azokat a szuverén hatásköröket, amelyeket még az állam gyakorol. A második módszer szintén rendelkezik előnyökkel:

– bármely jövőbeni csatlakozás valamely hasonló állam feletti struktúrához alkotmánymódosítás nélkül valósulhat meg;

– eldőlné a belföldi és a nemzetközi jog közötti viszony kérdése, mivel a jelenlegi rendelkezések kétértelműek. Egyes szerzők megkerülik az erre a kérdésre adandó választ, mások azon a véleményen vannak, hogy Románia túlnyomóan monista rendszert¹¹⁶ vett át, de tulajdonképpen az alkotmány 11. szakaszának rendelkezései valóságos dualizmust takarnak¹¹⁷, ami az abszolút szuverenitás fényében, tökéletesen jogos opciónak tűnik. Kétségtelen, hogy a nemzetközi jogi normák olyan társadalmi viszonyokat szabályoznak, amelyeknél felmerült a nemzetközi jogi szabályozás szükségessége. Jelenleg a nemzetközi jog túlhaladta azt a fejlődési szakaszt, amikor valamely állam belső jogától elkülönült jogként létezhetett. El kell fogadnunk azt a tényt, hogy az emberiség eljutott abba az állapotba, amikor már nem csupán a különböző államokba tömörült népesség tömegeként van jelen, hanem társadalmat alkot, amely saját jogrenddel rendelkezik: a nemzetközi joggal. Véleményünk szerint az egyetlen, a valóságnak megfelelő koncepció a monizmus, vagyis a nemzetközi jog elsőbbségének elmélete.

– újra lehetne értékelni az állami szuverenitás fogalmát is, mégpedig a nemzetközi jog jelenlegi dinamikája függvényében;

– az államhatalmak szervezésén is változtatni lehetne, azok megosztásának és szétválasztásának elve alapján.

Természetesen az utóbbi szempontokat figyelembe lehet venni abban az esetben is, ha a „csatlakozási záradék” bevezetése mellett döntenének.

A kérdés az volt: Szükséges-e az alkotmány módosítása Románia Európai Unió csatlakozásához?

Válasz: *Ajánlatos az alkotmány módosítása Románia Európai Unió csatlakozásához.*

Következtetések helyett

A csatlakozási folyamatban az állam szuverén hatáskörei kettős nyomásnak vannak kitéve. Hatáskör-átruházások mennek végbe mind az Európai Unió irányában, mind a helyi közösségek felé. Természetes, hogy az új folyamatok félelmeket szülnek. Ismereteken alapuló félelmeket, érzelmeken alapuló félelmeket, vagy, ami még rosszabb, előítéleteket. A félelmeknek ez utóbbi válfaját ki kell küszöbölni még mielőtt a tervezett, megálmodott, óhajtott folyamat elkezdődne. Szükség van az európai integ-

rációhoz kapcsolódó ismeretek széleskörű ismertetésére, azután pedig egy nyílt, nagyarányú, tabuk nélküli megbeszélésre. Az állampolgárnak tudnia kell és joga van tudni, merre halad, a kormányzatnak pedig kötelessége polgárait tájékoztatni. Az ismereteken alapuló támogatottság nélkül az európai integráció társadalmi vonaglássá fajulhat. A politikusoknak meg kellene szerezniük, vagy fel kellene újítaniuk ismereteiket ezen a téren, hogy nyilatkozataik ne legyenek károsak a hozzáértők szemében, és ne manipulálják az ehhez nem értőket. A szabad sajtónak szintén különösen fontos szerep jut ebben a folyamatban.

Lényegében Románia jövőjéről van szó. Nekünk nincs egy Laeken-i Nyilatkozatunk, amely összefoglalná a jelenlegi valóság főbb kérdőjeleit, valamint azokat a kilátásokat, amelyek felé haladunk. Nincs semmilyen Konventünk Románia jövőjére vonatkozóan. Nincsenek széleskörű nyilvános vitáink sem. Miért? Gondolják, hogy túl nehéz lenne?

Fordította: Kovács Annamária

Jegyzetek

¹ I. Deleanu: *Drept constituțional și instituții politice* [Alkotmányjog és politikai intézmények]. II köt., Iași, Ed. Fundației „Chemarea”, 1992, 39. old.

² Lásd Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest, 1998, 144. old.

³ Monnet, J.: *Memoirs*, 1978, idézi Martin Holland: *Instituțiile Uniunii Europene. Polis*, 1995. 3. sz., 46.

⁴ Martin Holland: *Sfârșitul statului național: relațiile instituționale ale Uniunii Europene* [A nemzetállam vége: az Európai Unió intézményes kapcsolatai]. In: *Instituțiile Uniunii Europene. Polis* 1995. 3. sz. 22–46. old. Fordította: Titus Dumitrescu.

⁵ A Közösségek alapító elve feltételezi a szuverenitás-átruházást. Ez formailag egy nemzetközi szerződés aláírásával vagy az ehhez való önkéntes csatlakozással történik.

⁶ Miquel Roca I Junyent: *Europa regională. [Regionális Európa]* *Polis* 1995. 3. sz., 53. old. (Fordította: Camelia Suică).

⁷ Ua.

⁸ C.J.C.E. 15.07.1964, *Costa/E.N.E.L.*, af.6/64. Rec.1141.

⁹ Kötelezettséget vállalva egy bizonyos magatartásra a másik szerződő állammal/államokkal szemben, az adott állam saját szuverén akaratóból beleegyezik, hogy bizonyos helyzetekben ne viselkedjen abszolút szuverén módon, hanem úgy, amint azt a felvállalt kötelezettsége megkívánja. Elég, ha az Emberi jogok európai egyezményére gondolunk, vagy az ENSZ Alapokmányára.

¹⁰ Octav Bibere: *Uniunea Europeană între real și virtual* [Az Európai Unió a valós és virtuális állapot mezsgyéjén]. Ed. All Educațional, București, 1999, 21. old

¹¹ Octav Bibere, *i. m.* 37. old

¹² Lásd : P. D. Dagtoglou: *La nature juridique de la Communauté Européenne*. In *Trente ans de droit communautaire*. Collection „Perspectives européennes”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1982, 43. old

¹³ Lásd: Valentin, Constantin: *O ordine internațională relativ centralizatã* [Viszonylágosan központosított nemzetközi rend].

¹⁴ R. Kovar : *Rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux*. In *Trente ans de droit communautaire*. Collection „Perspectives européennes”, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1982, 115. old

¹⁵ C.J.C.E. 15.07.1964, *Costa/E.N.E.L.*, af.6/64. Rec.1141.

¹⁶ R. Kovar, *i. m.* 116. old

¹⁷ Ua.

¹⁸ Ilyen értelemben a Bíróság visszautasította azt, hogy a közösségi rendelkezés alkotmányellenességének érvét figyelembe vegye, kijelentve, hogy nem feladata „*az egyik vagy másik tagországban érvényben levő belső jogi normák, akár alkotmányos normák tiszteletbentartásának biztosítása*” (C.J.C.E., 15.07.1960, af. 36,37,38,40/59, *President*, Rec. 1960; C.J.C.E., 15.07.1960, af. 1/58, *Stock*, Rec. 1959), illetéktelennek nyilvánította magát a szerződés alapját képező belső jogszabályok törvényességének és alkotmányosságának vizsgálata terén (C.J.C.E., 27.02.1962, af. 10/61, *Bizottság/Olasz Köztársaság*, Rec. 1962;), kijelentette, hogy nem áll hatalmában, hogy valamely tagállam közigazgatási vagy törvénykezési jogi aktusait semmissé nyilvánítsa, és az sem, hogy az eljárás előtti procedúra keretében belső jogi kérdéseket vizsgáljon (lásd: C.J.C.E., 15.12.1960, af. 6/60, *Humblet*, Rec. 1960), elutasította a „jogi kongruencia” téziséét vallók túlzott igényeit, leszögezve, hogy valamely közösségi norma érvényessége még az állam alkotmányos normáinak az emberi jogokra vonatkozó kedvezőbb szabályozása által sem befolyásolható (C.J.C.E., 17.12.1970, af. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rec. 1971). Bizonyos fogalmak értelmezése során a fogalom közösségi jogi jelentését részesítette előnyben, a közösségi jog egységességének szavatolása érdekében (lásd: C.J.C.E., 19.03.1964, af.75/64, *Unger*, Rec.1964, a „*dolgozó*” fogalmára vonatkozóan; C.J.C.E., 01.02.1972, af. 49/71, *Hagen*, Rec.1972, a „*kinálat*” fogalmára vonatkozóan; C.J.C.E., 20.02.1975, af.21/74, *Airola*, Rec. 1975, a „*nemzetiség*” fogalmára vonatkozóan, C.J.C.E., 28.10.1975, af. 36/75, *Rutili*, Rec. 1975; C.J.C.E., 27.10.1977, af. 30/77, *Bouchereau*, Rec. 1977, a „*közrend*” fogalmára vonatkozóan, mely addig az államok belső jogrendjének hatáskörébe tartozónak számított).

¹⁹ A közösségi jog forrásai szempontjából különbséget kell tenni az elsődleges jogforrások, amelyek az alapító szerződések normáit összesítik, és a származékjogi források között, amely azokat a normákat gyűjti össze, melyek a közösségi intézmények szabályozó tevékenységeiből erednek.

²⁰ Guy Isaac: *Droit communautaire général*. 3. kiad., Masson, Paris-Milan-Barcelona, 1993, 168.old

²¹ P. Pescatore: *L'ordre juridique des Communautés européennes*. Liège, 1973, 227. old

²² A közösségi normák elsőbbségét a Bíróság legelőször a *Costa-ügy/E.N.E.L.* kapcsán hozott határozatában szentesítette; a határozat és annak indokolása képezte a közösségi

jog elsőbbsége doktrínájának alapját, és ugyanakkor előrevetítette a joggyakorlat utólagos fejlődését. A Bíróság három fő érvre támaszkodott: „a közösségi forrásból származó rendelkezések minden tagország jogába való integrálásának és, még általánosabban, a szerződés betűjének és szellemének legmagasabb biztosítéka az, hogy az államoknak nincs lehetőségük arra, hogy egy általuk kölcsönösségi alapon elfogadott jogrend ellenében olyan utólagos egyoldalú rendelkezést hozzanak, mely ezzel nem szembeállítható”; „...az államok által elvégzett, a belső jogrendtől a közösségi jogrendre történő hatalomátruházás, a szerződés rendelkezéseinek megfelelő jogok és kötelezettségek ... szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezik, mellyel szemben nem érvényesülhet egy utólagos, egyoldalú, a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen intézkedés”. „... a közösségi jog végrehajtó erejének nem lehet az egyik államtól a másikig változó hatása az utólagos belső törvényhozás javára anélkül, hogy veszélyeztetve ne lennének a szerződés 5-2. szakaszába foglalt célkitűzések, vagy, hogy a 7. (EGK) szakasz által tiltott megkülönböztetés előidézése ne állna fenn”. Az indoklás végén a Bíróság összegzi: „... mivel autonóm forrásból született, a szerződésből származó joggal - sajátos természeténél fogva - nem lehet jogilag szembeállítani egy bármilyen belső jogszabályt anélkül, hogy ez elveszítse közösségi jellegét, és anélkül, hogy magának a Közösségnek a jogi alapja meg ne lenne kérdőjelezve (Lásd: C.J.C.E. 15.07.1964, *Costa/E.N.E.L.*, af.6/64. Rec. 1141).

²³ R. Kovar, *i. m.* 118. old

²⁴ P. Pescatore, *i. m.* 227. old

²⁵ Leszögezzük, hogy a két elvet jelölő fogalom egyik szerzótől a másikig változik, az első megtalálható az azonnali végrehajthatóság vagy a közvetlen végrehajthatóság elnevezés alatt, míg a másodikhoz a közvetlen végrehajthatóság elve vagy a közösségi jog közvetlen hatálya kifejezés kapcsolódik (Lásd: R. Kovar, *i. m.* 138-146.; J. A. Winter: *Direct Applicability and Direct Effect, Two Distinct and Different Conceptions in Community Law. CML Rev.* 1972, 425-431.; Guy Isaac, *i. m.* 152-167.). Minden félreértés elkerülése végett a fent említett fogalmakat használtuk.

²⁶ Lásd: 22. 06. 1965. rend., af. 9/65, *San Michele*, Rec. 1967.

²⁷ Az átalakító vagy recepció eljárásokat a dualista államok használják a nemzetközi jogi normáknak a belföldi jog területére való átültetésére. Mivel a dualizmus a nemzetközi és nemzeti jogot két különálló jogrendnek tekinti, ezeknek normái csak az adott jogrendszerben hatnak. Ahhoz, hogy a nemzetközi jogi norma hatni tudjon az állam belső jogrendszerében is, szükség van arra, hogy a szerződés rendelkezéseit egy nemzeti norma is átvegye, vagy a recepciónak nevezett eljárással a belföldi jogrendbe is bekerüljenek. Mindkét esetben a szerződés „államosítása” megy végbe, a normát az állami bíró belföldi és nem nemzetközi normaként alkalmazhatja.

²⁸ Guy Isaac: *Droit communautaire général*. 6. kiad. Armand Colin, Paris, 1998, 168. old.

²⁹ C.J.C.E., 10.10.1973, af. 34/73, *Variola*, Rec. 1973.

³⁰ A Bíróság joggyakorlatához lásd: C.J.C.E., 05.02.1963, af. 26/62, *Van Gend en Loos*, Rec. 1963; C.J.C.E., 06.10.1970, af. 9/70, *Grad*, Rec. 1970; C.J.C.E., 21.06.1974, af. 2/74, *Reyners*, Rec. 1974; C.J.C.E., 01.02.1977, af. 51/76, *Enka*, Rec. 1977; C.J.C.E., 16.12.1976, af. 45/76, *Comet*, Rec. 1977; C.J.C.E., 09.05.1978, af. 106/77, *Simmenthal*, Rec. 1978; C.J.C.E., 16.12.1976, af. 33/76, *Rewe*, Rec. 1977.

³¹ Megjegyezzük, hogy ma már senki sem vonja kétségbe azt, hogy egyes nemzetközi szerződések – „*self-executing*”-szerződések – is lehetnek közvetlen hatályúak. A fő szempont, amelynek alapján valamely szerződés, vagy annak bizonyos rendelkezései „*self-executing*”-ként minősíthetők, a szerződő feleknek azon szándéka, hogy a szerződés aláírásának pillanatától, a magánszemélyek számára, a nemzeti törvényszékek által végrehajtható jogokat és kötelezettségeket írják elő. Ez a szándék nem feltételezhető, hanem a szerződés szövegéből kell kiderülnie.

³² Lásd: Kovar, *i. m.* 153. old.

³³ Lásd: Guy Isaac, *i. m.* 173–175. old.

³⁴ A teljességgel közvetlen hatályú normák alkalmasak arra, hogy mind jogokat, mind közelezettségeket generáljanak a magánszemélyek érdekében, vagy azok terhére, hatásaik pedig nem csak a peres fél és az állami hatóságok közti kapcsolatokban – amit függőleges hatásnak neveznek –, de a köztük levő viszonyban is érezhető, aminek vízszintes hatás a neve.

³⁵ Azok a rendelkezések, melyek csak korlátozottan közvetlen hatályúak, csak jogokat generálnak a magánszemélyek részére, kötelezettségeket nem, hatásaik csak függőleges irányban érvényesülnek, tehát csak az államok ellen lehet őket felhozni.

³⁶ R. Lecourt : *L'Europe des juges*. Bruxelles, 1976, 240. old.

³⁷ Lásd: R. Kovar, *i. m.* 155. old.

³⁸ Lásd: R. Kovar, *i. m.* 157. old.

³⁹ A belföldi és a nemzetközi jog közötti viszony a doktrína keretén belül sokat tárgyalt probléma volt és maradt. Jelenleg két elmélet érvényes, mindkettő a nemzetközi közjog alapelvére támaszkodik. A nemzetközi jog elsőbbségének tézise kimondja, hogy egyetlen, két összetevőből álló jogrend létezik, és ezek közül a nemzetközi jog a belső jog fölött áll, mivel a belső jog a nemzetközi jog származéka. A nemzetközi norma azonnal és teljes joggal végrehajtható, recepció vagy átalakítás nélkül, a szerződő állam belső jogrendjében, s az állami bíró nemzetközi normaként alkalmazza. Ha a belső norma és a nemzetközi norma között ellentmondás tapasztalható, akkor az utóbbit kell alkalmazni, a belső norma pedig, a nemzetközi szerződés érvényességének időszaka alatt nem alkalmazható. A dualista elmélet azt tartja, hogy két egyenlő jogrend – a belső és a nemzetközi – létezik, és ezek különböző területeken hatnak. Elfogadják egy, mind a belső, mind a nemzetközi joghoz tartozó jogrész létét, viszont a belső jogi normák értéke nem függ a nemzetközi normákkal való megegyezésüktől, és fordítva, mivel két különböző jogrendszerben alkalmazzák őket. Ahhoz, hogy a konvencionális nemzetközi jogi normák alkalmazhatóak legyenek a szerződő állam belső jogrendszerében, szükség van arra, hogy a szerződés rendelkezéseit a belső jogrend receptálja, és végbemenjen a szerződés „államosítása”, a jogi normát pedig az állami bíró belső és nem nemzetközi normaként alkalmazza majd. Ugyancsak a nemzetközi norma államosításának hatásaként: a belső normává való átalakulás pillanatától a nemzetközi norma utólagos belső törvény segítségével módosítható, az esetleges ellentmondás pedig az illető állam nemzetközi felelősségét vonja maga után.

⁴⁰ Ez nem jelenti azt, hogy azok a tagországok, amelyek a belföldi és a nemzetközi jog viszonyának tekintetében dualista rendszert szentesítettek, nem maradhatnak meg ennél a szabályozásnál.

⁴¹ A részletesebb bemutatás végett lásd: *Fórika Éva: Dreptul comunitar și constituțiile naționale. Cazul României*. [A közösségi jog és a nemzeti alkotmányok. Románia helyzete]. *Studii Internaționale*, 2000, 5. sz., 18–22. old.

⁴² Guy Isaac, *i. m.* 173. old.

⁴³ J.O.R.F., 21.06.1970., J.C.P. 1970.

⁴⁴ Az EGK 138. és 201. sz. volt szakaszai.

⁴⁵ *Cah. dr. eur.*, 1977. 4. sz., 449. old.

⁴⁶ *Constituții și alte texte de drept public* [Alkotmányok és egyéb közjogi törvényszövegek]. Összegyűjtötte: dr. O. Tinca, Ed. Imprimeriei de Vest, Oradea, 1997, 484. old.

⁴⁷ Lásd: R.D.T.E. 1968, 203. old.

⁴⁸ A „strukturális kongruencia” elvének megfelelően a hazai bíró nem érvényesítheti a közösségi jogi normákat abban az esetben, ha a Közösség intézményi szervezete nem felel meg az alkotmány alapvető elveinek, különösen a hatalom szétválasztására vonatkozó elvnek.

⁴⁹ Lásd: C.J.C.E. 17.12.1970, af. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rec. 1971.

⁵⁰ Lásd: *EuGRZ*. 1974, 1. sz., 5.; *Europarecht*, 1975, 150.

⁵¹ Lásd: *Europarecht*, 1980, 68.

⁵² Az EGK volt 92. és 94. szakaszai.

⁵³ *Europarecht*, 1989, 273.

⁵⁴ *Constituții și alte texte de drept public...* 526. old.

⁵⁵ 07.03.1964, *Costa/E.N.E.L.*, Foro it. 1964, I., 465.

⁵⁶ 27.12.1965, *San Michele*, Foro It., 1966, I., 8.

⁵⁷ Lásd az 1973.12.27-i határozatot, *Frontini*, Foro it., 1974, I., 315.

⁵⁸ Lásd az 1984.06.08-i határozatot, *Granital*, Foro it., 1984, I., 2063.

⁵⁹ Lásd az 1989.04.21-i határozatot, Foro it., 1989, I., 984.

⁶⁰ Lásd: R. Kovar, *i. m.* 135. old.

⁶¹ Lásd: R. Kovar, *i. m.* 133–134. old.

⁶² Guy Isaac, *i. m.* 181–182. old.

⁶³ Lásd: Guy Isaac, *i. m.* 182. old.

⁶⁴ Lásd: R. Kovar, *i. m.* 135. old.

⁶⁵ *Application des gaz SA/Falks Veritas Ltd; H.P. Bulmer Ltd./ J. Bollinger SA*; All England Law Reports, 1974.

⁶⁶ *Shields / E. Coombes Holding Ltd*; Weekly Law Reports, 1978.

⁶⁷ Cour D'Appel, 19.07.1979, *Macarthy's Ltd/Smith*, All E., Rep. 325.

⁶⁸ Lásd: Guy Isaac, *i. m.* 182. old.

⁶⁹ *Constituții și alte texte de drept public...* 659. old.

⁷⁰ Lásd: Guy Isaac, *i. m.* 182. old.

⁷¹ A jelölt államok ugyanúgy képviseltetik magukat, mint a tagországok: egy kormányzati és két nemzeti parlamenti képviselővel. Ezek a képviselők részt vehetnek az

egyezmény intézkedéseiben anélkül, hogy megakadályozhatnák a tagországok közötti megegyezés létrejöttét.

⁷² Lásd: *Bourdieu, Pierre*: Az identitás és a reprezentáció. A régió fogalmának kritikai elemzéséhez, In: Szociológiai Szemle, 1989, 2 sz., 8. old., valamint: *Paasi, Anssi*: A régiók fejlődése és a regionális identitás kialakulása, In: Tér és Társadalom, 1989, 3. sz., 70–79. old.

⁷³ Lásd: *Paasi, Anssi*: A régiók fejlődése és a regionális identitás kialakulása, In: Tér és Társadalom, 1989, 3. sz., 72–75. old.

⁷⁴ Lásd: *Lang, Winfried*: Regionen und Grenzen: Auf dem Weg zum neuen Europa. In Esterbauer-Pernthaler: Europäischer Regionalismus am Wendepunkt. Bilanz und Ausblick. Wien, 1991, 145–147. old.

⁷⁵ *Marcou, Gerard*: Descentralizarea regională în statul unitar [Területi decentralizáció az egység-államban], In ALTERA, 1998, 9. sz., 11. old.

⁷⁶ *Marcou, Gerard*: Descentralizarea regională în statul unitar [Területi decentralizáció az egység-államban], In ALTERA, 1998, 9. sz., 22. old.

⁷⁷ Bővebben lásd: *Marcou, Gerard*: Descentralizarea regională în statul unitar [Területi decentralizáció az egység-államban], In ALTERA, 1998, 9. sz., 7–35. old.

⁷⁸ Bővebben lásd: *Bull, Anna*: Regionalismul în Italia [A regionalizmus Olaszországban], In ALTERA, 1999, 10. sz., 19–33. old.

⁷⁹ *Kleinfeld, R - Toonen, T.A.J.*: Aspecte politice, instituționale și juridice ale regiunilor Olandei [Hollandia régióinak politikai, intézményi és jogi aspektusai], In ALTERA, 1998, 9. sz., 45. old.

⁸⁰ Bővebben lásd: *Kassimatis, G - Lazaratos, P*: Statutul juridic și instituțional al regiunilor în Grecia [A régiók jogállása és intézményjogi helyzete Görögországban], In: ALTERA, 1998, 9. sz., 36–41. old.

⁸¹ Az Autonómia-Statutumok az illető régió alaptörvényei.

⁸² <http://www.scania.org/>

⁸³ *Practical Guide to Cross-Border Cooperation. Regional Policy and Cohesion*, 2nd edition, 1997, 3. old.

⁸⁴ Lásd: Éger, György: *Regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2000, 53. old.

⁸⁵ Süli-Zakar István: Eurorégiókról dióhéjban, A Kárpátok eurorégió 5 éve, 52–53. old.

⁸⁶ Lásd: Éger György: *Regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2000, 53. old.

⁸⁷ Nem számítva azokat az államokat, melyek hagyományos módon szövetségi szervezési formával rendelkeznek (pl. Németország, Ausztria).

⁸⁸ Lásd: *Gruber, K*: Regionalism, state naționale, integrare europeană [Regionalizmus, nemzetállamok és európai integráció], In: ALTERA, 1999, 10. sz., 64–66. old.

⁸⁹ Bernek Á, Kondorosi F, Nemerkenyi A, Szabó P: Az Európai Unió, Cartographia, Bp, 2003, 125. old.

⁹⁰ A NUTS egy ötszintű, hierarchikus osztályozás, amely 3 regionális - NUTS1, NUTS2, NUTS3, és 2 helyi, lokális - NUTS4 és NUTS5 - szintbe sorolja az országos szint alatti entitásokat.

⁹¹ Gurutz Jáurequi nyomán: *Națiunea și statul național în perspectiva Uniunii Europene* [A nemzet és a nemzetállam az Európai Unió távlatából nézve], In: ALTERA, 1999, 10. sz., 70–76. old.

⁹² Lásd: Bernek Á, Kondorosi F, Nemerényi A, Szabó P: Az Európai Unió, Cartographia, Bp, 2003, 112. old.

⁹³ Világos, hogy az intézményesítésre törekvő államok régiói nem jönnek számításba. Az Uniónak a tagországokkal és ezek elismert entitásaival vannak kapcsolatai.

⁹⁴ Gruber, Károly: Regionalism, state naționale, integrare europeană [Regionalizmus, nemzetállamok és európai integráció], In: ALTERA, 1999, 10. sz., 66. old.

⁹⁵ Pl. Számvevőszék

⁹⁶ CPJI: A Németország és Ausztria közötti vámrendszer, Anzilotti bíró különvéleménye, 1931. 09.05, Série A/B 41. sz., 57. old.

⁹⁷ Curierul Național, 3393. sz. 2002/04/27- a „La Libre Belgique” napilapból átvett interjú.

⁹⁸ Románia miniszterelnöke, Adrian Năstase interjújának fordítása, melyet az EU www.euractiv.com című honlapja számára a Laeken-i csúcstalálkozó előestéjén adott - Adrian Năstase Kabinetje - DAIS - a www.gov.ro-ról.

⁹⁹ Integrarea în UE - Viziunea României privind viitoarea arhitectură instituțională a Uniunii Europene lărgite [Csatlakozás az EU-hoz - Románia jövőképe a bővített Európai Unió intézményeinek felépítését illetően], melyet az Európai Ügyek Főosztálya - Politikai Együttműködési és Intézményfejlesztési Igazgatóság 2000. november 21-én állított össze, a www.gov.ro honlapról, 2002.05.06.-án - ami arra vall, hogy a kormány álláspontja időközben nem változott.

¹⁰⁰ Ez az utóbbi vélemény enyhén szólva furcsa. Az Európai Unió már most államok feletti entitás, és eredetileg már államok feletti intézményekkel rendelkező entitásként volt elképzelve. Így például az Európai Bizottság esetében a EKSZ 157. szakasza leszögezi, hogy *a Bizottság tagjai teljesen független módon gyakorolják tisztségüket, a Közösség általános érdekében.* De gondolhatunk a Közösségi Bíróság és a Számvevőszék szerepére is. Azt a tényt, hogy a tagországoknak képviselőik vannak ezekben az intézményekben, nem szabad összetéveszteni magával az intézmény által képviselt érdekekkel, és amely érdeket az intézmény minden tagjának is képviselnie kell.

¹⁰¹ Lásd: Curierul Național, 3221. sz., 2001./10./04. - La întâlnirea Comitetului Regiunilor cu autoritățile locale din România s-a stabilit: „*Descentralizarea*” - *primul pas spre integrarea euro-atlantică* [A Régiók Bizottságának a romániai helyi hatóságokkal való találkozásakor leszögezték: „A decentralizáció” - az első lépés az euro-atlanti integráció felé], *Nadia Călin* cikke.

¹⁰² mint makrorégiók (szerz. megj.)

¹⁰³ Lásd : Curierul Național, 3221. sz. 2001./10./04. - La întâlnirea Comitetului Regiunilor cu autoritățile locale din România s-a stabilit: „*Descentralizarea*” - *primul pas spre integrarea euro-atlantică* [A Régiók Bizottságának a romániai helyi hatóságokkal való találkozásakor leszögezték: „A decentralizáció” - az első lépés az euro-atlanti integráció felé], *Nadia Călin* cikke.

¹⁰⁴ lásd: www.europa.eu.int

¹⁰⁵ Lásd: Kolumbán Gábor: Románia într-o Europă a regiunilor [Románia a régiók Európájában], In: ALTERA, 9. sz., 1998, 91-93. old.

¹⁰⁶ Legalábbis furcsának minősül, hogy egy NGO megalakítását egy törvény írja elő, vagy másképp, furcsa, hogy azt a szervezetet, amelynek megalakítását törvény írja elő, azt nem-kormányzati szervezetnek – NGO-nak nevezzék.

¹⁰⁷ A jelenlegi megyék egyelőre nem tudják a közbeeső szint feladatait ellátni, mert a megyei szervek döntései nem kötelezőek a megye területén lévő helyiek számára. Bővebben lásd: Kolumbán Gábor: Románia într-o Europă a regiunilor [Románia a régiók Európájában], In: ALTERA, 9. sz., 1998, 95. old.

¹⁰⁸ Clasa politică despre memorandumul de la „Provincia” – Grupaj realizat de Costel Oprea și George Rădulescu [A politikai osztály a „Provincia” memorandumáról – a körkérdest feltették: Costel Oprea és George Rădulescu] – In: Curierul Național 3279. sz., 2001.12.11.

¹⁰⁹ „A magára valamit is adó történész kötelessége, hogy hozzájáruljon a nyugalom, az önmagunkkal és a világgal való harmónia megvalósításához”. - Olga Sandu interjúja – In: Curierul Național 3161. sz. 2001.07.26.

¹¹⁰ Bár a közösségi rendelkezések alkotmányosságának ellenőrzése nonszensz, hiszen a felsőbbrendű norma (ebben az esetben a közösségi) nem ellenőrizhető az alsóbbrendű (belföldi) norma alapján.

¹¹¹ Lásd az Alkotmány 10., 11., 72. szakaszának 3. bekezdését, valamint az 1991. évi 4. sz. Törvényt.

¹¹² Nem tartható fenn, hogy a Csatlakozási Szerződés az Alkotmány 20. sz. (2) bekezdésének rendelkezései alá esne, mert ez csak az alapvető emberi jogokra vonatkozó szerződésekre és egyezményekre alkalmazható.

¹¹³ Az 1. szakasz 1. bekezdésének, amely a román állam szuverén jellegét tartalmazza, ami „nyilvánvalóvá teszi a román állam teljeskörű döntési hatalmát minden más politikai hatalommal, vagy az országon belül, illetve kívül működő struktúrával szemben”- az idézet V. Ducelescu, C. Călinoiu, G. Ducelescu: Románia értelmezett és jegyzetekkel ellátott alkotmánya című könyv (Lumina Lex, 1997) 15 oldalán található, s jelzi azt, hogy ezt a bekezdést az abszolút szuverenitás szentesítéseként értelmezik; A 11. szakasznak, amely implicite tartalmazza a nemzetközi jogi normák „nemzetisítését”, s ezáltal a nemzetközi normák annak a belső jogszabálynak a jogerejét veszik át, amelyek által bekerültek a belső jogrendbe; A 72. és 107. szakaszoknak, amely közvetve szentesíti a jogszabályok jogerejét; A 15. szakasz 2. bekezdésének, amely közvetve szentesíti az utóbb kiadott törvény elsőbbségét; Az 58. szakasz (1) bekezdésének, amely előírja, hogy „a Parlament a román nép legfelsőbb képviselői szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatalma”; A 78. szakasznak és a 107. szakasz (4.) bekezdésének, melyek előírják bármely jogszabály kötelező közzétételét Románia Hivatalos Közlönyében, a közzététel lévén a jogszabály érvénybe lépésének feltétele.

¹¹⁴ Bővebben lásd: *Fórika, E: Dreptul comunitar și constituțiile naționale. Cazul României* [A közösségi jog és az állami alkotmányok. Románia esete], In: *Studii Internaționale*, 2000, 5. sz., 23-26. old.

¹¹⁵ Lásd: V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu: *Constituția României comentată și adnotată* [Románia értelmezett és jegyzetekkel ellátott alkotmánya], Lumina Lex, 1977, 22. old., Ioan Morariu, *Drept constituțional și instituții politice* [Alkotmányjog és politikai intézmények], Actami, 1995, I, 152. old.

¹¹⁶ *I. Diaconu* professzor kijelenti, hogy az alkotmány 11. szakaszának 1. bekezdéséből közvetve következik a nemzetközi szerződések elsőbbségének elve a belső jogszabályokkal szemben, ami a monista rendszerek jellegzetes elve, (lásd: *I. Diaconu: Curs de drept internațional public* [Nemzetközi közjog], II. kiadás, Casa de Editură și Presă „Sansa” SRL, București, 1995, 21.,22. old.). *Ion Deleanu* professzor kijelenti, hogy a következő alkotmányos rendelkezésből - „*a Parlament által a törvény előírásainak megfelelően ratifikált szerződések a belső jog részei*”- kitűnik, hogy a szerződések a belföldi jog formális forrásai a monista rendszerekre jellemző vonás (lásd: *I. Deleanu: Drept constituțional și instituții politice* [Alkotmányjog és politikai intézmények], Ed. Fundației “Chemarea”, Iasi, 1992, II. köt., 40. old.).

¹¹⁷ A véleményt *Ion M. Anghel* professzor is osztja. Lásd: *Ion M. Anghel: Tratatul internațional și dreptul intern* [A nemzetközi szerződés és a belső jog], Ed. Lumina Lex, București, 1999, 65–120. old.