

— TANULMÁNYOK —

A SZUBSZIDIARITÁS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMSZÖGÉBŐL

BÁNDI Gyula

egyetemi tanár (PPKE JÁK)

az EU Környezetjog Jean Monnet professzora

1. Alapozás

A fenntartható fejlődés mára bevett fogalommá vált, holott értelmezésének számos vetülete van, ezek némelyike egészen távoli összefüggéseket próbál feltalálni – a fenntarthatóság fogalmát mindenre és mindenek az ellenkezőjére alkalmazzák, három alapvetőnek mondott pillére (környezet, társadalom, gazdaság) rendkívül sok lehetőséget takar.¹ Magam nem kívánom magát a fogalmat értelmezni, hanem annak egy összetevőjét, általam nélkülözhetetlennek tartott terepnumát vizsgálom, *az intézményi oldalt*, a fenntartható fejlődés megvalósításhoz vezető lehetőségek talán legfontosabbját, *ezen belül is egy olyan rendező elvet*, amelyik kiemelt sajátossága a fenntartható fejlődésnek, és ez a *szubszidiaritás*. „A szubszidiaritás elve az európai integráció egyik legfontosabb alkotmányos alapelve.”² – mondja a legismertebb szentencia, ami arra utal, hogy manapság, ha a szubszidiaritás fogalma kerül elő – legalábbis Európában – azonnám az európai integráció fogalmi rendszerére gondol mindenki, és csak másodsorban annak tényleges értelmezésére. Pedig a szubszidiaritás ennél sokkal több, erre utal a következő – egyébként ugyancsak az EU jogból induló – eszmefuttatás: „A szubszidiaritás az EU ellentmondásos elve [...] a görög filozófiából, Aquinói írásaiból, a XVII. századi német társadalomtudományból, és legbefolyásosabb módon a Katolikus Egyház szociális tanításaiból fakad. *A szubszidiaritás elve a több szintű kormányzás fogalmaira utal és a szabályozási ha-*

¹ Létezik külön weblap – fenntarthatosag.lap.hu –, amely az EU híreiktől a megújuló energián át a biodiverzitásig számos kérdést tartalmaz, de emellett számos cégnek van fenntarthatósági megjele-
nése, mint pl. az OTP: <https://www.otpbank.hu/csr/hu/fenntarthatosag>

² Thomas HORSLEY: Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, 2011/2. 15.

táskörökre. A szubszidiaritás elvének emberi jogi elemzése az emberi méltóság és a politikai sokszínűség kérdéseire figyel, amikor az elvet, mint ‘a nemzetközi emberi jog strukturális elvét’ tünteti fel.³ Az EU kiindulás után tehát már maga a szerző is sokkal tágabb horizontra jut.

A szubszidiaritásról a PPKE és Faludi Ferenc Akadémia által 2005-ben rendezett konferencia⁴ egyik előadásában jelen sorok szerzője írta: „Az Egységes Európai Okmány 130r. [174.] cikkely 4. bekezdése még így szólt: »4. A Közösség olyan mértékben folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amelyben az 1. bekezdésben hivatkozott célok jobban valósíthatók meg Közösségi szinten, mint az egyes Tagállamok szintjén. Meghatározott Közösségi jellegű eszközök sérelme nélkül, egyéb eszközöket a Tagállamoknak kell finanszírozniuk és végrehajtaniuk.« [...]»

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

Az EU integráció történetében tehát a környezetvédelem volt a szubszidiaritás első fellelhetőségi helye, ami nem is csoda, hiszen *a fenntartható fejlődésnek éppen a környezetvédelem jelenti legmélyebb gyökerét.* Ez egyben arra is enged következtetni, hogy a szubszidiaritás és a környezetvédelem, vagy tágabban szemlélve, a fenntartható fejlődés kapcsolatának vizsgálatából általánosabb következtetéseket is levonhatunk, közelebb kerülhetünk a megfelelő értelmezéshez. Ezt teszem alább, gyakorlati példának főként a környezetvédelmet, illetve a fenntartható fejlődést téve meg.

Kiindulási pontunk a fenntarthatóság mai megjelenése globális, regionális és nemzeti szinten, ehhez kapcsolva ennek intézményi feltételeit. Ezt követően szükségképpen ki kell térni a katolikus egyháznak a szubszidiaritással kapcsolatos nézeteire, lévén az újkori szubszidiaritás-történetnek az Egyház egyik alapvető forrása. Mindez kellő alapot adhat némi jogi értelmezésnek, amelyet a környezetvédelemhez fűződő gyakorlati megvalósítással egészítek ki, mielőtt a címben szereplő összefüggésre vonatkozó nézeteimet összegezném. Példáim és értelmezési magyarázataim a fenntartható fejlődés, illetve a környezetvédelem köréből kerülnek ki.

2. A fenntartható fejlődés és a szubszidiaritás kapcsolatának jelene

Az utóbbi hónapokban megújult figyelemmel fordultunk a fenntarthatóság felé, mind globális, mind regionális és nemzeti szinten. A globális figyelem forrása, hogy 2012-ben rendezte meg az *ENSZ a Rió+20 konferenciát*⁵, amely immár a negyedik kör-

³ Aurdlian PORTUESE: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency. *Columbia Journal of European Law*, Vol 17, 2011. 232.

⁴ *A Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért* című konferencia előadásai megjelentek: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban* (Agóra VI.) Budapest, OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, 2006.

⁵ Részletekről elsősorban ld. <http://www.uncsd2012.org/> vagy európai oldalról nézve: ec.europa.eu/

nyezetvédelmi témájú csúcsertekezlet, az 1972-es átütő erejűnek számító stockholmi csúcstól – már sokkal kisebb hatással. A globális szintre lejjebb jutva, 2012-ben „jár le” az EU Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramja, amely módot ad arra, hogy figyeljünk a még készülöben lévő hetedikre – ennek tervezetét, dokumentumait 2012 novemberében adták közre⁶ –, amely a *Jólét bolygónk felélése nélkül* címet viseli, noha az angol eredetiben egy általánosabban ismert fogalomra utal inkább, a *‘planetary boundaries’*⁷, tehát a bolygó eltarthatósági határaitól. Egy szinttel az európai regionális gondolatok alatt állnak a *nemzeti fenntarthatósági stratégiák*, amelynek számunkra legfontosabb példája a 2012 tavaszán elkészült nemzeti fenntarthatósági keretstratégia,⁸ amelynek vitáját az Országgyűlés a 2013. február 19-i ülésnapon kezdte meg. Ennek egyik alapvető forrására utal maga a tervezet, amikor bevezetésként kifejti: „Különös jelentőséget ad a Keretstratégiának a 2012. január 1-jével hatályba lépett új *Alaptörvényünk*, amely számos rendelkezésében kötelezettségeket ír elő a fenntarthatóság területén az államadósság korlátozásától a természeti örökségünk védelméig. Az Alaptörvény rögzíti a fenntarthatóság felé való átmenettel kapcsolatos alapvető értékeket, külön is nevesítve a fenntartható fejlődés elvét.”⁹

Itt és most a *fenntarthatóság fogalmát nem kívánom részletesen értelmezni, megelégszem egy rövid összeggel*,¹⁰ és erre a legalkalmasabb ismét a magyar Keretstratégia tervezet,¹¹ abból is először a közismert fogalmak összegzését, majd egy további, adaptált értelmezést kiemelve. A megfelelő érthetőség okán a hivatkozások némileg terjedelmesebbek, hiszen annak ellenére, hogy sokszor és sokan használják a fenntartható fejlődést, legalábbis hivatkozási alapként, nem árt időnként visszanyúlni a forrásokhoz, és tisztázni ennek tényleges jelentését:

„3.1. A fenntarthatóság a jó élet szolgálatában

A nemzetközi politikában széleskörűen elfogadott, az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságában (Brundtland-jelentés, 1987) megadott megha-

environment/international_issues/rio20_en.htm, letöltve: 2013. április 7.

⁶ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” (EGT-vonatkozású szöveg), Brüsszel, 2012.11.29. COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD), részletesen l. <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>, letöltve: 2013. április 5. [a továbbiakban: JAVASLAT]

⁷ Ennek legismertebb forrása a Nature cikke és az annak nyomán elterjedt ábra, amelynek részleteit megismerhetjük a <http://www.nature.com/news/specials/planetaryboundaries/index.html> honlapon, de már wikipédia cikként is megjelenik, mint a legutóbbi évek egyre jobban terjedő és elfogadott fogalma: http://en.wikipedia.org/wiki/Planetary_boundaries

⁸ Keretstratégia: http://www.nfft.hu/dynamic/NFFS_rovid_OGYhat_melleklete_2012.05.16_vegso.pdf, letöltve: 2013. április 5. [a továbbiakban: KERETSTRATÉGIA]

⁹ Uo. 2.

¹⁰ Azok számára, akik a témáról bővebben is kívánnak olvasni, az újabb irodalomból javasolhatjuk: BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezetgazdaságtani problémák elemzése, Közpolitikai eszközök és joggazdaságtani magyarázatok*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pázmány Law Working Papers 2012/42. 221–222. In: <http://www.plwp.jak.ppke.hu/>, letöltve: 2013. április 7.

¹¹ KERETSTRATÉGIA 5., majd 9.

tározás szerint »a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését«. A Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata (Tokió, 2000) szerint pedig »a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg«. [...]

Majd később a *Keretstratégia tervezete saját szavaival így fogalmaz:*

„Fenntarthatóságon az előbbieik alapján azt értjük, hogy az egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat. A még meg sem születettek, vagyis a szavazati joggal még nem rendelkezők érdekeit úgy lehet megvédeni, hogy a most élők értékrendi, alkotmányos vagy más intézményi korlátokat állítanak önnön mozgásszabadságuk elé. Tisztázzák azokat a határokat, amelyeken túl bizonyos lépéseket nem tesznek, nem tehetnek meg, és hogy a kísértésnek ellen tudjanak állni, előre akadályokat gördítenek maguk elé. [...]

Az alapkérdés az, miként képes az adott emberi közösség folytonosan és eredményesen alkalmazkodni az állandóan változó (gazdasági, társadalmi-humán, természeti, táji és épített) környezetéhez, illetve miként képes belátni önnön igényei korlátozásának szükségességét. A fenntarthatóság tehát új viszonyrendszer az emberek, a társadalmak és a természeti környezet között, ahol az emberi cselekvéseket az érték követés határozza meg.

Az emberiség válasza erre a kihívásra a kulturális adaptáció: az értékek, az intézmények, a társadalmi-gazdasági szerkezet, a tudományos-technológiai ismeretek szükséges mértékű – a hagyományokra szervesen építkező, az értékeket tisztelő, megőrző, a társadalom szövetét önkényesen fel nem szakító – megváltoztatása, fejlesztése, hozzáigazítása a környezeti kihívások szerinti megfelelő mértékben.”

Az már e bevezető gondolatokból is egyértelműen kirajzolódik, hogy *az intézmények szerepe, azok működése és a működést vezérlő elvek kiemelt jelentőségűek a fenntartható fejlődés szolgálatában.*

Visszatérve immár a három kiinduló forrás globális és regionális elemére, elsőként említendő a *Rio+20 záródokumentuma, A jövő, amit kívánunk*¹² címmel számos kérdést ölel fel, valójában mintegy tartalomjegyzéket ad, amelyből csak egyes alapvető elemeket emelünk most ki:

„6. [...] az emberek vannak a fenntartható fejlődés középpontjában, és ebben a tekintetben olyan világ felé igyekszünk, amelyik igazságos, méltányos és mindenkit magában foglal, ennek érdekében tevékenykedünk együtt, hogy elérjük a fenntartható és mindent felölelő gazdasági növekedést, társadalmi

¹² RIO+20, United Nations, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012, amelyet megerősített az ENSZ Közgyűlés 66/288. sz. határozatával, 2012. július 27-én, letöltve: 2013 április 5. <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>

fejlődést és környezetvédelmet, mindenki javára. [...]

8. Megerősítjük a szabadság, béke, biztonság és emberi jogok tiszteletének fontosságát, beleértve a fejlődéshez való jogot és a megfelelő életminőséghez való jogot [...]

10. Elismerjük, hogy a demokrácia, a jó kormányzás és a jogállam [...] nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődés számára [...]

IV. Intézményi keretek a fenntartható fejlődéshez

75. [...] Ezért erősítjük a fenntartható fejlődés intézményi kereteit, amelyek különösen a következőket tartalmazzák:

- (a) [...] a fenntartható fejlődés három dimenziójának kiegyensúlyozott integrációja;
- (b) [...] az átfogó kérdésekre való figyelem [...];
- (c) összefüggések [...] és szisztematikus megközelítés [...];
- (d) [...] koherencia [...] hatékonyság, hatásosság és átláthatóság [...] koordináció és együttműködés;
- (e) [...] az országok részvétele a döntési folyamatokban [...];
- (f) [...] mindenkit bevonni;
- (g) [...] tudomány-politika kapcsolat erősítése [...] információhoz való hozzáférés [...];
- (h) [...] társadalmi részvétel [...];
- (i) [...] ellenőrzés [...].”

A riói dokumentum nem említi külön a szubszidiaritást, azonban a későbbiek, különösen az Egyház tanításai fényében nem kétséges, hogy az emberek központi szerepe, a szabadság, béke, biztonság és emberi jogok, a fejlődéshez való jog és a megfelelő életminőséghez való jog egyaránt feltételezi az olyan intézményi keretek megteremtését, amelyeknek legfontosabb ismérveit a záródokumentum fenti IV. pontja sorolja fel. Ezen belül a részvétel, a bevonás, az integráció, de az összes többi, felsorolt elem feltételezi a megfelelő intézményi kereteket, közöttük a szubszidiaritást is.

Az intézményi keretek megteremtésének, megfelelő működésének fontosságát *az EU is kiemelten kezeli, a már említett hetedik akcióprogram tervezetben*, amelyhez több kísérő anyag is társult, kiváltképpen a hatásvizsgálati dokumentáció,¹³ illetve számos előzetes tanulmány¹⁴ is, amelyek a tervezet különféle vonatkozásait voltak

¹³ A teljes szöveg, mellékletekkel: Commission Staff Working Document, Impact Assessment – *Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limits of our planet”*, SWD(2012) 398 final, Brussels, 29. 11. 2012. [a továbbiakban: AKCIÓPROGRAM]; illetve ennek magyar nyelven is megjelent összegzése a Bizottsági szolgálati munkadokumentum, A hatásvizsgálat összefoglalása, amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” COM(2012) 710 final, Brüsszel, 2012. 11. 29.

¹⁴ Ilyen a *Final Report for the Assessment of the 6th Environment Action Programme*, DG ENV.1/SER/2009/0044, Ecologic Institute, Berlin and Brussels in co-operation with Institute for European Environmental Policy, London and Brussels Central European University, Budapest, 21 February

hivatva alátámasztani. Nem az a feladata jelen munkának, hogy a tervezetet a maga egészében elemezze, ellenben a javasolt határozat szövegét felhasználva, annak preambulumából emelünk ki egyes gondolatokat:¹⁵

„(1) Az EU azt a célt tűzte ki maga elé, hogy 2020-ig intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési pályára állítja a gazdaságot, és különböző politikai eszközök és fellépések révén elmozdul az alacsony szén-dioxid-kibocsátás és az erőforrás-hatékonyság irányába. [...]

(16) Az Európai Unió arra törekszik, hogy teljes mértékben függetleníse egymástól a gazdasági növekedést és a környezetkárosítást. [...]

(18) Az uniós környezetpolitika mindenekelőtt a szennyező fizet elvén, az elővigyázatosság elvén és a megelőzésen, valamint azon az elven alapul, hogy a szennyezést a forrásánál kell megszüntetni.

(19) A kiemelt célkitűzések teljesítésére irányuló fellépéseket az irányítás különböző, a szubszidiaritás elvének megfelelő szintjén helyénvaló végrehajtani.

(20) A program eredményessége és a kiemelt célkitűzések teljesítése érdekében nem kormányzati szereplőket is fontos bevonni. [...]

(30) A fenntartható fejlődésről rendezett 2012. évi ENSZ-konferencián (Rio+20) tett vállalások folyamán az új általános uniós környezetvédelmi cselekvési programnak célszerű támogatnia azokat a nemzetközi és regionális folyamatokat, amelyek a fenntartható fejlődés és a szegénység elleni küzdelem jegyében a világ gazdaságát inkluzív zöld gazdasággá való átalakítására irányulnak.”

A szubszidiaritás az EU értékrendjében már feltétlenül igényli az önálló megjelenítést, amely nem kizárólag a tagállam illetve integrációs szervezetek viszonyában érdemel figyelmet, hanem ennél szélesebb értelemben is, egyebek között akár a nem kormányzati szereplők bevonásával. Ez a gondolati vonulat még artikuláltabban jelenik meg az akcióprogram-javaslat érdemi részében. Az akcióprogram érdemi része a melléklet – „Jólét bolygónk felélése nélkül” (Cselekvési program 2020-ig) –, amely összesen kilenc kiemelt célkitűzést tartalmaz,¹⁶ és amelynek jogi vonatkozású részei

2011, vagy olyan tanulmányok sora, mint a The role of market-based instruments in achieving a resource efficient economy Under framework contract: ENV.G.1/FRA/2006/0073 Client: European Commission: DG Environment Rotterdam, October 2011, stb.

¹⁵ Ld. AKCIÓPROGRAM.

¹⁶ Ld AKCIÓPROGRAM. Ezek a következők: 1. az Európai Unió természeti tőkájének védelme, megőrzése és fejlesztése; 2. erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakítása; 3. az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól; 4. az uniós környezetpolitika hasznának maximalizálása; 5. a környezetpolitika tudományos alapjának megszilárdítása; 6. a környezet- és éghajlat-politikai beruházások és a megfelelő árképzés biztosítása; 7. a környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása és a politikai koherencia növelése; 8. az Európai Unió városainak fenntarthatóbbá tétele; 9. a regionális és globális környezeti és éghajlat-változási kihívások uniós kezelésének hatékonyabbá tétele.

ugyan minden kiemelt célkitűzéshez csatlakoztathatóak, de erre vonatkozóan a legfontosabb gondolatokat a 4. sz. célkitűzés tartalmazza, éppen ezért ebből idézünk:

„63. A környezetre vonatkozó uniós szabályozás hasznának maximalizálása érdekében a program biztosítani fogja, hogy 2020-ra:

- egyértelmű információk álljanak az uniós polgárok rendelkezésére az uniós környezetjog alkalmazásának módjáról;
- javuljon a környezetre vonatkozó speciális joganyag végrehajtása;
- valamennyi közigazgatási szinten fokozottabban betartsák az uniós környezetjogot, és biztosítva legyen a belső piac versenyfeltételeinek egyenlősége;
- az állampolgárok bizalma megnőjön az uniós környezetjog iránt;
- érvényesíthető legyen az állampolgárokat és szervezeteiket megillető hatékony jogi védelem elve.”

A társadalmi részvétel erőteljes hangsúlyozása minden bizonnyal arra utal, hogy az Unió szervei a hosszabb távú gondolkodás érdekében támaszkodni kívánnak a társadalomra, a rövidebb távú politikákat megvalósítani törekvő nemzetállamokkal szemben. Ez a szubszidiaritásnak egy fontos vetülete, amely a döntéshozatali szintek közötti megfelelő arányok mellett – erre példáinkat alább adom – *a döntéshozatalban való hatékony érdekérvényesítés* révén is arra törekszik, hogy az érdekek egyensúlya jobban kialakulhasson.

A *hazai keretstratégia*¹⁷ sem feledkezik meg a szubszidiaritásról, sok tekintetben a fenti, EU-tervekkel is jól összefüggésbe hozhatóan, illetve az uniós jog értelmezését erősítve meg. A tervezet 3.3. pontja már címében is egyértelmű: *„A fenntartható fejlődés útja: az egyéni és a közösségi felelősség egyensúlya”*. Bővebben kifejtve:

„Az ésszerűség és a jó, értelmes emberi élethez szükséges szabadság egyaránt azt követeli meg, hogy – az esetlegesen rossz, téves egyéni döntéseket felülíró központosított döntéshozatal helyett – olyan társadalom létrejöttét tűzzük ki célul, amely elismeri és ösztönzi az erőforrások fenntartását, bővítését biztosító egyéni és közösségi döntéseket.

A fenntarthatóságot támogató társadalmi rend két alapeleme: az értékrend és az intézményi rend. Egyrészt az erőforrásokról döntést hozó személyeknek megfelelő értékeket, személyes célokat, motivációkat kell követniük. Másrészt a társadalmi szabályrendszernek a döntéshozókat megfelelő módon korlátoznia, illetve ösztönöznie kell. [...]

Az intézményi rend kulcskérdése, hogy milyen döntéseket s velük együtt milyen felelősséget utaljunk az egyének, a családok, a vállalkozások, civil kezdeményezések és különböző szintű kormányzatok hatáskörébe. Csak az egyéni, családi, vállalkozói, civil és kormányzati felelősség megfelelő egyensúlya biztosíthatja az erőforrások fenntartását, bővülését. A fenntarthatatlanság kétféle zavarból adódhat: (1) az egyes döntéshozói szinteken nem gyakorolják a felelősséget (értékrendi probléma), (2) a felelőségek nem meg-

¹⁷ KERETSTRATÉGIA 10.

felelően vannak elosztva a döntéshozói szintek között (intézményi probléma).

[...]

A fenntarthatóságot biztosító felelősségi és döntési rendszernek a szubszidiaritás elvén kell alapulnia. Ez az elv azt mondja ki, hogy a felelősséget és a döntési lehetőséget akkor indokolt az egyes személyektől távolabb, magasabb intézményi szintre telepíteni, ha az alacsonyabb szint nem képes ellátni a feladatait. Más szóval a bizonyítás terhe azon van, aki a felelősséget és döntési jogosultságot nagyobb csoportok, illetve központosítottabb döntéshozatali formák felé akarja ruházni.”

3. A szubszidiaritás és az Egyház tanítása

*A szubszidiaritás klasszikus megfogalmazását XI. Pius Quadragesimo anno kezdetű enciklikájában (1931) találjuk:*¹⁸ „Amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad elragadni tőle és a társadalmi tevékenység körébe utalni; hasonlóképpen, amit kisebb és alacsonyabb rangú közületek jogosan elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár, és a helyes rendnek teljes fölborítása. Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy *kisegíteni akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni.*” Erre és még az enciklika más hasonló szavaira utalnak vissza később a különböző, a témával foglalkozó szerzők, dokumentumok.

Harminc évvel később XXIII. János pápa fogalmazott meg további lényeges gondolatokat ugyanerről a *Mater et Magistra enciklikában*¹⁹, amely egyben a Rerum Novarum²⁰ megújítása is volt. Ez az enciklika tovább erősíti a szubszidiaritás követelményét, rámutatva egyben annak oldalaira is. Kiindulási pont – hiszen társadalmi haladásról van szó:

„20. Ami az Államot illeti, létének értelme (raison d'être) a közjő megvalósítása [...] Kötelessége minden ember jogainak védelme, különösen a gyengébbeké, dolgozóké, nőké és gyerekeké. [...]”

Ezzel összefüggésben megjelenik tehát az állam gazdasági szerepe is, amire – a szubszidiaritással is összhangba hozva – utalnak egyebek között az enciklika következő pontjai:

„52. [...] a polgári hatalomnak kell legyen szerepe a gazdaságban. Elő kell segítsé a termelést, amelyik a társadalmi haladást és minden polgár jól-létét legjobban szolgálja.

¹⁸ *Quadragesimo anno*. Ld. http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html, letöltve: 2013. április 7.

¹⁹ *Mater et magistra*, XXIII János enciklikája a kereszténység és társadalmi haladás kérdéséről, 1961. május 15. http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_en.html, letöltve: 2013. április 7.

²⁰ *Rerum novarum*, XIII. Leó pápa enciklikája a munkáskérdésről (az első pápai szociális körlevél) Róma, 1891, <http://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=125>, letöltve: 2013. április 7.

53. *Az igazgatás, ösztönzés, koordináció, ellátás és integráció munkájában a vezérelv a »szubszidiaritás funkcionális elve« kell legyen, amelyet XI. Pius *Quadragesimo Anno*-ban megfogalmazott. [...]*

55. De akármilyen kiterjedt és messze ható befolyása is van az Államnak a gazdaságra, ez sohasem gyakorolható oly módon, hogy megfossza az egyes állampolgárt cselekvési szabadságától. Inkább bővítse szabadságát, miközben hatékonyan biztosítja a személyek jogait. [...]

56. Továbbá, a történelem maga igazolja, egyre tisztábban láthatóan, hogy nem létezik jól szervezett és virágzó társadalom anélkül, hogy az egyes állampolgárok és az Állam ne működne együtt a gazdaságban. Mindkét oldalnak harmóniában kell együttműködnie, erőfeszítéseiket a közös igényeivel arányosítva kell megtegyék, az uralkodó körülmények és emberi életfeltételek között.”

Végezetül az állam gazdasági szerepvállalása is csak kiegyensúlyozott módon képzelhető el:

„117. [...] Az Állam és a közjog alapján működő hatóságok nem terjeszthetik tulajdonukat azon túl, ami *a közjó által világosan megkívánt*, és még ekkor is szükségesek a biztosítékok. Másként a magántulajdon a szükségesesen túl korlátozva lenne, sőt, ami még rosszabb, teljesen lerombolva.”

Mind jobban látható, hogy a szubszidiaritás összetett kérdéskör, nem értelmezhető csupán egy irányban. Ugyancsak összetett a probléma egy másik szempontból is, hiszen nem csupán az irányok együttese jelenik meg, hanem a tartalmi követelményeké is, a *jogoké és kötelezettségeké*, amire nem sokkal fenti után XXIII. János utal az alábbiakban:²¹

„62. Ezenkívül akik az állam kormányzatát viszik, fő feladatuknak tartásák, hogy azokat a jogokat, amelyekkel az emberek egymással közösséggé egyesülnek, alkalmasan és megfelelően úgy állapítsák meg és szabályozzák, hogyha a polgárok jogaitak érvényesíteni akarják, *ez másokat jogaikban ne háborítson*; hogyha valaki védi a jogát, *az ne zavarjon másokat kötelességei teljesítésében*; végül is kötelessége a jogokat csorbítatlanul megőrizni, ha pedig megsértették, vissza kell állítania sértetlenségébe.

63. Hozzájárul ehhez még az, hogy az állam vezetői fordítsanak arra ténylegesen gondot, hogy olyan körülmények legyenek, amelyekben az egyes polgárok jogaitak megvédhessék, mégpedig könnyen tehessék ezt, vagy kötelességeiket teljesíthessék; mivel a mindennapi élet minket arra tanított, hogyha gazdasági vonalon, állami ügyekben, tudományos kérdésekben a hatóságok nem járnak el megfelelően, főképp napjainkban, az egyenlőtlenség a polgárok közt mindinkább megmarad, és ezért megtörténhetik, hogy az emberek jogai és kötelezettségei elvesztik hatályosságukat.”

²¹ *Pacem in terris*, XXIII. János pápa enciklikája az igazságon, igazságosságon, szereteten és szabadságon felépítendő békéről a nemzetek között, 1963. november 4.

Időrendben haladva, és anélkül, hogy minden vonatkozó vatikáni üzenetre – így pl. II. János Pál pápa számos értékes gondolatára²² – külön kitérnénk, eljutottunk immár a tanítások összegzéséig, amelyre két forrást is találunk: a Katekizmust és a Kompendiumot.

A *Katolikus Egyház Katekizmusa*²³ a Harmadik rész: Élet Krisztusban, annak Második fejezetében: Az emberi közösség, és annak is 1. Cikkelyében: A személy és a társadalom alcím alatt foglalkozik a szubszidiaritással, a következők szerint, ismét a megfelelő egyensúlyra fektetve hangsúlyt:

„1883. A szocializáció veszélyekkel is jár. Az állam túlzott közbelépése fenyegetheti a személyes szabadságot és kezdeményezést. Az Egyház tanítása kidolgozta az ügynevezett szubszidiaritás, a kölcsönös kiségités elvét. Ezen elv szerint »egy magasabb szintű közösségnek nem szabad beavatkoznia egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe, és nem szabad megfosztania illetékességétől, épp ellenkezőleg, szükségleteiben támogatnia és segítenie kell, hogy annak tevékenységét összehangolja a társadalmat alkotó más tényezőkkel, tudniillik a közzjő érdekében«.

1884. Isten nem akarta magának fenntartani az összes hatalom gyakorlását. Minden teremtményének megjelöli azokat a feladatokat, amelyeket természetének képességei szerint végezni tud. A kormányzásnak ezt a módját kell követni a társadalmi életben. [...]

1885. *A szubszidiaritás elve szemben áll a kollektívizmus minden formájával. Megvonja az állam beavatkozásának határait. Harmóniába próbálja hozni az egyének és a közösségek kapcsolatait. Az igaz nemzetközi rend megvalósítására törekszik.*”

Majd az Összefoglalás mindezt röviden így fogalmazza meg: „1894. *A szubszidiaritás elve szerint sem az állam, sem bármiféle nagyobb közösség nem helyettesítheti a személyek és a kisebb testületek kezdeményezését és felelősségét.*”

*Az Egyház szociális tanítását összefoglaló Kompendium*²⁴ kezdő pontja a személy méltósága, akik személyekként együtt a civil társadalom alkotói, tehát közösséget alkotnak. A fenti – és fent nem említett más – pápai enciklikákra visszanyúlva magyarázatként olvashatjuk: „*Ezen elv alapján tehát a magasabb szintű szerveződéseknek*

²² A teljesség igényel nélkül, kezdve a *Redemptor hominis* enciklikától, 1979, a *Centesimus annus*-on (1991) át a Velencei Nyilatkozatig – II. János Pál pápa és Őszentsége I. Bartalomeosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata a környezeti etikáról, 2002. június 10.

²³ A Római Katolikus Egyház tanításának összefoglalása. (Megjelent franciául 1992-ben, magyarul 1995-ben. A hivatalos latin szöveg 1997. VIII. 15-én jelent meg. Ennek alapján készült az itt olvasható szöveg, figyelembe véve az előző fordítást is.) <http://www.katolikus.hu/katek/index.html>, letöltve: 2013. április 7.

²⁴ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. (Libreria Editrice Vaticana), magyarul megjelent: Budapest, Szent István Társulat, 2007. Egy külön alfejezetet szentel ezen elvnek, a Negyedik fejezetben (Az Egyház társadalmi tanításának alapelvei) belül ez a IV. alfejezet, 107–109. oldal.

az alacsonyabb szintűek irányában segítő (subsídium), vagyis támogató, előmozdító, fejlesztő magatartást kell tanúsítaniuk.” „A szubszidiaritás pozitív értelmének – azaz a kisebb társadalmi egységek gazdasági, intézményi és törvényhozói szintű támogatásának – megfelelője tehát a másik oldalon egy sor negatív követelmény, amelyek azt a kötelességet róják az államra, hogy tartózkodjék minden olyan lépéstől, ami ténylegesen korlátozná a társadalom e lényegalkotó kisebb sejtjeinek életerét.” Természetesen a jobb megértés érdekében kapunk példákat is, így ellentétes az elvvel a bürokrácia, de megfelel ezen elvnek az emberi jogok és kisebbségek védelme, vagy a decentralizálás, sőt beleférnek ide az állam egyes hiánypótló intézkedései, mindez azonban oly módon, hogy „a helyesen értett közjó [...] kell legyen az a kritérium”, amely alapján a döntések megítélhetőek.

Végezetül a témával összefüggő egyik legújabb, XVI. Benedek pápa által kiadott enciklikáról²⁵ sem feledkezhetünk meg, amely a szubszidiaritás és a fejlődés, ehhez kapcsolódóan a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés, valamint ezekkel szoros összefüggésben a szolidaritás megfelelő értelmezésére helyezi a hangsúlyt.

A fejlődő országokra gondolva olvashatjuk:

„47. [...] Ezekben az országokban különösen fontos a szubszidiaritás elvén alapuló, megfelelően megtervezett és irányított programok előmozdítása, amelyek a jogok megerősítését célozzák, minden esetben úgy, hogy egyidejűleg biztosítva legyen a felelősség vállalása is. A fejlődést elősegítő beavatkozásokban meg kell őrizni az emberi személy központba állításának elvét, mert ő az elsődleges alany, akinek a fejlődés ügyéért felelősséget kell vállalnia. [...] A megoldásoknak a helyzet, pontosabban a népek és a konkrét személyek élethelyzetének mérlegelésén kell alapulniuk.”

Majd mindez, különösen a fejlődés kérdése a környezetvédelemmel kerül közvetlen összefüggésbe – nyilvánvalóan érve ezalatt a fenntartható fejlődést, amelynek számos jellemzője kerül a figyelem középpontjába, mint pl. a jövő nemzedékek védelme:

„48. A fejlődés témája ma szoros kapcsolatban van azokkal a kötelességekkel, amelyek az embernek a természethez fűződő kapcsolatából fakadnak. Ezeket a kapcsolatokat mindannyian Isten ajándékaként kaptuk. A vele való bánásmód számunkra a szegényekkel, az eljövendő nemzedékekkel és az egész emberiséggel szembeni felelősséget jelenti. [...]

A természetet és az igazság tervének kifejeződése. [...] A teljes körű emberi fejlődést szolgáló programoknak ezért nem szabad semmibe venniük a következő nemzedékeket, hanem nyitottnak kell lenniük arra a nemzedékek közötti szolidaritásra és igazságosságra, amelynek a nevében sokféle – ökológiai, jogi, gazdasági, politikai és kulturális – területen számadással tartoznak.”

²⁵ *Caritas in veritate*, XVI. Benedek pápa enciklikája a püspököknek, papoknak és diakónusoknak az Istennek szentelt személyeknek, a krisztushívó laikusoknak és minden jóakarátú embernek *Az ember teljes értékű fejlődéséről a szeretetben és az igazságban*, 2009. június 29. <http://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=397>, letöltve: 2013. április 7.

Az egész eddigi összefüggésrendszernek mintegy egybefoglalásaként jelenik meg a szubszidiaritás, amely megfelelően értelmezve egyben intézményfejlesztési iránymutatást is tartalmaz:

„57. [...] A szeretet különleges jele és egészen biztosan a hívők és nemhívők közötti testvéri együttműködés fő ismérve *a szubszidiaritás elve, az ember elidegeníthetetlen szabadságának kifejeződése.* [...] *A szubszidiaritás elve figyelemmel van a személy méltóságára,* benne olyan szubjektumot lát, aki mindig képes arra, hogy adjon a másiknak. A szubszidiaritás, miközben a kölcsönösség révén az ember legbelsőbb állapotát tudatosítja, a leghatékonyabb ellenszer a gyámkodó társadalmi rendszerek minden formájával szemben. Képes magyarázattal szolgálni a társadalmi tagozódás sokrétűségére és ezáltal a szubjektumok sokféleségére, de a közöttük lévő összhangra is. Tehát egy, a globalizáció irányítására különösen alkalmas elvről van szó, amely valódi emberi fejlődés felé is vezet. Annak érdekében, hogy ne valamiféle veszedelmes egyeduralmi természetű egyetemes hatalom keljen életre, a globalizáció irányításának szubszidiáris jellegűnek kell lennie, és pedig több lépcsősnek és különféle szintekre tagoltnak, amelyek nyomon követhető módon működnek együtt. *Olyan szubszidiáris és a hatalom megszoztásán alapuló tekintély megszervezésére van szükség, amely nem sérti a szabadságot, és konkrét eredményeket mutat fel.*

58. *A szubszidiaritás elvének meg kell őriznie szoros kapcsolatát a szolidaritás elvével és viszont.* Mert ahogyan a szolidaritás nélkül a szubszidiaritás társadalmi partikularizmusba csúszik, éppen úgy igaz az is, hogy a szubszidiaritás nélkül a szolidaritás olyan társadalmi rendszerekbe torkollik, amelyek megalázzák a rászorulókat.”

A fentiek fényében különösen érhető az amerikai morálteológus²⁶ figyelmeztetése:

„A szubszidiaritás elve szerint a határokat a lehető legalacsonyabb szinten, illetve a szükséges legmagasabb szinten kell meghozni. A szubszidiaritás alapvető, hiszen alkalmazható az erkölcsi élet szinte minden területére. Az orvosi etikában, a szubszidiaritás irányítja a döntéshozatalt. A társadalmi etikában, nem csak abban segít, hogy megfelelően megítéljük a döntéshozatalt, hanem az erőforrások elosztását is. A szubszidiaritás arra irányuló erőfeszítés, hogy a társadalom számos szükséges szintjét egyensúlyba hozzuk – és ha jól működik, segít abban, hogy az erőforrások a társadalom magasabb szintjeitől eljussanak a megfelelő helyre, az alacsonyabb szintek bevonásával és támogatásával. Annak ellenére, hogy sokan állítják – *a szubszidiaritás NEM jelenti azt, hogy a kisebb jobb is.*”

Az egyházi értékelés az állam egyes intézkedéseit a közjó okán helyesli vagy helyteleníti. Tehát a lényeg az intézményi rend kialakítása szempontjából, hogy a szubszidiaritásnak van célja, oka, létjogosultsága, s ez sem értelmezhető tértől és

²⁶ Meghan CLARK: *Subsidiarity is a Two-Sided Coin.* In: <http://catholicmoraltheology.com/subsidiarity-is-a-two-sided-coin/>, letöltve: 2013. április 7.

időtől, problémától függetlenül. Ez a rendeltetés lehet a közjó, vagy akármi más hasonló megfogalmazás – az ember jól-léte stb. –, ami kifejezi ugyanazon tartalmat.

4. A szubszidiaritás értelmezése

A szubszidiaritás értelmezésének kérdését az előző pont folytatásaként indíthatjuk egy amerikai szerző²⁷ cikkének – számos más szerzőhöz hasonló – egyszerű megállapításával, aki maga is a katolikus egyház tanításaira vezeti vissza az elv lényegét és gyökereit: „*A szubszidiaritás eredendően egy katolikus elv, amely alapul szolgál az egyház társadalmi igazságról szóló tanításának.*” Ez persze nem jelenti azt, hogy az elv bármiképpen is vallási elv maradna, hiszen az előző pontból világosan érzékelhetően éppen ellenkezőleg, társadalmi- és államszervezési elvként emelkedik ki a katolikus tanításból, annak érdekében, hogy értéket teremtsen. Nem hittétel és nem is elmélet, hanem nagyon is gyakorlatias kérdést fejtegetünk.

Maradhatunk tehát az itt körvonalazott gondolatoknál és ezt az elvi utat folytatva, a legnyilvánvalóbb megállapításra jutunk: „Kiindulópontja (ti. a szubszidiaritásnak – a Szerző megjegyzése), hogy a társadalomban, annak természetes tagoltsága miatt, számos közösség létezik, amelyek mindegyike a rendeltetésének megfelelő feladatokkal és tevékenységi területtel, autonóm döntési joggal kell, hogy rendelkezzen, hiszen létének és létjogosultságának ez az alapja.”²⁸

A fentiek tehát nem azt jelentik, hogy a társadalom elemeinek autonóm döntése korlátlan, hanem mindenképpen az egyes összetevő tényezők rendeltetéséhez igazodik, ami ugyancsak összevethető akár a közjó, akár az azt megvalósító hatékonyság követelményével. Értelmezzük tovább a kérdést, immár társadalomszerveződési és jogi elemeket is egyre mélyebben beleértve és megfelelően értelmezve:

„A szubszidiaritás manapság egyrészt a *népszuverenitás új megnyilvánulásaként jelenik meg* a fokozottabb társadalmi részvétel lehetővé tétele által, másrészt a jogok hatékonyabb biztosítását jelenti olyan tekintetben, hogy az elősegíti a társadalomalkotó egységek kifejlődését, amelyek viszont a polgárok javáért vannak [...]”

Pozitív megfogalmazásban tehát az elv *biztosítja a közösségi autonómiát* és elősegíti annak kiteljesedését, ezáltal pedig a polgárok javának középpontba kerülését; negatív megközelítésben pedig tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan – a közjó követelményével nem indokolható – beavatkozást. [...]

A szubszidiaritás eredeti értelmében tehát kiségitést jelent. A segítség tágabb értelemben lehet közvetlen a szolidaritás elve alapján, s lehet közvetett a szubszidiaritás elvének értelmében.²⁹

²⁷ Robert K. VISCHER: Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution. *Indiana Law Review*, Vol. 35, 2001. 108.

²⁸ FARKAS Péter: *Egymásba kapaszkodva*. Budapest, L'Harmattan, 2005. 38. és 49.

²⁹ FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In FRIVALDSZKY (szerk., 2006.) i. m. 36.

Frivaldszky később így viszi tovább a gondolatot:³⁰

„De a szubszidiaritás *nem csak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is*. Ehhez meg kell érteni és szükség esetén újra kell fogalmazni a nem állami közösségek konstrukciós elveit, identitását és a közjóért vállalt szerepüket. Az államokon belül és azokon túlmutatóan a tág értelemben vett »civil« társadalom sejtjei és formációi szintén aktorai kell legyenek a döntési folyamatoknak és a közösségi cselekvéseknek.

A fentiekből is már világossá válhatott, hogy a participáció a szubszidiaritás kiegészítő, sőt tulajdonképpen feltételezett, inherens elve.”

Egyre világosabban fonódnak össze azok a szálak, amelyeket akár a fenntarthatóság elemeinek is mondhatnók, jelen esetben a döntési szintek megfelelő tagolása mellett a társadalmi részvétel, az emberi jogok, és ott van a sorok között az együttműködés is, sőt az egyre jobban teret kapó reziliencia értelmezése is éppen arra mutat, hogy a kisebb közösségek rugalmasabban képesek reagálni. Az mindenesetre biztos, hogy noha gyakran azonosítják a szubszidiaritást a decentralizációval – mint erre hivatkozott szerzőnk is utal³¹ –, ez valójában értelmetlen egyszerűsítés, magából a katolikus társadalmi tanítási gyökerekből sem ez következik.

Akkor tehát kanyarodjunk vissza ismét a kérdéshez: mit tesz a szubszidiaritás valójában, különösen pedig mit kezdünk vele a jogban? Elsősorban is tudnunk kell, hogy „*Alapja személyes, és nem szerződéses vagy haszonelvű*. Alapeleme az a meggyőződés, hogy mindegyik emberi egyén rendelkezik belső és elidegeníthetetlen értékkel, vagy méltósággal, tehát az egyes emberi személyek ontologikusan és morálisan az állammal vagy társadalmi szerveződésekkel szemben elsőbbséget kapnak.”³² Talán mondani sem kell, hogy a hivatkozott szerző az emberi jogok és a szubszidiaritás kapcsolatát vizsgálja. A közjó szolgálata jelenik meg az Egyház gondolataiban is, mint meghatározó tényező, amely a *Caritas in veritate* fentebb hivatkozott szavai szerint nem sértheti a személyes szabadságot, és amely eredményeket mutat fel, tehát működőképes, vagy, amint alább kiemelten vizsgáljuk az EU rendszerében, hatékony.

Ugyanakkor mintha esetenként az EU rendszerben más hangsúlyok jelennének meg. Ilyen pl. a gazdasági hatékonyság,³³ és természetesen sokak számára ez jelenti akár a centralizáció, akár a decentralizáció igazolását, témától és vérmérséklettől függően. A jelzett hivatkozásban a szubszidiaritásnak gazdasági hatékonysági értelmezése vajon ellentmond-e a fentieknek? Aligha hinném, hiszen nem ellentétéről van

³⁰ FRIVALDSZKY (2006) i. m. 54.

³¹ VISCHER (2001) i. m. 106.

³² Paolo G. CAROZZA: Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *The American Journal of International Law*, Vol. 97, 2003. 42.

³³ „A gazdasági elméleten alapuló vizsgálat azt igazolja, hogy a gazdasági hatékonyság a szubszidiaritás elvére általában fontos hatással van, és az európai Szerződések a gazdasági hatékonyságot az EU számára éppen ezzel az elvvel összefüggésben kiemelik.” Aurdlian PORTUESE: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency. *Columbia Journal of European Law*, Vol 17, 2011. 234–235.

szó, hanem a különböző szempontok szerint az eltérő, de azonos töről fakadó jellemzők kiemeléséről. Tehát az elvnek számos olvasata, vagy kapcsolódási pontja van.

Nem csoda, ha két szerző is hasonló szavakat használ, nem lévén szerintük lehetőség egyértelmű és tiszta megoldásokra, hiszen az elv tényleges érvényesítése során szinte ellentétes igényeknek kell megfelelni:

„A szubszidiaritás tehát bizonyos mértékig *paradoxon*. Korlátozza az államot, miközben feljogosítja és igazolja. Korlátozza a beavatkozást, de igényli is. Kifejezi az állammal kapcsolatosan a társadalom és az egyén mind negatív, mint pozitív nézőpontját.”³⁴

„A szubszidiaritás *paradox elv*, mert egyszerre korlátozza az államhatalmat, és ugyanakkor kívánja a segítséget, amikor az alsóbb szintű szervezetek nem elégségesek. Egyszerre van jelen benne szabadság és egység, változatosság és azonosság.”³⁵

Ezek a megállapítások további figyelmet érdemelnek, amelyhez egy-két példa segítségével juthatunk közelebb, és juthatunk el oda is, hogy a paradoxont csak látszólagosnak tekintsük.

Az *ökológiai gondolkodás példáját alkalmazva*: szólhatunk – anélkül, hogy részletezni kívánnánk – a nemzetközi fenntarthatósági jog vagy környezetjog meghatározó alapról, az államok saját természeti erőforrásai feletti szuverenitás kérdéséről, amely azonban annyiban több a nemzetközi közjog általánosan ismert, hagyományos szuverenitási elveinél, hogy a XX. század közepétől együtt jár azzal a kötelezettséggel, hogy ne okozzunk kárt más államoknak.³⁶ Az erőforrások feletti szuverenitás azt mondatná tehát, hogy ‘jogom van’, a más állam károsításának tilalma pedig, hogy ‘kötelezettségem’. Ez utóbbi azonban igényli a nemzetközi együttműködést, amelynek egyik következménye e téren is éppen a szuverenitás korlátozása. Ha pedig mindez kiegészítem olyan fenntartható fejlődésre vonatkozó gondolatokkal, mint az emberiség közös öröksége³⁷ – amely eleve azt jelenti, hogy mégsem kerülhet min-

³⁴ CAROZZA (2003) i. m. 44.

³⁵ PACZOLAY Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás. In: FRIVALDSZKY (szerk., 2006) 69.

³⁶ Saját könyvemből kiemelve a vonatkozó részletet (BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 383–384.): „Máig tartó hatása van annak, hogy a nemzetközi joggyakorlat elismerte a nemzetközi környezetvédelmi jog legfontosabb alapelvét a határokon áterjedő szennyezés kérdésében – ‘*sic utere tuo*’ elv. Első és legismertebb példája ezen elv gyakorlati alkalmazásának a *Trail Smelter- eset* – amelynek választottbírósi ítélete 1911. március 11-én született. Az eset a kanadai kohók levegőszennyezése (SO₂) miatt indult, a károsodást szenvedő amerikai farmerek nevében és eredete még 1906-ra nyúlik vissza, amikor a szennyezés jelentősen megnövekedett. Az ügy eldöntésére alakított vegyesbizottság már 1931-ben kártérítés ítél meg, és javaslatokat adott a szennyezés csökkentésére, ami azonban nem talált meghallgatásra. 1935-ben állapodtak meg a választottbírósi létrehozásáról, amely a kérdéses ítéletet hozta. A bíróság az állam felelősségét is megállapította, mondván: „a nemzetközi jog elvei szerint [...] egy állam sem használhatja területét, avagy engedheti meg területe használatát oly módon, hogy a füsttel károsodást okozzon más állam területén, illetve az ott élőknek vagy azok vagyontárgyainak, ha a komoly következmény ténye és a károsodás egyértelmű és meggyőző bizonyítékkal alátámasztható.” Ez tehát a határokon túlrá jutó szennyezés tilalmazott voltának első megnyilvánulása.

³⁷ „A közös örökség koncepciója egyes erőforrások státuszát írja körül, amelyek az államok joghatóságán kívül esnek, mint a tengerfenék élőlényei.” Jutta BRUNÉE: Common area, common heritage and

den valamely szuverenitás körébe –, vagy ezen is túlmenően az emberiséget közös foglalkoztató kérdések,³⁸ amelyek koncepciója messze el is tér az erőforrások feletti szuverenitástól, akkor a szubsziarításnak egy nemzetközi szint–egyes állam szintje területét érintetem.

Másik példával: az *emberi jogok értelmezése* kapcsán láthatjuk, miként terjeszthetők ki a létező emberi jogok – pl. magánlakás, magánélet – az ilyen jogok által formálisan még át nem fogott területekre, mint a környezetvédelem.³⁹ Az államok védekezése az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt általában azonos: nem az állam okozta, magánfelek közötti magánprobléma, tehát nem releváns. Megfelel ez a szubsziarítás elvének? Ha azt értem az elvből, hogy ne avatkozzon bele az állam, ha erre nincs felhatalmazása, akkor természetesen igen. Ha azonban a közjó megvalósítását várom el az államtól, vagyis azt, hogy indokolt esetben avatkozzon be, éppen az egyének vagy csoportok jogainak védelmében, aki/akik nem, vagy kevésbé képesek erre önmagukban, akkor a szubsziarítás azt jelenti, hogy az állam nem maradhat semleges.

Mіндеzekből következően *nem kell a szubsziarítást paradoxonnak tekinteni*, hiszen nincs abban semmi rendkívüli, hogy akár az egyén, akár az állam egyszerre rendelkezik jogokkal és kötelezettségekkel, egyszerre biztosítja vagy korlátozza a szabadságot. Önmagában a fenntartható fejlődés egyik meghatározó összetevőjét jelentő, és az Egyház vonatkozó tanításaiban is kiemelt helyen szereplő jövő generációk jogainak (más néven: generációk közötti méltányosságnak) érvényesítése és az ezzel kapcsolatban felmerülő számos értelmezési probléma is jól mutatja azt, hogy ez a látszólagos paradoxon valójában szükséges követelmény.

Mire is gondolhatunk a jövő generációkkal kapcsolatban a lehető legegyszerűbb és legtisztább módon?

„A *nemzedékek közötti méltányosság* [...] ez az elv három alaptényező elfogadásán alapul: (1) az emberi élet a Föld természetes erőforrásainak rendszerén alakult ki és függ az ökológiai folyamatoktól, tehát elválaszthatatlan a környezeti feltételektől; (2) az emberi lényeknek kivételes lehetőségük van arra, hogy megváltoztassák a környezetet, amelytől az élet függ; és (3) egyik

common concern. In: Daniel BODANSKY – Jutta BRUNÉE – Ellen HEY (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford UP, 2007. 552.

³⁸ „Jelentős különbség van a közös örökség és a közös problémák között. Az előbbi olyan erőforrásokra és területekre terjednek ki, amelyek az egyes államok joghatóságán kívül esnek, mint a mélytenger-fenék [...] A közös problémák elve az egyes természeti erőforrásokra és tevékenységekre vonatkozó globális jelentőségre utal.” Jay ELLIS – Stephan WOOD: *International Environmental Law*. In: Benjamin J. RICHARDSON – Stepan WOOD (ed.): *Environmental Law for Sustainability*. Hart Publishing, 2006. 365.

³⁹ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának legismertebb esete e téren a López Ostra kontra Spanyolország ügy (41/1993/436/515, a határozat 1994. december 9-én került elfogadásra). A Bíróság elfogadta az Emberi Jogok Európai Konvenciójának 8. cikkét, mint jogalapot, amely a magán- és családi élet védelmére szolgálja. Az állam felelősségét – amelyet a 8. cikk 2. bekezdése követel meg – pedig nem aktív magatartásban, hanem abban látták, hogy valóban nem védte meg a panaszosokat, mert az állam részéről a jogsértés nem csupán az aktív beavatkozásban, hanem annak hiányában is áll.

generációnak sem lehet elsődleges igénye a Föld erőforrásaihoz, mert azokat nem az ember alkotta, hanem örökölte. Ezekre a tényekre alapozódik, hogy *a ma élő embereknek, mint a föld gondnokainak vagy vagyongazdái* (trustee) sajátos felelősségük van annak integritása megőrzésére és az emberi faj túlélésére nézve. [...] Ez a vagyongazdái felelősség azt kívánja meg, hogy a vagyon lényegét fenntartsák, és olyan állapotban adják át, ami nem kedvezőtlenebb, mint amikor átvették.⁴⁰ A vagyon ebben az esetben az a nemzeti vagyon (örökség), amit a hazai Alaptörvény, illetve még inkább az a *közös örökség*, amelyet a kortárs nemzetközi jogi irodalom tűz zászlajára.

Mindebből következik tehát az, hogy – ellentétben a bevezetőben is idézett kissé leegyszerűsítő gondolatától – *messze nem csupán az EU szerveződési alapelveiről van szó*, hanem ennél sokkal többről, akár a már általunk is vizsgált emberi jogokhoz kapcsolódó követelményekről, amelyek EU-tól függetlenül is értelmezendők. Erre vonatkozóan érdemes áttekinteni egy kapcsolódó gondolatmenetet, amely egy adott területre – az emberi jogokra – nézve értelmezi a fenti általános jellemzőket, oly módon, hogy általános következtetésekre is juthatunk általa.

„Akárcsak az Európai Unióban, a nemzetközi jogban is a szubszidiaritás úgy is értelmezhető, mint az állami szuverenitás eléggé üres és nem sokra vivő eszméjének elvi alternatívája. [...] Valójában, *a szubszidiaritás olyan jól illeszkedik a nemzetközi emberi jog rendszerébe, hogy az elv alapvető értékeit úgy is tekinthetjük, mint amelyek már jelen vannak a nemzetközi emberi jogokban*. A szubszidiaritás elvének legfőbb előnye, mint a nemzetközi emberi jogok strukturális elvéé, hogy integrálja a társadalmi rend nemzetközi, nemzeti és nemzetek alatti szintjeit az emberi méltóság és szabadság tartalmi elvei alapján, miközben támogatja mindezek pluralizmusát. [...]

Az egyéni emberi méltóság jelenti az emberi jogok építményének elsőrendű sarokkövét. Az egyén saját méltósága azonban nem jelenti, hogy izolált, egzisztenciális magányban élhetne. Ehelyett az emberi jogok eszméje, akárcsak a szubszidiaritásban a társadalmilag beágyazott ember elismerése, aki természetesen viszonylagos. [...]

Tehát az emberi jogok és a szubszidiaritás egyképpen úgy összeegyeztethető, mint olyan eszmék, amelyek a *közjó megértését segítik elő*, amely az emberi élet virágzásának teljességéhez szükséges.⁴¹

Alkalmazhatjuk a szubszidiaritást az államszervezés elvéként. Ez esetben is megfelelő gondossággal kell eljárni: „A szubszidiaritást nem lehet egyszerűen arra korlátozni, hogy a helyi szinteken legyen hatáskör. Amíg valóban kifejezi az előszeretetet a kisebb és helyi emberi közösség iránt, keresi az egyensúlyt a be nem avatkozás elve és a beavatkozás vagy segítség eszméje között.”⁴² Tehát önmagában egyik államszervezési megfontolás sem vezethet megfelelő eredményre. Erre utalnak a

⁴⁰ Donald K. ANTON – Dinah L. SHELTON: *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press, 2011. 91–92.

⁴¹ CAROZZA (2003) i. m. 40., 42., 46. és 49.

⁴² CAROZZA (2003) 79.

következő mondatok: „Valójában a hatékonysági előnyök és veszteségek, amelyek mind a centralizációhoz, mind a decentralizációhoz kapcsolhatók, a szubszidiaritás normativitását nagyon érzékeny kérdéssé teszik. *Kétségekívül a többszintű kormányzás az optimális megoldás.*”⁴³

A kormányzásra vonatkozóan több fontos kérdést kell tisztázni, amire különböző, azonos tőtől fakadó következtetésekre is juthatunk: „Számos alapelv jelenik meg a szubszidiaritás és annak katolikus társadalmi tanítási alapjainak akár futólagos áttekintéséből is. Elsősorban különbséget kell tenni a közbenső struktúrák és a megastruktúrák között, amelyeket akármilyen politikában a szubszidiaritás alapján alkalmazni szándékoznak. Másodsorban: a szubszidiaritás nem jelenti egyszerűen a közbenső struktúrák elismerését, hanem inkább azok felhatalmazását. Harmadszor: a társadalmi probléma-megoldás lokalizálása, amelyet a szubszidiaritás biztosít, azt a kötelezettséget is jelenti, hogy az egyének teljes mértékben részt vesznek a kollektív döntéshozatalban azon ügyek tekintetében, amelyek őket és közösségeiket érintik.”⁴⁴ Hatalmi szervezési elvekként ezek mindenesetre figyelemre méltó szempontok, rámutatva a túlzottan nagy szervezetek kényes szerepére, a jogosítások megfelelő rendszerére, illetve a már többször a környezetvédelemben kiemelten említett társadalmi részvétel, demokratikus jogok fokozott biztosítására. Összességében az amerikai szerző által az éppen (2001) aktuális ‘föderális állam–szövetségi állam’ közötti viszonyrendszerre koncentrált következtetések generálisabb módon is értelmezhetők.

Egy másik hivatkozott szerző mintegy összegezve megállapítja: „*Ez az elv kívánatos elv. Következtetésem, hogy a szubszidiaritás elve a megfelelő szabály, a megfelelő helyen és megfelelő időben.*”⁴⁵ Ugyanakkor ehhez a megállapításhoz másik, ugyancsak előszeretettel hivatkozott szerzőnk véleményét is hozzá kell tenni, hogy teljes legyen az értelmezés: „[...] világossá kell tenni, hogy *az elvet nem lehet az emberi tevékenység egyes szűk területeire korlátozni.* Nem korlátozható a piacra vagy a gazdasági önérdék maximalizálására; nem jelenti csupán az egyéni önmegvalósítás erősítését a dús és változatos „civil társadalom” révén; nem merül ki a politikai rendszer jogi vagy demokratikus működésében. Mindezeket magában foglalja, mint a közjó különböző területeit, aminek az összessége jelenti az egyéni emberi felvirágzás szükséges feltételeit. *Úgy is felfogható, mint a különböző társadalmi funkciók elosztásának elve, amelyek együtt teszik ki a közjót.*”⁴⁶

A szubszidiaritást alapvető rendező elvnek kell tekinteni a társadalom, és következképpen az állam szerveződésének minden szintjén, legyen az akár nemzetközi, akár EU, akár nemzetállami, regionális, helyi – egészen az egyéniig.

⁴³ Aurdlian PORTUESE: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency. *Columbia Journal of European Law*, Vol 17, 2011. 243–244.

⁴⁴ VISCHER (2011) i. m. 128.

⁴⁵ PORTUESE (2011) i. m. 261.

⁴⁶ CAROZZA (2003) i. m. 45–46.

5. Szubszidiaritás és EU a környezetvédelem szemüvegén át

Tagadhatatlan, hogy a legtöbbet, a már említettek szerint, az *európai integráció szubszidiaritási elvével* foglalkoznak, és ennek joggyakorlatban is megnyilvánuló értelmezése alkalmat ad arra, hogy további következtetések vonjunk le belőle, olyanokat, amelyek nem csak az EU körére vonatkoztathatóak.

A szubszidiaritás mára tehát az EU alkotmányos rendelkezései között szerepel, mint általános jogelv. Az elv *első megközelítésében a Közösség és a tagállamok közötti feladatmegosztás hatékonysági és célszerűségi elve volt*. Közösségi jog nélkül, amint láttuk, a legsematikusabban fogalmazva a szubszidiaritás látszólag azt kívánja meg, hogy a jogi normákat, illetve a határozatokat a lehető legalacsonyabb szinten hozzák, annak érdekében, hogy a hatalom minél közelebb maradjon azokhoz, akik felett a hatalmat gyakorolják. Természetesen a lehető legalacsonyabb szint önmagában még tartalmi értéket nem hordoz, tehát hozzá kell tennünk, hogy a döntéshozatali szint meghatározásakor a probléma kezelésének lehetőségét, a megvalósíthatóságot, végrehajthatóságot is figyelembe kell venni, és ezzel együtt határozható meg a hatalomgyakorlás, döntéshozatal tényleges szintje. Európai szinten tehát – ahol az elvvel foglalkozunk – az elv az Unió és a tagállamok közötti jogalkotói hatáskörök elkülönítésére is szolgál, azzal a céllal, hogy lehetőség szerint korlátozza az Unió centralizáló törekvéseit, minél több hatalmat visszahagyva a tagállamoknak, *valójában védelmezzé a tagállamok szuverenitásának fennmaradó részét*.

A következőkben a szubszidiaritás szerződéses megjelenését a *környezetvédelem területéről vett egyes gyakorlati példákkal illusztrálva adom közre*, figyelemmel arra, hogy részben ez illeszkedik legjobban a fenntarthatóság témaköréhez, részben pedig a történeti hűség – a környezeti címben történő megjelenés a szerződéses rendszerben – kedvéért. Külön indokolja ez a választást az is, hogy a környezetvédelem terén megosztott hatáskör érvényesül, tehát fokozottan igaz a tagállami jogkörök védelmének szempontja. Ezt a választásomat más szerző véleményével is alátámasztom: „A belső piac harmonizációjával éles ellentétben, amikor a tagállamok nem képesek elérni a harmonizáció által elvárt gazdasági célokat, a környezetpolitika folyamatos együttműködést céloz minden intézményes szereplő között. Valójában az EU és a tagállamok közötti hatásköri megosztás nem annyira a megkülönböztetés, hanem a hatáskörök vegyítése. Ezek viszonya inkább dinamikus, mint statikus. Tehát a *szubszidiaritás sokkal inkább a környezeti terület élén áll, mint bármely más politikai terület, pl. a belső piac területén*.⁴⁷

Az *Egységes Európai Okmány*⁴⁸ már hivatkozott 130r. cikk 4. bekezdése még így szól: „4. A Közösség olyan mértékben folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amelyben az 1. bekezdésben hivatkozott célok jobban valósíthatók meg Közösségi szinten, mint az egyes Tagállamok szintjén. Meghatározott Közösségi jellegű eszközök sérelme nélkül, egyéb eszközöket a Tagállam-

⁴⁷ Nicolas de SADELEER: Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy. *Journal for European Environmental and Planning Law*, Vol. 9, 2012/1. 64.

⁴⁸ HL L 169., 1987.6.29., hatályba lépett: 1987. VII. 1.

oknak kell finanszírozniuk és végrehajtaniuk.” A szubszidiaritás ebben a megközelítésben tehát a környezeti cselekvés szintjének körültekintő megválasztására utal, a hatékonyság – „jobban megvalósítható” – kritériumával megerősítve, alátámasztva. A szubszidiaritás nem jelentette a hatáskörök megosztásának gondolatát, csupán a tagállami vagy közösségi intézkedési lehetőség közötti választás megalapozását. „*Ez nem hatásköri szabály*, hanem olyan elv, amely a közösségi cselekvés előfeltételét határozza meg, és mint ilyen, jogi ereje van.”⁴⁹

„*A hatáskörök megosztását önmagában a szubszidiaritás alapelve nem határozza meg.* Nem lehetséges az, hogy pontosan megállapítsuk – a szubszidiaritás alapelvének alkalmazása segítségével –, hogy mely területek tartoznak az EK hatáskörébe és melyek a tagállamok hatáskörébe. Az ilyen rendszer veszélyeztetné az EU környezetvédelmi politikája céljainak alkalmazását. Sőt, még az sem tűnik lehetségesnek, hogy a hatáskörök igazságos elosztását pusztán a szubszidiaritás elvének tudományos elemzése alapján meghatározzuk.”⁵⁰

A *Maastrichti Szerződés*⁵¹ által megfogalmazott szubszidiaritás alapelvének a környezetvédelmi kezdeteket követő általánossá tétele a korábban speciálisan a környezeti politikára vonatkozó elvet a 130r. cikkely 4. bekezdéséből kiemelve, a Szerződés új 3b. [5.] cikkelyének második fordulataként fogalmazza meg, kiegészítve a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelvével:

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

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

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

Röviden összefoglalva, *ez a rendelkezés tehát általában a Közösség kiegészítő, másodlagos kompetenciájára utal*, de ez sem értelmezhető kizárólagosan, hanem inkább tekinthető a Közösség cselekvését irányító általános elvnek vagy iránymutatásnak, amely a megfontolt cselekvést követeli meg. E gondolat tehát a szubszidiaritás sokat emlegetett klauzulája, amelyet kiegészít a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelve. Annak eldöntése, hogy a tervezett környezeti tevékenység céljai Közösségi vagy Tagállami szinten érhetőek-e el jobban, minden esetben külön-külön az összes tényező vizsgálata alapján történhet.

⁴⁹ Ludwig KRÄMER: *EC Environmental Law*. London, Thomson Sweet & Maxwell, 5. kiadás, 2003. 16.

⁵⁰ Astrid EPINEY: *Division of Competence between Members States and the EC*. In Jan H. JANS (ed.): *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2003. 51.

⁵¹ HL C 191., 1992.7.29. hatályba lépett: 1993. XI. 1.

Craig a *szubszidiaritás integrációs megjelenését* a következőképpen értékeli:

„Szemügyre kell venni, mi volt az indoka annak, hogy a szubszidiaritás a Maastrichti Szerződésbe került. Elsősorban a szubszidiaritás elismert szerepe az EK és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás vitáinak könnyítése. [...] Másodsorban, a szubszidiaritásnak fontos normatív szerepe is van. A megosztott és kizárólagos hatáskör közötti elhatárolás bizonytalan volt és megkérdőjelezhető Lisszabon előtt. [...] Egy harmadik és megkülönböztető ok a túlzott centralizáció elkerülése. [...] Végül még egy szabályozási cél-szerűséget említhetünk, mégpedig a pluralizmus és a nemzeti értékek változottságának elősegítését.”⁵²

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

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

Mindenesetre figyelmet érdemel az elv értelmezése kapcsán a következő rövid értékelés: „kevés olyan koncepcionális kérdés van a Maastricht-i Szerződésben, sőt az egész közösségi jogban, amely nehezebben lenne megfogható, mint a szubszidiaritás elmélete.”⁵³ Craig sem túl optimista: „A szubszidiaritás alkalmazása ellentmondásos volt a múltban és ez aligha változik alapvetően a jövőben.”⁵⁴

A szubszidiaritás magában hordja a *megosztott felelősség* gondolatát is, ha a Közösség környezetvédelmi politikáját megfelelően értelmezzük. E gondolatot az *Ötödik Akcióprogram*⁵⁵ vezette be, amely új szemléletet képviselve, egyebek között változást igyekezett elérni a gazdaság és társadalom magatartásában a megosztott felelősség alapján, bevonva azok minden szektorát, így a közigazgatást, az állami és magánvállalkozói szektort, valamint a társadalom egészét, értve ezalatt azt is, hogy a felelősséget meg kell osztani az egyes kérdések vagy problémák megoldására egyidejűleg alkalmazott eszközök körének jelentős szélesítésén keresztül is. Így a *megosztott felelősség a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti*, a Közösség és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.

Kifejezetten ennek az elvnek bírósági tesztjére eleinte nem került sor, de közvetett módon találhatunk utalásokat a megfelelő értelmezésre. Az ún. *Cinisello Balsamo-*

⁵² Paul P. CRAIG: Subsidiarity, a Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies. Legal Research Paper Series*, Paper No 15/2012 April 2012, <http://ssrn.com/abstract=2028332>, 2–3.

⁵³ A. TOTH: A Legal Analysis of Subsidiarity. In: D. O’KEEFE – P. TWOMEY: *Legal issues of the Maastricht Treaty*. London, Chancery, 1994. 37.

⁵⁴ CRAIG (2012) 24.

⁵⁵ 1993. OJ No C 138, 17.5.93

ügy⁵⁶ volt az első legismertebb, igaz, itt nem a Közösség és a tagállam közti megosztott felelősség, hanem az önkormányzatok szerepe, tehát a szubszidiaritás egy további vetülete volt a jogeset tárgya. A felmerülő jogi probléma lényege tehát annak megítélése, hogy *mennyiben lehet piackorlátozó intézkedéseket tenni környezetvédelmi szempontból*, és arra az önkormányzatoknak mennyiben van joguk. A helyi önkormányzatok széleskörű jogokkal rendelkeznek szűkebb környezetük megvédése érdekében: tiltásokat vezethetnek be, feltételeket határozhatnak meg, korlátozhatják a közlekedést zajvédelmi szempontból. Ezen lehetőségek alkalmazása tehát nem áll ellentétben az EU követelményrendszerével, hanem sokkal inkább az önkormányzatok alkotmányos felhatalmazásától függ, ami országonként eltérő lehet.

Lényegi kérdést kell megválaszolniuk:

„Az, hogy *mit is jelent pontosan a »jobban« az 5. cikkely alkalmazásában*, nem teljesen egyértelmű; ez lehet gyorsabb, hatékonyabb, olcsóbb, az állampolgárokhoz közelebbi (tehát nem túlzottan központosított), demokratikusabb, egységesebb, az iparosított világ más részeihez, vagy a globális egységhez vagy akár az Európai közösséghez képest konzisztensebb, anélkül, hogy bármelyik is pontos lenne mindezen megközelítések közül. Így a kérdést eseti megközelítésben lehet csak meghatározni, figyelembe véve az összes tényt, vajon jobban lehet-e az intézkedéseket közösségi szinten megtenni, annak érdekében, hogy a Közösség célkitűzéseit megvalósítsuk. A cél csak az lehet, hogy az egész Közösség környezetminőségét megvédjük vagy javítsuk.”⁵⁷

Ezzel kapcsolatos a szubszidiaritás bírósági értelmezése terén az egyik „vallón hulladék ügy”, a C-2/90. számú eset,⁵⁸ amelyben a Bizottság fordult Belgium ellen, a hulladék-elhelyezés és a hulladékok EK-n belüli forgalma kérdésében, a 75/442. számú hulladék-keretdirektíva, valamint a 84/631. direktíva a hulladékok határokon túlra történő szállításáról szóló irányelv értelmezése érdekében. Az ügy azért alkalmas a szubszidiaritás – illetve emellett még az arányosság – elvének értelmezésére, mert kiindulási kérdése, hogy Belgium Wallonia tartományának kormánya jogszabályban megtiltotta, hogy más tagállamból, illetve Belgium más tartományából származó hulladékot a tartományban lerakjanak, a tartomány környezeti állapotának védelme érdekében, megakadályozandó a potenciális hulladékdömpinget. A Bizottság a Bírósághoz fordult, kérve annak megállapítását, hogy a tilalom ellentétes a hivatkozott irányelvekkel, amelyek nem generális tilalmat állapítanak meg, hanem csupán engedélyhez és bejelentéshez kötik a szállítást. A Bíróság egyebek között azt is leszögezte, hogy a nemzetközi szállítás kérdésében a Közösségnek van elsődleges

⁵⁶ 380/87. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet egy olasz közigazgatási bíróság – Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia terjesztett elő az Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane által a Comune di Cinisello Balsamo önkormányzat elleni ügyben, 1989. július 13, (1989) E.C.R. 2491.

⁵⁷ Ludwig KRÄMER: *EC Environmental Law*. London, Thomson Sweet & Maxwell, 2003. 17–18.

⁵⁸ Bizottság kontra Belga Királyság C-2/90. sz. ügy, 1992. július 9.

joghatósága, a belga jog csak ezzel összhangban rendelkezhet a végrehajtásról. *A nemzetközi szállítás esetében tehát a megfelelő szabályozási szint a közösségi szint:*

„20. [...] A nemzeti hatóságoknak joguk van ellenvetést tenni, és ezzel egyidőben egyes hulladékszállításokat megtiltani (szemben a veszélyes hulladék szállítására vonatkozó általános tervekkel), annak érdekében, hogy a környezetvédelem, egészségvédelem, illetve közbiztonság vagy más közérdek problémáit kezeljék. A rendszer nem ad teret arra, hogy a tagállamok általánosságban tiltsák meg a szállításokat.”

Még tovább vezetve a szubszidiaritás nem kevésbé izgalmas kérdését, egy olyan ügyre utalunk, amely ugyancsak nem elsősorban e témáról szól – „Lotto zero”-nak nevezendő esetről⁵⁹ van szó, amely elsősorban a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárás. A regionális jogalkotók (Abruzzo) egyes projektek hatásvizsgálat-kötelezettségét értelmezték, szabályozták eltérően a közösségi jogtól, márpedig annak követelményei világosak és minden tagállam számára kötelezettséget jelentenek. Az ítélet 43. pontja összegzi a lehetőségeket és korlátokat:

„43. Mindazonáltal az a tény, hogy a tagállam rendelkezik az előző pontban emlékeztetett mérlegelési joggal, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy egy meghatározott projektet mentesítsen az irányelv szerinti vizsgálati eljárás kötelezettsége alól. Ellenkező esetben a 85/337 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése által a tagállamoknak biztosított mérlegelési jogkört ez utóbbiak arra használhatnák, hogy egy projektet kivegyenek a vizsgálati kötelezettség alól, jóllehet az említett projekt természeténél, nagyságánál vagy helyzeténél fogva jelentős hatást gyakorolhat a környezetre (a fent hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 44. pontja).

Az ítélet annak indokolását adja, miért nem lehet az adott kereteket túllépni:

„44. Következésképpen: bármi legyen is a tagállam által alkalmazott módszer, amellyel meghatározza, hogy egy projektnél szükséges-e a vizsgálat – azaz jogszabály vagy egyéni vizsgálatot követően meghatározott projekt –, *e módszer nem veszélyeztetheti az irányelv célját*, mely szerint nem vonható ki a hatásvizsgálat alól egyetlen olyan projekt sem, amely az irányelv értelmében jelentős hatást gyakorolhat a környezetre, kivéve, ha a mentesített projektet – teljes körű felmérés alapján – úgy lehet tekinteni, mint amely nem alkalmas ilyen hatások kiváltására (a fent hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 45. pontja).”

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

⁵⁹ C-87/02. sz. eset, 2004. június 10., Bizottság kontra Olaszország.

a gépjárművek kibocsátásának egységesítése, a társadalmi részvétel feltételeinek biztosítása, az állatkísérletek stb. (a példák ötletszerűek, rendszer vagy fontossági sorrend nélkül).

2005 őszén jelent meg a Bíróság ítélete egy rendkívül érdekes és tanulságos ügyben,⁶⁰ amelynek eldöntése jelentős hatással van a szubszidiaritás további értelmezésére is.⁶¹ Összefoglalva a tényállást: a Bizottság irányelvet kívánt elfogadtatni a büntetőjogi eszközök alkalmazásáról és ennek harmonizálásáról, a Tanács pedig helyett egy puhább eszköz alkalmazását választotta, a harmadik pillérben megjelenő jogforrást, a kerethatározatot.

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

„14. (Hivatkozások a kerethatározat preambuluma – a Szerző) 7. bek. A Tanács fontolóra vette ezt a javaslatot, de arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács általi elfogadásához szükséges többség nem érhető el. Az említett többség úgy ítélte meg, hogy a javaslat túllép az Európai Közösséget létrehozó szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörön [...]”

Az ügy kapcsán azt keressük, hogyan is vélekedik a Bíróság a kérdés felhatalmazási mivoltáról egyáltalában, tehát mennyire alkalmazható a szubszidiaritás elve. A Bíróság ítélete szerint:

„47. [...] Márpedig főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem [...]”

48. Ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a *hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak* a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban *megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket.*”

A Bíróság egyébként a keresetben előterjesztettek szerint megsemmisítette a kerethatározatot, mint ami nem a megfelelő elsődleges jogi felhatalmazást választotta jogalapul. Ezek szerint a szubszidiaritás elve alapján lehetséges-e a büntetőjogi eszközök harmonizálása, avagy olyan területre téved a Közösség, amely sérti a tagállamok joghatóságát? A válasz a fentiek alapján tehát kétségek nélkül az, hogy a közösségi jog hatékonyságának biztosítása érdekében a Közösség elvárhatja a tagállamok megfelelő fellépését, elvárhatja így akár a büntetőjogi harmonizálást is.⁶²

A szubszidiaritás így láthatóan a tagállam kompetenciáját hivatott védeni a Közösséggel szemben, de ez egyben azt is jelenti, hogy kimutathatóak azok az esetek,

⁶⁰ C-176/03: Bizottság kontra Tanács, 2005. szeptember 13.

⁶¹ Az ügyet elemeztem a 36. sz. lábjegyzetben említett kötetben is, de aligha hagyható figyelmen kívül a szubszidiaritás értelmezése során.

⁶² Amint elsősorban ezen ítélet konklúziója által felbízta jelent meg az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről, majd a Lisszaboni Szerződés immár elsődleges jogi felhatalmazást alkalmazott – ld. a 82–86. cikkelyeket.

ahol viszont éppen a közösségi fellépés indokolható – és ez a környezetvédelem terén egyre szélesebb kört jelent. *Az elv a tagállamon belül is érvényesülhet, méghozzá ugyanazon elvi feltételekkel* – a közösségi jogot számos esetben tartományok, régiók, szövetségi államok, esetleg önkormányzatok hajtják végre, mert az országon belüli alkotmányos helyzet az ő kompetenciájukat erősíti. A szubszidiaritás a már sokszor hangsúlyozottak szerint a kérdéses jogterületen, a kérdéses védendő érdekekkel kapcsolatos fellépés hatékonyságát is elvárja, tehát minőségi követelményt és nem csupán eljárási vagy formai elvárást jelent.

A *Lisszaboni Szerződésben*⁶³ az EUSz. 5. cikke rendelkezik erről a kérdésről:

„(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a *szubszidiaritás és az arányosság elve* az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

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

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák.”

A Lisszaboni Szerződés még két területen szolgáltat adalékkal a szubszidiaritás megfelelő értelmezéséhez. Ezek egyike a *2. sz. jegyzőkönyv*,⁶⁴ a másik pedig az *Alapjogi Charta*.⁶⁵ A *2. sz. jegyzőkönyv*nek a nemzeti parlamentek számára biztosított jogait most nem érintjük, hanem csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a szubszidiaritás milyen formában válik jogi alappá, hivatkozási ponttá és egyben teremti meg a döntéshozatal megfelelő megalapozásának követelményét. A jegyzőkönyv szerint:

„1. cikk Valamennyi intézmény biztosítja a szubszidiaritás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében meghatározottak szerint.

[...]

5. cikk *A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell.* Minden jogalkotási aktus tervezetét-

⁶³ HL C 306., 2007.12.17., hatályba lépett: 2009. XII. 1.

⁶⁴ HL C 306., 2007.12.17., (2.) Jegyzőkönyv a a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

⁶⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, (2007/C 303/01).

nek egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.”

A jegyzőkönyv tehát nem elégszik meg azzal, hogy az EUSz általános kívánalmat állít fel, hanem *megköveteli, hogy minden döntés esetében feltétlenül indokolni kell azt, miért szükséges az uniós szint, miért kell korlátozni a tagállami önállóságot.*

Ugyancsak *ki kell térnünk röviden az arányosság elvére*, hiszen láthatóan ez párban jár a szubszidiaritással. A közösségi jog általános alapelvei között jelenik meg tehát az arányosság alapelve, mely szerint a közhatóságok csak olyan mértékben alkalmazhatnak kötelezettségeket, amelyek a közérdek szempontjából feltétlenül szükségesek az adott intézkedés céljának eléréséhez. Az intézkedések következtében kedvezőtlenül érintettek terhei nem lehetnek aránytalanul súlyosak a közérdeket szolgáló előnyökhöz viszonyítva. Ez esetben is környezetjogi példákkal élünk.

Az un. *‘dán palack’-ügy*⁶⁶ a visszaváltható palackok tekintetében legalább annyira ismert környezeti jogi példa az arányosságra, mint a Cassis de Dijon-eset⁶⁷ általában ugyanezre vonatkoztatva. A kérdés ez ügyben is az áruk szabad mozgása és annak korlátozási lehetősége a környezetvédelem szempontjából. A Bíróság ezzel kapcsolatban elvi érveléssel ismét megállapította, hogy a környezet védelme olyan követelmény, amely korlátozhatja az áruk szabad mozgásának lehetőségét, amennyiben ez arányos a kívánt céllal. A Bizottság éppen az arányosságot nem látta bizonyítottnak. A dánok által bevezetett betéti-visszatérítési rendszer követelménye így megfelel a környezetvédelem követelményeinek, ha az a cél, hogy újrahasznosítási rendszer révén csökkenjen a hulladék mennyisége. Az sem ellentétes e követelménnyel, hogy elvárják a hatóság által jóváhagyott palackok alkalmazását. Az viszont már kevésbé indokolható, hogy a külföldi termelőnek nem adnak lehetőséget arra, hogy a viszszaújítási rendszert maga is megszervezze. Az ezen felül megjelenő mennyiségi korlátozás viszont már diszkriminatív jellegűnek tűnik.

⁶⁶ C-302/86, Bizottság kontra Dánia, 1988. szeptember 21, (1988) E.C.R. 4607 1 C.M.L.R. 619.

⁶⁷ Case 120/78, előzetes döntéshozatali eljárás, Rewe-Zentral AAG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. ügyben (‘Cassis de Dijon’) [1979] ECR 649.

Az ügy arányossággal kapcsolatos lényegi megállapítása tehát a következő volt:

„21. Mindazonáltal, a nem-szabályozott átaló edények visszavételének rendszere alkalmas a környezet védelmére, és ami az importot illeti, csak korlátozott mennyiségű italt érint, összevetve a Dániában fogyasztott ital mennyiségével, figyelemmel arra az importkorlátozó hatásra is, amelyet a visszaváltható edényzet követelménye előidéz. Ezen körülmények között az importőrök által behozott termékek mennyiségének korlátozása aránytalan az elérni kívánt céllal.”

Érdemes arra is kitérni, hogy az italos palackokra az ítélet idejében nem volt EK szabály. Ezért különösen fontos, hogy a Bíróság alapvetően nem kifogásolta ilyen tartalmú környezetvédelmi szabályok bevezetését. Sőt azt is aláhúzta, hogy a környezetvédelmi érdek alapvető érdek és az EK kötelezettsége annak védelme. Ugyanakkor a két érdek közötti egyensúly keresésében az áruk szabad mozgása annyiban maradhat meg, amennyiben annak korlátozására nem adhat okot a környezetvédelem lehető legmagasabb fokának célul tűzése. Tehát mindkét védett érdeknek engedni kell a másikkal szemben. Hozzá kell tennünk, hogy a környezetvédelem érdekei így is erősebben estek a latba. Ezt bizonyítja az is, hogy a Bíróság elfogadta a betéti-visszatérítési rendszer alkalmazásának szükségességét is.

Az arányosság elvének megértéséhez az eddig általánosan kialakult gyakorlat szerint három ellenőrzési módszer együttes alkalmazása alapján juthatunk közelebb:

- a) a kérdéses intézkedés megfelelően szolgálja-e a jogos célkitűzést;
- b) az intézkedésnek szükségesnek kell lennie, elsődleges figyelemmel arra, hogy nincs kevésbé korlátozó lépés a cél elérése érdekében;
- c) az intézkedés arányos és kiegyensúlyozott legyen olyan értelemben, hogy bármely sérelem vagy korlátozás, melyet az intézkedéssel okoztak, megfelelő egyensúlyban álljon az elért előnyökkel (mégpedig az közösség számára elért előnyökkel), anélkül, hogy bármilyen diszkriminációt megengedne.

Mindez egy jogesetbe sűrítve, az *Elsőfokú Bíróság olvasatában* így jelenik meg:⁶⁸

„223. Emlékeztetni kell arra, hogy az arányosság általános jogelve megköveteli, hogy a közösségi intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó rendelkezés által kitűzött, jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, azaz több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérendő célhoz képest.”

Az arányosság elvének szélesebb körű megközelítését találjuk egy olyan ügyben,⁶⁹ amelyben a fő kérdés, hogy Németország nem megfelelően teljesítette a hulladék-olajokra vonatkozó irányelv⁷⁰ azon elvárását, amely a regenerálásra, mint sajátos hasznosítási kérdésre helyezi a hangsúlyt. A regenerálással kapcsolatos követelmé-

⁶⁸ T-75/06. sz. ügy, Bayer CropScience AG és társai felperesek által az Európai Közösségek Bizottsága ellen indított eljárás, 2008. szeptember 9.

⁶⁹ C-102/97, Bizottság kontra Németország, 1999. szeptember 9.

⁷⁰ A Tanács 75/439. sz. irányelve, 1975. június 16, amelyet módosított a Tanács 87/101. sz. irányelve, 1986. december 22., a hulladékolajok ártalmatlanításáról.

nyek nem megfelelő átvétele, illetve teljesítésének hiányosságai vádjára a német fél technikai, gazdasági és szervezési korlátokra utalt, és ez a hivatkozás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen valójában megfosztaná az irányelvet eredeti értelmétől. Az érvelés egyik vonala ezzel összefüggésben az arányosság, mégpedig ezúttal az irányelv céljainak megvalósítása és a lehetőségek arányossága:

„42. A korlátokra hivatkozó rendelkezést úgy kell értelmezni, mint az arányosság elvének kifejeződését; vagyis, a tagállamok kötelezve vannak arra, hogy megfelelő és arányos intézkedéseket tegyenek annak a célnak megvalósítása érdekében, hogy elsőbbséget biztosítsanak a hulladékolajok regenerálás útján történő feldolgozásának, amely pozitív kötelezettség korlátja a módosított irányelv 3. cikk. (1) bekezdésében hivatkozott technikai, gazdasági és szervezési nehézség.”

Az arányosság elve kapcsán azonban nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy ez az elv is – párjához, a szubszidiaritáshoz hasonlóan – ugyanítt, mint uniós jogi alapelv került értelmezésre, de *az elv a jogi szabályozás, sőt a jogalkalmazás minden szintjén érvényesül*, akár a nemzetközi jogról, akár a belső jogról, vagy azon belül bármely helyi szabályozásról, illetve közigazgatási határozatról legyen is szó.

Fentebb már volt szó az emberi jogok és a szubszidiaritás összekapcsolásának lehetőségéről, amire az *Európai Unió Alapjogi Chartája* további adalékkal szolgál, méghozzá annak különösen preambuluma. Ennek szavaival:

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

Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megeremtve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.

[...]

E Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, *valamint a szubszidiaritás elvét*, újólal megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek. [...]

A Charta tehát *kifejezetten kiemeli a szubszidiaritás elvét az emberi jogok biztosításában*, figyelemmel az ezt követően a preambulumban adott részében felsorolt forrásokra és azok sokszínűségére. Valójában ez az utalás hangsúlyozza az emberi jogok védelme különböző szinteken megjelenő rendszereinek egyképpen értelmezhető fontosságát, és világossá teszi, hogy ezek között nincs hierarchia, hanem kölcsönös kiegészítés, ugyanazon célok érdekében, amelyekre a fenti hivatkozás első része utal.

Ha pedig a környezetvédelmi jogot tekinthetjük a szubszidiaritás első és egyebekben is kiemelt megnyilvánulásának, talán nem túlzás, ha a következőkben néhány gyakorlati példán és az abban található magyarázatokon keresztül, arra mutatunk rá,

hogya maga a jogalkotó milyen támpontokat ad a tekintetben, miért is működik „jobban” a közösségi szint, miért is szükséges a tagállami jogalkotások harmonizálása.

Az utóbbi évek egyik legnagyobb előkészítéssel megvalósult, illetve minden bizonnyal jelentős anyagi következményekkel járó, valójában koncepció-váltást jelentő szabálya ún. *REACH rendelet*,⁷¹ amelynek preambulumban egy általános és több sajátos utalást is találunk, ami az EU szabályozás indokoltságát hivatott igazolni:

„(130) Mivel a rendelet célját, nevezetesen az anyagokra vonatkozó szabályok megállapítását és a Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozását a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók, a Közösség intézkedéseket hozhat a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az abban a cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a rendelet nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.

(131) E rendelet figyelembe veszi azokat az alapvető jogokat és elveket, amelyeket különösen az Európai Unió (6) alapjogi chartája elismer. Különösen törekszik annak biztosítására, hogy a környezetvédelem és a fenntartható fejlődésnek a Charta 37. cikkében garantált elveit teljes mértékben betartsa [...]”

Ugyancsak a preambulumban, még a végső szubszidiaritási konklúzió előtt is utal egyes olyan indokokra, amelyek az uniós szabályozást mindenképpen szükségessé teszik:

„(15) Közösségi szinten szükséges biztosítani e rendelet technikai, tudományos és közigazgatási szempontjainak hatékony kezelését. E szerep betöltésére központi szervet kell létrehozni. A központi szerv erőforrásigényeire vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány megállapította, hogy – más lehetőségekkel szemben – egy független központi szerv hosszú távon számos előnyt nyújt. Ennek megfelelően létre kell hozni az Európai Vegyianyag-ügynökséget (a továbbiakban: az Ügynökség).

[...]

(69) Az emberi egészség – többek között az érintett emberi populációkra és esetleg bizonyos veszélyeztetett alpopulációkra tekintettel –, valamint a környezet megfelelően magas szintű védelmének biztosítása érdekében – az elővigyázatosság elvével összhangban – különös figyelmet kell fordítani a különösen veszélyes anyagokra. [...] A belső piac megfelelő működésére figyelemmel helyénvaló, hogy az engedélyező hatóság a Bizottság legyen.”

Ugyancsak hosszadalmas viták folytak arról, hogy mennyiben léphet a Közösség (ma már Unió) a felelősségi szabályok harmonizálásának útjára, amely egy kissé bizonytalan kártérítési felelősségi kiindulástól jutott a közigazgatási típusú felelősségig. Az Európai Közösségek Bizottsága megbízásából 1993 májusában készült

⁷¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

elsőként a *környezeti károk megtérítéséről* szóló összefoglaló jelentés.⁷² Az ún. Zöld Könyv áttekinti a környezeti károk megtérítésének lehetőségeit, bőségesen illusztrálva azt Közösségen belüli és kívüli példákkal egyaránt. Itt még ez áll:

„A polgári jogi felelősség olyan jogi és pénzügyi eszköz, melynek révén a keletkezett károk által okozott költségek megtérítésére lehet kötelezni azokat, akik a kár bekövetkezéséért felelősek [...] van azonban a polgári jogi felelősségnek egy olyan másodlagos funkciója is, mely a magatartási szabályok érvényesítésére és a jövőbeli károkozás megelőzésére irányul.”

A Zöld Könyvet 2000-ben Fehér Könyv követte, ez 2002-ben irányelv tervezetként alakult, de már egyre kevésbé a polgári jogi kárfelelősség irányában. Végezetül megszületett a hivatkozott irányelv,⁷³ amelyre nézve még az előkészületek során mondta egy szerző:⁷⁴ „[...] a javasolt módszer a magánjogi és közjogi elemek hibridje. Legjobban úgy jellemezhető, mint közjogi rezsim, kisebb magánjogi jellemzőkkel.”

Figyelemmel arra, hogy a *felelősség megjelenése a közösségi környezetjogi szabályozásban* ilyen harmonizálást célzó módon valóban újdonságnak számít, fokozott hangsúlyt kellett adni a megfelelő indokoltságnak. A preambulumból ezért egy általános megalapozó szabályt, illetve az ebből levezethető konkrét szubszidiaritási szempontot is felidézünk:

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

[...]

(3) Mivel ezen irányelv célkitűzése – azaz egy közös keretrendszer létrehozása a környezeti károk társadalmilag ésszerű költségszinten történő megelőzése és felszámolása céljából – nem valósítható meg kellőképpen az egyes tagállamok által, következképpen jobban megvalósítható közösségi szinten, tekintettel ezen irányelv alkalmazási körének mértékére, valamint olyan egyéb közösségi jogszabályokkal kapcsolatos vonatkozásaira, mint a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv [4], a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv

⁷² [COM (93)47 final].

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről.

⁷⁴ Lucas BERGKAMP: The Commission July 2001 Working Paper on Environmental Liability: Civil or Administrative Law to Prevent and Restore Environmental Harm. *Environmental Liability*, Vol. 9, 2001/5. 208.

[5], továbbá a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [6], a Közösség intézkedéseket fogadhat el a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvével összhangban. Az említett cikkben meghatározott arányosság elvével összhangban ez az irányelv nem lépheti túl az említett célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.”

6. Következtetések

Összességében persze igaz, hogy „A szubszidiaritás elve az európai integráció egyik legfontosabb alkotmányos alapelve. [...] *A szubszidiaritás nem csodaszer az integráció problémáinak megoldására.*”⁷⁵ és természetesen nem csodaszer semmilyen más társadalmi-intézményi probléma megoldására sem. Ez azonban nem jelenti azt, mintha jelentősége kisebbedne az idők során; sőt inkább azt kell mondanunk, hogy szükségképpen növekednie kell hatókörben és tartalomában is.

Amikor a fenntartható fejlődés és a szubszidiaritás kérdését kapcsoljuk össze, annak számos vetülete jelenhet meg, kezdve a legkisebb helyi közösségek jogainak védelmétől, egészen a globális problémákkal kapcsolatos fellépésig. Különösen jól példázza a *reziliens, adaptív gondolkodás iránti igény* a szubszidiaritás, tehát a megfelelő döntési szintek kialakításának fontosságát. Többen és többféleképpen próbálják a reziliencia lényegét meghatározni. Ezek között egy másik, lényegében az eddigieknek megfelelő vonulat az ötletadó szerzőktől,⁷⁶ immár a döntéshozatali rendszerek alakítására való újabb utalással: „Az olyan rendszereknél, amelyek valóban komplexek, szükség van arra, hogy megértsük a szervezés és újjászervezés eljárásait, beleértve az összeomlás esetét és azt, mi történik az összeomlást követően. [...]

A komplex adaptív rendszerek komplexitásának értékelésére szolgáló egyik koncepció a reziliencia. A rezilienciát úgy is meghatározhatjuk, mint a bomlásnak azon mértékét, amely ahhoz szükséges, hogy a rendszer a stabilitás egyik területéről egy másikba lépjen. [...] A rezilienciát arra használták, hogy megértsék, miként lehet javítani a management rendszereket, hogy csökkenjen az ökoszisztéma sérülékenysége.”

E tekintetben érdemes visszanyúlni egy régi, a környezetvédelem terén jól ismert szerzőhöz, és az ő érveléséhez – nem más, mint Schumacher⁷⁷ –, aki így összegezte gondolatait:

„A fenti megfontolások adják a hátteret ahhoz, hogy kísérletet tegyék a nagyméretű szervezetek elméletének megfogalmazásához. Ezt most olyan formában teszem, hogy felállítok öt alapelvet.

Az első alapelvet a *szubszidiaritás elvének* vagy a segédfunkciók elvének nevezik [...] A magasabb szintnek nem szabad magába olvasztania az

⁷⁵ HORSLEY (2011) 15.

⁷⁶ Elinor OSTROM – Marco A. JANSSEN: Chapter 13: Multi-level Governance and Resilience of Social-Ecological Systems. In: Max SPOOR (ed.): *Globalisation, Poverty and Conflict*. Kluwer Academic Publishers, 2004. 246–247.

⁷⁷ Ernst F. SCHUMACHER: *A kicsi szép*. Budapest, KJK, 1991. 250–259.

alacsonyabb szint szerepkörét [...] szükség van egy másik elv betartására is. Ezt az elvet a *védmezés elvének* fogjuk nevezni [...] ez az elv nagyon jól leírja a központi hatóságoknak az alsóbb alakulatokkal szembeni egyik legfontosabb kötelezettségét. A jó kormányzat mindig csak kivételesen avatkozik bele a dolgokba [...]

A harmadik elv *az azonosítás elve*. Valamennyi alsóbb egységnek rendelkeznie kell eredményszámlával és vagyonmérleggel [...]

Most pedig rátérek a negyedik alapelvre, amelyet az *ösztönzés elvének* lehetne nevezni. [...] Bármint legyen is, a nagy szervezetek egészsége rendkívüli módon függ attól, hogy e szervezetek mennyire képesek eleget tenni az ösztönzés elvének [...]

Ötödik és utolsó elvem a *középxaxióma elve* [...] (amiben a vállalkozói szellem is helyet kap – a Szerző megjegyzése) Valami köztes dologra volna szükség, egy középxaxiómára, olyan felsőbb rendelkezésre, amely mégsem egészen rendelkezés.”

Összegzésként most elégedjünk meg annyival, hogy *a reziliencia lényege tehát a válsághelyzetekhez való adaptáció, illetve a rugalmas reakció képessége*, amely számos elemet foglal magába, a rendszerszemlélet, az elővigyázatosság, a kockázatmanagement, az alkalmazkodás, a rugalmasság, az együttműködés, a társadalom bevonása, a szubszidiaritás, az integráció, a komplex eszközrendszer, és adaptivitás, adaptivitás, adaptivitás..., illetve új fogalmak, új elemek, mint a policentrikusság, ami ebben az összefüggésben változatosságot is jelent. Egyszerre ismerős fogalmak, amelyeknek legfőbb újdonsága, hogy ilyen csoportosításban és összefüggésben jelennek meg, és ezért tűnnek idegennek.

Amikor az eddigiekből a *szubszidiaritás alkalmazására, fontosságára nézve kívánunk következtetéseket levonni*, akkor a teljesség igénye nélkül említhetjük az alábbiakat, amelyeknek mindegyike további alapos elemzést igényel:

- A szubszidiaritás legmagasabb szinten megjelenő összefüggése a *természeti erőforrások feletti szuverenitás*, összekapcsolva az ezek felhasználásával kapcsolatos felelősséggel, amely jól tükrözi a döntéshozatal és felelősség kapcsán a szubszidiaritást, globális szinten, a nemzetállamok egymás közötti viszonyában, illetve a nemzetközi együttműködés terén.
- A szubszidiaritás tényleges szerepe sajátos módon értelmezendő *az emberiség közös öröksége* vonatkozásában, amely a fentiek alapján olyan területekkel, erőforrásokkal kapcsolatos, amelyek egyfajta globális kormányzás alatt állnak, állhatnak, és akár esetenként közös testületek létrehozása is belefér e körbe.
- *Az emberiséget közösen foglalkoztató problémák* ismét a megfelelő szint kijelölését, kiválasztását igénylik, hiszen ennek kapcsán ugyancsak szükség lehet a szuverenitás korlátozására. Ez is, a fentivel együtt a szubszidiaritás globális–regionális–nemzeti szintjeinek megvalósulási területe.
- *Az európai integráció* jelenti a szubszidiaritás mindenki számára nyilvánvalóan megjelenő vonulását, amely nem feltétlenül azonos a tagállamok jogai védelmével, sokkal inkább a megfelelő helyzetekben indokolt, megfelelő szintű válaszok kialakítását és ennek alátámasztását jelenti.

- Az *emberi jogok* ugyancsak összhangba hozandóak a szubszidiaritással, hiszen az emberi méltóság tisztelete kiemelkedő eleme az egész problémakörnek, a jogok és kötelezettségek egysége az egyén, a társadalom, és az állam számára egyképpen érvényesítendő. A fenntartható fejlődés kapcsán így akár az egyén jogait is számításba kell venni, noha a fejlődés vagy a környezet joga rendszerében nem ez a jellemző, de éppen ezért igényel fokozott figyelmet.
- A *társadalmi részvétel* révén is a szubszidiaritás megfelelő érvényesülését érhetjük el, hiszen annak minden szintje – globális, regionális, nemzeti, területi, helyi, egyedi – arra mutat, hogy a döntésekbe be kell vonni az állami szerveken kívül társadalmi szerveket is, illetve azok jogosultak az ellenőrzés, számonkérés, jogorvoslat eszközeinek igénybevételére. Az Egyház eredeti üzenete is ebből indult ki, a helyi és más szintű közösségek jogainak tiszteletéből.
- Az *adaptív és policentrikus döntéshozatal, tehát a reziliencia* e két összefüggő eleme azt sugallja, hogy a kisebb, illetve együttműködő szervezetek képesek rugalmasan reagálni, alkalmazkodni, a nagyobb szervezetek sokkal merevebbek és lassabban mozdulnak. Ez tehát egyik figyelmet érdemlő momentuma a centralizáció–decentralizáció közötti határvonal kialakításának, amely nem lehet mechanikus, és általános sem.
- Az előzőek egyik folyamánya az *önkormányzati vagy önszabályozó* döntések számára biztosítandó lehetőségek kialakítása. Számos részterület kapcsolható ide, akár a hatósági (közigazgatási) szerződés erősítése, akár a mediáció vagy annak variációi, stb.
- Az *együttműködés elvének* minden szinten történő érvényesülése ismét csak a szubszidiaritást segíti elő, illetve a másik oldalról, annak segítségével működhet, mert az a cél, hogy meg kell találni a megfelelő együttműködő szinteket és módozatokat.

