

Ewa Popławska

A SZUVERENITÁS PROBLÉMÁI LENGYELORSZÁGBAN

Az írás címe, amelyet a lengyel-olasz konferencia szervezői ajánlottak, mintha tényként kezelné azt, hogy léteznek ilyen problémák. Tehát feltehetjük a kérdést, hogy ezek sajátosan lengyel problémák-e, vagy a mai államok közös problémái. Ha pedig az utóbbi az igaz, akkor minden állam számára ugyanolyan súlyúak, vagy csak egy olyan, meghatározott csoportjuk számára fontosak, amely a környezetétől eltérő, különleges helyet foglal el a nemzetközi politikai szintén?

•••••

1. RÉSZ

Nincs ténszerű vagy jogi alapunk arra, hogy igennel feleljünk az első kérdésre. Bár ha figyeljük a politikai diskurzust országunkban, azt láthatjuk, sokan különösen érzékenyek az olyan tünetekre, amelyek arra az inkább vélt, mint valós jelenségre utalnak, miszerint elvész az állam önállósága a nemzetközi politikai életben, vagy a nemzetközi jog más alanyaival nem egyenrangú félként kezelik országunkat. Ezeknek az aggályoknak kétféle forrásuk van. Ilyenek az elmúlt évszázadokban szerzett történelmi tapasztalatok, amikor többször is megfosztották Lengyelországot az önállóságától, vagy formálisan is megszűnt az államisága (felosztották az országot), vagy idegen állam politikai uralma alá került, miközben megőrizte különálló struktúráit (ez történt a háború utáni időszakban, 1989-ig).

A másik ok összefügg azzal, hogy a Lengyel Köztársaság részt vesz az európai integráció folyamatában, amire a 2004. május 1-jével életbe lépett uniós tagság tette föl a koronát. Jellemző erre a folyamatra, különösen a legutóbbi időkben, hogy keresik a szervezet és a tagállamok viszonyának olyan új formáját, amilyenre korábban nyilvánvalóan nem volt példa. Ugyanakkor az Európai Unió belüli kapcsolatok fokozatosan fejlődnek. E fejlődés eredményét nem határozták meg előre, a gazdasági világválság társadalmi utóhatásai következtében viszont politikai nyomás alá kerültek. Sokan a gazdasági helyzet romlása miatt tekintenek szkeptikusan az európai struktúrákra, ezért követelik, hogy állítsák helyre a nemzetállam jelentőségét, a nemzeti érdeket tartsák elsődlegesnek. Ezt a tendenciát fejezi ki jogi szinten az

uniós tagállamok alkotmánybíróságainak ítélkezésében kialakult konstrukció, az „alkotmányos identitás” mint átléphetetlen minimum, a nemzeti szuverenitás legbelső magja, amelyről nem mondhat le az állam, átadva elsődleges kompetenciáját az újabb jogi aktusok értelmében az uniós intézményeknek.¹

A szuverenitás felfogásának hazai és uniós szintje – amely más, mint Friedrich Hegel klasszikus felfogása – ráakódik a nemzetközi jog alkotmányosítására kidolgozott új koncepcióra, amely arra készíti a globalizáció korában, hogy másképp fogjuk fel az államközi kapcsolatokat, ne csak konszenzuális formában, és kiemeli a *ius cogens* univerzális, sérthetetlen normáit, amelyek meghatározzák az egész emberi társadalom számára közös axiológiai kereteket. A fentebb vázolt problémák viszonyítási pontok e fejtegetések számára, amelyeknek a témája a lengyel szuverenitás értelmezése és különböző szinteken való megvalósítása.

2. RÉSZ

A szuverenitás két aspektusa különböztethető meg az alkotmányos doktrínában: a külső nemzetközi kapcsolatrendszerbe helyezett állam státusát érinti (függetlenség, más államoknak való alárendeltség), a belső pedig azzal függ össze, hogyan határozzuk meg a szuverén alanyt, annak fennhatósági körét és a hatalomgyakorlás módját (hatalmában áll-e dönteni minden ügyben az államon belül).²

A tárgyalt kontextusban különösen a külső aspektus látszik *a priori* érdekesnek, bár egyre erőteljesebben merül fel az uniós tevékenység erősebb legitimálásának igénye. Ez pedig az európai szuverenitás definiálására való törekvésről tanúskodik, előírva garantálva számára hatalomgyakorlás demokratikus eljárásait (az Európai Unióról szóló II. szerződés például ezt a címet kapta a lisszaboni szerződésben: *Határozatok a demokratikus alapelvekről*). Azokat a jellemzőket, amelyeket a szuverén hatalomnak tulajdonít az elmélet, jelentősen korlátozzák a mai körülmények között. Valójában továbbra is elsődleges marad a szuverén hatalom (nem vezetik vissza semmiféle más hatalomra az államon kívül vagy belül), hosszú távon fennmarad (az államhatalomra nem vonatkozik semmiféle időbeli korlát, folyamatos és aktív). Ugyanakkor erőteljesen átalakulnak a hagyományosan a szuverén hatalomnak tulajdonított jellemzők, mint az önkényuralom (bármiféle küldő hatalomtól való függetlenség, önállóság jogi szinten), a teljhatalom (független bármiféle külső tényezőktől, és önállóan szabályozza a belső viszonyokat) és a korlátlanosság (a szuverén hatalom független bármiféle törvénytől a belső viszonyaiban, még akkor is, ha ezt ő maga hozta).³ Ez a nemzetközi

1 Vö. többek között Krzysztof Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, 4. 9–21. o.

2 Krzysztof Wojtyczek elvlasztja a Lengyel Köztársaság államiságának elvét a szuverenitás elvétől, amelyet öszszeköt a lengyel közhatalom Lengyelország területén kizárólagos kompetenciájával, e probléma kontextusába helyez; ezen a közhatalmi szervek kizárólagos döntési joga értendő. Külön tárgyalja a nemzeti szuverenitás elvét, amely a fennhatóság alanyát és megvalósulási formáit érinti. Uő, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Krakko 2007.

3 Bogusław Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Varsó 1999, 206–208. o.; Ludwik Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Varsó 1958, 123. o.

zi társadalmat irányító mai szabályokból következnek. Vagyis abból, hogy mindenütt kötelező érvényű alapelvnek ismerik el a civilizált nemzetek jogait s mindenekelőtt az emberi jogok sztenderdjait. Ennek következtében alakult ki az a gyakorlat, elsősorban Európában, hogy ellenőrzik, betartják-e ezeket a nemzetközi bírósági fórumok, illetve megengedik-e a külső beavatkozást, amennyiben ezek a jogok súlyosan sérülnek.⁴

A klasszikus alkotmányjoghoz képest, a nemzetközit is beleértve, új minőséget képeznek azok az alanyok, amelyek nem államok, de egyénekre vonatkozó törvényeket hoznak, és jogi vitákat döntenek el a részvételükkel.⁵ A több központú jogrendszer jelensége főként korunk olyan teoretikusai számára kihívás, akik a jog e két területén aktívak.⁶ Sok törvényhozó központ van, ez összhangban áll a jogelméleti megközelítésben tapasztalható hangsúlyeltolódásokkal. A hazai és a nemzetközi jog dualizmusát hirdető tézis történelemmé válik. Ugyanakkor háttérbe szorul a jog kelsen-i pozitivistája és formalistája felfogása, és előtérbe kerül az anyagi aspektusa, ahogy azt Ronald Dworkin és Robert Alexy, korábban pedig Gustav Radbruch hangoztatta, akik az értékekre mint a jog legfőbb céljára és a jogalkalmazás viszonyítási pontjára összpontosítottak.⁷ A mai alkotmányjog kevesebbet foglalalkozik a hatalomgyakorlás mechanizmusával és a kormányzó erő demokratikus legitimálásával, ehelyett azt a tézist emeli ki, hogy az alkotmány mindenekelőtt az egyén védelmét szolgálja, óvja a szabadságát és a jogait.⁸

A nemzetközi és az alkotmányjog, bár eredendően oly különböző ágazatok voltak, nemcsak hogy együtt tudnak élni, kölcsönösen átjárva egymást, hanem szervesen összetartoznak, pontosan az axiológiai egybeesésük miatt. Illetve a különböző központokban képezett

- 4 Vö. többek között Wen-Chen Chang, Jiunn-Rong Yeh, *Internationalization of Constitutional Law* [in:] Michel Rosenfeld, András Sajó (szerk.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, 1166. o. Egyre bátrabban beszélnek még az egész világra kiterjedő alkotmányosságról is, melynek létrejöttét már 1997-ben előlegezte Bruce Ackerman. *The Rise of World Constitutionalism* című cikkében ("Virginia Law Review" 1997, 83. 771. o.). De itt képtelenség említés nélkül hagyni a "nemzetközi alkotmányjog" sokkal korábbi bevezetését: B. Mirkin-Guetzévitch, *Droit constitutionnel international*, Recueil Sirey, Párizs 1933.
- 5 Andrzej Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne* [in:] Maria Kruk (szerk.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Varsó 1997, 8–11. o.
- 6 Ewa Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, 4. 3–10. o.; Uő, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna [in:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Zakamycze 2005. 1127–1145. o. Vö. még Wiesław Lang vitacikkével, melyben Ewa Łętowska előbbi cikkét tárgyalja, „Państwo i Prawo” 2005, 7. 95–99. o.; Andrzej Bisztyga, *Konstytucyjne aspekty multicentryczności systemu prawa* [in:] Daniela Lengyelova (szerk.), *Pluralizmus moci a práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25.–27. marca 2009 v Tatranskej Štrbe*, Pozsony 2009. 32–49. o.
- 7 Ronald Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Varsó 1998. 58–60 o.; Robert Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Varsó 2010. 116–122. o.; Roman Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Varsó 2011. 182–183. o. Vö. még Marzena Kordela, *Kategoria norm, zasad i wartości prawych w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, 5.
- 8 Sadri Monney Mouandjo, *Universalisme démocratique et autonomie constitutionnelle à l'épreuve des mutations politiques contemporaines*, referátum, elhangzott a Velencei Bizottság támogatásával rendezett, *Processus constitutionnels et processus démocratiques. Les expériences et les perspectives* című konferencián (Marrákes, 2012. március 29–30.), 6. o.

normák harmonikusan létezhetnek együtt egyetlen jogrendszer keretein belül, amennyiben létrejön ez az axiológiai összhang, amint azt külön kiemelte az alkotmánybíróság a csatlakozási egyezmény ügyében, folytatva axiológiai kérdésekben az európai alkotmánybíróságok ítélkezési hagyományait.⁹ Még messzebb ment a cseh alkotmánybíróság, amely a lisszaboni szerződés alkotmányosságát érintő második ítéletében – mint a bíróságok többsége és ő maga is a korábbi ítéletében – nem fogadta el kiindulópontnak az integrációs mechanizmusoknak „ellenálló” alkotmányos identitás konstrukcióját, hanem arra az álláspontra jutott, hogy nem kell feltétlenül, bármi áron egyértelműen eldönteni a *Kompetenz-Kompetenz*¹⁰ kérdését. Mert nem az a lényeg, hogy határozatban mondják ki, melyik szint magasabb, ha ez a hierarchia nem felel meg a valós helyzetnek, amelyben az európai jog vetélkedik a hazai joggal és *vice versa*.¹¹ A bíróság ezzel a több központú jogrendszer lényegét fejezte ki. Képtelenség lenne nem egyetérteni abban Tomasz Tadeusz Koncewiczsel, hogy a részek és az egész viszonyának racionalizálásában a szubszidiaritás elve, valamint a kölcsönös elismerés és tisztelet lehet a megoldás, emellett létre kell hozni a fékek és ellensúlyok mechanizmusát, egyensúlyt kell teremteni a hazai és a nemzetek feletti rend között az európai közösség keretein belül (szándékosan írtam kisbetűvel), amely azzal a céllal tevékenykedik, hogy jobban teljesítse az állampolgárok elvárásait, tiszteletben tartva a jogaikat, valamint egészítse ki az államot, a védelem új szintjét létrehozva, összhangban a szubszidiaritás fentebb említett elvével. Ezek az Európai Unióra vonatkozó megjegyzések – *toutes proportions gardées* – a tágabb értelemben vett nemzetközi társadalomra is érvényesek, mert azt felfoghatjuk olyan közösségként, amely arra hivatott, hogy korigálja a szuverén államok visszaéléseit. Miközben ezek az államok rendelkeznek olyan mechanizmusokkal, amelyek megvédik őket a nemzetek feletti és nemzetközi hatalomkoncentrációtól, itt mindenekelőtt a „hazai alkotmányosságra” gondolok, beleértve „az alkotmány logikáját és mindazt, ami a hagyományban főlhalmozódott”.¹²

3. RÉSZ

A szuverén hatalom alanya a demokratikus államokban a nemzet (időnként népnek nevezik az alkotmányokban). Alapelv, hogy szuverén jogait képviselőin (a képviseleti demokrácia intézményein) keresztül vagy közvetlenül gyakorolja (lásd a közvetlen demokrácia formáit,

- 9 „A Lengyelországban érvényes jogrendszer sok összetevőből álló struktúrájára vonatkozó tézis általános jelleget. (...) A lengyel jogrend alkotmányos létrehozója az egységes jogrendszer talaján áll, függetlenül attól, hogy az e rendszert alkotó jogi aktusok hazai törvényhozási tevékenység eredményeképpen jöttek létre, vagy különböző területekre kiterjedő, különböző jellegű, a jogforrások alkotmányos katalógusára épülő nemzetközi szabályozásokban írták elő ezeket. (...) A Lengyel Köztársaság alkotmánya és a közösségi jog a demokratikus jogállam természetét, valamint az alapjogok tartalmát és katalógusát meghatározó közös értékek ugyanezen együttesére épül.” Az alkotmánybíróság 2005. május 11- i ítéletének indoklásából, TK 18/04-es jelzet alatt.
- 10 Mattias Wendel, *Lisbon Before the Courts : Comparative Perspectives*, „European Constitutional Law Review” 2011, 7. 101–110. o.
- 11 A Cseh Köztársaság alkotmánybíróságának 2009. szeptember 29-i ítélete, 139. szakasz.
- 12 Tomasz Tadeusz Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego* (II. rész), „Przegląd Sejmowy” 2012, 3. 134. o. Hasonló szellemben ír erről Ingolf Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, „European Law Review” 2002, 27. 525–526. o.

többek között a népszavazást és a népi kezdeményezést). Más kérdés, hogy mennyire tökéletes a nemzet reprezentációja a közvetett demokrácia procedúráiban. Bár tökéletesen tisztában vagyunk a hiányosságaival, az alkotmányelméletben be kell érünk a jogi képviselő fikatív konstrukciójával, amellyel feltehetőleg összhangban tevékenykedik a szuverenitás kollektív alanya, a választókon keresztül. Az általuk választott képviselőknek felhatalmazást adnak arra, hogy az ő akaratukat képviseljék. A képviselők akarata a képviselői szervben fejeződik ki, ezt aztán a nemzetnek tulajdonítják.¹³ A modern európai államokban jogi szempontból alkotmányos szabályozások garantálják intézményesen a demokratikus rendszert és az egyén státusát az államhatalmi szervekkel kialakított viszonyában, nemzetközileg elismert kritériumok szerint. Ezek megtalálhatók az Európa Tanács statútumában, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelmét kimondó európai egyezményben, majd ezt újólag megfogalmazták az Európai Unióban, az úgynevezett „koppenhágai kritériumokban”. A realitások – többek között a minden szintű választásokon való alacsony részvétel – arra mutatnak, hogy a képviselői mechanizmus nem megfelelően működik. Ezt annak tudhatjuk be, hogy a politikai játszmában részt vevő csoportok nem reprezentatívak, aminek következtében a választásra jogosultak jelentős része kétkelkedik abban, hogy a választás aktusának van „áttétele” az állami politika menetére.¹⁴ Ezt a kérdést meghagyom a politológiai és a szociológiai elemzőknek, mert ez a probléma jogi módszerrel nem vizsgálható.

A hatalom megosztására és kiegyensúlyozására épülő alkotmányos rendszerekben, különösen a parlamentáris kabinetkormányzás rendszerében a törvényhozó szervek annyiban őrzik meg természetes funkcionális fölényüket, hogy mind a végrehajtó, mind a törvényhozó hatalom szervei a törvényhozás által elfogadott törvényeket hajtják végre.¹⁵ Ezt a viszonyt nem változtatják meg a parlamentarizmus racionalizálásának különböző formái; ilyen a kormány feletti törvényhozása vagy a köztársasági elnök (kancellár) intézményes megerősítése. A szuverén nemzet által választott szerveknek megfelelő helyet kell elfoglalniuk a rendszerben, ez garantálja az állam demokratikus jellegét. De e helyütt nem lehet nem említeni a német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélezésében kifejeződő álláspontot. A bíróság megvizsgálta a választási küszöb alkotmányosságát, és ugyanolyan fontosnak nyilvánította azt, hogy biztosítsa a kormányok stabilitását és működőképességét, ezért hajlott arra a megoldásra, hogy a hatékonyságuk alapján legitimálja őket (ez az úgynevezett *output legitimacy*).

4. RÉSZ

A szuverén választás alapján létrejött törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyát sajátosan alakítja az, hogy hazai intézmények is részt vesznek az Európai Unió döntési folyamatá-

ban. Az unió törvényhozó szerve az Európai Unió Tanácsa, amely a tagállamok kormányait képviselő személyekből áll; a legjelentősebb politikai intézménye az Európai Tanács, ez pedig állam- és kormányfőkből áll. Az országos parlamentek marginális szerepet játszanak az európai törvényhozó folyamatban, a lisszaboni szerződésbe foglalt változások ellenére. Ezek a procedúrák nem kompenzálják a „deparlamentarizálódó” törvényhozás jelenségeit. Az unió a polgárait nézve kötelező törvényeket hoz, az érvényességi körük (az európai jogi szabályozás alá eső terület) mintegy 75 százalékban felel meg annak, amit hagyományosan az országos jog szabályoz (másként fogalmazva, a nemzeti parlamentek elvesztik a törvényi szabályozásuk alá eső terület hozzávetőlegesen 75 százalékát).¹⁶

Az különösen fontos, hogy az európai szintű törvényhozó procedúrában megfelelő helyet foglaljon el az olyan képviselői szerv, mint az Európai Parlament. Bár az európai integráció előrehaladásával fokozatosan bővülnek az Európai Parlament kompetenciái, a jogalkotásban játszott szerepe nem mérhető az országos parlamentekéhez. Míg az utóbbiak a nemzetek hagyományos, mindenütt elfogadott és autentikus képviselői, az Európai Parlament meglehetősen illuzórikus és legjobb esetben is *in statu nascendi* lévő európai nemzet képviselői szerve. Az európai állampolgárság jogi konstrukciója, amelyet az Európai Unióról szóló szerződésben vezettek be, alapot ad arra, hogy politikai nemzetről, a közös jogokon és kötelességeken alapuló *démoszról* beszéljünk. Valójában a szerződésben garantált képviselői mechanizmus nem tölti be a szerepét a rendszerben, ha az európai nemzethez való formális tartozás nem jár együtt azonosulással. A hazai pártok európai parlamenti frakcióihoz való tartozás pedig csak kismértékben alapul a programok hasonlóságán, egyértelműen fontosabb szerepet játszottak a politikai számítások. Bár aktívan propagálják az unióval való azonosulást és az új uniós patriotizmust, a polgárai mindenekelőtt a nemzetállamokkal azonosulnak, így az európai parlamenti választásokon alacsony a részvétel, bár az Európai Unióról szóló szerződés „törvényhozó és költségvetési funkciót” bíz rá (ezt az Európai Unió Tanácsával együtt látja el), ehhez járul még „a politikai ellenőrzés és a konzultáció” (14. cikk 1. szakasz). Nemcsak hogy továbbra sem tölt be elég jelentős szerepet e patriotizmus az unió intézményes építményében, hanem mint az uniós tevékenységek demokratikus legitimációjának hordozója sem kielégítő, nem tudja pótolni a klasszikus demokratikus legitimációt.¹⁷ Nem változtatja meg jelentősen az Európai Parlament helyét a rendszerben sem a közös döntések állandóan tágított köre, sem az, hogy joga van elfogadni az Európai Bizottság összetételét, vagy bizalmatlansági indítványt nyújthat be ellene. Mert továbbra sem az Európai Parlament az európai integráció fő aktora, bár a lisszaboni szerződés tartósítja uniós törvényhozói státusát (az Európai Unió Tanácsával együtt). Egyelőre megmarad – még az ezt „alkotmányosító” uniós reformtervezetek fényében is – főként eszköznek, legitimálja azokat a

13 Georg Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, Berlin – Lipcse 1929. 20–41. o.

14 Bővebben: Ewa Popławska, *Subsidiaritát und Souveränität* [in:] Ignace Bertin, Thomas Eggensperger, Ulrich Engel (szerk.), *Gemeinwohl im Konflikt der Interessen. Gesellschaftspolitische, sozioethische und philosophisch-theologische Recherchen zu Europa = Le bien commun dans le conflit des intérêts. Recherches sociopolitiques, socio-éthiques et philosophico-théologiques sur l'Europe*, Lit Verlag, Münster 2005. 7–9. o.

15 Az elnöki kormányzási rendszerekben, amelyek szintén a hatalommegosztás elvére épülnek, de a kompetenciák szétválasztását, nem pedig egyensúlyát hangsúlyozzák, ez a jelenség sokkal kisebb mértékben lép fel.

16 Jan Barcz, *Struktura przysięgo traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi* [in:] Ewa Popławska (szerk.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Varsó 2000. 314. o.

17 Francisco Javier Matia Portilla, *Parlamentos nacionales y Derecho derivado*, Madrid 1999. 59–71. o.

döntéseket, amelyeket a tagállamok végrehajtó hatalma hozott az uniós adminisztráció igen komoly részvétele mellett.¹⁸

Mint a fentiekből láthatjuk, az Európai Unió javára való kompetenciaátruházás igen komoly hatással van a tagállamok szuverén jogaira. Ezt az Európai Unió jogi önmeghatározásának három eleme határozza meg (az Európai Közösségek Bíróságának döntése értelmében), amely kifejezésre jut pozitív jogában, és elfogadják a tagállamok:

1. az Európai Unió önálló európai közhatalmat képez, amelynek autonóm jogrendje van;
2. az európai uniós jog – mind az elsődleges szerződéses, mind a származtatott – az uniós intézmények által létrehozott jog, amennyiben közvetlenül alkalmazható, úgynevezett első-séget élvez a tagállamok alkalmazásában, másként fogalmazva: a tagállamoknak a normák ütközése esetén kötelező biztosítaniuk a hatékonyságát a saját belső szférájukban, tekintet nélkül a hazai jogra, az alkotmányjogot is beleértve;
3. csak az Európai Bíróságnak van joga nyilatkozni a közösségi jog kötelező érvényéről és alkalmazásáról – a tagállamok belső szférájában is.¹⁹

Tehát feltehetjük azt a kérdést, hogy összhangban áll-e az uniós tagság az állami s ezzel egyidejűleg a nemzeti szuverenitás elvével, ha a tagállamban élő nemzetnek már nincs monopóliuma arra, hogy az adott államban érvényes törvényeket hozzon. Mint az Európai Közösségek Bírósága megfogalmazta a Costa kontra Enel ügyben hozott ítéletében 1964-ben: „Ha a tagállamok meghatározatlan időre hozták létre a közösséget, saját intézményeket, jogi személyiséget és jogképességet adtak neki, emellett képviselteti magát nemzetközi szinten, s mindenekelőtt valós jogosultságokat kapott, annak következtében, hogy az egyes államok korlátozták kompetenciájukat a közösség javára, vagy átengedtek bizonyos jogosultságokat, akkor ezzel korlátozták szuverén jogaikat, bár csak bizonyos területeken, olyan normarendszert teremtve így, amely a polgáraikat és őket magukat is kötelezi.”

Több oldalról kell vizsgálni ezt a kérdést. Először is, a mai világban annyi probléma jelent meg, hogy a megoldásuk meghaladja az egyes államok lehetőségeit. Ezért egyre szorosabban válik a nemzetközi együttműködés, erősödik az államok kölcsönös függősége, így eltávolodunk a szuverenitás klasszikus felfogásától. Már nem abszolút kategóriákban értelmezzük mint legfelsőbb, semmitől sem korlátozott államhatalmat.²⁰ Másodszor, van olyan nézet az európai jogrendben, amely szerint az uniós csatlakozás aktusában az államok nem adják át

végleg szuverén jogaikat, hanem csak a végrehajtást engedik át az uniónak, mindenekelőtt az Európai Közösségeknek, és kollektíven hajtják végre a törvényeket. Harmadszor, igen fontos, hogy a kompetenciaátruházás visszafordíthatatlan-e, másként fogalmazva, le lehet-e mondani az uniós tagságról, ha az állam jogai váratlanul túlságosan megfogyatkoznának a csatlakozás pillanatában. Az Európai Közösségek és az uniós alapszerződés nem tartalmaztak egyértelmű útmutatásokat ebben a kérdésben, a lisszaboni szerződés viszont megoldotta ezt a problémát. Az egyezmény értelmében az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke szabályozza az unióból való kilépés procedúráját. De ha reálisan nézzük, az uniós tagállamok közötti kapcsolatok hálója kétségessé teszi azt a lehetőséget, hogy állami döntéssel megszüntethető a tagság, hisz ebben az esetben országos szinten kellene újjáépíteni az államigazgatás számos olyan elemét, amelyet átvett az uniós.

E helyütt kell szólni a tagállami parlamentek kompetenciáiról, amelyek e szerződés 12. cikkének B pontja szerint „tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez [...], a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározott eljárással összhangban figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását”. A lisszaboni szerződés bizonyos határozatai felértékelik az országos szintet, bővítve az országos parlamentek szerepkörét, ezek egy része a korábban, az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben megfogalmazott előírások kifejtése, amelyeknek értelmében előzetes kontrollnak kell alávetni az EU törvénytervezeteit a tekintetben, hogy összhangban állnak-e a szubszidiaritás elvével. Az elvre vonatkozó előírásokat, amelyeket a 12. cikkben fogalmaznak meg, az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben fejtik ki, amelyben a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazását szabályozzák. Fenntartva az úgynevezett korai figyelmeztető rendszert – amely minden parlamentet vagy parlamenti kamarát feljogosít arra, hogy eljuttassa megalapozott véleményét az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság elnökének, felsorolva az okokat, amelyek miatt úgy gondolja, hogy a benyújtott törvénytervezet nem áll összhangban a szubszidiaritás elvével –, a lisszaboni szerződés hatról nyolc hétre hosszabbította azt az időszakot, amíg az országos parlament megvizsgálhatja ezt a tervezetet (attól kezdve, hogy hozzáférhetővé tették az uniós hivatalos nyelvein). Így érvényben maradt az a követelmény, amelyet már az alkotmányról szóló szerződésben is megfogalmaztak: amennyiben a nemzeti parlamentnek járó szavazatok legalább egyharmadával támogatják azt a megalapozott véleményt, hogy a tervezet nem áll összhangban a szubszidiaritás elvével (az egykamarás parlamentnek kettő, a kétkamarás parlamentek kamaráinak pedig egy-egy szavazatuk van), akkor a szerzőjének (ez az uniós intézményei – Európai Parlament és Bizottság, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Fejlesztési Bank, az Európai Központi Bank és az Európai Közösségek Bírósága – mellett államok csoportja is lehet) ismét át kell néznie tervezetet. De ha a törvényhozók tervezetei a szabadság, a biztonság és az igazságszolgáltatás területével kapcsolatosak, akkor a szavazatok negyede is elég. Újabb elemzés után a tervezet szerzője dönthet arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja az indítványt, e döntését pedig feltétlenül indokolnia kell. Tehát ebben az eljárásban nem garantálják azt, hogy eredménnyel jár az országos parlamentek által benyújtott tiltakozás, és biztosan megakadályozzák azt, hogy bevezessék az uniós jogrendbe a szubszidiaritás elvét sértő jogi

18 Gérard Laprat még az Európai Unióról szóló szerződés elfogadása előtt megfogalmazta azt a rendszertani-
lag mindmáig helytálló észrevételt, hogy az Unióban fellép a „kettős demokratikus deficit” jelensége: egyrészt
a nemzeti parlamentek elvesztik törvényhozói jogosultságaikat az országok kormányaival szemben; másrészt
pedig az Európai Parlament kompetenciái nem kompenzálják ezeket a veszteségeket. Aktualisak maradnak az
általuk követelt kétoldalú mechanizmusok, amelyek ellensúlyozzák a demokratikus deficitet azzal, hogy bekap-
csolják a parlamenteket országos szinten az európai normák megalkotási folyamatába, valamint az az igény,
hogy intézményesítsék az Európai Parlamenttel folytatott együttműködésüket. Gérard Laprat, *Réforme des trai-
tés: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communau-
taire*, « Revue du Marché commun » 1991. Octobre. 710–714, 720–721 o.

19 Jan Barcz, *Suverenność w procesach integracyjnych* [in:] Władysław Czapliński, Irena Lipowicz, Tadeusz
Skoczny, Mirosław Wyrzykowski (szerk.), *Suverenność i integracja europejska*, Warszawa 1999. 35. o.

20 Krzysztof Wójtowicz, *Suverenność w procesie integracji europejskiej* [in:] Waldemar J. Wołpiuk, *Spór o
suverenność*, Varsó 2001. 157. o.

aktust. Az a követelmény viszont, hogy az országos parlamentek véleményét nemcsak a tervezet szerzőjének kell továbbítani, hanem a törvényhozás folyamatában részt vevő más szervezeteknek is, lehetővé teszi számukra azt, hogy megismerjék a parlamentek érveit, esetleg a későbbiekben figyelembe is vegyék ezeket. A szubszidiaritás uniós elvének kell megakadályoznia azt, hogy az unió olyan tevékenységbe kezdjen – többek között a törvényhozás terén –, amely túllépne az általa célként kitűzött, feltétlenül szükséges minimumon az ütköző kompetenciák szféráiban (az Európai Unióról szóló szerződés, 5. cikk 3. szakasz). Az országos parlamentek óva intenek attól a „korai figyelmeztetés rendszerében”, hogy túlzottan és indokolatlanul beavatkozhassanak a hatáskörükbe, ez pedig szoros kapcsolatban áll a szuverenitás mindkét definíciójával, a külsővel és a belsővel is. Ugyanis az állami szuverenitást képviselő országos szervek feladata lett az állam önállóságának őrzése (bár illuzórikus hatékonysággal), abban az értelemben, hogy az állam külső alanyoktól független azokban a kérdésekben, amelyek kívül esnek az államra nézve kötelező érvényű nemzetközi szerződésben egyértelműen szabályozott területen.²¹

5. RÉSZ

Nehéz lenne tagadni, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás radikális lépés a szuverén nemzetállamok számára, mert a hatalmi kompetenciájuk komoly változáson esik át. Az ilyen aktushoz meg kell szerezni a nemzet hozzájárulását, össznemzeti népszavazás vagy más különleges eljárás keretében kell beleegyeznie abba, hogy a parlament ratifikálja a csatlakozási szerződést. Ehhez jogi alapot kell találni az alkotmányban, a hazai jogforrások hierarchiájában legelőkelőbb helyet elfoglaló okiratban. Sok tagállamban tartottak népszavazást az Európai Unióról szóló szerződés ratifikálása előtt, mert az egyezmény jelentős mértékben kiszélesítette és elmélyítette az integrációs folyamatot (többek között Franciaországban, Dániában). Az unióba való belépést is az állampolgárok beleegyezésétől tették függővé egyes államokban, amelyek jelelték magukat az előző bővítési hullámban. A norvégok az 1994. decemberi népszavazáson fejezték ki negatív álláspontjukat, ez le is zárta az ország előtt az unióba vezető utat.

Az 1997. április 2-i lengyel alkotmány előírásaiban számolnak azzal a lehetőséggel, hogy a Lengyel Köztársaság esetleg beléphet az Európai Unióba. Ez a szabályozás meghatározta ennek feltételeit és módját, valamint azt is, hogy milyen következményei lesznek a hazai jogrendre nézve. A 90. cikkben kimondták, hogy „a Lengyel Köztársaság nemzetközi egyezmény alapján bizonyos területeken átadhatja nemzetközi szervezetnek vagy szervnek az államhatalmi szervek kompetenciáit”. Az alkotmány nem határozza meg egyértelműen azt, hogy ezeket a kompetenciákat az Európai Uniónak vagy az Európai Közösségeknek kellene átadni, de világos, hogy ennek a nemzetközi szervezetnek vagy nemzetközi szervnek lényegét tekintve integrációs jellegűnek kell lennie.²² Azt sem írja elő, hogy az államhatalmi szer-

21 Vö. Ewa Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, 5. 167–184. o.

22 Vö. Kazimierz Działocha, Art. 90 [in:] Lech Garlicki (szerk.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, 1. köt. Varsó 1999. 5. o.

vek mely kompetenciáit lehet átruházni. Egyáltalán nem definiálja „a szuverenitás legfelső lényegét”, csak később vezeti le az alkotmány más normáiból az alkotmánybíróság, más európai bíróságok ítélkezéséből vett minták alapján (lásd a folytatást). *A priori* az a lényeg, hogy ez nem terjedhet ki minden kompetenciára.

Az 1997-es alkotmány nemcsak azt a döntést alapozta meg, hogy a köztársaság csatlakozhasson az unióhoz, hanem az ilyen döntéshez szükséges demokratikus legitimitáció sajátos követelményeit is meghatározta (90. cikk 2–4. szakasz). Miközben az alkotmány 89. cikk 1. szakasz 3. pontjának értelmében nemzetközi szerződés ratifikálása – amennyiben „a Lengyel Köztársaság nemzetközi szervezetben való tagságát” érinti – „törvényben megfogalmazott előzetes hozzájárulást” igényel, ha az ilyen egyezmény alapján a Lengyel Köztársaság „nemzetközi szervezetre vagy szervre ruhazza át bizonyos ügyekben az államhatalmi szervek kompetenciáit”. Az alkotmány pontosan meghatározza, miképpen lehet beleegyezést adni az ilyen jellegű nemzetközi egyezmény ratifikálásához. Pontosán ez vonatkozik a csatlakozási szerződésre is. Ilyen esetben – összhangban az alkotmány 90. cikkének 2. szakaszával – a ratifikálásra adott engedélyt tartalmazó törvényt kétharmados többséggel kell elfogadnia a szejmnek és a szenátusnak, és legalább a képviselők és a szenátorok számára törvényben előírt létszám felének jelen kell lennie. Ezek tehát magasabb követelmények azoknál, mint amelyeket az alkotmánymódosítás után kell alkalmazni, amikor a szenátusban elég lesz a relatív többség (az alkotmány 255. cikkének 4. szakasza). Ez az előírás tükrözi a törvényhozó aggályait, aki demokratikus legitimitációt akar szerezni az egész procedúrához, mert számít a csatlakozási folyamat utolsó szakaszában megfogalmazott kritikára. A csatlakozási szerződés ratifikálásához szükséges hozzájárulás országos népszavazáson is kimondható, a gyakorlatban ez az alternatíva meg is valósult, amennyiben a szejm meghozza a megfelelő határozatot, elfogadja „a szavazatok abszolút többségével, a törvényben előírt számú képviselők legalább felének jelenlétében” (az alkotmány 90. cikkének 3. szakasza). Az alkotmány 125. cikkében megfogalmazott előírásra vonatkozó utalás arra mutat, hogy népszavazáson fogadják el a csatlakozási szerződést, amennyiben érvényes lesz, vagyis a szavazásra jogosultak több mint fele vesz részt rajta (125. cikk 2. szakasz), és ügyszó, ha a népszavazáson részt vevők többsége a csatlakozási szerződés elfogadása mellett foglal állást.²³

A csatlakozási szerződés ratifikálását lehetővé tevő különleges eljárás céljának, tehát az államhatalmi kompetenciákat átruházó szuverén legitimálásának szempontjából és nyilvánvaló politikai okokból is az eljárás egyetlen helyes módja a népszavazás lebonyolítása volt. Ha figyelembe vesszük Lengyelország uniós csatlakozásának történeti dimenzióját, politikai, társadalmi és pszichológiai szempontból is igen kétséges opció lett volna, ha valamilyen más megoldást keresnek népszavazás helyett. Ugyanis nemcsak arról volt szó, hogy formálisan teljesíteni kell a demokratikus legitimitáció feltételeit, ami úgy is elérhető lett volna, hogy a törvényben előírt módon adják egyetértésüket a ratifikáláshoz, hanem a megfelelő pszichikai hatást is el kellett érni, amelynek következtében a társadalom azonosul a csatlakozást kimondó határozattal. Ha nem veszik igénybe a népszavazás intézményét, azzal teret nyitnak a

23 66. cikk 2. szakasz 1. pont és 73. cikk. Két 2003. március 14-én elfogadott törvény az országos népszavazásról.

spekuláció előtt: vajon tükrözi-e a nemzet akaratát a parlamenti döntés. Ez különösen olyan helyzetben fontos, amikor a szociológiai vizsgálatok azt mutatják, hogy az európai integrációs folyamat támogatása nagyobb a politikai elit körében, mint az egész társadalomban.²⁴

Az alkotmány nem ad egyértelmű útmutatásokat az eljárás kétségbe vonására, amelynek értelmében – ha nem népszavazás útján hoznának döntést – ne lehetne ismét a szejmhez fordulni. Itt joghézag van az alkotmányos előírásokban, s ez mégiscsak feljogosít arra, hogy az alaptörvény határozatainak összessége alapján értelmezzük az alkotmányos szabályozás állapotát. Ezt a joghézagot, ha nem is tökéletesen, az országos népszavazási törvény, a 75. cikk tölti be, amely kimondja, hogy „ha érvénytelen a nemzetközi szerződés ratifikálásához való hozzájárulás tárgyában kiírt népszavazás, a szejm újabb határozatot hozhat arról, hogy miként lehet hozzájárulni e szerződés ratifikálásához”.

Az országos népszavazásról szóló törvény idézett előírását kétségbe vonta egy képviselőcsoport. Tagjai azt bizonygatták az alkotmánybíróságnak küldött beadványukban, hogy az érvénytelen népszavazás – amelyen nem vesz részt elég választó – valójában negatív eredmény. A bírósági ítélet szerint a kétségbe vont törvény összhangban áll az alkotmánnyal, mert a referendum eredménye csak arról tanúskodik, hogy a nemzet lemond a népszavazással való döntés lehetőségéről. Az érvénytelen népszavazás ilyen esetben sugalmazó-konzultatív jellegű. Ilyen fordulat esetén, hogy ne jöjjön létre alkotmányos patthelyzet, megengedett és szükséges a tartalék ratifikációs eljárás elindítása. A bíróság véleménye szerint a megtámadott törvény 75. cikkében teremtett lehetőség – amelynek köszönhetően ilyen esetben a szejm újból határozhat arról, hogy miként fejezhető ki a ratifikáláshoz való hozzájárulás – összhangban áll az alkotmánnyal, hiszen a nemzet fejezi ki akaratát, függetlenül attól, hogy a ratifikációs döntést népszavazás útján, vagy pedig közvetve, a képviselőkön keresztül hozták-e. Az alkotmánybíróság azt is kimondta: ha meg akarják tiltani azt, hogy egy adott kérdést bizonyos konkrét idő eltelte előtt újból népszavazásra bocsássonak, azzal olyan problémába ütköznek, amelyet alkotmányos szinten kellene szabályozni. Ilyen időtartam kijelölése ugyanis korlátozná a népet abban, hogy élhessen a jogával.²⁵

6. RÉSZ

A nemzet sajátos módon adja beleegyezését ahhoz, hogy az állam az európai integráció ösvényére lép, vagy elmélyíti az integrációt újabb szerződésekkel, de ez csak az egyik módja annak, hogy az államok megvédjék szuverén jogait ebben a folyamatban. A másik az, hogy az államok alkotmányaiban kijelölik azokat a feltételeket, amelyeknek a teljesülése esetén az állam részt vesz a nemzetközi (nemzetek feletti) együttműködésben. Eközben némelyik alkotmányban javításokat vezettek be, például név szerint említették az Európai Közösségeket és az Európai Uniót, hangsúlyozva ezzel a klasszikus nemzetközi jogrendben ismeretlen spe-

24 Aleksz Szczerbiak, *Spadek i stabilizacja. Zmieniajace się wzorce poparcia dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [in:] Ewa Popławska, *Konstytucja...*, i. m. 408–427. o.

25 Az alkotmánybíróság 2003. május 27-i ítélete, a jelzete K 11/03.

cifikumukat.²⁶ A tagállamok alaptörvényeiben olyan normák jelentek meg, amelyek kifejezik azt az elvet, hogy a tagállamok őrizzék meg szuverén státusukat.²⁷

Különösen nagy figyelmet érdemelnek azok a megoldások, amelyeket a német és a portugál alkotmányban alkalmaznak. Mind Németországban, mind Portugáliában elvégezték az alkotmány revízióját, mielőtt ratifikálták az Európai Unióról szóló szerződést, rögzítették, milyen alapelvek mellett megengedett a részvételük az integrációs folyamatban, másként fogalmazva, milyen kritériumoknak kell megfelelnie az integrációs struktúrának ahhoz, hogy az államok a rendszer hazai elveivel összhangban maradván vehessenek részt benne. Az 1992. december 21-i módosítás szellemében iktatták be Németország alaptörvényébe a 23. cikk 1. szakaszát, amelyben kimondják: „Hogy megvalósulhasson az egységes Európa, Németország együttműködik az Európai Unió fejlesztésében, amelyet a demokrácia, a szociális, szövetségi jogállam, valamint a szubszidiaritás elvei tartanak össze, garantálva az alapjogok védelmét, lényegét tekintve pedig az alaptörvényhez hasonlítható.” Így jelöli ki a szubszidiaritás elve az állam tevékenységének célját, s ugyanakkor ez lesz az Európai Unió további fejlődésének alapelve. Ez azt jelenti, hogy a szövetségi kormány nem fogadhatja el az unió alapszerződéseinek esetleges módosításait, amennyiben nem jelentenek előrelépést az elv uniós szintű megvalósításában. Ezt a Szövetségi Alkotmánybíróság is megerősítette 1993-ban, az Európai Unióról szóló szerződésről hozott ítéletében.²⁸

A portugál alkotmányba 1992 novemberében beiktatott 7. cikk 6. szakasz hasonlóan kimondja: „Portugália – tiszteletben tartva a kölcsönösség alapján a szubszidiaritás elvét, szem előtt tartva a gazdaság működését és a társadalmi kohéziót – megállapodást köthet az európai közösség megteremtéséhez elengedhetetlen hatalomgyakorlás ügyében.”²⁹ A szubszidiaritás elve határozza meg alkotmányjogi szinten az állam politikai működésének szabályait, egyfajta klauzulát képez, korlátozva az átalakulást azon a téren, hogy az Európai Közösségek szerveire ruházzák át a nemzeti kompetenciákat.

26 Franciaország alkotmányába például az Európai Unióról szóló szerződés ratifikálása előtt vezették be a *Közösségekről és az Európai Unióról* című XIV. cikkelyt; a német alaptörvényhez új cikket adtak 23. sorszámmal, amely egyértelműen az Európai Unióról szól; a svéd alkotmány X. fejezetének 5. cikkét kiegészítették az Európai Közösségekre vonatkozó szöveggel.

27 Vö. a svéd alkotmány X. fejezetének 5. cikkével, amely kimondja: „a parlament (riksdag) átadhatja döntési jogát az Európai Közösségeknek, amennyiben azok hasonló módon tiszteletben tartják a jogokat és a szabadságot, ahogy ebben az alkotmányban, az emberi és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményben kimondják”. Ezenkívül azt is kikötötték, hogy „nem ruházhatók át olyan kompetenciák, amelyek az alaptörvény, a parlamenti szabályzat, a parlamenti választási törvény előírásainak elfogadására, megváltoztatására vagy érvénytelenítésére vonatkoznak”. A görög alkotmány 28. cikkének 3. szakasza kimondja, hogy „Görögország önként a beleegyezését adhatja ahhoz, a képviselők összlétszámához viszonyított relatív többségű szavazattal elfogadott törvénnyel, hogy korlátozzák nemzeti szuverenitását olyan területen, ahol ezt komoly nemzeti érdek indokolja, nem korlátozva az emberi jogokat és nem veszélyeztetve a demokratikus rendszer alapjait, amennyiben ezt az egyenlőség elve alapján valósítják meg, kölcsönösséget feltételezve”.

28 Vö. a Szövetségi Alkotmánybíróság 1993-ban, az Európai Unióról szóló szerződés ügyében hozott ítéletével. D. Milczarek (szerk.), *Subsidiarność*, i. m. 277–309. o.

29 Vö. J. J. Gomes Cantinho, V. Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa*, Coimbra 1993. 80. o. és F. De Quadros, *O principio da subsidiariedade no direito comunitario apos o Tratado da Uniao Europeia*, Coimbra 1995. 61–71. o.

Ilyen összefüggésben kell értelmezni a lengyel alkotmány normáit is, amelyben ugyan nem hivatkoznak a szubszidiaritás elvére olyan kontextusban, hogy a Lengyel Köztársaság nemzetközi szervezet tagja lehet, ehelyett a rendszer általános alapelveként kezelik. Ezt már a preambulumban megfogalmazzák: „Mi, a lengyel nemzet, a Köztársaság minden állampolgára [...], életbe léptetjük a Köztársaság alkotmányát mint a szabadság és az igazságosság tiszteletben tartásán, a hatalmi szervek együttműködésén, a társadalmi párbeszédén, valamint az egyének és közösségeik jogosultságait erősítő szubszidiaritás elvén alapuló állam számára legfőbb alapjogokat.” A szubszidiaritás elvét olyan alapelveként vezették be az alkotmány preambulumba, amelyen az állam jogrendjének alapulnia kell, az alkotmánnyal az élen.³⁰ A bevezetésben a „megnevezésre” korlátozódott a szerepeltetése, nem fejtették ki a tartalmát sem ott, sem az alkotmány más részeiben.

Ákárcsak a német és a portugál alkotmány normáiban, lengyel környezetben is jogosnak tűnik a szubszidiaritás alkotmányos alapelve mint olyan kritériumra hivatkozni, amely meghatározza, milyen téren lehet nemzetközi szervezetre vagy szervre ruházni az államhatalmi kompetenciákat. Tehát megengedett az ilyen transzfer, amennyiben – az értékelés közösségi kritériumait alkalmazva – szükséges és célszerű, s ugyanakkor erősíti „az egyének és közösségek jogosultságait”. Így teremthet olyan eszközt a szubszidiaritás alkotmányos alapelve – akárcsak Németországban és Portugáliában –, amely megvédi az állam mint a nemzet politikai szervezetének szuverén jogait, ha túl messzire jutna az Európai Unióban az integrációs folyamat evolúciója, meghaladva a feltétlenül szükségeset és hasznosat. Az említett országok példáját követve – amelyek alkotmányosan meghatározták az állam uniós tagságát lehetővé tevő feltételeket – a Lengyel Köztársaságban is próbálták megfelelően módosítani az alkotmányt. A szejm elnöke tudományos bizottságot hívott össze – az a megfeszítettség érte e sorok íróját, hogy ő is tagja lehetett –, amely kidolgozta az alaptörvény módosítását, hogy az előírásai megfeleljenek a lisszaboni szerződésben megfogalmazott határozatoknak. Többek között azt javasolta, hogy iktassák be az Xa jelzésű új fejezetet *A Lengyel Köztársaság európai uniós tagsága* címmel, amely a 227a cikkel indul, ez pedig így hangzik: „A Lengyel Köztársaság az Európai Unió tagja, amely tiszteletben tartja a tagállamok szuverenitását és nemzeti identitását, valamint a szubszidiaritás, a demokrácia és a jogállam elveit, az ember természettől adott, elidegeníthetetlen méltóságát, szabadságát és egyenlőségét, valamint az alkotmányhoz hasonlóan védi az emberi jogokat.”³¹ Figyelembe vették a javasolt változásokat az alkotmánymódosításról készült törvénytervezetben, amelyet a szejm elnöke elé terjesztett a Lengyel Köztársaság elnöke, de a parlamenti ciklusban nem jutott el odáig, hogy elfogadják.

30 Mivel a szubszidiaritás elvét csak az alkotmány preambulumban fogalmazták meg, nem tudták végleg eldönteni, hogy kötelező érvényű-e. A doktrínában annak a felfogásnak van több híve, mely szerint az alaptörvény e számozatlan részében megfogalmazott előírások csak akkor kötelező érvényűek, ha van „normatív tartalmuk”, nem csak tájékoztató vagy axiológiai jellegűek. Az alkotmánybíróság e téren még nem alakított ki egységes ítélkezési gyakorlatot.

31 *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac Zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Varsó 2010.

7. RÉSZ

A szuverenitásról szóló fenti, nagyrészt elméleti fejtegetések nem lennének teljesek, ha nem mutatnám be ezeket az alkotmánybíróság ítéleteiben megfogalmazott egyes tézisek, a politikai gyakorlat, valamint a lengyel és az európai külpolitikai doktrína legalább néhány elemének tükrében.

A Lengyel Köztársaság európai uniós tagsága – ennek lényege és következményei a rendszerre nézve – számos fontos bírósági ítélet tárgya volt, ezek közül kettőt idéztem fentebb. Hogy illusztrálhassam, hogyan gyakorolja szuverén jogait a Lengyel Köztársaság mint uniós tagállam, érdemes még legalább két különösen jellemzőt idézni. Mindkettő a jogi aktusok hierarchiáját, azt a kérdést érinti, amelyet kimerítően szabályoztak az alaptörvény I. és III. fejezetében. A lehető legrövidebben fogalmazva, elfogadták azt az elvet, hogy a lengyel alkotmánynak abszolút szupremációja van a Lengyel Köztársaság jogrendjében (8. cikk), ugyanakkor kötelezték az államot arra, hogy tartsa be a rá vonatkozó nemzetközi törvényeket (9. cikk). A jogforrások hierarchiájában második helyen, az alkotmány után helyezkednek el a különleges eljárás során ratifikált nemzetközi egyezmények. Ezek közé sorolják az elsődleges uniós jogot. Ezeket közvetlenül alkalmazzák a hazai jogrendben, elsőbbséget élveznek a törvényhez képest, amennyiben nem összeegyeztethetők a törvénnyel (91. cikk 1–2. szakasz). A másodlagos jogi aktusokat olyan törvényekként határozzák meg a 91. cikk 3. szakaszában, amelyeket „nemzetközi szervezet hozott, amennyiben ez az adott szervezetet konstituáló nemzetközi egyezményből következik”; ezeket közvetlenül alkalmazzuk, és elsőbbséget élveznek a törvényekhez képest. Ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának ítélkezésével összhangban az uniós jog elsőbbsége a hazai felett teljes, az alaptörvényeket is érinti, a legismertebb példa erre a Kreil kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben hozott ítélet.

Tekintettel arra a következményére, hogy módosították az alkotmányt azzal a céllal, hogy illeszkedjen az európai uniós joghoz, találhatunk némi hasonlóságot a fenti ítélet és egy jogi kérdésre adott válasz között, amely arra vonatkozott, hogy alkotmányosak-e a büntetőeljárásban történt módosítások, amelyekkel bevezették az európai letartóztatási parancsra vonatkozó kerethatározat döntéseit.³² Az alkotmánybíróság 2005. április 27-i határozata szerint (jelzete P 1/05) a büntetőeljárás jog megfelelő módosításai, amelyek azt szabályozzák, hogy e parancs alapján hogyan adható ki lengyel állampolgár uniós tagállamnak, nem állnak összhangban a lengyel alkotmány 55. cikkével, amely minden körülmények között tiltja a lengyel állampolgárok kiadatását. A bíróság viszont figyelembe vette azt az alkotmányos előírást, hogy a lengyel államnak alkalmaznia kell a rá nézve kötelező nemzetközi jogot, és félreírhatetlenül arra ösztönzött, hogy e kötelezettség és az alaptörvény összeegyeztetésének érdekében megfelelően módosítani kell az alkotmány 55. cikkét, hogy illeszkedjen az európai letartóztatási parancs új uniós intézményéhez. Az ítélet következményeképpen módosították az 55. cikket. Ezzel a legfőbb hazai jogi aktust vagy – mint az alkotmányban megfogalmazták – „a Lengyel Köztársaság legfelsőbb jogát” az Európai Unió másodlagos jogi aktusához

32 Az európai letartóztatási parancsra vonatkozó, 2002/584/WsiSW jelzetű, 2002. június 13-i kerethatározat.

igazították, ami egyébként nem volt egyedi eset a tagállamokban, és arra bátorította a bíróságot, hogy külföldi alkotmánybíróságok hasonló érvelését idézze.

Más volt a helyzet egy ellentmondásos ítélet esetében, amelyet 2011. november 16-án hoztak egy alkotmányos panasz ügyében (jelzete P 45/09). Az alkotmány 188. cikkében nem írják elő, hogy a bíróság alkotmányos vizsgálatnak veti alá az unió másodlagos jogi aktusait. A bíróság többször is kinyilvánította illetéktelenségét e kérdésben, ugyanakkor az említett ügy az e cikkben nem szabályozott alkotmányos panaszt érintette. A 79. cikk értelmében a bíróság „a törvény vagy más normatív aktus” alkotmányosságát vizsgálja, amennyiben alkotmányos jogokkal, szabadságjogokkal vagy a panaszt benyújtó személy köteletségével ütközik. A bepanaszolt uniós aktusról mint normatív aktusról elismerték, hogy bírósági vizsgálat alá esik. Érzésem szerint a bíróság itt, nem túl szerencsésen, az alkotmány nyelvi értelmezésével operált, elvonatkoztatva az előírás rendszerbeli kontextusától, és végrehajthatatlan ítéletet hozott. (Amennyiben alkotmányellenesnek ismerik el a rendeletet, ennek következtében el kell veszítenie érvényességét a köztársaság területén, ez pedig összeegyeztethetetlen az uniós rendelet mint minden tagállamban kötelező érvényű jogi aktus jellegével.) Mint Lech Garlicki rámutat: ha esetleg alkotmányellenesnek nyilvánítanak az európai uniós jog előírását (ez egyébként csak drasztikusan atipikus helyzetben képzelhető el), attól még nem veszíti el kötelező érvényét az előírás (mert egyetlen tagállam sem hozhat ilyen döntést), csak azt zárna ki, hogy országos szervek előtt alkalmazzák ezt az előírást.³³

8. RÉSZ

A Lengyelország szuverenitásával kapcsolatos problémákra vonatkozó kérdésre a jogelmélet körében kerestem a választ, beleértve a lengyel alkotmány olyan kitételeit is, amelyek meghatározzák a fennhatóság megvalósulási módjait és alapját, valamint azokat a tényezőket, amelyek determinálják a köztársaság és a nemzetközi környezet viszonyának jellegét, különös tekintettel a nemzetek feletti szervezetre, az Európai Unióra. Azért választottam ezt a módszert, mert hiányzik a szuverenitás fogalmának alkotmányos szabályozása. Ez készen talált, bár messze nem egyértelmű fogalom. A szuverenitás az államiság immanens jellemzője, ezért a rendszer kialakítói elmulasztották a betű szerinti megerősítést és definiálását a Lengyel Köztársaság alkotmányában. Ez nem konstitutív, hanem deklaratív aktus. Mint Jerzy Kranz írta: „A szuverenitás jogi fogalom, nem pedig jogi norma. Minőségileg, nem pedig mennyiségileg határozza meg az állam jellegét, és érinti azt is, hogy miként gyakorolja kompetenciáját. Nem vezethető vissza a kompetenciák összességére vagy állandó katalógusára, nem vonatkozik állami politikai tartalomra. Nem esik egybe a kompetencia (joghatóság) fogalmával.”³⁴

Jellemző, hogy a „szuverén” jelző történeti kontextusban jelenik meg az alkotmány preambulumban. Az első szavaiban arról van szó, hogy a lengyelek 1989-ben visszaszerezték azt a lehetőséget, hogy szuverén és demokratikus módon döntsenek a haza sorsáról; ez a

33 Lecz Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Varsó 2012. 443. o.

34 Jerzy Kranz, *Suwerenność*, „Sprawy międzynarodowe” 2012, 1. 114–116. o.

feltétele annak, hogy a lengyel nemzet – a köztársaság minden állampolgára – alkotmányt, azaz alaptörvényt adjon az államnak. Ezenfelül a lengyel alaptörvény 126. cikkében leírják, milyen pozíciót foglal el a rendszerben a lengyel köztársasági elnök, a 2. szakaszában pedig kimondják, hogy „az államfő ügyel az alkotmány betartására, őrzi az állam szuverenitását és biztonságát, területi sérthetlenségét és feloszthatatlanságát”.

A fenti fejtegetéseket érzésem szerint érdemes lenne kiegészíteni egy megjegyzéssel arról, hogy miként fogja fel a lengyel állam szuverenitását az olyan személyek egyike, akik meghatározták a gyakorlati oldalát, és nyilatkoztak a nevében nemzetközi fórumon. Radosław Sikorski külügyminiszter a legutóbbi időkben többször is érintette a szuverenitás témáját, majd előállt a magyarázatával, amely meghatározza az állami külpolitika irányait. A parlament előtt 2012 márciusában arról is beszélt a miniszter, milyen kapcsolatban áll egymással a 21. században a patriotizmus és a szuverenitás fogalma. „A szuverenitás több annál, mint a politikai hatalom kizárólagossága. Lehetőség arra, hogy jó döntéseket hozzunk az unióban, ahová beléptünk, és ahonnan önként kiléphetünk. Egyáltalán nem azok az államok szuverének, amelyek látszólag azt teszik, amit akarnak, ordítoznak és fenyegetőznek (mint Irán és Fehéroroszország), hanem azok, amelyek képesek szövetségeket kötni a hasonlóan gondolkodó államokkal. Ha akarsz tenni valamit Lengyelország hitelességéért, akkor támogasd az állami pénzügyek további reformját.” Korábban, 2011 novemberében a berlini beszédében Radosław Sikorski a Európai Unió erősítésére (vagy, mint Sikorski fogalmazott, „inkább a bizalomra”) szólított fel, amikor válságban volt az euróövezet. Ennek útja a föderalizáció, tiszteletben tartva a tagállamok autonómiáját, és megőrizve „az egyensúlyt a felelősség, a szolidaritás és a demokrácia között”. Az uniós intézmények erősítése, különös tekintettel az Európai Bizottságra és az Európai Parlamentre, járjon együtt mélyreható demokratizálásukkal. „Minél több hatalmat és jogosultságot adunk át a szövetségi intézményeknek, annál inkább meg kell erősíteniük a tagállamokat abban a meggyőződésükben, hogy egyes prerogatíváknak örökre állami hatáskörben kell maradniuk. Olyanokra gondolok, mint a nemzeti identitás, a vallás, az életmód, a közéleti morál tág értelemben vett kérdései, valamint a jövedelemadó és az áfa szabályozása.”³⁵

Hogyan fogják fel manapság a tagállamok szuverenitását az Európai Unió leendő átalakításának kontextusában, erre bizonyos európai politikusok számos hozzászólásából következtethetünk, akik részt vettek az Európai Unió jövőjét vizsgáló gondolkodók összejövetelén Varsóban, a Łazienki-palotában 2012. szeptember 12-én. A csoportot tizenegy állam véleményformáló politikusai alkotják. Az volt az uralkodó álláspont, hogy az unióban a gazdasági válság következtében az integrációs folyamat is válságba került, ezért szorosabbra kell fűzni a belső kapcsolatokat, erősítve a regulációs mechanizmust és az Európai Bizottság pozícióját. Az ilyen előremenekülésnek csak akkor van létjogosultsága, ha e tevékenységet úgy legitimálják, hogy egyrészt az Európai Parlament kompetenciáit, másrészt a közös döntés-

35 *Polska a przyszłość Unii Europejskiej. Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Berlin, 28 listopada 2011 r.*, „Sprawy międzynarodowe” 2012, 1. 93–104. o.

hozatalban részt vevő országos parlamentek jogosultságait bővítik.³⁶ A legitimálás további formája az lehetne, hogy az európaiak közvetlenül választják az Európai Bizottság elnökét, az európai *démosz* építését pedig segíthetnék az Európai Parlament államok feletti közös választási listái.

Az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso kiállt a szuverén államok föderációjaként felfogott unió mellett. Bár alkotmányelméleti szempontból ez hibás megfogalmazás, hisz a föderáció államforma különbözik az unitáriustól, az olyan államok szövetsége viszont, amely megőrzi az alkotóelemek önálló státusát, konföderáció. Radosław Sikorski nem úgy látja, hogy ez ellentétben áll a nemzeti szuverenitás legbelső lényegének megőrzésével, mert véleménye szerint a „szuverenitás” terminus mára értelmezhetlenné vált. Jobban visszaadja a dolog lényegét az „alanyiség” kifejezés, amely az előnyökre irányuló választás szabadságát jelenti. Ezek pedig a mai Európában összefüggenek a mérethozadék, vagyis a hasznos nemzetközi együttműködés kihasználásával. Mint láthatjuk, a mai európai politikai diskurzusban a szuverenitásfogalom olyan értelmezése az uralkodó, amelyet már 1923-ban, az Állandó Nemzetközi Bíróság első, a Wimbledon hajó ügyében hozott ítéletében kimondtak. Nem az állami szuverenitás tagadásának, hanem megerősítésének nyilvánította azt a tényt, hogy az állam egyezményeket köt, amelyeknek értelmében kötelezi magát arra, hogy belefogadjon bizonyos tevékenységekbe, vagy felhagyjon ezekkel.³⁷ Igaza van Jerzy Kranznak, amikor megjegyzi, hogy a mai időkben a nemzetközi társadalom államcentrikus marad, bár most már nem kizárólagosan, mint ahogy a mai világ problémái is túllépnek az államhatárokon. „Ez az evolúció a kompetenciák új rendjéhez vezethet a közhatalom gyakorlásában, a nemzetközi együttműködés új formái jönnek létre, ez megköveteli az állam szerepének és feladatainak átértékelését, az olyan fogalmakat is beleértve, mint a szuverenitás vagy a demokrácia.” Nem arról van szó, hogy az előbbi veszít a jelentőségéből, inkább megfelelően kell érteni és interpretálni. De semmiképpen sem látszik elavultnak, és továbbra is komoly jelentősége van a nemzetközi rend fenntartásában.³⁸

36 Hasonló nézeteket fogalmazott meg Jürgen Habermas német gondolkodó *Gazeta Wyborczának* adott, 2012. szeptember 15-én megjelent interjújában.

37 „Kétségtől minden egyezmény, amely ilyenfajta kötelezettséggel jár, korlátozza az államot a szuverén jogok gyakorlásában, olyan értelemben véve, hogy meghatározott irányt ad e jogok gyakorlásának. Ugyanakkor pontosan a nemzetközi egyezmények kötése az egyik attribútuma az állam szuverenitásának.” Idézi Krzysztof Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, i.m. 158. o.

38 Jerzy Kranz, *Suwerenność*, i.m. 116. o.