

Állami szuverenitás és párbeszéd

DRINÓCZI TÍMEA*

1. Ahogyan az államot körülvevő valóság és ezzel az állam szerepe, illetve a nemzetközi kapcsolatokban, integrációkban tapasztalható helyzete, úgy a szuverenitás fogalma is változásokon megy át, amelyet egyes tudományok megpróbálnak a saját nézőpontjuk szerint elemezni. Ennek során azonban nem lehet teljesen elszakadni az állami szuverenitás jogi (alkotmányjogi) fogalmától, amelynek az újszerűsége a következő tényezőben ölthet testet: az állami szuverenitás hatáskörök összessége; a nemzetközi rezsimekben való hatékony fellépés, részvétel képessége; pozitív és proaktív karakter. Az állami szuverenitás ilyen felfogása alapján nem a szuverenitás korlátozásáról vagy annak elvesztéséről van szó egyes integrációs folyamatokban, hanem az egyes eddigi állami hatáskörök átengedéséről, másokkal együtt történő gyakorlásáról – annak érdekében, hogy az állam az új kihívásoknak meg tudjon felelni. Az állam szuverenitása nem szűnik meg, csak átalakul, és – hasonlóképpen a jogrendszerhez – többszintűvé válik, de a (nemzet)államtól nem szakad el. Mivel az állami szuverenitás ezen új fogalmának egyik jellemzője az együttműködés, a tanulmányban azt vizsgálom, hogy ebben az együttműködésben az alkotmányos párbeszédnek milyen szerepe lehet, a létező alkotmányos dialógusok mennyiben igazolják az állami szuverenitás eme felfogását.

2. Mivel az állami szuverenitás fogalmával nagyjából tisztában vagyunk (pusztán annak létjogosultsága, léte vagy nemléte, pontos tartalma hoz minket zavarba), az első lépés az, hogy meghatározzam, hogy a párbeszéd, pontosabban e tanulmány megközelítésében az *alkotmányos párbeszéd* metaforája mit fejez ki. Az alkotmányos párbeszéd számos felfogása létezik, amelyekben a közös az, hogy a rugalmas rendszerben a dialógus a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltárása érdekében zajlik az

* E tanulmány a Bolyai kutatási ösztöndíj támogatásával készült. A támogatott kutatás témája az alkotmányos párbeszéd elmélete és gyakorlata.

alkotmányos demokráciák mindenfajta/bármifajta döntéshozatali eljárásában.¹ Ez azt is jelenti, hogy a döntéseket nem kizárólag és kifejezetten az állami szervek egyedül, önmagukban és mindenfajta behatás nélkül hozzák meg. Az alkotmányos párbeszéd elmélete itt kapcsolódik össze az állami szuverenitással, amelyről sejtjük, hogy még a megváltozott viszonyok között is kapcsolatban áll a főhatalom gyakorlásával, a társadalom irányításával.

A párbeszédre számos olyan *példa* hozható, amelyben az állam egyébként önálló döntési kompetenciája gyakorlásába (önként) bevon más szereplőket, vagy figyelembe veszi a más fórumok által nyilvánosságra hozott álláspontokat, véleményeket, döntéseket, esetleg ő maga kéri az ilyen jellegű közreműködést. Az ilyenfajta együttműködésekre, interakcióra példa lehet a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* tevékenysége a jogalkotás területén,² az *Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE ODIHR)* tevékenysége az alapjogok és a jogállam területén,³ a *Velencei Bizottság* tevékenysége az alapjogok, demokrácia és a jogállamiság területén,⁴ illetve a *Transparency International* korrupcióról és integritásról szóló kutatásai és elemzései.⁵ A jelzett tevékenység-

¹ A jogalkotással összefüggő döntéshozatali eljárásokban párbeszéd alakulhat ki a következőképpen. *a)* A nemzeti igazságszolgáltatás és a nemzeti törvényhozó hatalom között: a *common law* államhoz hasonlóan, az Alkotmánybíróság által folytatott felülvizsgálat is kiválthat párbeszédet; a rendes bíróságok is lehetnek hatással a törvényhozó hatalomra. *b)* Kvázi bírói (például ombudsman) és nemzetközi testületek, az NGO-k és a nemzeti törvényhozó között. *c)* Személyek, szakértők, érdekcsoportok stb. és a nemzeti törvényhozás között: ez a minőségi jogalkotás elemének tekintett (szélesebb értelemben felfogott) konzultáció. A bírászkodás szintjén *d)* a nemzetközi, nemzetek feletti és a nemzeti bíróságok között. *e)* Az egyes nemzeti (alkotmány)bíróságok között; végül pedig *f)* a precedensek alkalmazásában is megnyilvánulhat. Lásd erről bővebben Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek, in: *Jura*, 2012/2. szám, 60–72. o.

² Lásd a következő honlapot: <http://www.giz.de/>.

³ Egyes államok jogalkotásának monitoringját végzi, szakértői elemzést adva.

⁴ Magyarország tekintetében ismert a Velencei Bizottság utóbbi években megvalósuló érdeklődése és az arra adott magyar válasz akár az alkotmányozás, akár más jogalkotás tekintetében. Az alkotmányozó, alkotmánymódosító, törvényhozó és a Velencei Bizottság közti interakciót bővebben lásd Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról, in: *Jura*, 2013/2. szám, 17–36. o.; Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében, in: *Jura*, 2014/1. szám, 22–39. o.

⁵ Lásd például Burai Petra – Hack Péter (szerk.): *Corruption Risks in Hungary. National Integrity System Country Study Hungary 2011*. Transparency International, Berlin, 2012. Az ajánlásokat lásd a 250. oldaltól. Az NGO-k több nemzeti alkotmányos vitába avatkoznak be, és ezzel az alapjogok univerzális értelmezését mozdítják elő. Ez a beavatkozás megnyilvánulhat „alkotmányos tanácsadásban”, amikor az NGO-k alkotmányi struktúrákat és jogokat olyan modellként jelenítenek meg, amelyet elfogadásra érdemesnek tartanak.

gi körök határozzák meg azt az alkotmányi tartalmat, amely körül az adott állammal a párbeszéd folyik. *Bíróságok részvételével* zajló párbeszéd figyelhető meg például a *Solange I–II.*, illetve a további német alkotmánybíróági döntésekben,⁶ a strasbourgi és a luxemburgi bíróság közti dialógusban és az ezekre adott uniós válaszban (*Alapjogi Charta*). Ezekben az esetekben az „alkotmányi tartalom” az alapjogvédelem szintjéről szóló diskurzus mint „állami”/„uniós” feladat értelmezése. A Charta az alkalmazási területének megfogalmazásával új párbeszédnek teremtette meg az alapját, amely diskurzus most az (alkotmányos/állami) identitás kérdésköre és a plurális jogrendszerek körül (is) zajlik.⁷ Magyar példa lehet a 98%-os különadó kérdése is,⁸ amely párbeszédben igencsak *sok szereplő* megfordult: alkotmányozó, törvényhozó, az Alkotmánybíróság többször is, az Emberi Jogok Európai Bírósága. A párbeszédnek olyan megjelenési formája is lehet, amelyet *alkotmányi elvek migrációjával*, átvételével, inspirációval jellemezhetünk. Hazánkban ilyen volt például a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos doktrína, amely a gyökerét az USA Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatában találta meg, illetve az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességének és a társadalombiztosításhoz való jognak az alkotmánybíróági értelmezése, amely az inspirációt a német szövetségi alkotmánybíróaságtól kapta,⁹ vagy legújabban a közszereplők tűrési kötelezettsége, amely tekintetében az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a fejlett demokráciák által vallott közös értékekre és az Európai Bíróság joggyakorlatára is. Az alkotmányi tartalom ezekben az esetekben értelemszerűen – és a korábbi példákhoz képest egyértelműbben látható módon – a vélemény szabadság tartalma és korlátai, illetve az állam gazdaságpolitikájának alkotmányi tartalma és korlátai, valamint a társadalombiztosításhoz való jog.¹⁰

⁶ Áttekintését lásd például Thym és Halmai Gábor írásaiban. Thym, Daniel: Separation versus Fusion – or: How to accommodate national autonomy and the Charter, in: *EuConst*, 2013/9. szám, 391–419. o.; Halmai Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L’Harmattan Kiadó, Budapest, 2013, 58–66. o.

⁷ Thym: *i. m.*

⁸ Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB), in: *Jogtudományi Közlöny*, 2013/9. szám, 445–451. o.

⁹ Lásd Drinóczi Tímea – Juhász Gábor: *Social Rights, National Report on Hungary, 2014*. Kézirat. Vienna Congress of Comparative Law, 2014.

¹⁰ Az alkotmányos párbeszédhez tehát nem kell az, hogy a szereplők „leüljenek egymással”, és megbeszéljék, hogy mi fogja a diskurzus lényegét képezni, még csak nem is kell tudniuk azt, hogy valaki majd reagál. Az ugyanis, hogy párbeszéd kezdődött-e, a folytatásból derül ki.

3. Látható tehát, hogy a párbeszéd, egyes szervek, szervezetek közötti együttműködés, az egymásra hatás, a migráció, átvétel, inspirálódás *létező jelenség*. Megállapítható az is, hogy az államok léteznek, gyakorolják a főhatalmat, amelyet a számukra az alkotmányuk biztosít, és a nemzetközi életben az önkéntesség és az egyenlőség alapján vesznek részt, illetve céljuk a békés együttélés, az emberiséget fenyegető kihívások kezelése, arra megoldások keresése. A továbbiakban tehát azt kell alkotmányjogi szempontból vizsgálni, hogy az alkotmányos *párbeszéd realitása milyen kapcsolatban áll az állami szuverenitással*, azzal kapcsolatban milyen szerepe van, és igazolja-e a léte az állami szuverenitás új – bevezetőben jelzett – felfogását. Ehhez fel kell tárnai az állami szuverenitás mibenlétét, és azt a XXI. század elejét jellemző viszonyokat alapul véve kell értelmezni. Mindezek eredményeként rendelkezésünkre fog állni az új állami szuverenitás tartalma, melynek elengedhetetlen eleme az együttműködés és párbeszéd –.

KIINDULÁS

Az állami szuverenitást *számos megközelítésből* vizsgálják, de ezek az (alkotmány)jogász számára nem tűnnek kielégítőnek és meggyőzőnek, mivel *hiányzik* belőlük az alkotmányjogi/alkotmánytani megközelítés. E megközelítés létjogosultságát a benne rejlő lényege adja: a jog formálja a társadalmi együttélést, és ennek a kereteit az alkotmány(jog) jelöli ki. Az alkotmányjogi szabályokat elméleti síkon az alkotmánytan magyarázza és a dogmatika rendszerezi. Mivel a tradicionális állami szuverenitás jellemzői (főhatalom, terület, lakosság, szimbólumok, egyenlőség, önkéntesség, békére törekvés) az alkotmányok tételes jogi szabályai, ezért az alkotmányjognak és az alkotmányelméletnek is foglalkoznia kell azzal a jelenséggel, hogy a korábban egyértelműnek tűnő fogalmak változásokon esnek át. Az állam feladatai és a környezet változása miatt tehát az állami szuverenitás fogalma is változik. Erről sokan írnak, ezt többen értékelik elméleti, jogi, joggyakorlati szempontból, a nemzeti jogból, az uniós jogból vagy éppen a nemzetközi kapcsolatok jogából indulva ki. Mindezen elméleteket, elképzeléseket, a pró és kontra érveket összegyűjteni és elemezni, a különböző nézőpontokból fakadó véleményekben közös nevezőt keresni nem lehet egyetlen tanulmány feladata, ezért erre nem is törekszem, pusztán azt rögzítem, hogy az állami szuverenitás fogalmát alkotmányjogi és alkotmánytani szempontból vizsgálni indokolt. Ennek okai az alábbiak.

Miért fontos vizsgálni?

A vizsgálat oka *többtényezős*.¹¹ Az egyik, hogy az állami szuverenitás klasszikus fogalma és a politikai realitás közötti rés egyre nő, az EU valósága felfogható a klasszikus állami szuverenitás cáfolataként is.¹² A másik ok, hogy a magyar (alkotmányjogi, alkotmánytani) szakirodalomban nem egyértelmű az állami szuverenitás kezelése, illetve annak viszonya

¹¹ Az állami szuverenitásvitával kapcsolatban felmerülnek alapvető problémák vagy hiányosságok: az európai uniós nézőpontból vizsgálódó azért nem tud mit kezdeni az állami szuverenitással, mert még nincs kierielt uniós alkotmányjog és uniós alkotmányelmélet, ahol meg lenne találni egyrészt az állami szuverenitás helyét, másrészt ki lehetne dolgozni egy szuverenitás-fogalmat vagy más, az uniós hatalomgyakorlást leíró fogalmat. Talán a szuverenitást mint fogalmat el kellene vetni az EU-t leíró folyamatban, mivel a szuverenitás állami része az államhoz, a népszuverenitás a néphez, politikai közösséghez kötött, míg a jogszuverenitás a jogállamisággal, tehát azzal van kapcsolatban, hogy az állam a joghoz kötött. A szuverenitás európai újrafogalmazását kísérli meg Damian Chalmers (Chalmers, Damian: *European Restatments of Sovereignty*. LSE, Law, Society and Economic Working Papers 10/2013, http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-10_Chalmers.pdf – letöltés: 2014. 11. 05.). Chalmers a szuverenitásra vonatkozó uniós elméleteket foglalja össze: az olyan emberi rend, amelyet az EU-jogtól védeni kell; a szuverén határozza meg a kormányzatot; a szuverenitást arra használják, hogy az EU-nak nagyobb hatalmat szerezzenek, mint amivel valójában rendelkezik (3. o.). Rámutat arra, hogy az EU-ban a szuverenitás-vita annak a versengésnek a terepe lett, hogy melyik adminisztráció (EU, tagállam) szabályoz (29. o.). Az uniós alkotmányelmélet kidolgozásának igényével kapcsolatban lásd Maduro írását (Maduro, Miguel Poyares: *Three claims of constitutional pluralism*. <http://www.wzb.eu/sites/default/files/veranstaltungen/miguelmadurothreeclaimsofconstitutionalpluralismhu-collmay152012.pdf> – letöltés: 2014. 11. 05.), aki az európai alkotmányelmélet kidolgozásához a pluralizmus elvével kívánt hozzájárulni, és aki elismerte, hogy az európai alkotmányelméletet még ki kell dolgozni. Az uniós és a tagállami hatáskörgyakorlások értelmezése okozza a zavart, aminek az oka az EU szupranacionális jellege, ami eltér minden eddig tapasztalt állami konstrukciótól (szövetségi állam, reálunió, perszonálunió), mivel nem állam, hanem a tagállamok olyan szövetsége, amelyek egyre erősebben és szorosabban kötődnek egymáshoz. Ez a kötődés folyamatosan változik és alakul; lényegében nincsen nyugvóponton, és addig valószínűleg nem is lesz, ameddig valamilyen állami alakzattá nem fejlődik, vagy szét nem esik, illetőleg amíg ki nem alakul a hatalomgyakorlásra valamilyen nem szuverenitás fogalomból kiinduló válasz.

¹² Vö. Zick, Timothy: Are the States Sovereign?, in: *Washington University Law Review*, Vol. 83., Issue 1. (2005) 256., 267. o.

a többi szuverenitáshoz¹³ (népszuverenitás, jogszuverenitás).¹⁴ A harmadik ok, hogy az állami szuverenitás és az európai integráció kapcsolata sem egyértelmű a (magyar) szakirodalomban. Végül: felvetődik az állami feladatok kiszervezésének – számomra nehezen érthető – összekapcsolása az állami szuverenitással.¹⁵

ÁLLÁSPONTOK

A kérdésben a következő álláspontokkal lehet tehát találkozni. Vannak, akik – alkotmányjogi szempontból – elkezdik tárgyalni az egyik vagy másik szuverenitást, különösen az integráció összefüggésében, majd definiálás, illetve elkülönítés nélkül alkalmazzák a *jelző nélküli szuverenitást*,¹⁶

¹³ Alkotmánytani szempontból elemez Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009. A szuverenitások között fennálló, itt leírt összefüggésrendszer alapja e munka, amely az állami szuverenitás vizsgálatának alkotmánytani és alkotmányjogi dogmatikai kiindulópontja lehet. A könyvfejezet röviden áttekinti a szuverenitás fogalmának változását, jelentéstartalmának alakulását, illetve magyarázza a szuverenitással kapcsolatos kritikákat. Lásd a 175. oldaltól. Ugyancsak ezt használja fel Chronowski Nóra és Paczoly Péter is. Vö. Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény, in: Kocsis Miklós – Zeller Judit: *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA Könyvek, Pécs, 2009, 347. o.; Paczoly Péter: *The new limits of sovereignty. General report of the public law session*. 2009, 333–334. és 338. o.

¹⁴ E kérdésfelvetés nem paradox, mert – bár talán jogelméleti szempontból tarthatatlan, hogy több szuverén létezzon – az alkotmányi elismerések és megfogalmazások miatt e fogalmakkal kell dolgozni, és ezeket együtt kell értelmezni és alkalmazni.

¹⁵ Paczoly: *i. m.* (2009).

¹⁶ Például Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromiszmos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, in: *Európai Jog*, 2006/2. szám, 3. o. (angolul lásd Neutralizing the sovereignty question, in: *European Constitutional Law Review*, vol. 3. [2006]). Chronowski: *Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény*. A cím arra utal, hogy szerző nem tud mit kezdeni az általa jelző nélkül használt szuverenitásfogalommal, illetve nem a tényleges integrációt jellemző viszonyokat (például önkéntes hatáskör-átruházás, részvétel, együttműködés) veszi alapul, nem szakad el az állami szuverenitás tradicionális felfogásától. Ezzel összefüggésben lásd Vincze Attila írását: Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság, in: Kocsis Miklós – Zeller Judit: *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA Könyvek, Pécs, 2009. Vincze szerint a szuverenitás sem nem utolsó bástya, sem nem szertefoszló remény (373. o.). Ugyanakkor Vincze is jelző nélküli szuverenitásfogalmat használ, és – annak ellenére, hogy több megállapítását egyetértően lehet fogadni – „osztott szuverenőről” (373. o.) és nem szuverenitásról beszél [a szuverén (valaki vagy valami) nem lehet osztott]; máshol meghatározott állami hatáskörök átengedéséről ír (368. o.), ez a megfogalmazás helyesebbnek tűnik. Máthé Gábornál sem egyértelmű, hogy milyen szuverenitásról beszél, olyan, mintha az államiról írna

vagy különböző hatalmi ágak szuverenitásáról beszélnek,¹⁷ ami szerintem fogalomhasználati zavart okoz, és nem segíti a tényleges helyzet alkotmánytani/alkotmányjogi leírását és elemzését.

Mások az alkotmányi szabályok alapján szépen körülírják (ha tetszik, definiálják, tartalommal töltik ki) az állami szuverenitást (és a népszuverenitást), de mintha elméleti igénytelenséggel nem fejtenék ki, *nem magyaroznák* annak alakulását,¹⁸ vagy annak az integrációval összefüggő, azzal össze nem egyeztethető olyan leírását adják, amelyben a *szuverenitásvédelmi garanciák* („biztonsági záruk”) egyébként világosan ki nem bontott kifejezése jelenik meg, úgy, hogy az állami szuverenitással való *kapcsolata nem világos*.¹⁹

Megint mások néha nem tudnak elszakadni az állami szuverenitás *tradicionális* fogalmi kereteitől és az arra eddig adott válaszoktól, és informatív, *összegző*, nemzetközi szakirodalomra alapozott írásokat jelentetnek meg, az azokban írtakat továbbgondolva,²⁰ ami *hasznos*, mert további kutatásokban felhasználható, kritizálható, továbbgondolható.

(vö.: az államnak nem a szuverenitás a lényegi eleme, hanem a hatalom), de azt összeköti a jogállamisággal, amivel azonban az nem feltétlenül kapcsolódik össze még az alkotmányos demokráciákban sem (lásd alább a IV. 1. pontot: szuverenitások). Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. szám.

¹⁷ Az alkotmányozó szervek és az alkotmányértelmező hatalom szuverenitásáról lásd Halmai Gábor: *i. m.* (2013) 16. o.

¹⁸ Lásd Sulyok Gábor: 2. §, in: Jakab András (szerk.): *Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 143–144. o. Az alkotmánykommentárnak azonban nem is biztos, hogy ez a feladata. Sulyok értő elemzését és magyarázatát adja a függetlenség és a nemzetközi kötelezettségek összefüggésének. Megállapításaival teljes mértékben egyet lehet érteni. Lásd még Sulyok Gábor: 5. §, 6. §, in: *ugyanott*.

¹⁹ Chronowski: *i. m.* (2009) 335., 348. o. Kukorelli is ilyen szuverenitásvédelmi rendelkezésekről beszél, úgy, hogy nem definiálja, milyen szuverenitásvédelemről van szó, arra miért van szükség. A szuverenitást vagy jelző nélkül használja, vagy a „nemzeti szuverenitás” kifejezéssel él. A jelző nélküli használat esetében szuverenitáson minden valószínűség szerint állami szuverenitást ért, mivel annak korlátozott, megosztott és többelémmű jellegéről ír. Az általa ilyen összefüggésben alkalmazott „nemzeti szuverenitás” kifejezés viszont nem azonosítható – a magyar alkotmányjogi terminológiában – az állami szuverenitással. Ha ugyanis a nemzeté lenne a szuverenitás, az a hatalomgyakorlásra vonatkozna, és nálunk az Alaptörvény B) cikkében találná meg az alkotmányi alapot, ami a népszuverenitás. Vö. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. szám, 4–5. o.

²⁰ Lásd Jakab András: *A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra*. Jakab összegzi az integrációs kihívásokra adott tagállami válaszokat az állami szuverenitás szempontjából. Lásd még Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás, in: *Jog. Állam. Politika*, 2009/1. szám, 40–60. o.

Vannak, akik a gazdaságpolitika területén igyekeznek választ találni arra, hogy az állami szuverenitás csökken-e.²¹ Mások alkotmánytani szempontból fogalmazzák meg a belső szuverenitás tartalmi elemeit, de ezekben a XXI. századi változások figyelembevétele nem mindig érhető tetten.²²

Államelméleti, jogbölcseleti szempontból pedig egyesek szerint *el kell hagyni* a fogalmat,²³ mert a jelentése, tartalma kiüresedett, elveszett;²⁴ vagy azon az állásponton vannak, hogy az állam már nem tudja megkülönböztetni magát más államtól az állami szuverenitásra hivatkozva.²⁵ Vannak, akik a szuverén államok korszaka végéről írnak, és azt vizionálják, hogy a jövő állama a *nem-szuverén állam*.²⁶

²¹ Lásd Lukács Gábor: *A külföldi tőke és az állami szuverenitás kapcsolata a globalizálódó világ gazdaságában – elmélet és empiria*. PhD-értekezés. Budapest, 2003. Ez a munka más szempontból vizsgálódik, de érdekességképpen megjegyzendő, hogy a gazdaságpolitikai összefüggések elemzése is arra a következtetésre jutott, hogy a (jogi értelemben felfogott) állami szuverenitás nem csökken, csak átalakul. Az empirikus (ámbar nem általánosítható) tapasztalat erre (1993–2003): Magyarországon a legnagyobb külföldi tőkebefektető nem tudta jelentősen korlátozni a magyar kormányzat gazdaságpolitikai szabályozási kompetenciáját, döntési szabadságát. Lukács: *i. m.* (2003) 50., 186., 187. o. A dolgozat nagy értéke, hogy az állami szuverenitást igyekszik jogi szempontból megragadni, és ezt az értelmezést alkalmazni az egyébként gazdasági szempontú elemzésben.

²² Petrétei: *i. m.* (2009) 189–190. o. A belső szuverenitás elemei: nem korlátlan, lehetőségben, tényben jelenik meg, egységes, effektív. E megközelítés kiindulásnak felhasználható (fel is kell használni), de nem tükrözi a többrétegű együttműködés, az integráció általi (lehetséges) módosulásokat; az állami szuverenitás jellemzői túl „államcentrikusak”. Ez a kritika paradoxonnak tűnhet, de figyelemmel a nemzetközi és szupranacionális létező kapcsolatokra és mechanizmusokra (például együttműködés, párbeszéd), mégsem az. Nem lehet egyetérteni azzal sem, hogy az európai integráció az egyes szuverén jogok gyakorlásáról való lemondás. Petrétei: *i. m.* (2009) 192. o. Nem lemondás van ugyanis, hanem együttgyakorlás. Azzal viszont feltétlenül egyet kell érteni, hogy ez az együttgyakorlás nem vezet az állami szuverenitás elvesztéséhez. Petrétei: uo.

²³ Rigó Anett szerint a legkonzisztensebb megoldásnak azt tűnik, ha elhagyjuk a fogalmat, mivel funkcionálisan alkalmatlan az új jelenségek kezelésére és az emiatt szükséges szabályozási igények kielégítésére. Rigó Anett: *i. m.* (2009) 42. o. Ezzel az állásponttal természetesen nem lehet egyetérteni.

²⁴ Államelméleti megközelítést alkalmaz Takács Péter, aki szerint a szuverenitás nem lényeges jegye az államfogalomnak, ezért azt az államhatalom fogalmával javasolja kicserélni. Takács Péter: *Államtan*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, a 282. oldaltól, különösen 308. o. Ezt a véleményt alkotmányjogi szempontból nem lehet elfogadni; lásd a releváns alkotmányi rendelkezéseket és a vonatkozó gyakorlatot.

²⁵ Összegzően erről lásd Rigó: *i. m.*

²⁶ Úgy tűnik, ezt az álláspontot fogadja el Szilágyi Péter, aki azzal egyetértően ismerteti Heinhard Steiger álláspontját. Szilágyi Péter: *A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve*, in: *Magyar Közigazgatás*, 2004/3. szám, 147. o. Itt is a jelző nélküli szuverenitásról esik szó.

Mások szerint az állam lényegi eleme nem a szuverenitás (jelző nélkül), hanem a hatalom, a *potestas*, és ezt tartják a szuverenitásra vonatkozó legújabb felfogásnak. E nézet abból indul ki, hogy a *szuverenitás közössé lett, erodálódott, esetleg megszűnt*.²⁷

Egyesek szerint a(z állami)²⁸ szuverenitás (*állami*) korlátozás alatt áll mind az államok „feletti” kapcsolataiban (ez a vélekedés tehát nem zárja ki az állami szuverenitás és az integráció együttes létét),²⁹ mind az állami feladatok kiszervezései miatt.³⁰

Nem világos ugyanakkor, hogy az ilyen állam milyen jellemzőkkel bíró állam lesz, mit jelent az, hogy nem-szuverén, milyen értelemben nem az, és így tovább.

²⁷ A *potestas* – ebben az értelmezésben – az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, amely célhoz kötött, sajátos módon korlátozható általános felhatalmazottság; ez utóbbi pedig a közjó előmozdítására, a közérdek érvényesítésére és a közjavak biztosítására irányul. Máthé: *i. m.* (2013) 15. o. E definíció azonban jelentősen emlékeztet arra, amit az állami főhatalom tehet meg az alkotmányos keretek között, tehát e megközelítés mégsem eliminálta az állami szuverenitás fogalmának alkalmazását, csak átdefiniálta. Az integráció eredményeként kialakuló állami szuverenitás erodálódást emeli ki Koukoudakis is. Példát is hoz: a kohéziós politikát, mivel a kompetenciák megosztottak a nemzeti, szupranacionális és a szubnacionális intézmények között. Koukoudakis, George: European integration and the re-conceptualization of state sovereignty: a challenge for neorealism, in: *Spectrum: Journal of Global Studies*, Vol. 4., No. 1. (2014) 91–105. o., itt 101., 103. o. Koukoudakis e megállapításában nem veszi figyelembe a hatáskörök együtt-gyakorlásának jellemzőit annak ellenére, hogy elismeri az önkéntes részvétellel járó önkéntes hatáskörmegosztást.

²⁸ Megint az a probléma, hogy nem egyértelmű a jelző nélküli szuverenitás alkalmazása.

²⁹ Ellentétben például Maduróval.

³⁰ Lásd Paczolay: *i. m.* (2009) 5. o. Nála még a tanulmány címe (*The new limits of sovereignty*) is a korlátozásra, határokra utal. Korlátozásról, jogkörökről való lemondásról ír Szabadfalvi József is. Szabadfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás, in: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001, 139. o. Ezzel szemben Daniel Thym említett írása sem a címében, sem tartalmában nem veti fel az állami szuverenitás korlátozásának problematikáját, hanem inkább a tagállami autonómiáról, a párbeszéd szükségességéről ír, miközben szembeállítja egymással az alapjogvédelem területén zajló karlsruhei és luxemburgi jogértelmezéseket. Azok indokait magyarázza, és a jövőre vonatkozóan fogalmaz meg lehetséges kimenetet. A Bíróságnak a fúziós tézisre (a tagállamokat köti a Charta mindig, amikor uniós jog hatása alatt cselekszenek, függetlenül attól, hogy az az uniós jog közvetlen alkalmazását jelenti-e) kell építenie, és továbbra is törekednie kell a tagállamok egyediségének beemelésére a Charta alkalmazásába, ami azzal az eredménnyel jár, hogy a Charta alkalmazása széles körűvé válik, de a tagállamok relatív autonómiája mégis védett, illetve nem eredményez uniformizálást. Mindez sokkal inkább a jogrendszerek pluralizmusa elvnek a hangsúlyozása felé tart. A kiszervezéssel kapcsolatban lásd D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye, in: Chronowski Nóra (szerk.): *Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára*. PAMA Könyvek, 2008.

Vannak, akik a *posztszuverén* európai rendszer kialakulásáról és a szuverenitásnak (az állami szuverenitásra gondolnak, de jelző nélkül használják) a megosztásáról beszélnek egy időben, ami a fogalmi tisztázást még inkább szükségessé teszi, mivel ha a szuverenitás (hatáskörök) megosztható(ak),³¹ akkor van állami szuverenitás mint fogalom (csak a tartalma tisztázatlan), de ha ez így van, akkor hogyan lehet posztszuverenitásról beszélni?

Mások szerint *fenntartandó a fogalom, de más* tartalmi elemekkel és jellemzőkkel, mint a tradicionális állami szuverenitás fogalma. Ennek különböző változatai vannak:

- fenntartható a fogalom, új tartalommal,³² de a fontossága csökkenésével;³³
- az állami szuverenitás a hatáskörök önkéntes átruházása miatt csökken, de az bizonyos területen erősebb lesz, például növekszenek az államok etnikai-nyelvi, kulturális funkciói;³⁴
- fenntartható a fogalom, de hivatkozási alap ne legyen; az integrációban higgyék azt a szereplők, hogy övük a főhatalom, azaz a szuverenitást (ténylegesen az állami szuverenitást)³⁵ nem tényleges hatalomként, hanem „a kizárólagos, legfőbb hatalom igényeként” fogják fel;³⁶

³¹ Lásd Halmi Péter: Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói, in: *Magyar Tudomány*, 2013/4. szám, 2., 4. o. Ugyanez a megközelítést lásd Koukoudakis: *i. m.* (2014) 92. o.

³² Új tartalommal való megtöltés mellett érvel Máthé Gábor. Máthé: *i. m.* (2013) 21. o.

³³ Paczolay összegzése. Paczolay: *i. m.* (2009) 338. o.

³⁴ Grinin, Leonid E.: State sovereignty in the age of globalization: will it survive?, in: Grinin, Leonid E. – Ilyin, Ilya V. – Korotayev, Andrey V. (szerk.): *Globalistics and Globalization Studies*. Uchitel Publishing House, Volgograd, 2012, 221. o.

³⁵ Itt is jelző nélkül használják.

³⁶ Neil Walkernél az állami szuverenitás osztható, és a végső döntésre vonatkozó igényben jelenik meg, azaz több lehetséges igény jelenhet meg a végső döntésre, aminek az indoka az EU és a tagállamok kétdimenziós konfigurációja, a jogrendszer pluralizmusa, azaz mindketten a saját szempontjukból igényelhetik a legvégső döntés jogát. Lásd Walker, Neil: Sovereignty and differentiated integration in the European Union, in: *European Law Journal*, Vol. 4., Issue 4. (1998) 360. és 361. o. Walker azonban mintha nem venné figyelembe, hogy az állami szuverenitást sem az EU, sem annak egyetlen szerve sem vindikálhatja magának. Ebből az következne, hogy nem az állami szuverenitásról beszél, hanem pusztán végső döntési hatalomról, aminek *a)* nem túl sok értelme lenne; *b)* ellentmond saját magának, amikor a tanulmány elején a külső és a belső szuverenitás eltérőségéről ír (359. o.). Hasonlóképpen az igény oldaláról közelít Zick is; vö. Zick: *i. m.* (2005) 268. o. Walkert hivatkozva és továbbgondolja Jakab András (*i. m.* [2006] 10. o.). Szerinte a fogalmat semlegesíteni kell; Walkerra alapozva azt javasolja, hogy nem kell azzal foglalkozni, hogy kié a tényleges hatalom (elég, ha az aktorok azt hiszik, hogy az övük), mert az túl érzékeny terület. Lásd ugyanezt Jakab: *Neutralizing...* 15. o. Ezzel azonban Jakab nem csinált mást, csak a szőnyeg

- a vesztfáliai értelemben felfogott tradicionális állami szuverenitás mindaddig fennáll, amíg nem avatkoznak be abba, hogyan alakítja az állam a belső jogi rendjét;³⁷
- kizárt az együtt értelmezése az integrációval, azaz az állami szuverenitás³⁸ és az európai integráció egymást kizárja, és ebből kiindulva kell kidolgozni megoldási stratégiákat: pluralizmus, konzisztencia és univerzalizálhatóság³⁹ – majd látjuk azonban, hogy mindezek abban az állami szuverenitás felfogásban is alkalmazhatóak, amelyről én beszélek, és amely nem a kizártság talaján áll;
- együtt kell értelmezni az integrációval, kompromisszumot kell kötni (Jakab szóhasználata).

Bár némely eleme a fenti elképzeléseknek, illetve álláspontoknak felhasználható és továbbgondolható, a kavalkád zavaró, főként azért, mert még a magyar alkotmányjogban sem mindig egységes az állami szuverenitás kifejezésnek a használata, alkalmazása, jelentéstartalma. Jó lenne, ha az álláspontok közelítenének, a fogalom tisztázódna: ez segítené az alkotmányjogi dogmatika fejlődését. Ehhez az kell, hogy a fogalmat karbantartsuk,⁴⁰

alá söpörte a problémát, mert a vita arról szól még mindig, hogy mi a tartalma az állami szuverenitásnak, azaz hogyan értelmezendő a „végső döntés joga” az integrációban, van-e ilyen, ehhez hogyan viszonyulnak a tagállamok. A realitásokat tehát nem érdemes figyelmen kívül hagyni, és köztes álláspontot elfoglalni: maradjon meg, de ne foglalkozunk vele.

³⁷ Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete, in: *Magyar Tudomány*, 2013/4. szám, 6. o.

³⁸ Jakabnál nemzeti szuverenitás, aki maga sem alkalmaz egyértelmű fogalmakat, hanem a „nemzeti szuverenitással” operál, ami az írásban az állami szuverenitásnak felel meg. Az írásban mintha Jakab Maduro álláspontja (ellenpontozásos jog elmélete) mellett állna ki, de szerintem ez az állásfoglalása nem egyértelmű és kifejezett; vö. Jakab: *i. m.* (2006) 10. o.

³⁹ Ezt vallja Maduro.

⁴⁰ Ehhez segítségül hívhatjuk a tudományos terminológiát, és pont ez az igény alapozza meg a Nagy Boldizsár vélekedése elleni álláspontot (lásd alább a 41. lábjegyzetben). A tudományos terminológia legfőbb célja a hiányzó vagy hibás terminusok pótlása, új terminusok alkotása, illetve egy-egy – már létező – terminus jelentésének tisztázása. A terminológiai munka ez esetben az alábbi lépésekben foglalható össze: a fogalom lényeges jellemzőinek meghatározása vagy a hibás terminus hibáinak feltárása, a megfelelő terminus létrehozása, a terminológiai rendszerbe történő beillesztése. Vö. Fóris Ágota: *Hat terminológia lecke*. Lexikográfia Kiadó, Pécs, 2005; Fóris Ágota – Sermann Eszter: A terminológiai szabványosítás és a terminológiai harmonizáció, in: *Magyar Terminológia*, 3. évfolyam, 2010/1. szám, 41–53. o.; Fóris Ágota – Kékesi Nikolett – Kozma László: Megjegyzések a terminusok jelentésmeghatározásának módszeréhez, in: *Magyar Terminológia*, 2. évfolyam, 2009/1. szám, 99–112. o. Egy adott tudományág terminológiai rendszerezése és harmonizációja több szempontból is fontos lehet. Egy pontosan kidolgozott és folyamatosan karbantartott terminológiai rendszer hozzájárul a hatékony és egyértelmű információközléshez, javítja a tudomány-

beszéljünk róla, továbbfejlesszük, és így tovább.⁴¹ Eközben azonban nem lehet eltekinteni a más szuverenitások (nép, jog) vizsgálatától sem, mivel azok olyan alkotmányi szabályok, értékek, amelyek a(z alkotmány)bíró-sági gyakorlatban is jelentőséget nyernek.⁴²

Mindez elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy hogyan közelítsünk az állami szuverenitás meghatározásához, tartalma kibontásához.

Hogyan vizsgáljunk?

Az állami szuverenitás kérdéskörét a tanulmányban elsődlegesen alkotmányjogi, illetve ahol szükséges, nemzetközi jogi és európai jogi szempontból vizsgálom, ügyelve ugyanakkor a megfelelő hangsúlyokra.⁴³ Mindezek során a nemzetközi, szupranacionális és alkotmányjogi szabályozásokból és társadalmi realitásokból kell kiindulni úgy, hogy több tényezőt (a több szuverenitás együttes jelenlétét az alkotmányokban) egyszerűen kell figyelembe venni a következőre koncentrálva: a (jelző nélküli) szuverenitás lényegét tekintve arról szól, hogy kinek/minek (akkor is, ha ez nem személy) van tényleges hatalma valamit megtenni úgy, hogy az jogilag és ténylegesen is elismert legyen.

ág érthetőségét és nyelvi minőségét, nyelvi szintjének megítélését, csökkenti a fogalomértelmezési és terminushasználati kérdésekre fordítandó időt, továbbá elősegíti a konzekvens és egységes terminus-használatot. Novák Barnabás: *Magyarország új Alaptörvényének olasz nyelvű fordítása közben felmerülő terminológiai kérdések. VII. AlkNyelvDok Konferenciakötet*. <http://www.nytud.hu/alknyelvdok13/proceedings13/index.html> (letöltve: 2014. 11. 05.)

⁴¹ Természetesen létezik olyan álláspont is, amely szerint azért nehéz a szuverenitásról beszélni, mert a szuverenitás szónak nincsen önálló, saját jelentése, és kicserélhető több kifejezéssel is: államiság, függetlenség, autonómia, legitimitás, alkotmányozó hatalom. Ez a nézőpont kárhoztatja a jogászokat a definíciós kényszerük miatt. A definíálás, kategorizálás azonban a világ jelenségeinek megértését segíti, és a jog mint a legfontosabb szabályozóeszköz, nem lehet meg nélkül. Nagy Boldizsár véleménye és megközelítése tehát egyáltalán nem támogatható. Lásd Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról, in: Gombár Csaba et al. (szerk.): *A szuverenitás képrázata*. Korridor, Budapest, 1996, 228–229. o.

⁴² Éz igaz a legtöbb európai államra, vö. Jakab András írásával, amely Ausztriát nevezi meg egyetlen olyan államként, amely eliminálja az állami szuverenitás fogalmát. Jakab: *i. m.* (2006) 5. o.

⁴³ Töreksem nem átcúszni az egyes megközelítések érvrendszerébe, hanem azokat a saját nézőpontomból, alkotmányjogi és alkotmányelméleti szempontból elemezem.

Ennek során választ lehet találni azokra a kérdésekre, hogy mit jelent az állami szuverenitás mai természete, mi a forrása és célja, hogyan kényszeríthető ki, valamint hogyan lehet védeni.

Annak érdekében, hogy mindezekre választ kapjunk, néhány alap- vagy kiindulási tételt rögzíteni kell. Ezek az alábbiak.

AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁS JELLEMZŐI A XXI. SZÁZAD INTEGRÁCIÓS ÉS GLOBALIZÁLT VILÁGÁBAN

Az állami szuverenitás értelmezési keretei

Amikor arról van szó, hogy mi az állami szuverenitás tartalma a XXI. században, az fennáll-e egyáltalán, és mi a gyakorlati haszna, néhány dolgot figyelembe kell venni, illetve adottnak kell tekinteni. Ez a kiindulás – az alkotmányjogi/alkotmánytani megközelítés mellett – több, az állami szuverenitás elvetését ösztönző érvelést eliminál.⁴⁴

Adottnak kell tekinteni azt, hogy a tradicionális állami szuverenitás fogalom alapján az állami szuverenitás már akkor sem volt korlátlan, amikor kialakításra került, tehát a korlátlanág hiányára nem lehet hivatkozni akkor, amikor az állami szuverenitás létjogosultságáról folyik a diskurzus.

Abból kell kiindulni, hogy a tradicionális állami szuverenitás létének *legmarkánsabb elemei* a főhatalom gyakorlása, a függetlenség és egyenlőség, illetve az egyes állami szimbólumok megjelenítése, használata, amelyekkel az államok egymástól megkülönböztetik magukat, illetve amelyekkel az állampolgárok azonosulni tudnak, és azt kell vizsgálni, hogy e jellemzők továbbra is léteznek-e, és ezeket összegzően lehet-e más kifejezéssel, mint az állami szuverenitás, illetni, vagy sem. Szerintem nem, mivel egyrészt tényként, másrészt alkotmányi szabályként jelen vannak, és azzal, ha az állami szuverenitás kifejezést elvetnénk, nem tennénk mást, csak új kifejezéssel illelnénk ugyanazt a fogalmat.

Hasznosabbnak tűnik tehát a fogalmat *fenntartani* (különösen, mivel használják), és új tartalmat adni neki. Az állami szuverenitás ugyanis napjainkban is számít, mert az államok közötti kapcsolatokban úgy kezelik, mint ami számít, tehát nem lehet egyszerűen csak ignorálni sem e tényhelyzetet, sem a fogalmat (mivel a tényhelyzetet még mindig e fogalommal írják körül, még akkor is, ha nem kifejezetten állami szuverenitást, hanem csak szuverenitást használnak – a tartalmi jegyei azonban felismerhetőek). Az állami szuverenitást amiatt kezelik így, mert objektívan észlelhető, hogy az állam ténylegesen alakítani képes azt a politikát, amely a helyi ügyeket kezeli, és mert lehet, hogy az állami szuverenitás

⁴⁴ Ezekre már utaltam is a korábbi lábjegyzetekben.

ténylegessége annak használatában és az elfogadottságában áll.⁴⁵ Azaz a vita alapvetően a *főhatalom* kifejezés mibenlétének a vizsgálatára vonatkozik: a főhatalom *kompetenciák (hatáskörök) összessége*, amelyek egyedi – azaz nem egy pillanatban való és együttes – gyakorlásában/gyakorlásával jelenik meg az állami szuverenitás. Emiatt sem tekinthetünk el a realitástól, amely a népek, nemzetek közötti együttműködésben, a globalizációban és annak hatásaiban jelenik meg, és ami azzal jár, hogy az állam szerepe, a döntéshozatal, azaz a kompetenciák gyakorlása más lett,⁴⁶ tehát ebből következően az állami szuverenitás (különösen tehát a főhatalom) új tartalommal látható el.

Fontos azt is szem előtt tartani, hogy bár az állami szuverenitás fogalma az államhoz kötődik, de lényege, tartalma (főhatalom gyakorlása) értelmezhető szupranacionális szinten is,⁴⁷ mivel a hatásköröket együtt gyakorolják a tagállamok (alkotmányok felhatalmazó klauzulái, alapító szerződések). Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ilyen hatáskörgyakorlás megalapozná az EU államiságát, mivel az államiság egyéb szociológiai, politológiai és jogi ismérvei az esetében hiányoznak; ebből az is következik, hogy az állam egyik ismérve az állami szuverenitás megléte, az egyes szuverenításelemek jelenléte tesz egy szerveződést állammá, amennyiben ahhoz tényleges hatalom is kapcsolódik. Értékelni kell tehát azt a jelenséget, hogy bizonyos – korábban a nemzetállamot megillető – döntéshozatalok nem a nemzetállami kereteken belül történnek, nem kizárólag az állami szervek (az állam) közreműködésével folynak.⁴⁸ Mindezek azonban nem azt jelentik, hogy a nemzetállami kereteken belüli önálló, demokratikus és jogállami normáknak megfelelő döntéshozatal (kormányzás) megszűnt volna, vagy hogy a nem nemzetállami szinten történő döntéshozatalban az állam ne venne/vehetne tevékenyen részt. Éppen ellenkezőleg, az ilyen döntéshozatalokban való aktív részvétel a nemzetállam érdekében áll.

Továbbá, mint ahogyan már fentebb említettem, nem lehet figyelmen kívül hagyni a népszuverenitással és a jogszuverenitással mint alkotmányi elvekkel való kapcsolatát.

⁴⁵ Vö. Zick: *i. m.* (2005) 301., 313. o. Zick majd ebből (is) vezeti le azt, hogy az USA tagállamainak is tulajdonítható állami szuverenitás akkor is, ha azok a szövetségi állam tagállamai. Ennek vizsgálata azonban nem tárgya ennek a tanulmánynak.

⁴⁶ Ez összefügg azzal, hogy a szuverenitás funkcionális fogalom. Vö. Petrétei: *i. m.* (2009) 176. o., ebből fakadóan konfliktusos fogalom is. Az utóbbit lásd Vincze: *i. m.* (2009) 373. o.

⁴⁷ Máthé Gábort idézve az uniós tagság a tagállamok államiságának lényeges jellegzetességévé vált. Máthé: *i. m.* (2013) 21. o.

⁴⁸ Emiatt az állami szuverenitás nem fogható fel államhatalomként, mert az kizárná annak elfogadását, hogy a nem nemzetállami kereten belüli állami közreműködéssel zajló döntéshozatalban kifejeződik az államnak a szuverén döntése, akarata.

A kiindulópont tehát a szuverenitások alkotmányjogi vizsgálatánál (alkotmányos demokráciákban): *ténylegesség* (van, számít) és *realitásigény* (hatalma van valamit tenni)⁴⁹ és *jogi relevancia* és *önkorlátozás*; azaz a szuverenitás még mindig arról a tényleges hatalomról szól, ami a jog világában – több szempontból (lásd alább) – is értelmezhető.⁵⁰ Ez mindhárom alkotmányjogban jelen levő szuverenitásra igaz, így ezek az állami szuverenitás jellemzői is.

Szuverenitások – az együttes létezés realitása

1. A népszuverenitás legmarkánsabb megnyilvánulása az *alkotmányozás* – ez elméleti kategória, a demokrácia elvének alapja. A tényleges megvalósulása (alkotmányozó nemzetgyűlés, parlament, népszavazás és egyéb formációk) azonban más kérdés, a lényeg a népre való visszavezethetőség, illetve az a tényleges politikai akarat/hatalom, amely képes alkotmányt elfogadni (ténylegesség és realitásigény). Ha az újonnan létrehozandó alkotmányos berendezkedés (jogi relevancia) demokratikus jogállam kíván maradni, kénytelen önkorlátozni, és bizonyos kööttségeknek (nemzetközi, uniós jog) eleget tenni. Elméleti szempontból és abszolút értelemben ilyen kööttsége azonban nincsen. Ha viszont figyelemmel van a realitásokra, akkor önként végez önkorlátozást az eljárása és a létrehozandó alkotmányi tartalom tekintetében.

Az alkotmányozással létrejött *alkotmány* lesz az a *jogi keret* (itt tehát elvlik a népszuverenitástól), amely meghatározza a továbbiakban a társadalmi együttélés rendjét, szabályozza az állam működését, és így tovább.⁵¹ Ebbe a keretbe beleérthető a nép hatalmának alkotmányi kere-

⁴⁹ Kis János megfogalmazása alapján. Kis János: Népszuverenitás, in: *Fundamentum*, 2006/2. szám, 8. o. Ez felfogható autoritásként: autoritása van másokat autoritással felruházni, ezt az autoritást nem felhatalmazásból nyeri, delegálás útján teremt tőle megkülönböztetett hatalmat. Petrétei megfogalmazásában: *i. m.* (2009) 190. o.: A belső szuverenitás lehetőségben, tényleg jelenik meg, azaz képes a társadalmi viszonyokat rendezni. Simai Mihály szerint a szuverenitás nem választható el a hatalmi viszonyoktól. Lásd Simai Mihály: A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében, in: *Magyar Tudomány*, 2013/4. szám, 3. o.

⁵⁰ Az alkotmányos demokráciában több nézőpontból is több – jogi értelemben felfogott – hatalom van: „legfőbb” szuverenitások; államhatalmi ágak; hatalom-megosztás egyéb aktorai; közhatalom, ami alárendelt az államhatalomnak, mivel csak az általa alkotott rendben tevékenykedhet. Az utóbbi tekintetében lásd Petrétei: *i. m.* (2009) 190. o.

⁵¹ Ez az alkotmányjogász számára evidencia, és az alkotmányos demokrácia rendszerében ezen nem változtat(hat) semmi. A nemzetközi jog szempontjából – ami az alkotmányjogi megfontolásokat figyelmen kívül hagyja – azonban felmerül: a globalizált világban az állami alkotmányok nem tudják egységesen szabályozni a kormányzás teljességét, ami miatt az alkotmányok azon igénye, hogy az alapve-

teken belüli gyakorlása is, ami itt korlátozott hatalmat jelent, mivel az alkotmány határozza meg, hogy lehet-e, és ha igen, milyen keretek, milyen korlátok, eljárások között (vagyis az az alkotmányos berendezkedéstől függ). Ha tetszik, ez a népnek az önkorlátozása. Bármilyen furcsán hangzik is, ebben a konstrukcióban a főhatalom az alkotmányé, mivel abból a szempontból, hogy a jogrendszer hogyan és milyen tartalommal épül fel (és nyújt kötelezően követendő szabályokat az egyének, jogi személyek és az állam és mások számára), az alkotmánynak van főhatalma. Ezt az alkotmányozók el is ismerik akkor, amikor az alkotmányt a jogrendszer alapjaként vagy éppen a hierarchia csúcsaként tételezik, és amikor annak érvényesülését is biztosítják például az alkotmánybíráskodás valamilyen fajtájának intézményesítésével. Ez tehát a jogállam alapja. E jogszuverenitás is ténylegesen létező, van realitásigénye (normatív alkotmány) és jogi relevanciája (itt: kikényszeríthetőség, alkotmánybíráskodás).

Az állami szuverenitás (abban az értelemben, amit annak vélünk – itt még nem tudjuk, hogy mi az) a belső oldalát és a lényegét tekintve a demokratikus és jogállami hatalomgyakorlás, aminek *visszavezethetőnek* kell lennie a népre, és az *alkotmányi kereteken belül* kell maradnia. Ugyanakkor ez a főhatalom alkalmas arra, hogy mindenkire nézve *kötelező döntéseket* hozzon, és azt *ki is kényszerítse* (tényleges és jogi relevancia), mivel – az alkotmánnyal (jogszuverenitás) ellentétben – ez tud cselekedni, mivel van megszemélyesítője.⁵² Ilyen értelemben az állami szuverenitás szükséges ahhoz, hogy tényleges jogszuverenitás legyen, és döntéshozatali képessége és szükségessége miatt a népszuverenitás megvalósításához is. E kettő nélkül viszont az állam nem tudna demokratikus jogállamként létezni, és ekként gyakorolni a hatalmát.

2. A három szuverenitás tehát *egyszerre létezik*, mindegyik a maga szempontjából főhatalomnak minősül, összefügg, *interdependens*.⁵³ Az alkotmányos demokráciában nem lehet ettől az összefüggéstől eltekinteni, és

tő rend teljességét formálják, nem valós. Lásd Peters, Anne: *Global constitutionalism revisited*. http://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/fe/file/Peters_Global_Constitutionalism_Revisited.pdf (letöltve: 2014. 11. 05.) Peters azonban nem veszi figyelembe az alkotmányok nemzetközi és egyéb integrációs szabályait, amelyek pedig éppen a realitások okán kerültek be az alkotmányokba. Emiatt a különbség miatt fontos a szempontválasztás, illetve ha szükségszerűen több nézőpontból vizsgálódunk, akkor annak a súlyozása. Még egy példa erre: a nemzetközi jog szerint csak az állam lehet a szuverén, más nem. Vö. Nagy: *i. m.* (1996) 230. o.

⁵² Az állami szuverenitás az autoritását nem felhatalmazásból nyeri, az alkotmányozás aktusa létrehozás, nem pedig felhatalmazás.

⁵³ Vö. Petersman, Ernst-Ulrich: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constitutional nationalism to multilevel constitutionalism in international economic law, in: *EUI Working Paper Law*, No. 2006/45., 11. o.: a legitim transznacionális kormányzás előfeltétele még mindig a népszuverenitás az adott demokratikus nemzetállamon belül.

szerintem fel lehet vetni a szuverenitás fogalma esetében a kizárólagosság mint tartalmi elem elvetését akkor is, ha tradicionálisan a fogalom azt magában hordozta (akkoriban még senki nem beszélt sem demokráciáról, sem jogállamiságról). A XXI. században, a globalizált és demokratikus eszmék iránt elkötelezett világban nem lehet olyan, hogy egy valaki/valami a szuverén, vagy az rendelkezik a főhatalommal, és más nem. Ebből azonban nem következik, hogy a szuverenitás fogalmára ne lenne szükség, mivel az ténylegesen létező és jogilag elismert hatalmakat jelöl. Az állami szuverenitás fogalmára szükség van, csak olyan – az eddigitől – eltérő tartalmat kell neki adni, amely megfelel a társadalmi és jogi változásoknak, illetve az eddigiekben elhanyagolt összefüggésrendszerbe kell helyezni. Ezáltal ugyanis nem sikkadnak el sem a politikai szabadság, sem az önmeghatározás kérdései.⁵⁴ Az előbbi ugyanis leírható a népszuverenitás elvével, az utóbbi pedig nem okoz problémát, mivel az állami önmeghatározásnak már az egyik lényeges eleme az integrációban való hatékony részvétel. Ezt magyarázzák az alábbiak.

Integráció – az állami szuverenitás problémája?

1. *Miért szerveződik, milyen eredménnyel?* Az állami szuverenitás (főhatalom, kompetenciák) gyakorlásának a következő alapvető jellemzői vannak. Az a *nemzetállami szinten* gyakorolva teljes, de az alkotmány (alkotmányi elvek) által korlátozott, illetve a nemzetközi és uniós jog által befolyásolt. Mindez az állami önkorlátozás miatt alakult így.⁵⁵ *Szupranacionális (és nemzetközi)*⁵⁶ szinten „együtt gyakorolt” vagy „megosztott” a hatáskörök gyakorlása⁵⁷ (a megfigyelhető megfogalmazásbeli különbség

⁵⁴ Rigó Anett szerint ugyanis általánosan kötelező döntéseket egyre nagyobb számban hoznak meg nem reprezentatív, hanem hatalmi források, pozíciók által meghatározott összetételű, partikuláris csoportok és szereplők, és ezek a döntéshozatali folyamatok átláthatatlanok, nem világosak, és nem írhatóak le a felelős kormányzás fogalmának segítségével. Rigó: *i. m.* (2009) 57. o. Ez az értékelés politológiai, szociológiai szempontból igaz lehet, de az általam alkalmazni kívánt megközelítésben nem okoz problémát.

⁵⁵ A magyar alkotmányi rendelkezéssel összefüggésben ezzel egyező álláspontként lásd Sonnevend Pál – Csuhány Péter: 2/A. §, in: Jakab: *i. m.* (2009) 253. o.

⁵⁶ Ehhez lásd Hainsworth, Susan: Sovereignty, economic integration, and the World Trade Organisation, in: *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 33., Nr. 3. (1995). http://www.ohlj.ca/archive/articles/33_3_hainsworth.pdf (letöltve: 2014. 11. 05.); illetve Sigmarsson, Dadi Arnar: *Globalisation vs. state sovereignty: constitutional right sin a crisis?*

⁵⁷ Az „átadott” valószínűleg nem helyes kifejezés, mivel nincsen olyan döntéshozó szerv, amely a tagállamoktól függetlenül működik, és akinek át lehetne adni a főhatalmat, egészen addig, amíg szövetségi államról nincsen szó. Bár ebben az esetben sem biztos, lásd az USA tagállamai állami szuverenitásának igazolásáról szóló írást: Zick: *i. m.* (2005) 229. oldaltól. Megjegyzendő továbbá, hogy

a lényegen, azaz az együtt gyakorlás, együtt döntés ténylegességén vagy jellemzőjén nem változtat),⁵⁸ ugyanakkor fontos, hogy ennek hatása a belső döntéshozatalt befolyásolja. E befolyásoltság megengedésének alapja a nemzetállam saját önálló döntése, azaz itt is az állami szuverenitás olyan gyakorlásáról van szó, ami önkorlátozásban nyilvánul meg.

Nemzetközi jogi szempontból az állami szuverenitás olyan *statusként* értelmezhető, ami a nemzetközi közösségben való elismerés vindikálására irányul. Az államok e szuverenitásukat úgy tartják fenn, hogy a nemzetközi kapcsolatokban hatékonyan és aktívan vannak jelen.⁵⁹ Ebben az értelemben az állami szuverenitás képesség: azaz ténylegesen létező, és realitásigénye van, illetve jogi relevanciával bír; ennek a gyakorlásának első lépése az az önkorlátozás, amellyel részese lesz az állam az adott nemzetközi rezsimnek.

Figyelembe véve azt, hogy az államok a nemzetközi kapcsolatokban még mindig a jogi egyenlőség és önállóság alapján vesznek részt, azaz a külső szuverenitásuk gyakorlásával feltehetően úgy, hogy teljes tudatában vannak annak, hogy milyen jellegű szerveződéssel lépnek kapcsolatba, ez az *önkorlátozás* egyáltalán nem minősülhet mások általi korlátozásnak vagy erőszaknak. Ebből fakadóan nem lehet arról sem beszélni, hogy az állami szuverenitás (más által) korlátozva lenne, vagy megszűnt volna. A részes államok önkorlátozásáról van szó annak érdekében, hogy a problémákra és a kihívásokra együtt a lehető legjobb megoldást tudják nyújtani, a nemzetállami területükön élőkre vonatkozóan is. Ilyen tekintetben tehát a főhatalom másokkal együtt történő gyakorlása hasznosabbnak és hatékonyabbnak minősül.⁶⁰ Az ilyen szerveződésekben való részvételnek vannak *szabályai*, amelyeket – hasonlóan az alkotmányi kötétségekhez – a részt vevő államnak be kell tartania, és eljárásai, amelyekben részt kell vennie, illetve a keretszabályok alakítására is ráhatása van. Azaz, bár eddig önkorlátozásról beszélünk, a keretek alakításának lehetősége adott,⁶¹ tehát a szupranacionális/nemzetközi

bár az állami szuverenitás felségjogok összessége, amelyek együtt gyakorolhatóak másokkal, majd ezek vissza is vehetőek, de az államhatalom egésze biztosan nem ruházható át. Vö. Petrétei: *i. m.* (2009) 192. o. Ezt egyébként az alkotmányok sem engednék meg.

⁵⁸ Tehát nem az államhatalom megosztott, hanem az államhatalom gyakorlása van különböző szervekhez telepítve. Vö. Petrétei: *i. m.* (2009). Emiatt sem fogadható el az állami szuverenitás kicserélése az államhatalomra, mivel az nem lenne képes leírni a tényleges folyamatokat.

⁵⁹ Vö. Zick: *i. m.* (2005) 268. o.

⁶⁰ Vö. Halmi: *i. m.* (2013) 2. o.

⁶¹ Lásd ehhez például Vincze: *i. m.* (2009) 36., 373. o. Állami hatáskörök saját döntésen alapuló, kontrollált átengedéséről van szó, ami a szuverenitást (itt is jelző nélkül, de valószínűleg az állami szuverenitást kell rajta érteni) erősíti: a tagállam alakítója is lesz a viszonyoknak. Lásd Bayer Józsefnél is: a globalizációban az állam nem passzív elszenvetője, hanem aktív alakítója a folyamatoknak.

szervezetekben való tagság a kötöttségeket tekintve nem különbözik attól, amihez az alkotmányos jogállam a jogi értelemben felfogott alkotmányok léte óta szokva van: nem lehet önkényes, szabályokhoz kötött, azoknak meg kell felelnie.⁶² A nemzetközi kötelezettségek tehát nem minősülnek a függetlenség korlátozásának, azok nem visszafordíthatatlan vállalások, az a szuverenitás gyakorlása, és nem a korlátozása.

Hasonlóképpen, a nemzetközi szervezetekben viselt *tagság* sem minősül az állam jogi értelemben felfogott függetlensége korlátozásának.⁶³ Bizonyos területeken a hatáskörök átruházása és nemzetközi szinten való együttes gyakorlása szükséges, mert az államnak több lehetőséget ad más államok tevékenységének és a polgárait érintő jogi környezetnek az ellenőrzésére, illetve csökkenti az esélyét a bizonytalanságoknak és a politikai szeszélyek befolyásának. A nemzetközi szabály- és intézményrendszer ugyanis nem az államok helyett létezik, alakul meg, hanem azt kiegészítendően képviseli a részes államok érdekeit a nemzetközi arénában. Az állam tehát résztvevő, a nemzetközi játékszabályok alakítója, és bár egyáltalán nem alávetett helyzetben van, de – értelemszerűen – nem is rendelkezik teljes mértékben az elsőbbséggel.⁶⁴ E tevékenységben pedig az együttműködés – azaz bizonyos jogok/hatáskörök együttes gyakorlása⁶⁵ – elengedhetetlen, de ez mindig is így volt, mivel az államok között sosem volt tényleges függetlenség az egymással való kapcsola-

Bayer: *i. m.* (2013) 5. o. Az állami szuverenitást az állam a kapcsolataiban a részvétellel tudja a legjobban kifejezni, láttatni. Zick: *i. m.* (2005) 259. o.

⁶² Vörös Imre találoán összegzi ezt: az EU a szuverén államok szerződéses uniója, de nem a tagállamok az urai a szerződéseknek, hanem a szerződések konstituálják a jog uralmát a felhatalmazások alapján létrejött jogközösségben, amelyben a tagállamok fenntartás nélkül alá vannak vetve a szerződéseknek. Lásd Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal.* MTA TI JTI, Budapest, 2012, 45. o.

⁶³ Sulyok: 2 §. 143, 144. o.

⁶⁴ Hainsworth: *i. m.* (1995) 590–591. o. Látható, hogy állami szuverenitás nemzetközi jogi szempontból is felfogható hatáskörök és felelősség elosztásaként, és olyan minőségként, amely felosztható, átengedhető és újraelosztható, és amelynek eleme az önkorlátozás. *Case Bosphorus vs. Ireland*, ECtHR Grand Chamber judgment of 30 June 2005: a nemzetközi szervezetben való tagsággal az állam a szervezetre ruházta a szuverenitása egy részét (a megfogalmazás helytelen, de érthető, mit akar kifejezni); az „átruházott ügyekre” vonatkozó szerződéses kötelezettség alóli felmentése az államnak a szerződés céljaival ellentétes lenne. Tehát az állam elfogadta a szerződéses feltételeket, taggá vált, együtt gyakorolja a hatásköröket, de akkor neki is be kell tartania a szabályokat.

⁶⁵ A nemzetközi szintéren a több hatáskör megtartása/minél kevesebb átengedése vagy együttgyakorlása – a tradicionális állami szuverenitáshoz való ragaszkodás – az ideológiailag zárt államok sajátja, ami éppen e szuverén jogok fenntartása/megtartása miatt gazdasági konfliktusokhoz vezethet. Grinin: *i. m.* (2012) 220. o.

tukban.⁶⁶ Az együttműködés fontossága különösen most kiemelkedő, amikor a legújabb változások az egész világot érintik, és a gazdasági együttműködések az együttműködések tipikus formái (lásd WTO, IMF).⁶⁷ A folyamatok azonban abba az irányba mutatnak, hogy ezekkel a szervezetekkel (amelyek létrehozására, működtetésére a fentebb írtak az irányadóak) kapcsolatban törekvések figyelhetők meg a jogállami normák, nemzeti alkotmányosságfogalom⁶⁸ alkalmazása iránt.⁶⁹

Az, hogy az ilyen nemzetközi/integrációs szervezetekben milyenek azok a szabályok, amelyeket a részt vevő államok már együtt alakítanak

⁶⁶ A vesztfáliai béke kötelezte az államokat a béke fenntartására, tehát ebben az értelemben az állami szuverenitás elvét (amely nemzetközi jogi szempontból az államnak a nemzetközi jog által meghatározott jogi státusza, amelyben az állam az adott korban a nemzetközi jog által ráruházott jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik) az együttműködés kötelezettségével kombinálta. Ferreira-Snyman, M. P.: The evolution of the state sovereignty: a historical overview, in: *Fundamina*, 12. évfolyam, 2006/2. szám, 3., 10. o. <http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3689/Fundamina%20Snyman.finaal.pdf?sequence=1> (letöltve: 2014. 11. 05.) – Az együttműködési igény megfogalmazásával teljes mértékben egyet lehet érteni, azonban az állami szuverenitás nemzetközi jogi szempontú definíciójával kevésbé, mivel a nemzetközi jogot az államok alkotják, tehát adott történelmi pillanatban az államok közössége döntésének alapja az állam szuverenitásának a gyakorlása. Kivéve talán az agresszió esetét, de akkor az állam a belső jogi rendjében is a normálistól eltérő módon működik. Ferreira-Snyman erre gondolhatta ki a védő vagy felelős szuverenitást, amely alkotmányjogi szempontból is értékelhető, azaz az alkotmányjogi/alkotmánytani és a nemzetközi jogi megközelítések konvergálnak, szinergiában állnak. Szerinte az állam feladata az egyének életének és biztonságának a védelme és a jólétük biztosítása, az állam felel a polgárainak és az ENSZ-nek, az állami szervek elszámolhatóak, ha pedig a civileket jelentős sérelem éri vagy érheti, és az állam nem tud vagy nem akar ennek véget vetni, vagy maga az elkövető, akkor a védelem érdekében megengedett a beavatkozás. Lásd Ferreira-Snyman: *i. m.* (2006) 20. o. Ennek szabályait vagy a beavatkozás jogosságát pedig a részes államok együttműködésével a nemzetek közössége dönti el vagy ítéli meg.

⁶⁷ Grinin: *i. m.* (2012) 219., 220. o.

⁶⁸ Amely fogalomban ugyancsak nincsen egyetértés, és így különösen nehéz más szintű alkotmányosságokról beszélni: globális, többszintű, holisztikus, európai – főleg akkor, amikor ezeket jellemzően nem alkotmányjogi/alkotmánytani és dogmatikai megközelítésben elemzik, és magának az alkotmánynak a fogalma sincsen tisztázva. Létezik például nemzeti alkotmány, többszintű alkotmány (ami polgár- és nem politikum-központú), globális alkotmány, poszt nemzetközi alkotmány, és minden szerző a maga alkotmány- és alkotmányosságfogalmát használja.

⁶⁹ Vö. ezt a nemzetközi jog alkotmányosodására és ennek igényére vonatkozó írásokkal. Peters ugyan nem jó megközelítést alkalmaz (alkotmányjogi alapot nélkülöz: szerinte az állami szuverenitást – amelyet egyébként nem határoz meg – kiegészítik, de legalábbis helyettesítik más alapelvek: globális közös érdek és/vagy rule of law és/vagy emberi biztonság), de a nemzetközi jog változására vonatkozó következtetése helyes. Lásd még Petersman: *i. m.* (2006) 2. oldaltól.

az együttműködésben (például a demokráciadeficitre adott válasz az EU-ban, a döntéshozatali kompetenciák el- és megosztása), már a részes államok közös döntésén múlik, amely nyilvánvalóan figyelembe veszi a gazdasági, politikai és egyéb realitásokat is. Tehát nem is biztos, hogy az állami szuverenitás (főhatalom) tekintetében – ebben az összefüggésben, a kompetencia gyakorlása során – feltétlenül az önkorlátozás tényét kell hangsúlyozni (bár ez is fontos s elismerésre igényt tartó, illetve a folyamat elején mindenképpen jelen levő); lehet, hogy inkább az állami szuverenitás egy részének máshogyan – mégpedig kibővítetten – és az eddigigőtől eltérő szinten és módon történő gyakorlásáról van szó.⁷⁰

Ha viszont együtt gyakorlásról van szó, annak közös elvek mentén kell működni; az pedig, hogy melyek ezek a közös elvek, pontosabban: mi is ezek tartalma, az alkotmányos párbeszéd alkalmazásával is kiderülhet. Az alkotmányos párbeszéd eredményének a vizsgálata továbbá lehetőséget ad annak becslésére, hogy milyen az adott állam demokratikus elkötelezettsége, azaz a fogékonysága a közös játékszabályok (esetleges értelmezési segítséggel való) betartására,⁷¹ illetve hogy mennyire megfelelő a jogalkotási eljárás kialakítása, milyen jellemzői vannak az NGO-kal és egyéb, akár nemzetközi szervezetekkel való együttműködésnek, mennyire alkalmazott és milyen eredménnyel az alkotmányi eszmék kölcsönzése vagy migrációja, vagy akár a párbeszéd a bíróságok között, és így tovább.

Míndez tehát annak a jellemzője, hogy az államkapcsolatoknak újfajta rendszere alakult ki, amelyben a konstruktív és az előrelátó alkalmazkodás, az együttműködés,⁷² a kölcsönhatás elengedhetetlen,⁷³ és amelyben eddig nem igényelt olyan proaktivitásra és kreativitásra van szükség,

⁷⁰ Lásd például Giacinto della Cananea és Ingolf Pernice írásait, különösen a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően: a szerződés nem jelentett kihívást az állami szuverenitás felé, sokkal inkább annak új, többszintű formában való megerősítéseként értékelhető; a szerződés olyan alkotmányos keretrend, amely a tagállamok alkotmányait kiegészíti. Pernice, Ingolf: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action, in: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15., No. 3. (2009) 375., 406. o. Hasonlóképpen: Cananea, Giacinto della: Is European constitutionalism really „multilevel”?, in: *ZaōRV*, 70. (2010) 294. o.

⁷¹ Ez az értékelés hatással lehet az adott állam- és egyéb kapcsolatai alakulására nemcsak politikai, de gazdasági téren is.

⁷² Érdekes tendencia, hogy míg korábban az együttműködési hajlandóság inkább a nyugati államok jellemzője volt, ez már a fejlődő államoknál is megfigyelhető, amelyek regionális közösségeket hoznak létre a problémáik megoldása érdekében. Grinin: *i. m.* (2012) 224–225. o.

⁷³ Kukorelli e megállapításával teljes mértékben egyet lehet érteni. Kukorelli: *i. m.* (2013) 11. o. Bayer József megállapítását is egyetértően lehet fogadni: a szuverenitás (nyilván az állami szuverenitásra gondol, de ő is jelző nélküli szuverenitásfogalmat használ) ma a partnerekkel való együttműködés képességében és abban áll, hogy megvédjük magunkat az ellenségekkel szemben. Bayer: *i. m.* (2013) 5. o.

aminek az lesz az eredménye, hogy az adott államot „szuverénnek” ismerik el, és ekként is kezelik. Emiatt az államok nemcsak azzal vannak tisztában, hogy mi a saját mozgásterük és lehetőségük, hanem azzal is, hogy – a kölcsönösség érdekében – más államok prerogatíváit is tiszteletben kell tartaniuk,⁷⁴ azaz tartózkodnak a „más ügyeibe” való beavatkozástól. Nem lehet tehát elfeledkezni arról az elgondolásról sem, hogy a tradicionális állami szuverenitás mindaddig fennmarad, amíg nem avatkoznak be az állami rend kialakításába. Ez elfogadható álláspont, mivel nem lehet szó beavatkozásról: egyes hatáskörök önként kerülnek át más szintre, és attól kezdve pedig a részvétellel együtt zajlik a meghatározott hatáskörök gyakorlása a meghatározott területeken és részletességgel.⁷⁵ A fentiek együttes alkalmazását vagy az állami osztott/együtt gyakorolt szuverenitás működését az alábbiakban összegzem.

2. *Hogyan teszi mindezt?* A főhatalom (állami szuverenitás belső oldala) kompetenciák összessége, és még mindig arról szól, hogy kié a végső döntés adott helyzet kezelésében, probléma eldöntésében, jogi kérdés megoldásában. E kompetencia tehát, mivel jogkörök összessége, megosztható.⁷⁶

Itt többretegűséggel állunk szemben. 1) Vannak olyan hatáskörök, amelyekben a nemzetállami hatáskörök főhatalomként (itt most önkényesen kiemelem a jogalkotást) kezelhetőek. Másokban együtt kell működni a szupranacionális szervezettel,⁷⁷ megint mások esetében pedig a jogalkotás tartalma nemzetközi kötelezettségek által meghatározott – ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy ezeket a kööttségeket az integrációban és a nemzetközi rezsimben részt vevő nemzetállam maga vállalja, önként, és a saját érdekét (is) figyelembe véve. 2) A jogalkotás ugyanakkor egyik szinten sem a végső döntés, mert bírósági felülvizsgálat, közvetlen demokrácia igénybe vehető (az első hatásköri kérdés, a másik pedig az állami, a jog és a népszuverenitás alkotmányjogi kapcsolata által meghatározott). Az állami szuverenitás (főhatalom gyakorlása) tekintetében a 2) megoldás a nemzetállam szintjén nem okoz gondolt, mert mindkét tevékenységet az állam végzi, a döntés neki számítható be;⁷⁸ a közvetlen demokrácia

⁷⁴ Vö. Zick: *i. m.* (2005) 331., 334. o.

⁷⁵ Az agresszió más kérdés.

⁷⁶ Lásd Kis Jánosnál is. Kis: *i. m.* (2006) 28. o.

⁷⁷ Az EU-ban – az EU szervei szerint is – a szuverenitás (nem jó fogalomhasználat; értsd: hatáskörök) együttes gyakorlásáról van szó. Vö. Az Alkotmányügyi Bizottság jelentése az Európai Unió többszintű irányításának alkotmányos problémáiról. [2012/2078(INI)] A7-0372/2013. 9. o. A cseh alkotmánybíróság is önkéntességről, megosztásról, együtt-gyakorlásról és nem a szuverenitás korlátozásáról szólt.

⁷⁸ A belső szuverenitás egységes: az állam szervei nem külön-külön gyakorolják az államhatalmat, hanem azt az állam mint egységes szervezeti rendszer gyakorolja. Petrétei: *i. m.* (2009) 191. o.

esetében pedig az eljárás az alkotmányjog (jogszuverenitás) által szabályozott. Az integrációs szervezetekben ez másként jelenik meg, és úgy tűnik, hogy végső soron a bíróságok (az EU-ban az EB és jellemzően a nemzeti alkotmánybíróságok) közötti csatározásban jelenik meg egyrészt az alkotmányoknak az EU-ban való alkotmánybíróságok általi felfogása és alkalmazása, illetve az egyes hatásköri szabályok értelmezésével összefüggésben.

Míndezekből kiindulva az *alábbi következtetéseket* lehet levonni. Itt *nem is biztos, hogy végső döntés jogáról/főhatalomról szól a vita,*⁷⁹ hanem egyszerű *hatásköri elválasztásról van szó*, mivel az EU sajátos szupranacionális szervezet, nem minősül államnak, így állami szuverenitása sem lehet, szerveit a tagállamok hozzák létre, alkotják, azaz a főhatalmat a tagállamok meghatározott szervei együttesen gyakorolják. A probléma itt tehát nem a főhatalom kérdése, hanem az, hogy az egyes tagállami jellemzőket más tagállamok (együttesüket tekintve: EU-szervek) mennyiben képesek figyelembe venni. Amit figyelembe kellene venni, az az alkotmányos identitás,⁸⁰ hagyomány⁸¹ lenne, illetve az ezekből következő jogrendszerek pluralizmusa, amely a közös hatáskörgyakorlás (együttes főhatalom-gyakorlás) korlátja.⁸² Következésképpen nem lehet szó az állami szuverenitás korlátozásáról; az identitás/hagyomány tiszteletben nem tartása *ultra vires* döntést okoz, amit az uniós jognak, a gyakorlatnak és a politikának⁸³ megfelelően kezelnie kell. A *fő szabály* tehát az *lehetne*,

⁷⁹ Ezzel ellentétben lásd Chronowski: *i. m.* (2009) 348. o. Szerinte ugyanis nem egyértelmű, hogy ki hozza meg a végső döntést.

⁸⁰ Annak ellenére, hogy nem nagyon lehet tudni, mi képezi az államok alkotmányos identitását, de ez is mai viszonyokból fakadó képlékenység eredménye. Az alkotmány identitása egyrészt a szövegből, másrészt az azon alapuló gyakorlatból (értelmezés: a mindenkori körülményekhez való igazodás), harmadrészt a múltból, hagyományokból derül ki párbeszédés folyamaton keresztül. Az alkotmányos identitás tehát változhat; csak akkor őrzi meg értelmét és alkalmazhatóságát, ha a tartalma tükrözi a társadalmi morálban és a gyakorlatban bekövetkezett jelentősebb változásokat. Azaz az alkotmányos identitás alakításában a bíróságoknak és a politikai döntéshozóknak van kiemelkedő szerepük. Vö. Jacobson, Gary J.: Az alkotmányos identitás változásai, in: *Fundamentum*, 2013/1. szám, 7–10. o. Ha ezek az identitás jellemzői, akkor a határok megjelölését ez még nehezebbé teszi.

⁸¹ Eddig egyedülálló módon identitásképző (és nemzeti kohéziót erősítő) elemeket keres és talál a magyar Alaptörvényben Kukorelli István. Ezek a keresztény értékek, nemzet, mint közjogi fogalom, és a történelmi tradíciók. Kukorelli: *i. m.* (2013) 6. o.

⁸² Itt a tagállamok önkorlátozásának bizonyos elmosódó határáról lehet szó, azaz bizonyos ügyekben gyakoroljunk együtt hatalmat, és akkor nem én, az állam hozok egyedül döntést, de vegyük figyelembe a saját jellemzőinket is.

⁸³ Hasonlóan lásd Jakab András – Rigó Anett: *Függetlenség, főhatalom, állam*. A szuverenitás elméletei, in: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Szent István Társulat, Budapest, 2007, 162. o.; illetve Chalmers: *i. m.* (2013) 29. o.

hogy a döntéseket együttesen úgy kell meghozni, hogy az identitásban/hagyományban megjelenő pluralizmust⁸⁴ tiszteletben kell tartani.

Az a *vita*, hogy itt „végső döntés jogáról/főhatalomról” vagy hatáskörmegosztásról van-e szó, illetőleg ha hatáskörmegosztás, akkor hol húzódnak azok a határok, amelyeket az együttműködés miatt és további folytatása érdekében figyelembe kell venni, vélhetően egészen addig *je-len lesz* ebben a formában,⁸⁵ ameddig az integrációs szervezet folyamatos változásban van.⁸⁶ Ennek feloldásához vagy legalábbis kezeléséhez pedig *el-engedhetetlen* az alkotmányos párbeszéd gyakorlati megvalósulása az egyes bíróságok (nemzeti rendes, alkotmánybíróságok, EUB) között, és annak akár az elsődleges uniós jogra gyakorolt hatása is.⁸⁷ Ugyancsak idetartozó példa az is, hogy sok nemzeti bíróság a saját alkotmányát úgy értelmezte, hogy a szupremácia elvéből származó igénynek utat engedjen. E gyakorlat mutat rá az alkotmányos pluralizmus fontosságára: a bíróságok megváltoztatták a jogrendszerükkel kapcsolatos hozzáállásukat: azt a másik jogrendszer igényeihez igazítják.⁸⁸ Az alkotmányos identitásnak a párbeszeden keresztüli alakulása amiatt is fontos, mert *rámutat az alkot-*

⁸⁴ Vö. Maduro három feltételével. A pluralizmus fogalmának használata miatt a nemzeti és a nemzetközi jogrendszerek közötti interakciókra nagyobb figyelem fordul, aminek az is következménye lehet, hogy a normák tartalmát (alkotmányi elvek közötti mérlegelés) fogják figyelembe venni. Wessel, Ramses A.: Reconsidering the relationship between international and EU law: towards a content-based approach, in: Cannizzaro, Enzi –Palchetti, Paolo –Wessel, Ramses A. (szerk.): *International law as law of the European Union*. Martinus Nijhoff Publishers, Meiden–Boston, 2011. Ez pedig maga az alkotmányos párbeszéd, amely arra is irányul, hogy megtalálja a fejlett demokráciák által vallott közös értékeket, illetve azokat érvényre is juttassa.

⁸⁵ Azaz hogy egészen szélsőséges álláspontok alakulnak ki vele kapcsolatban: van, kell, nincs; az állami szuverenitás fogalmával, más szuverenitásfogalommal, más fogalommal jelöljük-e.

⁸⁶ Vö. Vörös: *i. m.* (2012) 84. o.

⁸⁷ Ezt lásd Thymnél is: a fúziós teória napi alkalmazása aktív párbeszédet jelent. Thym: *i. m.* (2013) 408. o. Pernice szerint a Lisszaboni Szerződés a két szint (EU – tagállam) közötti érdemi párbeszédet alapozott meg az alapjogok hatékony védelmi rendszere érdekében. Pernice: *i. m.* (2009) 407. o.

⁸⁸ Maduro: *i. m.* 13. o. Thym fúziós teóriája is ezen irányba mutat, azaz mind a nemzeti bíróságok, mind az EUB figyelembe veszi az alkotmányos pluralizmust. Az persze más kérdés lesz, hogy konkrét esetben megfelelő választ adnak-e. Vö. Maduro: *uo.* Az alkalmazkodás felismerését lásd Walkernél is, aki a potenciális súrlódásokat viszont nem látja így megoldhatónak. Walker: *i. m.* (1998) 375–376. o. Hasonlóan Vincze Attila szerint is: a saját döntésen alapuló, kontrollált formában történő hatáskörök átengedésének az elmélete szerényen járul hozzá a gyakorlati problémák megoldásához. Vincze: *i. m.* (2009) 369. o. E problémák azonban nem is oldhatóak meg addig, ameddig az integráció ebben a szakaszában van; a súrlódások aktív párbeszédrel enyhíthetőek, oldhatók fel pillanatnyilag, hogy aztán a következő súrlódásnál újra megnyíljon a párbeszéd és a korrekció lehetősége.

mányos párbeszéd létjogosultságára is. „A nemzet saját alkotmányos identitásában foglalt törekvések nagy része olyan célokból és elvekből áll, amelyek más országokra is jellemzőek.”⁸⁹ Az alkotmányos párbeszédet pedig éppen ez alapozhatja meg, és ez lesz az alapja a pluralizmus elve alkalmazásának is.⁹⁰

3. *Kiszervezés – probléma?* Ami az állami szuverenitás, azaz a főhatalom gyakorlása (döntéshozatal, állami kompetenciák) államon belüli kiszervezését illeti, az ezzel okozott problémát nem az állami szuverenitás esetleges korlátozásában⁹¹ (ami, mint láttuk fentebb, nem megfelelő megközelítés) látom, hanem abban, hogy azt megelőzte-e a *megfelelő (minőségi) jogalkotási tevékenység*. Ennek okai az alábbiak.

Ha az állam átengedi bizonyos hatáskörei gyakorlását nem állami szerveknek, azt (a nem korlátozott szuverenitású államokban)⁹² saját döntése alapján és – feltehetően – az előírt döntéshozatali eljárásban teszi (jogállam). Ez tehát *önkorlátozás*: a logikája ugyanaz, mint a „felfelé történő hatáskörátadás”, és semmiképpen nem tekinthető más általi állami szuverenitáskorlátozásnak.

Ha az állam átengedi bizonyos hatáskörei gyakorlását nem állami szerveknek, azt *csak úgy teheti*, hogy az alkotmány (jogszuverenitás) szabályait betartja, pontosabban figyelembe veszi a megfelelő felhatalmazás, a megfelelő jogforrási szint követelményeit és az egyéb jogbiztonsági és alapjogi kellekeket, azaz megfelelő garanciákat épít a kiszervezésről szóló szabályozásba. Így például pontosan meghatározott a hatáskörök és feladatok, felelősség, jogorvoslat, bírósági felülvizsgálat, a hatáskör bármikor történő visszavételének lehetősége, például az azzal való visszaélés gyanúja miatt, az ilyen magatartás üldözésének a kilátásba helyezése; ezek nélkül ugyanis az állami döntéshozatal nem lesz alkotmányos. Az államnak ugyanis az a kötelezettsége, hogy a feladatait ellássa, vagy az általa alkalmasnak vélt jogi személyekkel, szervezetekkel – az alkotmányi kötöttségek betartásával – elláttassa. Az állami feladatok kiszervezése tehát inkább jogalkotási, jogbiztonsági, adott esetben alapjogi probléma, nem pedig az állami szuverenitás korlátozásának vagy korlátozott voltának a problémája. E tekintetben az állami szuverenitás abban a döntésben nyilvánul meg, hogy kinek milyen állami feladatot

⁸⁹ Jacobson: *i. m.* (2013) 11. o.

⁹⁰ Hasonlóképpen lásd Körtvélyesi Zsolt: Alkotmányosság a nemzetzen túl: az alkotmányos identitás egy természetrajza, in: *Fundamentum*, 2013/1. szám, 117. o.

⁹¹ Vö. Paczolay: *i. m.*

⁹² Erről lásd bővebben Risse, Thomas: Governance under limited sovereignty. Paper Prepared for Marty Finnemore/Judith Goldstein (szerk.): *Back to Basics: Rethinking Power in the Contemporary World. Essays in Honor of Stephen D. Krasner*. Presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, D. C., Sept. 1–5, 2010.

és hogyan ad át, és milyen tart meg magának.⁹³ Ez tehát jogalkotási kérdés. Az átadott kompetenciák gyakorlása – e nemzeti szinten – is lehet együtt gyakorolt (társjogalkotás) vagy „teljesen átengedett”, azaz önszabályozás. Azonban mindkettő esetében kell lennie állami szabályozási keretnek.⁹⁴ A végrehajtás kiszervezése esetében, ami ugyancsak jogalkotási probléma (de a végrehajtás önmagában nem jogalkotási kérdés) az átengedésre vonatkozó szabályozásnak garanciákat kell kialakítania, és készen kell állnia azok kikényszerítésére is. A kérdés az lehet, hogy mely állami kompetencia nem szervezhető ki, lehet-e ilyen állami feladatot találni. Szerintem lehet: valószínűleg a garanciákat biztosító szervezetrendszer, például sem az igazságszolgáltatás, sem annak alapvető tevékenysége nem szervezhető ki az alkotmányos demokráciában. Ezt mindig az államnak kell ellátnia, vagy annak ellátásában az államnak legalábbis tevékeny részt kell vállalnia. E kérdés eldöntésében az alkotmányok szabályai jelenthetik a kiindulópontot.

Emiatt nem érthető az álláspont és félelem, hogy a kiszervezések esetében az állami szuverenitás belső korlátozásáról van szó, és hogy a hatékonyságnak (amit az állam a kiszervezésekkel kíván elérni) a demokrácia átadja a helyét.⁹⁵ Az állami döntéshozatalnak ugyanis mindig visszavehetőnek kell lennie a népre, vagyis a hatékonyságra törekvéssel önmagában nincsen gond, ha ahhoz megfelelő garanciák társulnak.

E probléma tehát a *minőségi jogalkotással* van összefüggésben: megfelelően alátámasztott döntés van-e a tekintetben, hogy miért, kinek, hogyan szervezik ki a tevékenységet, azt hogyan ellenőrzik.⁹⁶ A minőségi jogalkotás itt azonban nem állhat meg, a bíróságnak (alkotmánybíróságnak)⁹⁷ készen kell állnia arra, hogy a nem bizonyítékokon alapuló és a nem megfelelően véleményezett⁹⁸ jogalkotási terméket akár emiatt is alkot-

⁹³ Ez utóbbi tekintetében pedig a hatáskört maga gyakorolja, önállóan, a már említett behatásokkal együtt.

⁹⁴ Erről bővebben lásd Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 233–234. o.

⁹⁵ Lásd Paczolay összegzését. Paczolay: *i. m.* (2009) 334. o.

⁹⁶ A tanácskozás által felvetett problémákra tehát a válasz a megfelelő jogalkotás, amelyre az állam egyébként is kötelezett. Vö. Paczolay összegzésével. Paczolay: *i. m.* (2009) 335–336. o.

⁹⁷ Vö. D. Tóth megoldási javaslatával. D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye, in: Chronowski Nóra (szerk.): *Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára*. PAMA Könyvek, Pécs, 2008, 202. o. D. Tóth Balázs szerint az alkotmánynak kell meghatároznia, hogy mely kompetenciákat zár ki a magánosításból, illetve a bíróságok feladata lesz a határok megvonása.

⁹⁸ Ez tulajdonképpen a nép bevonása és Paczolay által az összegzésben felvetett legitimitás-hiányra adott válasz.

mányellenesnek minősítse. Ez pedig elvezet minket az alkotmányos párbeszéd jogalkotási *dimenziójához*, illetve a bíróságok és a törvényhozók egymás közti tanulási folyamatához.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

1. Az állami szuverenitás kifejezi a „végső döntési” képességet, de a változó nemzetközi kapcsolatok és az integráció világában e döntéseket nem az állam egyedül, hanem bizonyos esetben másokkal együtt hozza meg. A döntési potenciál tehát több helyen (szubnemzeti, nemzeti, szupranacionális és nemzetközi szinten) és több szereplővel jellemezhető. Azaz e döntések tere, kiterjedése folyamatosan alakulóban, formálódóban van, amiben a párbeszédnek fontos szerepe és feladata van. A többretegű rendszerekben a párbeszédén keresztül alakul ki a „társadalom” irányítása. Az integrációkban az együttműködés jelentősége a nem állami szintű hatáskörgyakorlásoknál nagyobb (hatáskörök együttgyakorlása), az át nem engedett nemzetállami szintű hatáskörgyakorlás tekintetében pedig a döntéshozatal az együttműködés eredménye által (nemzetközi kötelezettségek, uniós szabályok, bírósági döntések) befolyásolt. Az államon belüli főhatalmat megtestesítő kompetenciák csökkennek, azok tartalma és gyakorlása meghatározott és befolyásolt, de az állam olyan kompetenciákat is gyakorolni tud, s olyan érdekeket is tud érvényesíteni – másokkal közösen –, amelyeket korábban nem tudott. Az állami szuverenitás egyik tartalmi elemét adó főhatalom tehát nem (így maga az állami szuverenitás fogalma sem) statikus, hanem mozog. Az állami szuverenitást tehát nem lehet akként felfogni, hogy az vagy van, vagy nincs, mivel az kompetenciák összessége, aminek bármilyen szinten történő aktív gyakorlása maga az állami szuverenitás kifejezése és gyakorlása. E megjelenés esetén pedig minden állam igényt tarthat arra, hogy a nemzetközi közösség más tagjai elismerjék és tiszteletben tartsák ezt az állami szuverenitást: az együttgyakorlás során az átruházott hatáskörökből fakadó korlátokat (ami megjelenhet az alkotmányos hagyományokban vagy identitásban vagy a jogrendszerek pluralizmusában is), az állam véleményét, álláspontját; a nem átruházott hatáskörökben pedig az állami döntés autonómiáját (ami tehát a többszintű együttműködés és az alkotmányos berendezkedés miatt már alapvetően befolyásolt). Ennek oka, hogy az állami szuverenitás dinamikus, megváltozott alakban van jelen, és ez különösen igaz a főhatalomban rejlő hatáskörök gyakorlására. A hatáskörök gyakorlása és a párbeszéd szükségessége tehát erősítik egymást.

Kiderült ugyanis, hogy a párbeszéd mindenütt jelen van és működik: bírósági párbeszédben (migráció, inspiráció), az összehasonlító jog fontosságában (annak jól-rosszul gyakorlása), a jogalkotásban, vélemények kérésében (az utóbbi független a motivációtól). Egyik cselekvés sem mi-

nősül korlátozásnak, maximum önkorlátozásként értelmezhető, különösen amiatt, mert saját döntésen múlik az alkalmazás vagy a releváns rezsimben való részvételről szóló döntés.

Ez a realitás, az állam ezekben a tevékenységekben vesz részt saját elhatározása alapján a jól felfogott érdekében, lényegében az egyenlőség/megfelelő szabályozottság (aminek a meghozatalában ő is részt vesz, vagy magára nézve a csatlakozáskor kötelezően elismer) alapján. Az állam állami szuverenitása tehát a megosztott/együtt gyakorolt jellegében teljesedik ki az integrációkban/nemzetközi együttműködésekben; az államon belüli kiszervezések esetében pedig a megfelelő jogalkotási keret és garancia kiépítésében, valamint abban, hogy képes bármikor visszavenni és gyakorolni az átadott kompetenciát. Mindezek hiányában alkotmányellenes a kiszervezésre vonatkozó döntés, ami végső soron elvezethet az állami szuverenitás, azaz főhatalom – ám itt is csak egy részének – tényleges más általi korlátozásához, de ennek kicsi az esélye, ha működnek a demokratikus ellenőrző mechanizmusok: politikai felelősség a választásokon, egyéb felelőségek, független bíróság, alkotmánybíráskodás, és így tovább.

2. Az állami szuverenitás *jellemzői* az alkotmányos demokráciában: létezik a fogalom, a tradicionális tartalma nem tartható, a fogalmi elemei és így főbb jellemzői is átalakultak. Mindezeket figyelembe véve egyértelmű, hogy mindenképpen *új állami szuverenitás fogalom* kell/annak új tartalmat és jellemzőket kell adni.

A mai állami szuverenitás *természetét* alapvetően a főhatalom gyakorlásának új módja és szintjei határozzák meg. A mindkét irányba történő főhatalom, azaz hatáskör-együttgyakorlás elemei és azok jellemzői:

- hatáskör-„átadás” az első lépés: az állam másokkal együtt kívánja ellátni a feladatát, vagy azt mások által kívánja elláttatni, mert így hatékonyabb, jobb megoldásokhoz jut;
- következmény: az állam meghatározott hatásköröket „együtt gyakorol” másokkal, vagy a más általi gyakorlást jogi eszközökkel kontrollálja;
- az esetleges integrációs hatásköri súrlódásokat aktív párbeszéddel oldja fel a következő súrlódás kialakulásáig, amikor is hasonlóan jár el;
- különféle hatáskörök gyakorlásakor a megfelelő megoldások megtalálásához kikéri mások tanácsát, amit vagy megfogad, vagy nem (ennek jogi megítélése eltérő lehet a véleményező szerv jogi státusza miatt); ennek gyakorlati megvalósulása a párbeszéd és a konzultáció.

Mindezek kezdete tehát az önkorlátozás, és a vége, azaz a főhatalom (hatáskörök) gyakorlásának *célja* a társadalom irányítása érdekében a hatékonyabb és a legmegfelelőbb(nek tűnő) feladatellátás.

3. Mivel a tényleges helyzetet nem hagyhatjuk figyelmen kívül: az állami szuverenitást használják, arra hivatkoznak, azt gyakorolják, az abba beértett hatalom létező, az állami szuverenitás *lényege* ma már inkább az alkudozás, tárgyalás, együttműködés, párbeszéd, nemzetközi közösség tagjaként a megérdemelt elismertség.⁹⁹ Mindezek szükségesek ahhoz, hogy a nemzetközi közösség tagjai az államot szuverénnek tekintsék, azaz aktív részvétel kell ahhoz, hogy az állami szuverenitás gyakorolható és „megvédhető” legyen. Az állami szuverenitás *forrását* a nép- és a jogszuverenitással való összefüggése és kölcsönös függősége jelenti.

4. Az állami szuverenitás *hatáskörök összessége, status, szimbólumok*, és létezik, ha az *leírható* a következőkkel:

- tényhelyzet, realitásigény, jogi relevancia, és működésében jellemzi az önkorlátozás, de ez nem egyedüli jellemzője, és nem az állami szuverenitás megnyilvánulásának egészére vonatkozik az önkorlátozás;
- nemzetközi kapcsolatokban önként, az egyenlőség alapján vesz részt;¹⁰⁰
- a nemzetközi rezsimekben való hatékony fellépés, részvétel lehetősége és képessége; ennek okán is elismertség;
- a hatáskörgyakorlásnak alkotmányjogi forrása és célja van, pozitív és proaktív karakterrel rendelkezik az együttműködésekben;
- együttműködés, párbeszédre való készség és hajlandóság, nyitottság, önálló döntési képesség, amely több tényező által meghatározott (például jogi kööttségek).

⁹⁹ Zick: *i. m.* (2005) 256. o. Ebben az összefüggésben pedig fel sem merül az, hogy az egyes alkotmánybíróságok szuverenitásvédő álláspontot tennének magukévá. Lásd például: „Jóllehet a közösségi jog elsőbbségének erős, szuverenitás-központú korlátozásáról van szó, amely »európai« nézőpontból bírálható, az azonban tiszteletet érdemel, hogy a Trybunał Konstytucyjnya lehető a leghamarabb világossá tette álláspontját.” Fazekas Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez az egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*. PhD-értekezés. Debrecen, 2009. Itt is a jelző nélküli szuverenitás jelenik meg. Ha ugyanis az ilyen álláspont elfogadható lenne, akkor az állam (alkotmánybíróság, amely állami szerv) saját maga ellen (együtt gyakorolt hatáskörök) védené magát.

¹⁰⁰ Jelen írás nem erre koncentrált, de ez az alapja az egész együttes hatáskörgyakorlásnak, szóval ezt adottnak vettem.