AZ ÁLLAM SZUVERENITÁSA

JURIS DICTIO

A Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának
kiadványai

AZ ÁLLAM SZUVERENITÁSA

Eszmény és/vagy valóság

INTERDISZCIPLINÁRIS MEGKÖZELÍTÉSEK

Szerkesztette
TAKÁCS PÉTER

GONDOLAT KIADÓ
MTA TK JTI – SZE DFK
Budapest – Győr, 2015

E kötet *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című országos interdiszciplináris konferencián elhangzott előadásokon alapul. A konferenciát az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K. 108790. számú OTKA-program Államtudományi Kutatócsoportja rendezte 2014. március 21-én.

Készült az OTKA K. 108790. számú, *A modern állam változásai – Történeti perspektívák és a jelenkori kihívásokra adott válaszok* című kutatási projektje keretében és pénzügyi támogatásának köszönhetően. A projekt a győri Széchenyi István Egyetem keretei között zajlik, különböző egyetemek kutatóinak közreműködésével; részleteiről annak honlapján tájékozódhat: http://www.dfk-otka.sze.hu.

A szerkesztői munkában a fent jelzett projekt több kutatója – Egedy Gergely, Egresi Katalin, Rácz Lajos és Sólyom Péter – is közreműködött. A kézirat kiadásra történő előkészítésében részt vett: Pongrácz Alex. Olvasószerkesztő: Gulyás Éva, Lőrincz András és Keszthelyi Zsolt. A téma válogatott szakirodalmát összeállította: Pongrácz Alex és Takács Péter. Mutatók: Gulyás Éva és Pongrácz Alex.

Kiadja: a Gondolat Kiadó, a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetével (MTA TK JTI) és a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karával (SZE DFK) együttműködésben.

© Ágh Attila, Balogh László Levente, Balogh-Békesi Nóra, Bayer József, Bihari Mihály, Blutman László, Bod Péter Ákos, Bódi Stefánia, Boros Anita, Drinóczi Tímea, Egresi Katalin, Erdő Péter, Frivaldszky János, Kisteleki Károly, Knapp László, Láncos Petra Lea, Ludassy Mária, Molnár Tamás, Nagy Mariann Veronika, Pokol Béla, Pongrácz Alex, Révész Béla, Smuk Péter, Soós Edit, Szalai Ákos, Szigeti Péter, Takács Péter, Tattay Szilárd, Téglási András, Tóth-Matolcsi László, Vincze Attila, 2015

Szerkesztés © Takács Péter, 2015

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve

A kiadó könyvei nagy kedvezménnyel az interneten is megrendelhetők.

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolatkiado

A kiadásért felel: a kiadók vezetői
Olvasószerkesztő: Békési Bernadett
Tördelő: Lipót Éva

ISBN 978 963 693 599 3
ISSN 2416-1500

Tartalom

Előszó 9

A SZUVERENITÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

BAYER JÓZSEF: A szuverenitás változása a globalizáció korában 15
BOD PÉTER ÁKOS: Létezik-e közgazdasági értelemben szuverenitás ma Európában? 28
ERDŐ PÉTER: Állam – Egyház – Szuverenitás 46
LUDASSY MÁRIA: A szuverenitás fogalmának eszmetörténetéhez: liberalizmus *vs.* demokrácia?
A szuverenitás fogalmának eszmetörténetéhez 57

A KLASSZIKUS PROBLÉMÁK ÚJRAGONDOLÁSA

DRINÓCZI TÍMEA: Állami szuverenitás és párbeszéd 69
BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai
Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására 98
BLUTMAN LÁSZLÓ: Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról?
Egy metaelmélet kiindulópontjai 112
SZALAI ÁKOS: Miért korlátozzák az országok a szuverenitásukat?
Joggazdaságtani és közösségi döntések elméletén nyugvó magyarázatok 128

NEMZETÁLLAMI SZUVERENITÁS ÉS NEMZETKÖZI RENDSZER A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN

MOLNÁR TAMÁS: A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének" a hatalommegosztásra gyakorolt hatására 145
POKOL BÉLA: Globális uralmi rend és állami szuverenitás 162
ÁGH ATTILA: Az EU-integráció és a tagállami szuverenitás: Nemzeti fejlesztéspolitika a vágtató globalizáció korában 196
SZIGETI PÉTER: A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége, és ami azon túl van… *Vázlat a probléma állásáról a XXI. században* 211
PONGRÁCZ ALEX: Globalizáció: államelhalás vagy államépítés? 222
EGRESI KATALIN: Nemzetállami külpolitika és szuverenitás a XX. század második felében 238

SZUVERENITÁS, ALKOTMÁNY ÉS ALKOTMÁNYOSSÁG AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KONTEXTUSÁBAN

BALOGH-BÉKESI NÓRA: Szuverenitásféltés és alkotmány 255
VINCZE ATTILA: Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék 271
LÁNCOS PETRA LEA: Az európai közrendi minimum *A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében* 292
SOÓS EDIT: A duális autonómia hatása az állami szuverenitásra 308
KNAPP LÁSZLÓ: Szuverenitás, jogalanyiság, Európai Unió 323
TÉGLÁSI ANDRÁS: A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta 339
BÓDI STEFÁNIA: Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek 354
TÓTH-MATOLCSI LÁSZLÓ: Nemzeti identitás és szuverenitás *Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására?* 369
SMUK PÉTER: A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük 383

POLITIKA, KORMÁNYZÁS, SZUVERENITÁS

BALOGH LÁSZLÓ LEVENTE: A Leviatán mint haszonállat
A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai 397
FRIVALDSZKY JÁNOS: Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? 409
NAGY MARIANN VERONIKA: Szuverenitás és európai kormányzás 422

A SZUVERENITÁS ELMÉLETÉNEK TÖRTÉNETÉHEZ

TATTAY SZILÁRD: A személyes „államtól" az állam „személyéig"
Az állam fogalma a szuverenitás klasszikus elméleteiben 435
KISTELEKI KÁROLY: A szuverenitás fogalmának kora újkori kezdetei és az Erdélyi Fejedelemség példája 450

A SZUVERENITÁS-ELMÉLETEK SPECIÁLIS KÉRDÉSEI

BOROS ANITA: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé avagy apró szeletek a tagállami szuverenitás tortájából 471
RÉVÉSZ BÉLA: Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának" történetéhez 486
TAKÁCS PÉTER: Egy politikai eszme a joggyakorlatban: az Altmann-ügy
Hogyan (nem) szerzett joghatóságot az Amerikai Egyesült Államok az Osztrák Köztársaság egyik intézménye felett 501

FÜGGELÉK

A téma válogatott szakirodalma 523
Konferenciaprogram 533
Mutatók
Tárgymutató 539
Jogszabályok mutatója 546
Az államok mutatója 549
Névmutató 551
A kötet szerzői 561

Előszó

A szuverenitás az államtudományok kimérája. E különös metaforával nem a probléma szörnyűséges voltát, hanem a fogalom vegyes jellegét szeretném hangsúlyozni: amint a mitológiai *Khimaira* egy többféle lényből összetett, isteni származású szörnyalak,[1] úgy az államok legfontosabb jellemzőjének tekintett *szuverenitás* is jellegzetesen *vegyes fogalom*, melynek eltérő természetű alkotóelemei vannak. Bonyolultságának e vegyes jelleg a legfőbb oka. A szuverenitás – a legtöbb *par excellence* államelméleti kategóriához, például a legitimitáshoz vagy az autoritáshoz hasonlóan – egyszerre utal tényekre és eszményekre, egyszerre jelez valami adottat és várakozásszerűt, s egyszerre van benne leíró és előíró tartalom.[2] Ez indokolja a kötet alcímében szereplő két kötőszót, melyek ilyen alkalmazása további következményekre utal. Hiszen az állam szuverenitására vonatkozó minden elmélet esetén megkérdezhető: megalkotója a tényekre vagy az értékekre gondol-e, ha pedig – mint rendszerint – mindkettőre, akkor elgondolásában *milyen arányban* keveredik az előbbi az utóbbival. E vegyes jelleg miatt van az is, hogy a valóságos államok tényleges szuverenitása csakis egy *fokozatokat* tartalmazó *skála* valamely *pontjára utalva* állapítható meg, s az ilyen megállapítások annak egy másik – többet követelő vagy kevesebbet állító – pontja alapján min-

[1] Az *Iliász*ban ezt olvashatjuk róla: „a nagy Lükié fejedelme" „elküldötte először [Bellerophontészt] a rémes szörnyű Khimairát | elpusztítani: ez nem földi, de isteni sarj volt, | kecske középütt, sárkány hátul, elől meg oroszlán, | s torkából lobogó tűz lángját fujta riasztón". Homérosz: *Iliász*. Ford.: Devecseri Gábor. Európa, Budapest, 1984, XI. 6., 179–182. (82. o.)

[2] Az államelméleti tételek ebből adódó *kettős jellegére* már Spinoza utalt, igaz, kritikailag. Egyes filozófusok – írta – „az embereket… nem úgy fogják fel, ahogy vannak, hanem úgy, ahogy szeretnék, hogy legyenek. Ezért történt, hogy többnyire szatírát írtak etika helyett, s hogy sohasem gondoltak ki gyakorlatilag használható államelméletet, hanem csak olyant, amely kiméra számba ment…". Spinoza, Benedictus de: *Politikai tanulmány és levelezés*. Ford.: Szemere Samu. Akadémiai Kiadó, Budapest, 21980, 17. o.

dig vitathatók. A metafora ezenkívül egy további módon is aktualizálható: amint az ókori görögök számára egy *khimaira* megjelenése vihart, tüzet vagy vulkánkitörést jelzett, úgy a szuverenitás említése az államok vonatkozásában ugyancsak valami rendkívülinek a jele. Ahol szuverenitásról beszélnek, ott valami különleges dolog készülődik.

Talán ennek tudható be, hogy amikor 2013 őszén konferenciát kezdeményeztem a témáról, még engem is meglepett az intenzív érdeklődés, amellyel a hazai tudományos közösség fogadta e felvetést. A legkülönbözőbb diszciplínák képviselői jelezték, hogy fontos mondandójuk van a kérdésben, amelyet szívesen megvitatnának egymással. A felvetésből így gyorsan terv lett, amit aztán – az MTA TK Jogtudományi Intézetének intézményi segítségével és a Széchenyi István Egyetem jogi karán zajló OTKA-program keretei között – annak megvalósítása követett. 2014. március 21-ére konferenciát szerveztünk, amely – s a visszajelzések alapján ezt talán én is kijelenthetem – tudományos életünk jelentős eseménye lett.

A kötet, melyet az Olvasó a kezében tart, ennek a konferenciának a tükre. A rendezvényen 55 előadó és számos érdeklődő vett részt, akik a plenáris ülések mellett öt szekcióban vitatták meg a szuverenitással összefüggő nézeteiket. Tárgyaltak jogi és gazdaságtani, filozófiai és alkotmánytani problémákat, elemezték a szuverenitást a globalizáció és az európai integráció összefüggésében, vitattak történeti és analitikus kérdéseket, és így tovább. S a résztvevők többsége nem csupán e rendezvényen adta elő gondolatait, hanem közzé is kívánta tenni azokat. Már a szervezés során látszott: a munkaanyagok közlése mellett arra is van igény, hogy a résztvevők együttesen is megjelenítsék álláspontjukat, hisz – s ez már akkor nyilvánvalónak tűnt – együttesen is van érdemi mondandójuk a tudomány számára. E kötet ennek az igénynek tesz eleget, és ezt a mondanivalót fogalmazza meg 31 tanulmány közlésével.

A kötetben kifejtett álláspontok igen változatosak. A tudományos kutatás természetén túl ennek az az oka, hogy az egyes szerzők különböző iskolák, irányzatok, mi több: különböző eszmei áramlatok, sőt eltérő paradigmák keretei között gondolták végig a szuverenitás kérdéseit. A paradigmatikus eltérések legradikálisabb példájaként alkalmilag még a szuverenitás fogalom használhatóságával kapcsolatos szkeptikus álláspontok is helyet kaptak itt. A vélemények más vonatkozásban sem mindig csengnek egybe, s az egyes tanulmányok őrzik a konferenciát jellemző élénk viták főbb kontúrjait. Ennek fényében a kötetről elmondható, hogy a szerzők – néhány kivétellel – *egymás* álláspontjait is jól *ismerve* s azokra is tekintettel fogalmazták meg *saját* tételeiket. E könyv így – reményeim szerint – egy *párbeszéd* része, mely hozzájárulhat ahhoz, hogy a legkülönbözőbb tudományok művelői tisztábban lássák a címben jelzett problémakört. Amint a konferencia egyik célja annak feltérképezése és megjelenítése volt, hogy az államtudományi kérdésekkel is foglalkozók köre 2013/14-ben mit gondolt az államok szuverenitásáról, e kötet – ezen

túl – talán azt is jelezni fogja, amit e közösség 2014/15-ben arról gondol, hogy milyen irányban érdemes folytatni vizsgálódásait.[3]

Külön felhívom a figyelmet a kötet *interdiszciplináris* jellegére. Azt a témát, amelyet hagyományosan jogászok szoktak tárgyalni, mellettük itt közgazdászok, történészek, politológusok és filozófusok elemzik – természetesen a saját nézőpontjukból. A *nézetek* ütközését így a *nézőpontok* ütközése is kiegészíti. Azt itt közölt tanulmányok annak a bizonyítékai, hogy a dialógus iránti igény a tudományterületek közötti viszonyban is megjelent, s meggyőződésem szerint a közeljövőben ez még intenzívebbé válik.

Röviden szólnék itt a kötet egy meglehetősen érzékeny vonatkozásáról is, mely a tudomány és a politika viszonyát érinti. Mint említettem, a szuverenitás témájának megtárgyalására vonatkozó javaslat intenzív érdeklődést, már-már intellektuális izgalmakat váltott ki. Ennek hátterében – a probléma fontossága, bonyolultsága és elméleti feldolgozásának csaknem öt évszázadon át gazdagodó tradíciói mellett – minden bizonnyal ott volt az is, hogy sokan úgy vélték: a szuverenitás fogalmilag alkalmas a hazai közélet változásainak, a magyar államfejlődés újabb fejleményeinek vagy a nemzetközi rend legutóbbi tendenciáinak elméleti megragadására. Úgy érezhették, s nem is minden alap nélkül, hogy a politikai életben bekövetkezett változások a *szuverenitás* kategoriális rendszerében teoretikusan jól kezelhetők. Ez az attitűd természetesen hívja elő a politikai értékeket és az azok érvényesítésére vonatkozó törekvést, ami – mint köztudott – számos veszélyt jelent a tudományosságra nézve. Ez a veszély azonban sehol sem vált valósággá, s a kötetet azzal a megnyugtató érzéssel nyújtom át az Olvasónak, hogy minden szerző a helyén kezelte a tudomány és a politika viszonyát, s kellő távolságot tartott a két jelenség között.

Vagyis azt szeretném explicitté tenni már itt az Előszóban, hogy a szuverenitás kérdését elemző tudományok – részben tárgyuk, részben művelőik miatt – szükségképpen politikai jellegűek ugyan, az itt közölt írásokban kifejeződő értékelkötelezettség azonban sehol sem jelentette a napi politika szempontjainak érvényesítését. Mintha a szerzők, szerkesztői kérés nélkül is az egykori közgazdász és társadalomtudós, Gustav

[3] Arra, hogy egy tudományos közösség valamely konferencián megformálódott s így számos nézetkülönbséget is megjelenítő, ám bizonyos értelemben mégis egységet képező tanulmánykötetben foglalja össze nézeteit, a szakirodalomban számos példa van. A szuverenitás-elméletek terén elég itt a legutóbbi kettőre utalni. Az egyik a Neil Walker által szerkesztett *Sovereignty in Transition* című kötet (Hart Publishing, Oxford, 2003), mely egy 2001-ben tartott firenzei konferencia anyagát tartalmazza. A másik a Hent Kalmo és Quentin Skinner szerkesztésében megjelent, a téma vonatkozásában ugyan kicsit szkeptikus, de intellektuálisan rendkívül eleven és izgalmas *Sovereignty in Fragments* című gyűjtemény (Cambridge University Press, Cambridge, 2010), mely az észtországi Tartuban 2007-ben szervezett konferencia anyagát fogja össze.

Schmoller intésének engedelmeskedtek volna. „A tudománynak olyannak kell lennie – írta Schmoller híres programadó cikkében –, mint a kórusnak a [görög] tragédiában: neki magának nem szabad cselekednie, hanem a színpad szélén kell állnia, megjegyzéseivel kísérve a szereplőket, és a kor legmagasabb eszményei szerint értékelve tetteiket."[4] Úgy vélem, hogy a tudomány és a politika viszonyát illetően e kötetben e követelmény teljesült, s az itt közölt tanulmányok korunk legmagasabb eszményeit szem előtt tartva értékelik a szuverén államok világában zajló történéseket.

Végül, az Előszó végén többeknek szeretnék köszönetet mondani. Mindenekelőtt a szerzőknek, akik türelemmel kivárták írásaik kötetbe szerkesztését. Köszönettel tartozom az MTA TK Jogtudományi Intézete vezetőjének azért, hogy tavaly helyet adott a konferenciának, sőt közreműködött a szervezésben. Köszönet jár továbbá a konferencia lebonyolításában szerepet vállaló, például az egyes panelekben moderátori szerepet ellátó kollégáknak (névsorukat lásd a Függelékben), valamint a konferenciaszervezést és a kötet szerkesztését segítő egyetemi hallgatóknak. Köszönettel tartozom az azóta megszüntetett OTKA (Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok) vezető tisztségviselőinek is, akik 2013-ban megakadályozták, hogy a K. 108790. számú kutatási program, melynek e kötet megjelenése részben köszönhető, emberi gyarlóság okán ebek harmincadjára jusson, s végül, de nem utolsósorban a Széchenyi István Egyetemnek is, amely befogadta e programot, és jelenleg is helyet ad neki, biztosítva az egyetemi alkotómunka szakmai és emberi feltételeit.

Ha e kötet mondani tud valamit a magyar tudományos közösség számára, amit remélek, az az ő érdemük is. Az igazi érdem természetesen a szerzőké. Ezért mostantól beszéljenek ők helyettem.

Kelt a Budapest–Bécs közötti
gyorsvonaton, 2015. január 17-én

Takács Péter

[4] Schmoller, Gustav: Über Zweck und Ziele des Jahrbuchs, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche* (közismert címmel: *Schmollers Jahrbuch*), 5. (1881) 1. o.

A SZUVERENITÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

A szuverenitás változása a globalizáció korában

Bayer József

A szuverenitás egyaránt kulcskérdése a nemzetközi jognak és a politikatudománynak, és állandó témája a nemzetközi kapcsolatok elméletének is. Mint Robert Jackson, a kérdés jeles szakértője írja: „a szuverén államiság sokrétegű és messzire ható eszme, amely interdiszciplináris kutatásért kiált".[1] A globalizáció felgyorsulása közvetlenül érinti az állami szuverenitást, hiszen a vele járó gazdasági, társadalmi és kulturális változások dinamikája megváltoztatja a szuverenitás hagyományos kontextusát. A szuverenitásnak a globalizáció hatására történő korlátozásáról azóta – nem pusztán elméleti jellegű – nemzetközi vita zajlik, amelynek gyakorlati jelentőségét éppen az adja, hogy a szuverén államiság képezi a ma érvényes nemzetközi rendszer alapját. Az ENSZ Alapokmány 2. cikkelye szentesíti a tagállamok egyenlő szuverenitását, területi integritását és a be nem avatkozás elvét.[2] A független, szuverén államok mai rendszere közismerten egy fél évezredes fejlődés eredménye, amely az európai harmincéves háborút lezáró békeszerződéstől kelteződik. A következő két évszázadban a szuverén államok rendje a nemzetközi jogban kodifikálódik, ám globális méretűvé csak a XX. század második felében teljesedik ki. Ehhez paradox módon éppen a mintaadó és kezdeményező nyugat-európai országok hatalmának eróziójára, a gyarmati birodalmak felbomlására és a gyarmati felszabadító mozgalmak által életre hívott államok tömeges létrejöttére volt szükség. Elvontan tekintve tehát a szuverenitás és a globalizáció nemhogy kizárnák egymást, hanem kéz a kézben járnak.

Más tekintetben viszont nem kérdéses, hogy a globalizáció új lendülete komoly kihívást intéz a szuverén államiság hagyományos felfogása ellen. A szuverenitás ugyanis klasszikus értelemben a főhatalom kizá-

[1] Jackson, Robert: *Sovereignty. The Evolution of an Idea.* Polity Press, Cambridge–Malden, 2007, 146. o.

[2] Fassbender, Bardo: *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community.* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 111–112., 146. o.

rólagos birtoklását és ezzel együtt a kormányzat kizárólagos fennhatóságát jelenti egy határolt államterület és annak népessége felett. Érvényesítésének feltétele az államok külső függetlensége, azaz e jogcímnek más államok általi elismerése, a függetlenség kölcsönös szavatolása a nemzetközi jog rendszerében. A szuverén államok ily módon Janus-arcúak: egyszerre fordulnak befelé, az ország polgárai feletti kizárólagos autoritás igényével, és kifelé, más országoktól elvárva függetlenségük elismerését. Carl Schmittnek az a meghatározása, mely szerint szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt,[3] a belső szuverenitás feltétlenségét fejezi ki: a végső egzisztenciális döntéseket, akár az érvényes jogrend felfüggesztésével is, a szuverén hozza meg, függetlenül attól, hogy azt egy személy vagy valamely testület képviseli.

Fontos körülmény, hogy az állami szuverenitás mindig elsődleges a kormányzati formával szemben, független tehát attól, hogy monarchia vagy köztársaság, központosított vagy föderális államszerkezet létezik; ez a folytonosságot garantálja a napi politika szeszélyes változásaival szemben. Egy országon belül csak egy főhatalom létezhet; föderális államokban is az alkotmány gondosan rögzíti a szuverén jogok, kormányzati kompetenciák megosztását az igazgatás eltérő szintjei között. A szupremácia és a függetlenség nem választhatók szét: a kettő politikai és jogi értelemben „egyazon érem két oldala".[4] Kifelé az állam nem lehet a főhatalom helyzetében, mert akkor ő lenne a szuverén, a másik állam pedig nem volna az. Pontosan ez volt a helyzet a gyarmati birodalmak esetében, amelyek köztes stádiumot alkottak a szuverén államiság fejlődésében. De egyazon országban nem létezhet két főhatalom sem; a versengő autoritások anarchiához vagy polgárháborúhoz vezetnek.

A szuverén államiság eszméje, mint arra utaltunk már, Nyugat-Európában született meg a feudális, lokális függési formák, a plurális autoritás világa és a középkori univerzalizmus válsága nyomán. A XVII. és XVIII. század vallási és politikai küzdelmei, háborúk és békekötések eredményeként jött létre a területi állam szuverenitásának igénye, mint amely a lojalitás szekuláris tárházaként szolgálhat a régi hatalmak egymást keresztül-kasul szabdaló autoritásformái helyett. Angolul a *suzerainty* és a *sovereignty* kifejezések különbsége (az egyik a hűbéri függést, a másik az államfelséget jelenti) pontosan jelzi a váltást az autoritás szerkezetében.[5]

Fontos leszögezni, hogy a szuverenitás nem pusztán hatalmi elrendezés. „A politikai uralom korábbi formáitól a modern államot a szuverenitás, a területiség és legitimitás kitüntetett szimmetriája, kölcsönös meg-

[3] Schmitt, Carl (1922): *Politikai teológia.* ELTE ÁJK–Tempus, Budapest, 1992, 1. o.

[4] Jackson: *i. m.* (2007) 12. o.

[5] Jackson: *i. m.* (2007) 7. o.

felelése különbözteti meg" – írja erről David Held és Anthony McGrew.[6] Amint Robert Jackson is hangsúlyozza, a szuverenitás az autoritás formája, nem pedig hatalomé. A hatalom csupán eszköz a szuverén kezében felségjogai érvényesítésére. Érzékletes hasonlata szerint a hatalom olyan, mint az autó motorja, de a szuverén az, aki a vezetőülésben ül, ő irányítja a járművet, és adagolja hozzá a hajtóerőt.[7] Az autoritás a legitim uralom szinonimája, amelynek jogcímét az alávetettek elismerik, aminek tehát az állampolgárok lojalitása ad szilárd támaszt. Min alapul ez a lojalitás? Először is az állampolgárok biztonságának szavatolásán – kezdettől fogva ezt tekintették a modern állam legfőbb kötelességének az állam polgáraival szemben. Ahogy Thomas Hobbes fogalmazott, az állam legfőbb feladata egy mondatban foglalható össze: a *nép biztonsága a legfőbb törvény*.[8] Az államnak mint polgárait védelmező, a belső békét és a külső biztonságot garantáló hatalomnak ehhez a törvényes erőszak monopóliumára van szüksége, amely az állam mint uralmi szervezet kitüntető sajátossága. Másodszor, a modern állam funkciói idővel egyre jobban szélesedtek, mind több területre terjed ki szabályozó és ellenőrző szerepe. A modern, szuverén területi állam ily módon mindinkább nemzetállammá válik. Egységes államterület, egynyelvű közigazgatás, pénzügyi igazgatás és központi forráselosztás, állandó hadsereg, egynyelvű oktatási és képzési rendszer és nemzeti kulturális intézmények megalkotása egyengeti fejlődésének útját. Állampolgárainak lojalitását tehát kulturálisan is lehorgonyozza a nemzeti identitást kultiváló szocializáció révén. (Ezért mondhatja Ernest Gellner, Max Weberrel vitatkozva, hogy nem az erőszak-monopólium, hanem az államvizsga-bizottság a nemzetállam fő ismérve.) Politikailag a nemzetállam a képviseleti kormányzás intézményei révén képes a polgárok politikai konszenzusát is megszerezni. A népszuverenitás eszméje és a liberális demokrácia ennyiben *a szuverén államiság legerősebb legitimációs bázisát* képezi.

Mint Agnew írja, „a népszuverenitás eszméje azt sugallja, hogy az államok a terület urai, a nép pedig az állam ura".[9] Ez feltételezi a nép homogén voltát, ami azonban végső soron csak politikai konstrukció. A népet Agnew úgy definiálja, mint egy területi közösséget, amelyet a közös állam léte határoz meg. A népszuverenitás eszméje a népet egy állam előtti létező naturális közösségként feltételezi, amely állami intézményeket teremt magának, és végső szava van annak legitimitása tekintetében.

[6] Held, David – McGrew, Anthony: *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divine*. Polity Press, Cambridge–Malden, 22007, 14. o.

[7] Jackson: *i. m.* (2007) 14–15. o.

[8] Hobbes, Thomas: Philosophical Rudiments concerning Government and Society, in: *The English Works of Thomas Hobbes* [Molesworth-kiadás]. 2. kötet. John Bohn, London, 1841, 166. o.

[9] Agnew, John: *Globalization and Sovereignty*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2009, 106. o.

Mindeközben tudjuk, hogy sok népet csak a szállásterületén létrejövő és uralkodó állam teremtett meg egységes entitásként. Mindig jogos tehát a kérdés, hogy vajon a nép alkotja az államot, vagy egy már kész állam a népet.

A jóléti állam kifejlődésével az oktatás, a közegészségügy, a társadalombiztosítás és más közszolgáltatások kiterjesztése folytán erősödik az állampolgárok jogtudatossága és államukhoz való kötődése, lojalitása. Mindez felfokozza a nemzeti szolidaritást, és ezáltal a ragaszkodást is a nemzetállami szuverenitás feltétlen értékéhez. „Minden *nemzetállam* mint *politikai sorsközösség* számára *drága kincs* a saját szuverenitása" – írja ennek kapcsán Held és McGrew.[10] A polgárok messzemenően azonosulnak államukkal, igényt tartanak a védelmére (még külföldi útjaikon is) és sokrétű szolgáltatásaira, olyannyira, hogy ha kell, életüket is áldozzák érte.

Ez nem jelenti azt, hogy a területi államhoz kötött szuverenitás minden tekintetben és mindig sikeres lett volna. A *de jure* szuverenitás és a *de facto* szuverenitás ugyanis nem esik szükségszerűen egybe. Nem csak arról van szó, hogy az állam közel sem képes felségterületén mindent ellenőrzés alatt tartani – ezt még a totalitárius rendszerekben sem sikerült elérni. Ennél is fontosabb, hogy a nemzetközi rendszerben a hatalom eloszlása rendkívül egyenlőtlen, ami a polgárok lojalitására is visszahat. A nemzetközi rend alakulására nyilvánvalóan mindig a legnagyobb hatalmak vannak formáló hatással. Nem is kell a kisebb államok formális szuverenitását kétségbe vonniuk ahhoz, hogy hatékonyan befolyásolják kormányaik választási opcióit, és együttműködésre késztessék őket. Stephen Krasner szerint ezért a szuverenitás története egyben a képmutatás története is, amely teljesen egyenlőnek és függetlennek hazudja azt, ami valójában nem az.[11] A mai globális rendet sok befolyásos teoretikus lényegében az amerikai gazdasági és katonai hegemónia eredményének tartja, a globalizáció folyamatát pedig amerikanizálódásként értelmezi (többek között Robert Gilpin is így tesz).[12] Ennek ellenére tény, hogy jobbat még nem találtak ki a saját államterület feletti főhatalom és szuverén rendelkezés garantálására.

Ez kellően magyarázza a szuverén államiság történelmi diadalútját. A globalizáció kritikusainak nem kellene megfeledkezniük arról, hogy a szuverenitás, ez az eredendően európai politikai innováció éppen a tág értelemben vett globalizáció eredményeként vált a modern államiságnak és államrendszernek világméretekben elterjedt, univerzális normájává. Mára a nemzetközi jog mintegy 195-197 szuverén államot tart nyilván,

[10] Held–McGrew: *i. m.* (2007) 29. o.

[11] Krasner, Stephen D.: *Sovereignty: Organized Hipocrisy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997.

[12] Gilpin, Robert: *Global Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001.

melyek közül 193 tagja az ENSZ-nek. Ezek mellett mintegy 5-6 hatalmi képződmény megfelel a montevideói egyezmény kritériumainak, de nem általánosan elismert állam, míg a vatikáni államot általános elismerés övezi anélkül is, hogy tagja lenne az ENSZ-nek. Mint Krasner rámutat, a belső, vesztfáliai értelemben vett szuverenitás és a nemzetközi jogi értelemben vett szuverenitás között olykor paradox eltérések lehetnek.[13] Léteznek szuverénnek elismert kormányok, amelyek alól kihúzták az államterületet – ilyen volt például az emigráns magyar kormány is Spanyolországban a Franco-rezsim alatt. És létezik belső szuverenitással rendelkező állam, amely viszont nem nyer nemzetközi jogi elismerést, ezt látjuk Tajvan és a Kínai Népköztársaság viszonyában, amelyek 1972-ben helyet is cseréltek egymással az ENSZ-ben. A máltai lovagrend pedig elismert szuverenitással rendelkezik államterület nélkül is. Mindeközben újra és újra hangsúlyozni kell, hogy a szuverén államiság nem önmagában létező entitás, hanem csak az államrendszerrel együtt, a kölcsönös elismerés nemzetközi jogi aktusa révén jön létre. Nem lehet megjósolni, hogy a szuverén államok száma a jövőben hogyan változik. Mindenesetre ma mindenki számára a szuverén államiság tűnik a politikai közösség egyetlen legitim formájának. Függő államjogi státuszt – mint amilyen a protektorátus, nemzetközi mandátumterület, gyámsági terület, nemzetközi önkormányzat – nem tekintenek teljesen legitimnek, legfeljebb csak átmeneti formának ismernek el. A körülmények minden változása ellenére tehát a szuverenitás máig vonzó eszme, amit tanúsít, hogy szüntelen törekvés mutatkozik az elnyerésére. Látható ez minden nemzetközi konfliktusban, amely a létező államokból való kiválás, a szeparatizmus, az irredentizmus fellépését kíséri. Erre rengeteg példát hozhatunk fel, Québec és Skócia függetlenedési törekvéseitől a délszláv szövetségi állam felbomlásán át, gondoljunk Koszovó tartomány és Montenegró függetlenedésére, egészen az ukrajnai válságig és a Krím körül kavargó mai konfliktusokig. Mindezek ugyan nagyon eltérő politikai és történeti kontextusban jelentkeznek, de a szuverenitás igénye szempontjából nincs köztük különbség.

A szuverén államiságnak ezt az eszméjét azonban ma kétségkívül új kihívás érte a múlt század utolsó harmadában felgyorsult globalizáció részéről. A globalizáció hatásai ma közvetlenebbül érintik a szuverenitás tartalmát és terjedelmét is, valamint a szuverén jogok effektív érvényesíthetőségét. Az egyoldalú államjogi megközelítés ezért már nem elegendő az új helyzet megfelelő értelmezésére. A felgyorsult globalizáció hatásai ugyanis gyakorlatilag a szuverenitás kiüresedésével fenyegetik az államokat. Még ha formálisan nem támadják is jogi értelemben vett szuverenitásukat, effektíve mégis jelentősen korlátozzák szuverén jogaik érvényesíthetőségét, azt a képességüket, hogy autonóm módon dönt-

[13] Krasner: *i. m.* (1999) 4., 14. o.

hessenek a területükön folytatott közpolitikák tekintetében. Igaz, hogy Robert Jackson szerint a szuverenitás kategoriális kérdés: ahogy nem lehet az ember kicsit terhes, a szuverenitás is vagy létezik, vagy sem, ez szerinte nem a képességek fokozatain múlik.[14] De azért a gyakorlatban mégis fontos kérdés, hogy mennyiben képes egy állam a szuverenitásának ténylegesen érvényt szerezni. Ezen múlhat ugyanis állampolgárainak tartós lojalitása.

A globalizáció nyomán sokasodó nemzetközi, illetve transznacionális ágensek – mindenekelőtt a TNC-k (transznacionális nagyvállalatok), a nemzetközi pénzügyi központok és hálózatok, globális szabályozó ügynökségek – és a nemzetközi civil közösségek hálózatainak megjelenése nem hagyja érintetlenül a szuverenitás tartalmát, és kétségkívül erodálja az állami autoritást. Nem pusztán a döntéshozó központok pluralizációjáról vagy pusztán mennyiségi expanziójáról van szó. A neoliberális indíttatású globalizáció a nemzetközi gazdasági versenyképesség jegyében rákényszerítette az országokat határaik megnyitására, a privatizációra, deregulációra és közpolitikai vállalásaik redukciójára, azaz a szociális kiadások, jóléti szolgáltatások megnyirbálására. Nem lehet kétséges, hogy ez roncsolja a kormányok legitimitását, és egészében a polgárok lojalitásának gyengüléséhez, valamiféle politikai apátiához vezet.

Emellett a globális tranzakciók exponenciális növekedése, a tőke, az áruk és szolgáltatások, az eszmék és emberek szabadabb áramlása nyomán az állampolgároknak sokirányú kötődése alakulhat ki, ami lazítja kizárólagos lojalitásukat saját államuk iránt, és megrendítheti saját, korábban szilárdnak hitt identitásukat is. Lojalitásukat immár megoszthatják más intézmények, nem területi alapon szerveződő szuverenitás-rezsimek között, amelyek területi kötöttsége nagyon viszonylagos. Ez az ún. *deterritorializálódás* értelme: a hatalom és lojalitás új központjai eloldozódnak a területi hatalomtól, amely az állam sajátja. Az elektronikus hálózatokkal összekapcsolt, digitalizált világgazdaságban mind több olyan funkcionális intézmény és hely létezik, amely mintegy területenkívüliséget élvez a szuverén államok határain belül is. Ezek mintegy a modern világ *intermundiumait* alkotják. Ilyenek a nagy pénzügyi hálózatok, a globális metropolisok, az offshore pénzügyi műveletek egzotikus helyszínei, szabadkereskedelmi zónák, különleges gazdasági övezetek. A bankok és a monetáris politika nemzetközi intézményes szabályozása és a valutauniók is korlátozzák az államok területi felségjogait. Stephen Kobrin megfogalmazása szerint a jelentéssel teli határok, s ezzel a belügyeknek a külügyektől való világos elhatárolása is, mind nehezebben értelmezhetők ebben a globális térben.[15] A tér fogalmai újra szimboli-

[14] Jackson: *i. m.* (2007) 15. o.

[15] Kobrin, Stephen J.: Back to the Future, Neomediavalism and the Post-modern Digital World Economy, in: Prakash, Aseem – Hart, Jeffrey A. (szerk.): *Globalisation and Governance*. Routledge, London, 1999, 165–187. o.

kussá és viszonylagossá válnak, miként a középkorban, a geográfiai és fizikai jelentés helyett funkcionális értelmet kaptak. A megkérdőjelezhetetlen autoritás és lojalitás fogalmai ezáltal relativizálódnak a szuverén és a nem szuverén, a területi és a nem területi, sokirányú és egymást átfedő autoritások posztmodern világában. „Az abszolút területi szuverenitást mindig is könnyebb volt elképzelni, mint megalkotni" – írja Kobrin szkeptikusan. „Egy posztmodern, digitálisan integrált világgazdaságban azonban talán már maga az eszme is értelmét vesztette. Az ellenőrzés egy terület felett már nem nyújt biztos alapot egy gazdaság vagy gazdasági szereplők fölötti ellenőrzés számára."[16]

A globalisták futurista világképe olyan optimista jövőt vetít elénk, amelyben a korlátlan gazdasági szabadság hatására kiegyenlítődnek vagy legalábbis mérséklődnek a társadalmi különbségek, nagyobb lesz a szabadság és a fogékonyság a demokrácia iránt. A valóságos trendek azonban cáfolják az effajta optimizmust. Nem vitatható, hogy egészében nőtt a gazdasági output, hogy ennek nyomán csökkent a mélyszegénység aránya, és a harmadik világ sok jelentős, nagy népességű országának fejlődését előmozdította a globális gazdaságba való bekapcsolódás – ezeket a tényeket el kell ismerni. Ugyanakkor az is igaz, hogy ettől függetlenül az egyenlőtlenségek mértéke drámai emelkedést mutat, a globalizáció útját pénzügyi összeomlások és gazdasági válságok kísérik, nem beszélve a fenyegető ökológiai katasztrófákról és a biztonsághiányos kockázati társadalom jelentkezésétől.

Az államok autonóm cselekvőképességének védelmezői hathatós ellenérveket hoznak fel a globalizáció túlzottan optimista mítoszai ellen. Az angol Robert Jackson szerint a globalizáció korántsem vezet a szuverenitás elavulásához. A globalistákkal vitázva kétségbe vonja, hogy rövid távon esélye lenne egy transznacionális autoritás és kozmopolita állampolgáriság kialakulásának. Elismeri ugyan, hogy a szuverenitást kihívás éri a termelés kiszervezése, a pénzpiacok szabályozhatatlansága, a munkaerőpiac globálissá válása (migráció) miatt, mégis változatlanul érvényesnek és meghaladhatatlannak tartja az állami szuverenitás fennálló rendszerét.

Jackson három fontos területen sorakoztat fel ellenérveket. Az első a globális civil társadalom felemelkedése, amely az államrendszer és a globális piac közötti teret hivatott betölteni. Azonban bármennyire fontos fejleménynek tartja az emberi jogi, vallási, környezetvédő, önkéntes szakértői csoportok hálózatának jelentkezését, amelyet egyes szerzők „globális társadalmi forradalomként" jegyeznek, szerinte ezek sikeres működése már eleve feltételezi a szuverén állam védelmét, jogbiztonságát és szolgáltatásait.[17] Mihelyt ez meginog, e szervezetek működése is teljesen ellehetetlenül. Ugyanezt az érvet alkalmazza a globalizáció

[16] Kobrin: *i. m.* (1999) 182. o.
[17] Jackson: *i. m.* (2007) 154. o.

által kiváltott transznacionális „uncivil" társadalom, vagyis a transznacionális bűnözés szervezett alvilágának az erőteljes jelentkezése kapcsán is.[18] Ezek szerinte lényegében potyautasként működnek, kijátszva a nemzetközi jogot, és kihasználva az állami autoritás gyengeségét a fejletlenebb társadalmakban. A „deviáns globalizáció"[19] ezen ágensei, az embercsempészet (beleértve a szexkereskedelem hálózatait), a szerv-, drog- és illegális fegyverkereskedelem vámszedői, kalózok, nemzetközi terrorista szervezetek stb. éppen az állam gyengeségét használják ki. Ha időnként népszerűvé válnak is a társadalmat átszövő hálózataik révén – hiszen munkához, illetve a zsákmány révén jövedelemhez juttatnak sok embert –, egyáltalán nem vállalják azt a terhet és felelősséget, amelyet a biztonság garantálása és a közszolgáltatások nyújtása jelent a szuverén állam részéről – az az állam felelőssége marad.

Jackson külön fejezetet[20] szentel az emberi jogi törekvéseknek, melyeket ugyancsak elismeréssel illet mint a globalizáció eredményét és a szuverén állami mindenhatóság fontos korrekcióját. Az emberjogi mozgalmak és szervezetek éppenséggel azt a védelmet kérik számon a szuverén államon, amelyet az nyújtani köteles a polgárai számára, miközben hatalmával visszaélve mégsem biztosítja az emberi és állampolgári jogokat. Az emberi jogi szervezetek, karitász egyesületek eredményes működése azonban szintén feltételezi a szilárd jogrendet és az állam által nyújtott biztonságot, amely nélkül egyáltalán nem tudnának eredményesen és biztonságosan tevékenykedni. Sőt, az emberjogi rezsimek nemzetközi jogi védelmet is igényelnek, amelyet csak a nemzetközi államrendszer képes nyújtani, amely szuverén államokból áll. A humanitás általuk képviselt értékei, amelyeket nemzetközi jogi dokumentumok rögzítenek, az államok kötelességévé teszik saját állampolgáraik védelmét. E védelmi kötelezettség megszegése nemzetközi bírósági eljárást, sőt szélsőséges esetben a nemzetközi államközösség humanitárius intervencióit is indokolja és igazolja. Az államok ezért ma már nem bánhatnak el tetszésük szerint a polgáraikkal, és ez fontos új fejlemény, amely korlátozza az államhatalom abszolút szuverenitását, de korántsem szünteti meg azt.

Az itt idézett megfontolások óvatosságra intenek a „szuverenitás végéről" hangoztatott elsietett ítéletekkel kapcsolatban. Mégsem mehetünk el amellett, hogy a globalizáció mai előretörése jelentős változást idézett elő a szuverenitás kontextusában.

John Agnew a szuverenitásról és globalizációról szóló könyvében négy szemléletes példával illusztrálja a szuverenitás változásából ere-

[18] Jackson: *i. m.* (2007) 141. o.

[19] Gilman, Nils – Goldhammer, Jesse – Weber, Steven (szerk.): *Deviant Globalization: Black Market Economy in the 21st Century*. The Continuum International Publishing Group, New York–London, 2011.

[20] Jackson: *i. m.* (2007) 114–134. o.

dő mai dilemmákat.[21] A felhozott példák nem egyedi esetek, nagyon jól jellemzik a szuverén államiság kontextusában végbemenő változásokat. Az első egy Tádzsikisztánban működő alumíniumkohó, a Talco Kft. esete, amely felerészben állami tulajdonban, felerészben egy multinacionális vállalat kezében van. A milliárdos forgalmú vállalat működése során korrupciós vádak merültek fel, és vita keletkezett a felek között, amelynek eldöntésére egy londoni választott bíróságot kértek fel. London régóta az ilyenfajta bíráskodás globális székhelye, miután a globális gazdaságban mind nagyobb igény van a döntőbírói jogszolgáltatásra az ilyen peres ügyekben. A tádzsik állam jónak látta, hogy *autoritását kiszervezze* ehhez a bírói testülethez, amelynek döntését a nagyobb transzparencia miatt nemzetközileg egyedül ismernék el tárgyilagosnak és legitimnek.

Egy másik jellemző példa a nagy transznacionális vállalatok székhelyének adóparadicsomokba való kimentése, hogy elkerüljék a honi magas adókat. A Google, a Yahoo és sok más óriáscég például nyíltan vállalta, hogy ilyen okból Svájcba helyezte át székhelyét. A globális vállalatok ezzel hatékonyan kijátszhatják, sőt képesek megtorpedózni a kormányzati politikákat, miközben egyfajta *hordozható szuverenitást* testesítenek meg.

A harmadik példa a mexikói drogkartellek működése, amelyek államként fungálnak az államban, sok tekintetben hatalmasabbak is az államhatalomnál. Óriási pénzösszegek felett rendelkeznek, ennek révén képesek kijátszani az állami erőszak-monopóliumot, rendőri, igazgatási feladatokat ellátni, munkahelyeket teremteni, stb. Ezek a bandák az USA-ban vásárolják a fegyvereiket, és rendfenntartó erőiket gyakran a mexikói hadsereg elit alakulataiból toborozzák.

Végül az utolsó példa egy palesztin üzletemberé, aki egy nyugati parti városban él a Palesztin Hatóság joghatósága alatt, de az Izraeli Állam arra kényszeríti, hogy a vízumát havonta hosszabbítgassa. Ő maga ugyanis már Amerikában született, de emigráns szülei az oslói békeegyezmény után visszaköltöztek szülővárosukba. Neki azonban, mint amerikai állampolgárnak, már nem volt joga a letelepedésre. Az amerikai útlevelében az Izraeli Állam hosszabbítgatta a tartózkodási engedélyét, amelyet a jordániai Ammánban adtak ki, s csak ezzel tudott közlekedni az ország szétszakított részei között. Kinek ne jutna itt eszébe az egykori magyar ember anekdotája, aki az Osztrák–Magyar Monarchiában született, később Csehszlovákiában járt iskolába, rövid ideig a Magyar Királyság alattvalója volt, a német megszállás alatt bizonytalan lett a státusza, végül a Szovjetunió és azon belül Ukrajna mint nemzetközi jogalany állampolgáraként élt, és ment nyugdíjba? Közben pedig ki sem mozdult Munkácsról…

A fenti esetek a szuverenitás és a területhez kötődő jogok kapcsolatának bizonyos esetlegességére utalnak, amely mind gyakoribbá válik

[21] Agnew: *i. m.* (2009) 2–5. o.

a globális térben. Persze, ahogy John Agnew hangsúlyozza, a területi állam sosem volt az autoritás kizárólagos hordozója, miután soha nem szűntek meg teljesen a polgárok más irányú, lokális vagy nem helyhez kötött lojalitásai másfajta típusú hatalmi szervezetekhez.[22] Ilyen másfajta szervezetek pedig egyre többen lesznek a globalizáció előrehaladásával. A politikai autoritásnak mindig léteztek versengő forrásai, az egyházaktól a nemzetközi szervezetekig, társadalmi mozgalmakig, üzleti körökig és a mai nem állami szervezetekig. A szuverenitás többé nem az ellenállhatatlan hatalom, amely egyetlen központból sugárzik szét. A lojalitás a globalizáció mélyülése nyomán egyre inkább megoszlik több autoritással bíró entitás között, amelyek átnyúlhatnak az állam névleges határain, és döntéseinek befolyásolására késztethetik. „Néhány nyilvánvalóan magánjellegű entitás és szupranacionális kormányzat gyakran nagyobb népszerűségnek örvendhet, vagy nagyobb autoritással képes ellenőrizni a szereplőket, mint az államok" – írja erről Agnew.[23] A térnek immár nemcsak geográfiai, hanem funkcionális értelme is lehet. Érvelése itt hasonló a már korábban idézett Tobrinéhez.

A hagyományos területi állami szuverenitással szemben Agnew három alternatív *szuverenitás-rezsimet* hoz fel példának.[24]

Az egyik az Európai Unió egyesített szuverenitása, amely a szuverén jogok megosztására és a közpolitikában közös számos szabály és ismérv érvényesítésére törekszik. Ilyenek a versenyszabályok, a termékfelelősség, a trösztellenes törvények, az emberi jogok érvényesítése, a bevándorlási politika szabályozása. Mindez a normák és elvárások konvergenciáját eredményezi.

A másik a szuverenitás migrációja, amikor is a területi államoktól más egységekhez/entitásokhoz vándorol a szuverenitás. Az államközi konfliktusok helyett a belháborúk, polgárháborús konfliktusok növekvő száma jelzi ezt a trendet. A hatékony kézifegyverek könnyű beszerezhetősége folytán egyes lokális közösségek immár könnyebben állhatnak ellen a területi állam központosító és egységesítő törekvéseinek. Ez idézi elő a kudarcos államok *(failed states)* számának szaporodását, amelyek, miközben rendelkeznek külső szuverenitással, nemzetközi jogi elismeréssel, nem képesek érvényt szerezni szuverén jogaiknak befelé, állampolgáraik irányában. Az ilyen belső konfliktusokat gyakran a nyersanyag-kitermelő, zsákmányra éhes globális vállalatok is szítják, korrumpálva a helyi elitcsoportokat, és megvásárolva lojalitásukat. Ez különösen az új, gyarmati sorból nemrég felszabadult országokra jellemző, amelyekben nagy etnikai közösségek léteznek, a nemzetépítés folyamata még nem fejeződött be, hiányzik az állami intézmények stabilitása, és anyagi források híján nem képesek a polgáraik számára gyakran elemi szolgálta-

[22] Agnew: *i. m.* (2009) 2., 27. o.
[23] Agnew: *i. m.* (2009) 28. o.
[24] Agnew: *i. m.* (2009) 123–126. o.

tásokat sem biztosítani. Ugyanakkor az államok sikeresre és kudarcosra való felosztása gyakran elfedi azt a tényt, hogy a régi szuverén államok is számos területen vallanak kudarcot a globalizáció olyan kihívásaival szemben, mint a környezeti katasztrófák, a nemzetközi terrorizmus és bűnözés elleni küzdelem.

Agnew harmadik példája a nem állami szuverenitás-rezsimre első pillanatra meghökkentő: a globális térben születő transz- vagy posztnacionális szépirodalom megjelenésére utal. Ez a hibrid kultúrák, a nem tiszta, a tradíciók vegyítésére építő kulturális identitások esztétikai megjelenítője. Az indiai Salman Rushdie, Umberto Eco, néhány karibi és afrikai író életművére hivatkozik, akik nem sorolhatók be egyetlen nemzeti kultúra kontextusába, és nem is kanonizálhatók semmilyen nemzeti kulturális séma szerint. A globalizáció hatására terjed az autonóm lokális és etnikai ihletésű irodalom is, a világzene és más olyan műfajok, amelyek kilógnak az egységessé gyúrt nemzeti kultúra hagyományos identitásteremtő szerepéből. E probléma további taglalása messzire vezetne, de rövid utalásként is világosan jelzi a kulturális globalizációnak a politikai szuverenitással való ellentmondásos viszonyát.

Az ilyesféle, nem a területi államisághoz kötött *szuverenitás-rezsimek* egyébként más szempontból is osztályozhatók, aszerint, hogy a központi állami autoritás erősebb vagy gyengébb-e, és hogy az államterület konszolidált-e, vagy nyitott.[25] Agnew eszerint a szuverenitás-rezsimek négy fajtáját különbözteti meg: a klasszikus (nemzetállami), az imperialista (birodalmi), az integratív és a globalista változatot. A két első változat történeti jelentése világos: az integratív szuverenitás-rezsimen mindenekelőtt az Európai Uniót érti, a globalistán pedig azt a személytelen, nyitott hálózatot, amely a globális gazdaság kormányzását egy szuperhatalom hegemóniája mellett ellátja. Véleménye szerint egyre inkább a különböző globális pénzügyi központokat összekötő hálózatok (főleg London, New York és Tokió) a szuverenitás valódi központjai, funkcionálisan komplex és nem területi értelemben.

A szuverenitás változása a globalizáció hatására mindamellett csak konkrétan vizsgálható, a gyors általánosítások könnyen tévutakra visznek. A területiség, az autoritás és a jogok rendszere Saskia Sassen szerint minden korban sajátos kombinációt alkot, és mindhárom elem nagyon különböző szinteken lehet jelen.[26] A globális térben az autoritás és a hatalom eloszlása új mintázatokat ölt. A modern állam növekvő mértékben regionális és globális kapcsolatok hálózatába ágyazódik, melyeket nemzetek feletti, kormányközi és transznacionális erők alkotnak, és ezért egyre kevésbé képes saját sorsát egyedül meghatározni.[27] Nem lehet két-

[25] Agnew: *i. m.* (2009) 129. o.

[26] Sassen, Saskia: *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006, 5. o.

[27] Held–McGrew: *i. m.* (2007) 27. o.

séges, hogy az államok hagyományos politikai autoritását ma jelentősen korlátozzák a regionális és globális gazdasági, politikai és kulturális hatalom hordozói. Legitimitásukat gyengíti az a tény is, hogy az egyes államok mind kevésbé tudják polgáraik számára biztosítani az alapvető javakat és szolgáltatásokat anélkül, hogy e célból nemzetközi kooperációkban vennének részt. Az állam kizárólagossága és az iránta való lojalitás feltétlensége ezáltal nyilvánvaló csorbát szenved. Mindenki számára világossá válhat a területi nemzetállam hatalmának és szerepének korlátozottsága. Nemcsak a gazdasági autarkiának áldozott le a napja, kollektivizálódik a biztonság kérdése, de gyengül az integráló hatása a nemzeti kultúrának is, amely a globális média és az internetes hálózatok révén folyamatosan ki van téve a kulturális termékek versenyének, miközben a kulturális javak globális termelése és elosztása mind kevesebb óriási médiavállalat kezében koncentrálódik.[28]

Ha eddig a szuverenitás változására helyeztük a hangsúlyt, azzal nem kívántuk azt sugallni, hogy jelentéktelenné válik. Sok tekintetben úgy tűnik, a globalizáció nemhogy megszüntetné, de erősíti és nélkülözhetetlenné is teszi a szuverenitást. A szuverén államhatalmak köre bővült, és az általuk garantált jogbiztonság és politikai stabilitás nélkül elképzelhetetlen a pénzpiacok integrálódása, a nemzetközi tőkeáramlás, a technológiai beruházások, vagyis a globalizáció folytatása is.

A szuverenitás és globalizáció konkrét összefüggését valóban csak interdiszciplináris megközelítéssel tárhatjuk fel. A politikai gazdaságtan, a nemzetközi kapcsolatok elmélete, egy új szemléletű geopolitika szempontjai nélkül nehezen értelmezhetőek a szuverenitást érő új kihívások is.

Saskia Sassen a gazdasággal összefüggésben elemzi a globalizáció és az állami, területi szuverenitás viszonyát. Okfejtése szerint a globális gazdasági fejlődés dinamikája nemzeti területekbe van beágyazva, ezért szükséges hozzá a nemzetállam aktív közreműködése. „A *nemzetállam* nem lehet csak *passzív szemlélő vagy áldozat*. Részt kell vennie ilyen vagy olyan módon az *új jogi keretek* felállításában és az *új normák* legitimálásában."[29] Néhány téren csökkenhet ugyan a nemzetállam szuverenitása, más téren viszont növekedhet is. Néhány dolog, amelyet nemzetinek kódolunk, mert nemzeti területen zajlik, valójában globálissá lett. És amit globálisnak kódolunk, valójában függ a nemzetállamtól mint adminisztratív kapacitástól és a legitimáció forrásától.

[28] Bayer József: Globalizáció, média, politika, in: Bayer József – Bajomi Péter: *Globalizáció, média, politika*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2005, 22. o.

[29] Sassen, Saskia: Embedding the Global in the National. Implications for the Role of the State, in: Smith, David A. – Solinger, Dorothy J. – Topik, Steven C. (szerk.): *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, London–New York, 1999, 168. o.

Dani Rodrik, a globalizáció jeles közgazdász teoretikusa is szkepszisének ad hangot a globalizáció és a szuverenitás elvont szembeállításával kapcsolatban, de rámutat egy alapvető *politikai trilemmára:* szerinte nem törekedhetünk egyszerre demokráciára, nemzeti önrendelkezésre és gazdasági globalizációra; a három közül egyszerre legfeljebb kettővel rendelkezhetünk. A demokratikus globális kormányzás szerinte megvalósíthatatlan. Túl sok különbség létezik a nemzetállamok között ahhoz, hogy közös szabályokkal és intézményekkel kezelhetők lennének az eltérő szükségleteikből eredő konfliktusok. „Bármilyen globális kormányzást tartsunk is szem előtt, az mindig csak a *gazdasági globalizáció* korlátozott formáját fogja támogatni. A világunkra jellemző nagy különbségek viszont a *hiperglobalizációt* összeférhetetlenné teszik a *demokráciával*."[30] Rodrik választása az, hogy a demokráciának és a nemzetállami önrendelkezésnek győznie kell a gáttalan hiperglobalizáció felett. A gazdasági globalizáció folyamata Rodrik meggyőződése szerint túl messzire ment, és ahhoz, hogy folytatni lehessen, erősebb politikai kontroll alá kell helyezni. Ennek mechanizmusát nem valamiféle kozmopolita demokráciában, hanem a Bretton Woods-i pénzügyi rendszerhez hasonló intézmény megújításában látja, amely nem korlátozná a nemzetállamokat abban, hogy védjék egyes piacaikat, létfontosságú termelési ágaikat, kialakult szociális rendszerüket. Ez korántsem jelentené a globalizáció végét, csak éppen biztosabb alapokra helyezné azt. A legújabb könyvének fő tézise, hogy „a *nemzeti demokráciák* megerősítése valójában *szilárdabb* alapra helyezi a *világgazdaságot*. És ebben rejlik a globalizáció végső paradoxona. A nemzetközi szabályok vékony rétege, amely kellő teret hagyna a nemzeti kormányok manőverezésének, jobb globalizációt eredményez. Orvosolja a globalizáció bajait, miközben megőrzi annak döntő gazdasági jótéteményeit. Értelmes (*smart,* intelligens) globalizációra van szükségünk, nem maximálisra."[31]

A szuverenitás tehát fontos érték, de egyre nyilvánvalóbb, hogy sem a tartalma, sem gyakorlásának módja nem maradhat változatlan a globalizáció korában. A nemzeti szuverenitás XIX. századi ideáljával azonban nem lehet kezelni a XXI. század problémáit. Magyarország szuverenitását például ma senki sem fenyegeti önmagán kívül. Amint Jürgen Habermas egy előadásában kifejtette, a szuverenitás ma sokkal inkább a partnerekkel való együttműködés képességében áll, mintsem abban, hogy megvédjük magunkat egy vélt ellenséggel szemben. Az Európai Uniót e belátás hozta létre, és ez az egyetlen út, amely kivezet a globalizáció vagy szuverenitás dilemmájából.

[30] Rodrik, Dani: *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2011, 206. o.

[31] Rodrik: *i. m.* (2011) 222. o.

Létezik-e közgazdasági értelemben szuverenitás ma Európában?

Bod Péter Ákos

SZUVERENITÁS: A KÖZGAZDASÁGTAN RITKÁN HASZNÁLT FOGALMA

Közgazdaságtani és üzleti kontextusban a szuverenitás kifejezés egészen a legutóbbi időkig ritkán szerepelt, leginkább jogi-politikai összefüggésben fordult elő. Bár valaha a közgazdaságtan mint diszciplína a jogtudományból és államtudományból fejlődött ki, a kötelék hamar elvékonyodott. Önálló tudományággá válásának folyamatában az „economics" – különösen a kvantitatív módszereket és a modell-technikákat kiterjedten használó fejlődési korszakába lépve – tudatosan erősen steril fogalmi rendet és szóhasználatot fejlesztett ki, amelybe nehezen illeszkednek a jogi-kulturális töltetű szavak; ez a helyzet az alább tárgyalandó szuverenitás fogalommal is. Ám hasonló a helyzet a *hatalom* vagy az *igazságosság* esetében is: az előző helyett inkább az *erő* fogalma fordul elő (például piaci erő, alkuerő, termelőerő).[1] Az igazságosság helyett pedig gyakoribb a *méltányosság* (például az adóelméletben), illetve az attól tartalmilag jelentősen különböző, ám inkább mérhető *egyenlőség* (angolul: *equity*) fogalma.

Ha csupán a szakirodalmi előfordulásokat tekintjük, a szuverenitás kifejezéssel találkozhatunk a közgazdaság-elmélet mikroökonómiai ágában a fogyasztói döntések kapcsán, *a fogyasztó döntési szuverenitása*, azaz szabadsága értelmében (például Samuelson–Nordhaus, Atkinson).[2] Ez

[1] A gazdasági hatalom fogalmának háttérbe szorulásáról, a modern közgazdaságtan intézményi jellegének fokozatos elhalványulásáról szól 1995-ös cikkem: Esszé a gazdasági hatalomról, megj.: *Valóság*, 38. évfolyam, 1995/7. szám, 13–28. o.

[2] Nagy hatású tankönyveiben Samuelson a fogyasztót, a vásárlót tekinti a piaci gazdaság (egyik) királyának. Ahogy írja: „Ha a részletek mögé pillantunk, azt látjuk, hogy a gazdaságot végső soron két király uralja: a fogyasztó és a technológia. A fogyasztók a velük született vagy elsajátított ízlés révén irányítanak, ami dollárszavazataikban, abban a végső felhasználásban fejeződik ki, amely felé a társadalom erőforrásai terelődnek. (…) A fogyasztó szuverén." Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D.: *Közgazdaságtan.* 1. kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990, 84. o. Azonkívül, hogy a két király költői kép

az igen sajátos fogalomhasználat az *egyéni* választás, döntés autonómiájának posztulátumát fedi.[3] Az alábbiakban természetesen nem erről lesz szó, itt az *állami szuverenitás* kérdése foglalkoztat minket. Ez értelemszerűen előfordul a gazdaságtörténet, gazdaságpolitika, illetve az állampénzügyek kontextusában is. Ugyanakkor a makroökonómia fogalmi rendjébe nehezen illeszthető, noha abban hangsúlyosan megjelenik az állam mint gazdasági szereplő. Az állam (kormányzat) gazdasági funkciói kapcsán valóban érintkezik a közgazdaságtan az államtudományi, politológiai és egyéb rokon társadalomtudományi terminusokkal, ám maga a szuverenitás kifejezés – elég fellapozni az oktatásban vezetőnek számító makrogazdasági tankönyveket – nem igazán fordul elő.

Tegyük hozzá: az intézményi és egyedi jegyektől megfosztott absztrakt tárgyalásmód különösen azóta jellemzi a közgazdaság fő irányzatát (főáramát, a „mainstream"-et), hogy az a „kemény tudomány" státusza felé elmozdulva a stilizált szereplők között fennálló viszonyok modellszerű elemzésében határozta meg a közgazdaságtan alaprendeltetését. A gazdaság modell-leírásába természetesen beletartozik az állam, mint amely a háztartások, a cégek és egyéb mikrogazdasági szereplők mellett maga is piaci tényező. Ám a fősodor az államnak hangsúlyozottan csak a gazdasági tevékenységét tudja szervesen beilleszteni a saját logikájába; a hatalmi, szimbolikus és gazdaságon túli vonatkozások távol állnak a makroökonómiai fővonulat felfogásától.

Ahol viszont kézenfekvő az érintkezés, és figyelemre méltóan megnőtt a közgazdasági szakma idevonatkozó érdeklődése – nem is említve a gazdasági publicisztikát és az üzleti lapok írásait –, az az *állami pénzügyek* világa. Az állami szervek által kibocsátott értékpapírok (államkötvények, kincstárjegyek) piacának tárgyalásánál értelemszerűen sokszor fordul elő jelzőként a szuverén: szemben az értékpapírpiac magánpiaci szereplőivel, az állam *szuverén kibocsátó,* az állam által vállalt fizetési kötelezettség pedig *szuverén kockázatként* szerepel a piaci szereplők köny-

---

egyben igazi képzavar, hiszen a király attól király egy országban, hogy rendesen csak egy van belőle, rögtön érezni a fogyasztói szuverenitás hipotézis-jellegét, amely ráadásul látványosan életidegen: honnan lenne egy újszülöttnek veleszületett ízlése? Hogyan lehet uralkodó az a (felnőtt) fogyasztó, akinek a napi vásárlási döntéseit a marketingszakma művelői éjjel és nappal manipulálják? – Vehetünk egy másik, egyébként szintén kiváló, logikusan megírt közgazdaságtani tankönyvet, Atkinson munkáját. Ő így fogalmaz*:* „It is the consumer therefore who dictates how much of each good will be produced; the consumer is sovereign." Atkinson, Lloyd C.: *Economics*: *The Science of Choice.* Irwin Professional Publishing, 1982, 55. o. Eszerint a fogyasztó szuverén, mert diktálja, hogy mennyit termeljenek (természetesen saját jövedelmi korlátjai között – a vásárlóerő nélküli „fogyasztó" nem diktál, sőt nem is létezik, hiszen esetleges igényei nem öltenek keresleti formát).

[3] Megjegyzendő, hogy e szokásos tételezésnek egyébként csekély a valóságtartalma.

veiben. Ebben a témakörben okkal sokasodtak meg a közgazdaság-tudományi publikációk, csakúgy, mint az üzleti sajtó cikkei a legutóbbi időben: számos állam („szuverén") fizetőképességében áll be komoly zavar 2008-at követően, több esetben az államcsőd eshetősége is felmerült, sőt be is állt a fizetésképtelenség. Mindez a szuverén kockázat létének újbóli felfedezéséhez vezetett.

Újbóli felfedezést is kell említeni, hiszen régvolt problémák jelentek meg ismét a fejlett világban. Mégpedig az államcsőd eshetősége olyan korszakban következett be, amelyet a nemzetköziesedés, a gazdasági és pénzügyi téren különösen elmélyült *globalizáció* koraként ismertünk meg. Olyan modern korszakként, amelyben az állam fennhatóságára és döntései kikényszeríthetőségére vonatkozó korábbi fogalmak és feltevések nagy része már elavultnak számított. Kétségtelenül avíttnak érezzük az európai múlthoz, egyebek mellett a Jean Bodin-féle klasszikus meghatározáshoz kötődő felfogást, amely szerint a szuverenitás az alattvalók, állampolgárok felett gyakorolt *abszolút és örökös uralom*, a következő jegyekkel: a törvényhozói hatalom, a hadüzenet és a békekötés joga, a tisztviselők kinevezési joga, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés és a hódolat fogadása, adóztatás és pénzverés joga.[4] Különösen idejétmúltnak számít a bodini ismérvek közül a pénzverés, a súlyok és mértékegységek megállapításának joga, sőt szigorúan véve még az adókivetési jog is, hiszen a modern viszonyok és főleg az európai realitások e vonatkozásokban valóban egészen más képet mutatnak. A súly- és mértékrendszert jórészt nemzetközi konvenciók rendezik; még a gazdaságilag és politikailag erős államok is önként feladták a szuverenitás felsorolt attribútumai közül az adók (vámok) terén az egyoldalú kivetés jogát, amikor a WTO (Világkereskedelmi Szervezet) tagjaivá váltak, vagy még szűkebb tagságú és így több kötöttséggel járó szervezetbe léptek be (OECD, EU, NAFTA). Európa 19 országa pedig a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába lépve az önálló fizetőeszköztől vált meg 2015-re, holott a korábbi időkben a nemzeti pénz a külső és belső szuverenitásnak eszköze és egyben lényegi szimbóluma volt.

Mára valóban mind belső, mind külső összefüggésekben sokat módosult a történelmi szuverenitás-fogalom. A kifejlett demokráciákban a *belső szuverenitás* korlátossá vált az állam és a polgárai közötti viszonyokat determináló „társadalmi szerződések" révén, azok tartalmi változásai folytán. Ami pedig a *külső szuverenitás* tartalmi kérdéseit illeti, a mai nemzetközi jogi és politikai rendben egy sor lényegi attribútumot az államok közösen gyakorolnak (az adott ország felől nézve azt is jelenti: korlátok között).

A gazdasági folyamatok logikája, a világ legtöbb államára jellemző *gazdasági nyitottság* különösen relatívvá, sőt valójában értelmezhetetlen-

[4] Bodin, Jean: *Az államról*. I. könyv, VIII. fejezet. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987, 115–122. o.

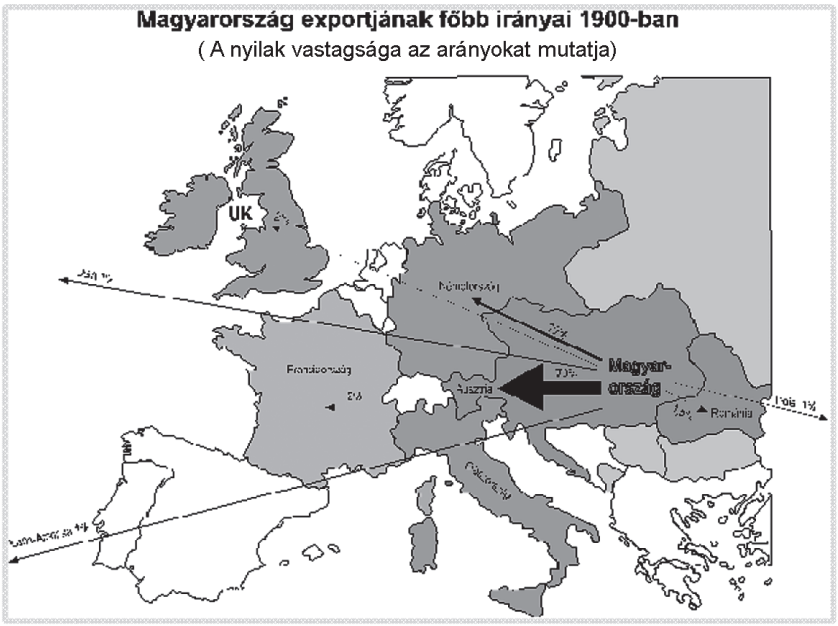
né teszi a fogalom alkalmazását a gazdasági életre vonatkoztatva. Ma a gazdaságokat ügyletek sokasága köti össze: az üzleti élet mindennapi jellemzője az *interkonnektivitás*. Igaz ez a mikrogazdasági egységek (háztartások, pénzügyi és nem-pénzügyi vállalatok, állami és nem-állami intézmények) szintjén, de nem kevésbé igaz magukra az országokra, amelyek ezáltal a kölcsönös függés *(interdependencia)* viszonyai között működnek. Mindez immár közhelyszerű igazságnak számít a gazdaságtan és a gyakorlati üzleti élet művelői között. Ebből fakadóan a *(külső) szuverenitás* („gazdasági függetlenség") fogalma valóban *nem közgazdasági tartalmú,* hanem par excellence *politikai* jellegű fogalom.

Ugyanakkor a nyitottság *mértéke* és gyakorlati *következményei* olyan témák, amelyek valóban tárgyát adják a gazdasági elemzésnek. A külső kapcsolatok intenzitása, az összekötöttségnek a mértéke, azaz egészében egy ország gazdasági (pénzügyi) nyitottságának a mértéke jelentősen kihat a gazdaság működésére. A mértékbeli eltérések nemcsak az adott ország gazdasági életének sajátosságaiból magyaráznak meg sokat, de abból is, hogy az államélet, a kormányzati döntéshozatal miként és mennyire függ az adminisztratív határokon túlnyúló, azokat keresztező áru- és pénzmozgásoktól. Erre a kvantitatív aspektusra utal a *gazdaságpolitikai mozgástér* fogalma, amely a kormányzat előtt álló korlátok mértékét, valamint az aktív cselekvés mozzanatát egyaránt magában foglalja.

AMIÉRT A PÉNZÜGYI SZUVERENITÁS ÜGYE VISSZAKERÜLT A KÖZGAZDASÁGI SZÓTÁRBA

A szuverenitás tehát olyan fogalom, amely a közgazdaságtanban ritkán vagy pedig sajátos értelemben szerepel. Rendszeresen használja viszont a *pénzügytan:* a pénzügyi szuverenitás fogalom arra utal, hogy egy ország monetáris hatóságainak jogukban áll megválasztani az árfolyamrezsimet: az lehet lebegő, avagy rögzített, illetve e kettő valamilyen változata. Ugyancsak e fogalom hatálya alá tartozik az is, hogy a monetáris hatóságok élhetnek pénzpolitikai eszközeikkel a választott árfolyamrend fenntartása érdekében.

Ha azonban a tartalmi kérdéseket kezdjük taglalni, nevezetesen azt, hogy *miért* is ezt vagy amazt az árfolyamrendszert választják a konkrét rezsimmel járó gazdaságpolitikai következményekkel együtt, akkor átlépünk a szuverenitás jogi-politikai értelmezésétől a *közgazdasági lehetőségek és logikák* területére. Vegyünk példát a XIX. század utolsó harmadából, amikor számos állam aranyalapra helyezte monetáris rendjét, valutájának rögzített aranytartalma révén a nemzetközi aranystandard részévé vált, ezzel további érdemi döntési tartományát erőteljesen korlátozta. Hasonló kemény önkorlátozást jelent valamely valutaövezethez való csatlakozás vagy különösen a közös valuta átvétele – ezzel pedig a mai ügyeinkhez értünk. A meghozott monetáris politikai döntés motívu-



Forrás: Árva László – Ivicz Mihály – Katona Klára – Schlett András: *Globalizáció és külföldi működőtőke-beruházások.* Szent István Társulat, Budapest, 2003.

1. ábra: 1900: Kisszámú európai ország (birodalom), kevés jogrend és valuta (azok is az aranystandard rendszer részeként), nagy piacméretek

mai és a döntést determináló korlátok azonban nem szűkíthetők le jogi és hatalmi kategóriákra, mivel *logikai összefüggések és statisztikus törvényszerűségek* is kritikus szerephez jutnak.

Ennek a megállapításnak a megvilágítására – egyben a mai európai viták és feszültségek jobb megértéséhez – érdemes egy rövid történelmi visszatekintést tennünk, méghozzá a magyar gazdasági és politikai nézőpontot alapul véve. Idézzük fel, hogy mintegy száz évvel ezelőtt hogy nézett ki Európa térképe, és milyen a kontinens térképe a 2000-es évek elején, külön feltüntetve a magyar kivitel irányát és intenzitását mint a gazdasági függés fontos jellemzőjét.

Ami nem sokat változott, az a magyar kivitel földrajzi megoszlása és irányultsága: gazdaságunk mind a Monarchia részeként, mind pedig száz évre rá immár önálló (és a szovjet érdekszférából kiszakadván: szuverén) állam keretein belül döntően a hozzá közeli *nyugat- és közép-európai térséghez kapcsolódik.*

Más vonatkozásokban viszont csupán száz esztendő alatt hatalmas változások mentek végbe Európában. Tekintsük az önálló államok számát, a korábban is létező államok határait, főként a kontinens közepén és Kelet-Európában. Európát az első világháborút megelőző időszakban

Forrás: Árva et al.: *i. m.* (2003).

2. ábra: Kontraszt 2000-re: sok közepes, kis- és törpeállam, igen nyitott gazdasággal, (elvileg) sok valutával

a maihoz mérten *kevés számú állam* alkotta: Nagy-Britannia, Franciaország, Portugália, Spanyolország – azaz négy, akkor még globális jellegű birodalom –, továbbá Olaszország, Svájc, az Elzásztól Königsbergig (a későbbi Kalinyingrádig) terjedő Német Birodalom, az Osztrák–Magyar Monarchia, Belgium és Hollandia, a Török Birodalom, a cári Oroszország, néhány további állam az északi és déli peremvidéken. Az akkori térképen hiába keresnénk *Lengyelország, Írország, Finnország* nevét, vagy azt a három államot, amelyet ma *balti köztársaságoknak* nevezünk. A szuverén államok a maguk pénznemét használták, többségük ekkor már (még) az aranyalapon nyugodott. Érdemes látni, hogy a politikai államok rendszerint kellő méretű nemzeti piacokat fedtek le: a néhány kisebb entitás mellett *főleg közepes és nagyméretű* országokból állt a kontinens, főleg, ha azt is beszámítjuk, hogy a birodalmak mögött nagy kiterjedésű gyarmatok, tartományok, tengerentúli területek is álltak.

A kevés számú európai államnak saját jogrendje, vasúthálózata (később nemzeti légitársasága), saját nemzeti szabvány- és mértékrendszere volt. Ez a korszak a gazdaságfejlődés nagyipari időszaka, amikor bizonyos termelési és piaci méretet feltételezett a gazdasági életképesség. Sokat számított ekkor az *országméret:* a fennálló gazdasági és műszaki viszonyok következtében nehéz lett volna valamely kis entitásnak egyszerre függetlennek *és* fejlettnek lennie (Svájcot említhetjük kivételként). A politikatudomány ezt az időszakot a *nacionalizmus korának* szokta nevezni, de gazdasági vonatkozásban nevezhetjük a *tömegtermelés korának* is, tekintettel a termelés sorozatméretének nagy jelentőségére.

Ennek az Európának vetett véget a két világháború, majd az azt követő gyökeres átrendeződés. 1945 után a kontinens keleti fele egy antiimperialista ideológiájú impériumnak lett része vagy befolyási övezete, a nyugati felében viszont integrációs folyamat kezdődött, amely a hagyományos szuverenitás-fogalommal a föderalizmus eszméjét és távlatát állította szembe. Két világháborúval maga mögött érthető Jean Monnet-nak a sokat citált mondása, amely szerint „*nem lesz béke* Európában, ha az államok a *nemzeti szuverenitás* alapján épülnek újjá, az ezzel járó *presztízs-politizálással* és *gazdasági protekcionizmussal*". E tételt érezhetjük némiképp patetikusnak, ám annál hihetőbb a gondolatmenet folytatása: „Európa országai *túl kicsik,* hogy népeiknek megadják azt a jólétet, amelyet a modern viszonyok lehetővé és ezáltal szükségessé tesznek. *Nagyobb piacokra* van szükségük. Az is fontos, hogy ne kelljen erőforrásaik nagy részét feltételezett »kulcságazatokra« fordítani nemzetvédelmi megfontolásokból, mint ahogy azt megismerhettük 1939 előtt az akkori államrendben – olyan államokéban, amelyek *a nemzeti szuverenitáson* és a *protekcionizmuson* alapultak."[5]

Egy évszázaddal később, 2000-ben a térkép – ha Európa nyugati felével kezdjük – csaknem ugyanúgy néz ki. A kép persze csalóka, hiszen több annál a változás, hogy megjelent az önálló Írország, mivel az egykori gyarmattartó hatalmak addigra megváltak tengerentúli tartományaiktól; így még inkább igaz az, hogy az európai országok legfeljebb közepes méretűek. Mindez valójában még a brit vagy a francia államról is elmondható, különösen pedig Portugáliáról és Spanyolországról. Az országméretre vonatkozó megállapítás különösen igaz Közép-Európára nézve, ideértve az Unió legnagyobb méretű és gazdaságilag legerősebb államát is: Németországot, amely az 1990-es egyesülést követően is kisebb terjedelmű, mint volt az első világháború előtti Német Birodalom. Még drasztikusabb a változás a kontinens keleti és délkeleti felén, ahol

[5] Monnet, Jean: *Notes on Reflexions*. 1943. (*Note de réflexion de Jean Monnet*, Alger, le 5 août 1943. vö. http://www.hum.leiden.edu/history/eu-history/historical/schuman.html, 4. o.)

új országok sora keletkezett, új határokkal. A második térkép leginkább az európai *szuverén államok nagy számában* tér el az előzőtől.

De életképesek-e a kisállamok gazdaságilag is? Van-e közgazdasági értelme szuverén államot alkotni csupán néhány millió állampolgárral? A történelem megadta a választ, hiszen Dániától Szlovéniáig, Finnországtól Máltáig léteznek kifejlett piacgazdaságok, amelyek egyben független entitások is, noha a polgáraik számát tekintve elmaradnak egy-egy nagyobb város lakosságától. Ám éppen az integráció és a kereskedelmi-pénzügyi nyitottság az a körülmény, amelynek következtében a mai helyzet előállhatott. A nemzeti érzelmek rendszeralkotó fontosságát és a nemzeti kereteket kihangsúlyozó írásában Roger Scruton az Európai Unió intézményével szembeállítva fogalmazta meg a nemzetek létének szükségességét; az elemzésének és következtetéseinek némelyikével vitatkozó írásban pontosan megfordítom az ő érvelését: a *globalizáció* és az *integráció* tette lehetővé az igen *kis államok életképességét*, működőképességét.[6]

A piacméret kérdése azonban valóban releváns ügy. Ez európai szinten is felmerül: versenyképes maradhat-e a sok apró entitásból (és ezáltal fragmentált hazai termék- és tényezőpiacból) álló kontinens a versenytársakkal szemben? Persze a versenyképes termelési méret fogalma a mai iparági integráltság mellett, a határokon túlnyúló értékláncok és a szolgáltató szektorok túlsúlya korában más, mint az ipari korszakban volt. Ugyanakkor a korlátos belső piac csakis sajátos körülmények megléte mellett fér meg a mikrogazdasági hatékonyság követelményeivel. Pontosan a nyitottság és a gördülékeny (kis tranzakciós költségek melletti) nemzetközi együttműködés teszi lehetővé a gazdasági hatékonyságot, jövedelmi fejlettséget. Bizony, elképzelhetetlen lenne, ha valamennyi európai állam – legyen régebbi vagy új, nyolcvanmilliós vagy különösen csupán kétmilliós lakosságú – saját fizetőeszközt, nemzeti termékszabványt, harmonizálatlan piaci szabályrendet, egyéni adószabályokat alkalmazna. Természetesen ez nem így van: az európai gazdaságok nagymértékben integráltak; még akkor is igaz az állítás, ha a mai bajok egy részét sokan – joggal – az uniós tagállamok nem elégséges konvergenciájának, a nemzeti döntések összehangolatlanságának tudják be.

A történelmi visszatekintés rávilágít arra, hogy gazdasági és technológiai tényezők érdemi korlátozó tényezőt jelentenek a kormányzat döntési szabadságát, mozgásterét illetően, és maguknak a korlátoknak a mibenléte, természete is változik idővel. Röviden: a szuverenitás tartalmát determinálják az anyagi körülmények. Ez az összefüggés akkor vá-

[6] Scruton, Roger: Nélkülözhetetlen nemzetek, in: *Magyar Szemle*, új folyam, XXII. évfolyam, 2013/7–8. szám, 52–76. o.; Bod Péter Ákos: Illusion of monetary sovereignty, in: Hieronymi, Otto – Stephanou, Constantine (szerk.): *International debt: economic, financial, monetary, political and regulatory aspects.* Palgrave MacMillan, New York, 2013, 109–126. o.

lik lényegessé, ha egy adott társadalom politikai osztálya, közvéleménye nem-gazdasági okok, érzelmek vagy egyéb megfontolások következtében a nemzeti szuverenitás korábbi értelmezéséhez ragaszkodna.

A KÖZGAZDASÁGI LOGIKA MINT KEMÉNY KORLÁT

Paul Samuelson, közgazdasági Nobel-díjas, világszerte használt közgazdasági tankönyvek szerzője írta: neki mindegy, ki írja az ország törvényeit, és ki szövegezi a szerződéseit, amíg ő írja az országban használt közgazdaságtan-könyveket.[7] Tekinthetjük ezt egy (valamikor) magabiztos tudományág nagy egóval megáldott képviselője provokatív mondásának, de mint minden túlzásban, itt is érdemes meglátni a racionális magot. Nevezetesen: a döntéshozók, legyenek demokratikus rendszerek tisztségviselői vagy hatalomgyakorlásban alkotmányosan nem korlátozott uralkodók, cselekedeteikben kénytelenek figyelembe venni a logikai összefüggéseket. A közgazdaságtan alaptételei ugyan más jellegűek, mint a fizika vagy kémia törvényei, de nem tagadható, hogy a gazdasági folyamatok bizonyos belső törvényszerűségeket követnek, és ezek lététől csak saját kárára tekinthet el a döntéshozó.

Az előzőekben már láttunk történelmi példát arra, hogy a kereskedelmi és pénzügyi folyamatok gördülékenysége érdekében az aranystandard-rendszer keretében az államok miként rögzítik valutájuk másokéhoz viszonyított értékét. Az így nyert hatékonysági többletért azonban az illető ország kormányzata lemond arról, hogy a valuta árfolyamát tetszés szerint változtassa. De ennél többről is lemond, akár tudja ezt a döntéshozó, akár nem. Amint a szintén Nobel-díjas Robert Mundell munkássága nyomán immár klasszikussá vált a „lehetetlen hármasság" *(the impossible Trinity)* elnevezés alatt: egy országban *nem lehet egyszerre rögzített árfolyam, nemzetközi szabad tőkeáramlás és monetáris politikai* (kamatszint-meghatározó) *önállóság*.[8] Ebből mindig csak kettőt választhat meg szabadon az állam: ha ugyanis nem gátolja a szabad tőkeáramlást, és hozzáköti az árfolyamát egy másik országéhoz (mint Ausztria tette azt évtizedeken át az NSZK viszonylatában), akkor az országon belüli kamatszintet a monetáris politikai hatóságok nem alakíthatják saját elgon-

[7] „I don't care who writes a nation's laws – or crafts its advanced treaties – if I can write its economics textbooks." Samuelson, Paul A.: Foreword, in: Saunders, Phillips – Walstad, William B. (szerk.): *The Principles of Economics Course*. McGraw-Hill, New York, 1990, IX. o.

[8] Mundell, Robert: The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability, in: *IMF Staff Papers*, Vol. 9. (March 1962), 70–79. o.; Mundell, Robert: Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates, in: *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 29., No. 4. (Nov. 1963) 475–485. o.

dolásuk szerint. Ha mégis, a hazai üzleti ciklus szabályozása érdekében önálló monetáris (értsd: kamatszint-meghatározó) politikát kívánnak folytatni, akkor vagy fel kell adni az árfolyamrögzítést, vagy vissza kell állítani a devizakorlátozás rendjét. Kettő megy, mindhárom már nem.

Lássuk be, hogy a monetáris önállóságot nem külső hatalom vagy jogi erő korlátozza, hanem a *közgazdasági logika*. Amikor az állam valutaövezeten belül vagy sokoldalú megállapodások keretében megköti az árfolyamát egy másik pénznemmel szemben a külkereskedelmi és pénzügyi folyamatok gördülékenysége érdekében, bizonyos értelemben „feláldozza" monetáris szuverenitását. Ez azonban nem jelent többet annál, mint amit a fejlett világ megtapasztalt a XIX. század harmadik harmadában, az aranystandard akkori rendszerébe való önkéntes csatlakozással: az illető ország aranyban fejezi ki és ezzel egyoldalúan, hosszú időre rögzíti árfolyamát, lemondva az árfolyam-változtatás eszközéről. Ilyen értelemben „feláldozták" monetáris szuverenitásunkat az eurózóna tagállamai is az euró átvételekor, míg „megőrizték" azt a kimaradók. Következményként – és ennek lett gazdaságpolitikai jelentősége a 2008 utáni európai pénzügyi zavarok idején – azzal is számolni kell, hogy rögzített árfolyam mellett praktikusan nem marad tér az egyéni, országos kamatszint önálló megválasztására, és értelemszerűen nem lehetett leértékeléssel reagálni a makrogazdasági változásokra.

Gazdaságpolitikai értelemben azonban túlzás a szuverenitás feladásáról vagy hűséges megőrzéséről szólni a nemzeti valuta megőrzése/feladása kapcsán, különösen úgy, ha a döntés motívumai és következményei említés nélkül maradnak. Az önálló fizetőeszköz működtetéséért és értékének megtartásáért az illető állam rengeteg kockázatot, kitettséget (ha úgy tetszik: függőséget) vállal, részben a piaci szereplőkkel szemben, részben – piaci zavar esetén – a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel szemben. A kulcsvalutákkal szemben lebegő saját nemzeti valuta léte formailag megnöveli a kormányzat gazdaságpolitikai cselekvési terét, hiszen elvileg lehet élni a leértékelés/felértékelés eszközével (az elsőt a kivitel megsegítése, a másikat az infláció megfékezése érdekében). Ugyanakkor a lebegő fizetőeszköz leginkább csak a *monetáris szuverenitás illúzióját* adja, és – különösen kis- és közepes méretű gazdaság esetében – már önmagában a léte a spekulatív tőkékkel szembeni jelentős kitettséggel jár.[9] A nemzeti valuta külső értékének változékonysága növeli az üzleti kockázatokat, a valutamozgások monetáris eszközökkel való csillapítása komoly erőfeszítésekre kényszeríti a gazdaságpolitika intézőit, szélsőséges (de nem ritka) esetben a Valutaalaphoz kell fordulni a stabilitás visszaállításához. Nem ok nélkül jutott el tehát elsőként a nyugat-európai közösség, majd az EU számos újabb tagállama a Gaz-

[9] Bod Péter Ákos: Illusion of monetary sovereignty, in: Hieronymi–Stephanou (szerk.): *International debt: economic, financial, monetary, political and regulatory aspects*. Palgrave MacMillan, New York, 2013, 109–126. o.

dasági és Monetáris Unión belül a harmadik szakaszig, a közös valuta átvételéig.

Ami a szuverenitás elvesztését/csökkenését illeti, a közös európai valuta átvételével a tagállamok a monetáris hatásköröket *együttesen gyakorolják:* az érintett országok vezetői közvetett módon, az EU jogrendszerén és az EKB-n belüli pozíciókon keresztül hatnak a monetáris politikára. Az önálló valuta feladása tehát nem pontos szóhasználat ebben az esetben. Az viszont lényeges, hogy saját valutarezsim híján a már említett trilemma következtében a gazdasági ciklusokhoz és külső/belső sokkokhoz való alkalmazkodás egyik lehetséges, noha nem ellentmondások és mellékhatások nélküli eszközét, nevezetesen az önálló monetáris politikát már nem alkalmazhatja a kormány. Ilyenkor a költségvetési és a jövedelmi politika szerepe értékelődik fel (amint azt a kötött árfolyamrendszert alkalmazó, illetve az eurót átvevő balti országok utóbbi évekbeli stabilizációi mutatták).

A SZUVERENITÁS LOGIKAI KORLÁTAI

A gazdaságelmélet ismer hasonló lehetetlen hármasságokat, amelyek mind azt fejezik ki, hogy a politikai közösség által kitűzött célok mindegyikét logikai okok miatt lehetetlen elérni. Ilyen például az európai *pénzügyi integráció,* a *pénzügyi stabilitás* és a *nemzeti keretek között tartott bankfelügyeleti autonómia* hármasa. Ebből egyet fel kell áldozni, egy téren engedni kell. Mivel az EU az európai szintű pénzügyi konvergenciát nem kívánja lefékezni, különösen pedig visszafordítani, a pénzügyi stabilitást pedig különösen nem lennének hajlandóak feláldozni az érintett kormányok, e logika szerint értelemszerűen marad a bankunió felé haladás, annak is az a vonatkozása, amely szerint ki kell vonni a nemzeti hatáskörből a bankfelügyeletet.[10]

Még általánosabb hármasságot mutat be Dani Rodrik könyve a globalizációról: „Nem lehet egyszerre akarni a demokráciát, a nemzeti szuverenitást és a gazdasági globalizációt. Ha ragaszkodunk a demokráciához, és ki akarjuk teljesíteni, választanunk kell a nemzetállam és a szoros nemzetközi gazdasági integráció között. Ha a nemzetállamot és az önrendelkezést választjuk, akkor a demokrácia elmélyítése és a globalizáció további bővítése között kell választanunk. A gondjaink abból adódnak, hogy vonakodunk szembenézni ezekkel az elkerülhetetlen választásokkal."[11]

Ennek a gondolatmenetnek az értelmezése során hamar eljutunk a trilemma-tételek alkalmazhatóságának a gyengéihez: miközben a szer-

[10] Schoenmaker, Dirk: *Governance of International Banking. The Financial Trilemma*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

[11] Rodrik, Dani: *A globalizáció paradoxona*. Corvina, Budapest, 2014, 18. o.

ző persze érdemi ellentmondásokat exponál, mi érezzük: a lehetetlen hármas nem olyan formában és egyértelműséggel lehetetlen, mintha egy aritmetikai összefüggésről lenne szó. Kétségtelenül úgy áll a dolog, hogy valamely gazdasági változó értékének növekedése egy másik csökkenésével jár együtt, azaz a két változó között *átváltás (trade-off)* áll fenn; egyszerűen szólva: semmi sincs ingyen. Az idézett hármasok esetén is kimutathatók a *trade-off*ok, amelyekről a politikus nem szívesen vesz tudomást, mert ő a számára fontos és kedves vonatkozások *mindegyikét* szeretné. Ezzel a némileg gyermeki, korlátlan kívánsággal áll szemben a közgazdász által kimutatott logikai korlát: csak kettőt lehet megkapni maximálisan, ám akkor a harmadik vonatkozásban engedni kell.

Lássuk be azonban, hogy még a konkrétabb mundelli hármas esetén sem teljesen egyértelmű (igen-nem jellegű) a tényezők közötti választás, hiszen még az elvileg egyértelmű árfolyamrögzítés esetében is létezhetnek határesetek, így például szűk ingadozási sáv melletti rögzítés, amelynél igenis marad bizonyos monetáris politikai játéktér. Nem is beszélve arról, hogy a „szabad tőkeáramlás" fogalma sem olyan, ami vagy van, vagy nincs: teljesen tiszta tipológiát csak az elmélet ismer, a gyakorlatban a legmegengedőbb deviza-rezsimekben is élnek bizonyos kötöttségek. A kötött devizagazdálkodás – amint azt a magyar gazdaság megtapasztalta az 1931 és 2001 közötti 70 év alatt – sokfajta formát ölt, és különféle konkrét intézményi, jogi és praktikus tényezőtől függő módon érvényesül. A teljesen kötött devizagazdálkodási rend is csak elméleti konstrukció.

Ezért tehát nem csak a felelőtlen és populistán ígérgető politikus lehet az, aki egyszerre hirdet meg egymást logikailag kizáró törekvéseket: maga a szerves élet is elbír egy bizonyos fokú „lehetetlenséget". Ám tényleg mindennek ára van. A gazdaságelmélet által feltárt átváltások (dilemmák és trilemmák) tényleges korlátként tornyosulnak a politikai akaratot hordozó intézmények és az azokat benépesítő személyek előtt: ebben az értelemben *a logika a politikumot korlátozó tényező*.

Elemi összefüggések, alapvető logikai törvényszerűségek megsértésének elkerülése érdekében a bölcs törvényalkotó tudatosan korlátozhatja a politikusi döntési diszkrécióját, sőt magát a népszuverenitást is. Ezért zárják ki sok helyen a közvetlen demokratikus döntési körből (a népszavazások témaköréből) az állampénzügyeket közvetlenül érintő témákat, mint amilyen például az adózás. Az emberi természetet ismerve ugyanis könnyen többséget kapna az olyan népszavazási kezdeményezés, amely az állami kiadások növelésére *és* az adóbefizetés csökkenésére, azaz *együttesen teljesíthetetlen kombinációra* irányulna.

Nemcsak a tájékozatlan kisember, hanem a populista politika is képes logikailag lehetetlen cél-együtteseket kitűzni. A nem logikusan gondolkodó, felelőtlen vagy túl rövid időtávú szavazópolgárt ki lehet zárni abból a lehetőségből, hogy logikailag indokolhatatlan indítványt emeljen törvényerőre népszavazási úton, ám a legitim pártoktól és magától a

kormánytól nehezebb elvonni ezt a jogot.[12] A populista politikával szembeni védekezés eszköze lehet az alkotmányba épített deficit- és adósságértékek küszöb, vagy a kormányon kívüli, attól a döntési jogkört tekintve független intézmények megalkotása (költségvetési tanács, felsőház, a jegybank monetáris politikai függetlensége).

Mindez világosnak és a gyakorlati gazdaságpolitikai munkában jól értelmezhető korlátozásnak látszik, ám a politika szférájában más természetűek a logikák. Különösen azt nehéz összeilleszteni, hogy a *közgazdasági törvényszerűségek statisztikusak és feltételesek:* adott gazdasági szerkezetben és adott intézményi keretek között nagy valószínűséggel fennállnak az összefüggések. Ebből következően viszont mindig elképzelhető néhány ellenpélda, továbbá, ha a gazdasági szerkezetben vagy jogi-politikai-értékrendbeli vonatkozásokban új viszonyok állnak be, akkor a korábban kimutatott összefüggések szorossága, karakterisztikája változhat. Nincs szó tehát determinisztikus összefüggésekről, az emberi természetből és a társadalmi folyamatok jellegéből adódó sajátosságok miatt. Ám ezáltal könnyen megnyílhat az út a *politikai voluntarizmus* előtt. Amikor ugyanis a politikai döntéshozó azt kérdi valamilyen vonzó és eredeti (értsd: szakmailag értelmetlen vagy veszélyes) ötlete kapcsán, hogy teljes mértékben kizárt-e a siker, a szakszerű válasz az, hogy roppant kicsi az esély a nagy ötlet sikerére – ezt a tartalmilag elutasító választ viszont a politika értelmezheti megengedő módon is.

Nem ritka a politikai szféra és a (közpolitikai ügyekben egyébként gyakran megosztott) közgazdász szakma közötti tartós ellentét, amelyben az egyik oldalon demokratikus felhatalmazás, a másikon akadémiai tekintély és intellektuális súly áll (de jogi, anyagi erő nem). A politikusnak a gazdasági logikával és a szakmai tekintélyekkel szembeni konfliktusát színezi a gazdasági nyitottság (vagy ideológiai fordulattal: a globalizáció); ha a politikai cselekvéssel szembeni korlátokra és lehetetlenségekre hivatkozó üzletember és gazdasági szaktekintély a nemzetközi üzleti vagy intellektuális áramlatokhoz szorosan kötődik, akkor a két logika közötti ütközés könnyen anti-globalista színt vehet fel a helyi, nemzeti politikai körökben.

Egyébként az alkotmányba, valamint kardinális törvényekbe foglalt közgazdasági határértékek sem nyújtanak teljes védelmet az ésszerűt-

[12] Nem kell messzebb visszamennünk a magyar gazdaságtörténetben, mint – mondjuk – 2005 végéig, amikor a választásra készülő kormánykoalíció az államháztartás fokozódó eladósodása, valamint az uniós deficitszabályok folytatólagos és jelentős megsértése ellenére további jóléti kiadásokról és *egyidejűleg* többéves adóleszállítási törvény elfogadásáról döntött. A megnyert választást követően persze azonnali kiadáscsökkentést és széles körű adóemelést kellett végrehajtania a régi-új kormánynak. Lásd: Bod Péter Ákos: *Gazdaságpolitikai döntések válságos időkben. A magyar eset (2008–2010).* Századvég Kiadó, Budapest, 2011.

len, illogikus vagy egyszerűen hibás döntésekkel szemben. Elvileg törvénybe lehetne iktatni az infláció-mentességet, de nincs ésszerű (túlzott másodlagos károk nélküli) eszköze az államnak a betartatásra; kitűzhető az államadósság felső nominális értéke vagy viszonyszáma (adósság/GDP), ám előállhat olyan helyzet, amelyben a törvény betű szerinti betartása aránytalanul nagy társadalmi károkkal, költségekkel jár. Ilyenkor a törvényt kénytelenek félretenni, vagy manipulálják a mutatók adatait a formális megfelelés érdekében.

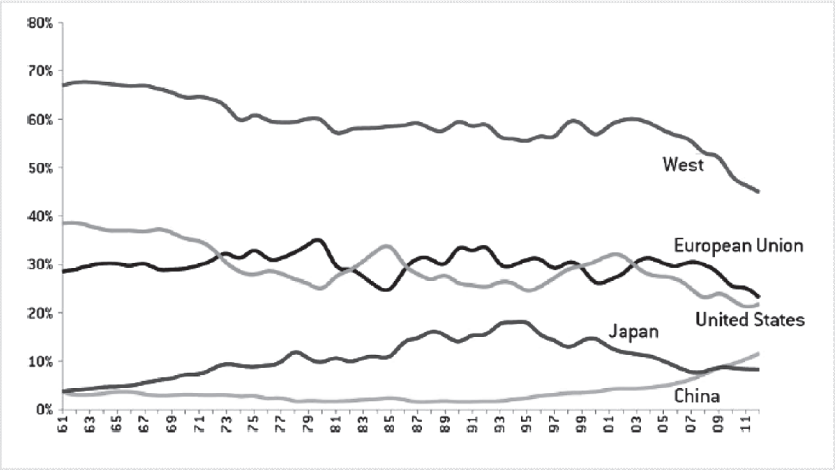
AZ EURÓPAI SZUVERENITÁS-FOGALOM A VÁLTOZÓ GAZDASÁGI VISZONYOK KÖZÖTT

Az eddig elmondottak a nyugati világ – az Egyesült Államok, az Európai Unió és Japán által alkotta triász, valamint a fejlett világhoz szorosan hozzátartozó egyéb demokráciák (Kanada, Ausztrália stb.) – által képviselt szuverenitás-felfogásra vonatkoztak. A modern nyugati felfogásban vett szuverenitás jegyei között formailag ma is megtalálható az állam joga az *adórendszer* és a *költségvetési politika* meghatározására. Ez az EU-tagállamokra is igaz, hiszen a gazdaságpolitikai koordináció fórumai, a Stabilitási és Növekedési Paktum, a maastrichti kritériumrendszer fiskális politikai szabályai csak a makro-keretre, de nem a tagállami költségvetési politika *tartalmára* vonatkoznak.

A nyugati gyakorlatban könnyű kimutatni, hogy a kormányzati diszkréciónak tág tere maradt, mindannak ellenére, hogy milyen sok szó esett már a nemzetállam haláláról. A nemzeti (tagállami) döntési szabadságból a gazdaság és a társadalom szereplőire nézve negatív következmények is származhatnak: az egyes kormányok működtethetnek – jogszerűen – másokénál bonyolultabb adórendszert, folytathatnak a nemzetközi standardokat el nem érő fiskális gyakorlatot.[13] Mindezzel együtt a mai Nyugat államának mind a belső, mind a külső relációban vett szuverenitása *erősen korlátos;* egyszerűen szólva a szuverén (nevében eljáró hatóság) „nem tehet meg bármit" saját állampolgáraival, és különösen nem a fennhatóságán kívüli személyekkel, intézményekkel, gazdasági szereplőkkel.

Amit mi a Nyugat fogalma alá sorolunk, az bőven a többséget képviselte, ha a gazdasági erőt és teljesítményt tekintjük, a világ GDP-je vagy valamely hasonló teljesítménymutatója szerint mérve. Az idők persze változnak: a 3. ábra megmutatja, hogy a triász részaránya a múlt század derekától kezdve a 2000-es évek elejéig csaknem egyenletesen csökken.

[13] Az üzleti élet működési feltételeit nemzetközileg összehasonlításba helyező „Doing Business"-mutatók szerint hazánk éppen az adózási és államháztartási vonatkozásokban található méltatlanul rossz helyen, és ezt a hazai szereplők is így látják.



Forrás: O'Neill, Jim – Terzi, Alessio: Changing Trade Patterns, Unchanging European and Global Governance, in: *Bruegel Working Paper*, 2014/2.

3. ábra: A világ GDP-jéből való részesedés alakulása

A középtávú előrejelzések a Nyugat részarányának további mérséklődését és az ún. BRICS-országok, de főként Kína arányszámának emelkedését tartalmazzák.[14]

Mielőtt a globális gazdasági arányváltozás – és egyben: erőviszony-változás – problematikáját érintenénk, utalni kell arra, hogy a gazdasági, pénzügyi szuverenitás kérdéskörét újabb megvilágításba helyezte a 2007 utáni pénzügyi zavarok kifejlődése. A válságra adott kormányzati válaszok között nem ritka az ún. *nem konvencionális gazdaságpolitikai megoldások* alkalmazása. Sőt, kimondhatjuk: válságos időkben a nemzetállam (illetve a nevében fellépő politika) aktivizálja magát, akár vissza is vehet ideiglenesen hatásköröket. Az állam reaktiválódását az is előmozdítja, hogy a gazdaságpolitikai elméletben meggyengül (egy időre) az addigi intellektuális és akadémiai fősodor. Mindez a korábbinál nagyobb teret nyit a heterodox kormányzati gyakorlat előtt. A nemzetközi normák *(best practices)* átrendeződnek, részben annak hatására is, hogy az addig meghatározó (nyugati) hatalmak világgazdasági részaránya és politikai súlya lecsökken.

[14] IMF: *World Economic Outlook*, 2013. Az előrejelzés közzététele óta bekövetkező fejlemények, újabb elemzések némileg más képet mutatnak, mivel a korábban nagy dinamikával felemelkedő (újra kiemelkedő) BRICS-csoport országaiban felszaporodtak a belső szerkezeti bajokra utaló jelek. Másfelől viszont a fejlett világ növekedési kilátásai sem javultak, sőt a kialakult magas jövedelmi szinten való tartós stagnálás szcenáriója látszik bekövetkezni – ami a Nyugat részarányának további lassú mérséklődését vetíti előre.

Mindebből a nyitott gazdaságok államai számára nem következik visszatérés a globalizáció előtti világ viszonyaihoz. Ám az a fajta globális rend, amelyben a fejlett világ államai a külvilággal szembeni jogköreiből olyan sokat áthelyeztek nemzetközi szervezetekhez (WTO, IMF), közösen felügyelt intézményekhez (mint az Európai Központi Bank), nem vetíthető ki a következő időszakra. A vezető nyugati hatalmak alkotta G–6, G–7 helyét mindinkább át kívánja venni a G–20. Mivel abban a nyugati típusú demokráciákon kívül igen eltérő társadalmi rendű és értékrendű országok találhatók (Oroszországtól a kommunista Kínán át Dél-Afrikáig), az államról és annak feladatairól nagyon különböző felfogások kerülnek be ezzel a nemzetközi közösség döntési fórumaira. A laza intézményként működő G–20 mellett megemlítendő, hogy a nem-nyugati országok súlyaránya növekvőben van az olyan policy-formáló és normaalkotó szervezetekben, mint az IMF, Világbank, WTO, BIS.

A fejlődő és újabban a fejlett világ országainak államadóssága (különösen annak külső komponense) ismét olyan ügy, amely következményekkel jár eddig tárgyalt témánkra. Az érintkezés látszólag formai, amikor az ún. szuverén kockázatot hordozó állampapírok körüli újabb fejleményeket érintjük, hiszen ebben az összefüggésben elsősorban technikainak látszó fejlemények történtek. A legismertebb az *argentin*, azt megelőzően a *görög* államadósság ügye: az elsőnél 2014-ben jogvita folytán előállt technikai államcsődről, az utóbbi esetben 2011-ben kreatív intézkedésekkel (csaknem) elkerült államcsődről beszélhetünk, amely során a történelem eddigi legnagyobb adósság-átstrukturálását hajtották végre az EU, az IMF és az EKB, valamint az átstrukturálásba belekényszerített magánhitelezők részvételével.[15]

Az állam ebben a pénzügyi kontextusban *magánpiaci szereplőként* lép fel, hiszen pénzügyi termékeket (kincstárjegyet, államkötvényt) visz a piacra, és ezek a termékek a privát szereplők hasonló termékeivel (vállalati kötvény és részvény, jelzáloglevél) konkurálnak. Ezért – a nemzetközi kereskedelemben mindenképpen – ki kell tennie magát az értékpapírral való kereskedés szabályainak, eljárásainak, így egyebek mellett az üzleti kockázat felbecsülésére szakosodott hitelminősítő intézmények besorolási tevékenységének. A szuverén (vagy ország-) kockázat megállapítása során a hitelminősítő intézmény nem egy országot minősít

[15] Az államcsődnek a nagy hitelminősítő intézetek (Moody's, Standard & Poor's) által is alkalmazott definíciója: egy szuverén állam valamely hitel típusú fizetési kötelezettségét nem képes (nem hajlandó) az eredeti feltételek szerint teljesíteni, és abból a hitelezőnek kára származik. A privát szereplőkkel szemben az állam fizetésképtelenségének elbírálása, szankcionálása alapvetően eltér, mivel nehéz hatékonyan kikényszeríteni a szerződés betartatását; a szokásos jogi eszközök híján leginkább a pénzügyi piacokról való kiszorulás (kizárás) és az ezzel járó reputációs és üzleti költségek a legerősebb szankcionáló következmények. Lásd Vidovics-Dancs Ágnes: Az államcsőd költségei régen és ma, in: *Közgazdasági Szemle,* LXI. évfolyam 2014. március, 262–278. o.

fel vagy le (noha a sajtóban valóban gyakran leegyszerűsítve így jelenik meg: „leminősítették Ukrajnát", „felminősítés előtt áll Lengyelország"). Valójában az illető ország kormánya vagy jegybankja, azaz egy *szuverén által kibocsátott állampapír (kötvény, kincstárjegy) kockázati besorolásáról van szó*. A minősítő besorolás az illető állam hatóságai által tett fizetési ígéret pontos teljesítésének valószínűségét képezi le számmal vagy betűvel. Az országkockázati besorolás tehát azt fejezi ki, hogy a minősítő cég a pénzügyi adatok és a várható gazdasági-politikai fejlemények alapján középtávon milyen mértékű veszélyét látja annak, hogy az értékpapír birtokosa nem jut hozzá idejében és teljesen a pénzéhez. Szélsőséges esetben csökkent értékű papírral való kényszerű helyettesítése, sőt akár az államadósság törlesztésének megtagadása, elutasítása is előfordulhat.[16]

Az államcsőd nem ritka jelenség, de korábban a harmadik világban, majd a rendszerváltozási válságba került országokkal esett meg az ilyen (Oroszország 1998-ban függesztette fel deviza-adósságainak törlesztését, Mexikó pedig az utóbbi évtizedekben több ízben is került csődbe, Argentína hitelezői is többször kényszerültek veszteségeket leírni az állampapír-állományukon). Az új fejlemény, hogy fejlett európai gazdaságok is a csőd szélére jutottak (Izland, Írország), és csak nemzetközi segítséggel, az IMF égisze alatt kerülték el a fizetésképtelenséget. Már az EU tagjaként került hasonló helyzetbe hazánk 2008 őszén.[17]

Az újabb nemzetközi fejlemények valóban arra utalnak, hogy az állam mint piaci szereplő és az állam mint a szuverenitás hordozója nehezen illeszthető be a mai pénzügyi világrendbe. Amikor az argentin kormány a legutóbbi (2005-ös, majd 2010-es) adósság-átstrukturálást követően a külső hitelezők megnyugtatására az USA-jogrend szerint, amerikai bírósági illetékességet elfogadva bocsátotta ki a kötvényeit, bizonyos értelemben feladott szuverenitásából. Az akkori döntéshozók bizonyára azzal érveltek, hogy ezzel a jogi illetékességi engedménnyel sikerült kiszabadulni az akkori piaci hitelességvesztés miatti lehetetlen állapotból. Ugyanakkor az argentin kormány újabb és vitatható adósságmérséklési intézkedései kapcsán egy New York-i bíró által 2014 nyarán kimondott elmarasztaló ítélet felfűtötte a már egy ideje zajló érdemi vitát a szuverén adósságokról. A nemzetközi közösségben már régebben felmerült, hogy olyan értelmes pénzügyi rendet kellene kialakítani, amelyben egyfelől a hitelezők nem lennének kitéve valamely állam egyoldalú intézkedésének (ami a pontosan fizető többi államot is büntetné, hiszen a kockázatokra érzékeny pénztulajdonosok ilyen eshetőség mellett drágábban, nagyobb kockázati felár mellett lennének hajlandó hitelezni szuverén-

[16] Ez valóban ritka, a bolsevikok tettek így a cári államkötvények ügyében – majd évtizedekkel később, Oroszországnak az IMF-be való belépése kapcsán kellett rendeznie a teljesen soha el nem évülő tartozást.

[17] A 2000-es évek kezdete óta 10 „igazi" államcsődöt és 33 tágabban értelmezett csődeseményt tartanak számon a szuverén adósságok világában.

nek), másfelől figyelembe lehetne venni az állam mint üzleti szereplő sajátosságait. Ilyen munka folyik az IMF keretén belül, jelezve azt, hogy az államok külső kapcsolatrendszere, pénzügyi és gazdasági interdependenciája folyamatosan alakul, változik.[18]

ZÁRÓ SOROK

A szuverenitás hagyományos fogalma a történelmi múltban gyökerezik, és mint minden intézmény, az időben alakul, változik. E téren különösen erős a pálya- (útvonal-) függőség: a jelen viszonyain a korábbi gyakorlat, intézményi rend, felfogás rajta hagyja a bélyegét. A jelenlegi fogalmaink gyökerei visszanyúlnak az európai múltig, ám a több évtizedes globalizáció, a gazdasági kapcsolatrendszerek nyitott jellege, a nemzetközi szervezeteken keresztüli tudás- és technológia-transzfer, a bevett gyakorlat mintáinak hatására a gyakorlatra valamiféle korlátozott állami gazdasági mozgástér volt jellemző – legalábbis a válságig. Azóta az államok aktivizálták magukat, noha valószínűsíthető, hogy ismét megerősödnek a *best practice* alkalmazását szolgáló mechanizmusok, folyamatok. Ám az új hatalmi, gazdasági erőviszonyok közepette, a gazdasági és politikai körülmények módosulásai miatt a társadalmi értékek és evidenciák gyorsan változnak. A világ nagy folyamait nézve ezek a változó trendek érintik az olyan történelmileg determinált fogalom tartalmát, mint amilyen a szuverenitás.

[18] International Monetary Fund: The Fund's lending framework and sovereign debt – preliminary considerations. Washington, D. C., 2014.

Állam – Egyház – Szuverenitás

Erdő Péter

AZ URALKODÓI SZUVERENITÁS, A NÉPSZUVERENITÁS ÉS AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁS

A szuverenitás mai fogalmának közvetlen történeti előzménye a virágzó középkorban keresendő. Ez az az időszak, amikor a iustinianusi összefoglalásból és kodifikációból ismert római jog magyarázói saját koruk kialakuló dinasztikus, majd nemzeti jellegű államaira alkalmazni kezdték a római császárok jogállásának alapvető elemeit. Megfogalmazták a híres elvet, amely szerint a király császár a maga országában *(rex est imperator in regno suo)*.[1] Magát a francia, illetve angol „szuverenitás" kifejezést is csak Jean Bodin (1530–1596) fordítja latinra. Megjelöli az ókori forrásokban szereplő fogalmakat is, amelyeknek az új kifejezés jelentése leginkább megfelel. Ilyen fogalmak a *summum imperium,* a *summa potestas* és a *maiestas imperii*.[2] Mindez pedig olyan közhatalmat fejez ki, mely egy államra nézve abszolút és állandó. Ennek a hatalomnak az akkori szóhasználat szerint „birtokosa" van, aki általában maga a fejedelem, illetve az uralkodó, akit az abszolutizmus korában „szuverénnek" is neveznek. Így a szuverenitás ebben a megközelítésben elsődlegesen nem az országokra, hanem az uralkodókra, illetve azokra vonatkozik, akik bennük a legfőbb hatalmat gyakorolják. Ez a hatalom pedig kiterjed a törvényhozásra és a belőle levezethető uralkodói jogokra. Ilyennek tekintették a hadüzenetet és a békekötést, az állam legmagasabb tisztségviselőinek kinevezését és leváltását, a bíráskodás feletti hatalmat, az adókivetést, a felmentés és a kegyelem megadásának jogát, a pénzek súlyának és nemesfémtartalmának meghatározását és más hasonlókat.

Az újkor elejének gondolkodói ismertek olyan törvényeket is, amelyeket a szuverén uralkodók nem változtathattak meg. Ilyenek voltak

[1] Quaritsch, Helmut: Souveränität, in: Ritter, Joachim – Gründer, Karlfried (szerk.): *Historisches Wörterbuch der Philosophile*. Band. IX. Basel, 1995, 1104. o.; Ferraioli, Luigi: Sovranità, in: *Enciclopedia filosofica*. XI. Milano, 2006, 10 901–10 902. o.

[2] Bodin, Jean: *Methodus ad facilem historiarum cognitionem*. Paris, 1566, Cap. VI. *Oeuvres philosophiques*. Mesnard, P., Paris, 1951, I., 174.

„az isteni és természeti törvények", valamint a legfőbb alkotmányjogi normák is.[3] Bodin azt nevezi szuverénnek (pontosabban: abszolút szuverénnek), aki Isten után nem ismer semmi más felsőbbséget maga felett.[4] Ezzel a kijelentéssel a szerző már figyelmen kívül hagyja a vallásnak a lelki dolgokra vonatkozó küldetését és joghatóságát, melyet mindaddig – és sokan a továbbiakban is – abban az elvben foglaltak össze, hogy a pap lelki dolgokban nagyobb a fejedelemnél, és megfordítva: a fejedelem világi dolgokban nagyobb a papnál. Ennek az elvnek a részleges vagy teljes elutasítása az abszolutizmus korára jellemző uralkodói mindenhatóság igényébe torkollott, amely a jozefinizmus és általában a regalizmus ideológiájában újra és újra a szent dolgok körüli uralkodói felségjogokat *(iura circa sacra)* kívánta rögzíteni és kiterjeszteni.

Bodin szuverenitásfogalma mind az államon belüli, mind az államok közötti kapcsolatokban függetleníti az uralkodói felségjogokat azoktól a vallási és természetjogi feltételektől, amelyek korábban ennek a hatalomnak a korlátait alkották.

Thomas Hobbes a szuverenitás országon belüli érvényesülése tekintetében a *természeten* alapuló rend és állam helyébe a *polgári* államot állítja. Ugyanakkor a nemzetközi vonatkozású szuverenitásról azt tartja, hogy az az államok között uralkodó természetes viszonyoknak felel meg. Azok alapján hivatott rendezni a konfliktusokat és érdekellentéteket.

Az abszolutizmus korának elmúltával a liberális állam időszakában a *belső* szuverenitás fogalma kiüresedni látszott. Az alkotmányos jogállam eszméje szerint ugyanis a törvényhozói, a bírói és a végrehajtói hatalom egyaránt a jognak van alárendelve, vagyis nem mentes a törvények uralmától, ellentétben azzal, ahogyan a régiek a fejedelem jogállását jellemezték *(princeps legibus solutus).* Sok alkotmányban fennmaradt a népszuverenitás elve, ám ezt éppenséggel negatív garanciának fogták fel, hiszen ezzel azt fejezték ki, hogy semmilyen egyéb hatalmi szerv nem független mindenki mástól, és hogy a szuverenitás csakis a népre jellemző. Azt azonban, hogy milyen területen az emberek mely közössége tekintendő népnek, nem sikerült általános és elvi szinten meghatározni.[5] A definiálási kísérletek az állam fogalma nélkül aligha sikerültek, annak alkalmazása viszont *circulus vitiosus*t jelentett: a főhatalom letéteménye-

[3] Quaritsch: *i. m.* (1995) 1104. o.

[4] Bodin, Jean: *Les six livres de la république*. Jacques du Puis, Paris, 1583, I., 8., 124. o.

[5] Émile Boutmy szerint Rousseau jobban tette volna, ha a népszuverenitás elvét a természetjog axiómájának nyilvánította volna, melyet nem lehet, de nem is kell bizonyítani. Boutmy, Émile: Zur Frage der Volkssouveränität, in: Kurz, Hanns (szerk.): *Volkssouveränität und Staatssouveränität*. Darmstadt, 1970, 49–89. o.; különösen 50–51. (Első, francia kiadása: 1904.)

se és forrása ugyanis eszerint annak a területnek a lakossága volna, mely egyazon főhatalom alá tartozik.[6]

A *külső,* nemzetközi vonatkozású szuverenitás tekintetében ellentétes folyamat ment végbe. Amíg ugyanis országon belül az államok jogrendként jelentek meg, amely a természetes állapotot felülmúlja, illetve attól független, addig a külső viszonylatokban a természetes állapot feltételezése adta a nemzetközi jog alapját.[7] Belső viszonylatban az állam egyre inkább semmilyen törvényt maga fölött nem ismerő módon értelmezi szuverenitását. Amikor a vallásos és a természetjogi hivatkozásokról is szisztematikusan lemondanak az egyes államok törvényhozó szervei, akkor ez a folyamat meglehetősen ellentmondásossá válik. A liberalizmus korától ugyanis az állam belső szuverenitását elvileg a nép önrendelkezésének gondolatára építették. A valóságban bizonyos választott testületek vagy szervek még az eredeti választói akarattól is függetlennek tekintik magukat,[8] és pusztán formális többségek alapján rendelkeznek szinte bármiről, esetleg tartalmi realitásoktól is függetlenül. Erre reagálva a jogelmélet egyes mai képviselői – így Francesco D'Agostino – megjegyzik, hogy a legitimáció a jogrendnek nem olyan tulajdonsága, amelyet valaki kívülről adhat meg neki, hanem belső, lényegi eleme.[9] Ahhoz azonban, hogy ez így legyen, a jogszabályoknak szükségképpen meg kell felelniük bizonyos belső, tartalmi követelményeknek, különben csak formailag keltenék a jog látszatát. Ebben az összefüggésben a jog hatékonysága és a jogkövetés problémája messze nem csupán a kényszerítő szankciók alkalmazásának kérdése. Sokkal inkább múlik azon, hogy a jog szabályai mennyire felelnek meg az adott társadalomban az objektív igazságosság követelményének.

A külső szuverenitás fejlődésének csúcspontjaként jelölhető meg az ENSZ Alapokmánya (1945) és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948). Az addig főként kétoldalú egyezményeken nyugvó nemzetközi jog ezzel kezdett valódi jogrenddé szerveződni. Így az államok külső szuverenitása elvesztette abszolút jellegét, hiszen az államoknak is alkalmazkodniuk kell a nemzetközi jog rendjéhez. Sőt, új állam keletkezése esetén a már létező államok ismerik el államként az adott területen köz-

[6] Boutmy: *i. m.* (1970) 50. o.

[7] Ferraioli: *i. m.* (2006) 10 901. o.

[8] Capitant, René: Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération, in: *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle,* No. 14. (Avril–Mai 1954) 153–169. o.

[9] D'Agostino, Francesco: Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici: presupposti per un'analisi giuridico-sistemica, in: Falchi, Gian Luigi – Iaccarino, Antonio (szerk.): *Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici. XIV Colloquio Giuridico Internazionale.* (Utrumque Ius 31.) Città del Vaticano, 2012, 33–40. o.; főként 35. o. („nella prospettiva del sapere giuridico, la legittimazione non è una qualità che possa essere riconosciuta o attribuita ad un ordinamento dall'esterno; essa è piuttosto consustanziale con la sua esistenza").

vetlen és teljes fennhatósággal rendelkező vezetés alatt álló új alakulatot. Ez az elismerés egyes szerzők szerint konstitutív, vagyis létesítő erejű, mások szerint deklaratív, vagyis megállapítja a ténylegesen már létező helyzetet.[10]

A nemzetközi jogrend két alapértéken nyugszik: a béke szükségességén és az emberi jogok védelmén.[11] Éppen ez az az elképzelés, amely az utóbbi években megkérdőjeleződni látszik, hiszen az egypólusú világ realitása feszültségben állhat annak a nagyjából egyenlő felek közti egyensúlyon alapuló nemzetközi jognak a logikájával, amely a korai újkorban jött létre. Ugyancsak új módon vetődik fel napjainkban az emberi jogok fogalmának kérdése. Ennek vizsgálata azonban túlmutat a jelen előadás keretein.

AZ EGYHÁZ SAJÁTOS SZUVERENITÁSA

Jóval azelőtt, hogy a szuverenitás mai fogalma kialakult volna, létezett egyfajta szoros kapcsolat a vallások és az egyes népi közösségek között. Az Ószövetségben az Urat gyakran Izrael Istenének nevezik. Egy nép és a saját istene, illetve istenei között ebben a szemléletben különleges kapcsolat áll fenn. Izrael népének a babiloni fogság utáni története önálló államiság nélkül indul. Júdea a Perzsa, majd a Szeleukida Birodalom keretébe tagozódik. Később a Hasmoneusok a királyi címet kezdik használni, az ország azonban idegen gyámság alatt marad. A saját állam csak rövid időre tűnik fel a zsidóság történetének ebben a szakaszában. A nép a megmaradt vallási és kulturális autonómia keretei között, papjainak vezetése alatt, szakrális törvények által irányított vallási közösségként jelent meg. A Kr. e. V. század harmadik negyedében, Nehemiás júdeai tartományi kormányzósága idején, illetve – minden bizonnyal ennek vége felé vagy kevéssel utána – Ezdrás működésekor és az azt követő időszakban „Izrael" messze túlterjedt Júdea tartományán. Nemcsak a távoli diaszpórában elszórva, hanem a szomszédos tartományokban is jelentős számban éltek a régi zsidó törzsek leszármazottai, akik továbbra is Izrael közösségéhez és a jeruzsálemi kultuszközösséghez tartoztak. Amikor Ezdrás „bevezette a törvényt",[12] ez a szakrális törvény nem csupán Júdea tartományára, hanem Izrael egész közösségére vonatkozott.[13] Ennek a népnek ekkor nem volt önálló államisága, politikailag Perzsiának volt

[10] Sereni, Angelo Piero: *Diritto internazionale. II. Organizazione internazionale*, Sezione prima: soggetti a carattere territoriale. Giuffrè, Milano, 1958, 354–365. o.

[11] Ferraioli: *i. m.* (2006) 10 901. o.

[12] Ezd 7,12–26.

[13] Noth, Martin: *Geschiche Israels*. Evangelische Verlagsantalt, Berlin, 1976, 300–304. o.; Bright, John: *Izráel története*. Református Zsinati Iroda, Budapest, 1980, 347–378., 382–389. o.

alárendelve, de elismert népközösséget alkotott, amely belső ügyeit a maga Istenének törvényei szerint rendezhette. Ezzel Izrael – mint John Bright megjegyzi – átment a nemzeti létből a törvény szabályozta népközösség, a gyülekezet életébe.[14] Ez a létmód pedig nem csupán a Perzsa Birodalomban egyébként ismeretes népi vagy etnikai autonómia volt, hanem egy ősi gyökerekből táplálkozó, teokratikus rendszer. Ezzel kapcsolatban újra megjelent és megerősödött az ősi felfogás, amely szerint Izrael felett királyként maga Isten áll.[15] A fogság után az Ígéret Földjére visszatérő népről azt tartották, hogy közeledik Isten királyi uralmának e felé az eszménye felé.[16] A messiási várakozások nem kis részben olyan jövendő szabadítóra vonatkoztak, aki Dávid leszármazottjaként Izrael eszményi, nagy királya lesz.[17]

A messianizmus különböző vonulatai eszmetörténeti háttérként elválaszthatatlanok a kereszténység születésétől. A keresztények mindenesetre megújuló Izraelnek, Isten népének fogták fel a saját közösségüket, egyben elfogadták azt a gondolatot, hogy a nép egyetlen egész, egyetlen személyiséget alkot, és mint ilyen vesz részt a történelmi fejleményekben és az üdvösség történetében. Így az egyes ember a korok változásán túl részesévé válik egész népe sorsának, mégpedig nem csupán evilági értelemben. Izrael azáltal vált Isten népévé, hogy az Úr tulajdonul választotta magának.[18] Az első keresztények Isten eszkatologikus, örök szövetségben megújult népének[19] vallották az Egyházat, ahogyan ezt különleges világossággal tanúsítja az első Péter-levél formulája („választott nemzetség, királyi papság, szent nemzet, tulajdonul kiválasztott nép vagytok").[20] A néphez tartozás kritériuma a keresztények szerint Isten kiválasztó szeretete.[21] Az újdonság a keresztény szemléletben az, hogy az Egyházat mint népet Krisztus üdvözítő áldozata teremtette meg. Az Egyház az ő vére árán szerzett nép.[22] Az Egyház új szövetségben kapcsolódik Istenhez.[23] Így intézményes alakjában is a szövetség népének tartja magát, ami legalábbis vallási tekintetben az Istentől való közvetlen füg-

[14] Bright: *i. m.* (1980) 378. o.

[15] Ez 15,18; Szám 23,21; Bír 8,23; 1Sám 8,7; 12,12; 1Kir 22,19; Iz 6,5; 41,21; 43,15; 44,6; Zsolt 47; 93; 96–99.

[16] Neh 12,44–47; lásd Bright: *i. m.* (1980) 378. o.; Erdő Péter: *Az egyházjog teológiája intézménytörténeti megközelítésben*. Szent István Társulat, Budapest, 1995, 76. o.

[17] Iz 7,14; 9,5–6; 11,1–5; Jer 23,5; Mik 5,1.

[18] Kiv 6,7; 19,5; MTörv 7,6; 14,2; 26,18; Dahl, Nils Alstrup: *Das Volk Gottes*. J. Dybwad, Oslo, 1941, 2–50. o.; Schnackenburg, Rudolf: *Die Kirche im Neuen Testament, ihre Wirklichkeit und theologische Deutung, ihr Wesen und Geheimnis*. St. Benno-Verlag GmbH, Leipzig, 1966, 133. o.

[19] Kiv 6,7; 19,5; MTörv 7,6; 14,2; 26,18.

[20] 1Pét 2,9; Iz 43,20–21/Sept/; Kiv 19,6.

[21] Ef 1,4.

[22] ApCsel 20,28; Zsolt 74,1–2; Iz 43,21 (LXX).

[23] Lk 22,20; 1Kor 11,25; 2Kor 3,6; Zsid 8,13.

gést jelenti. A Krisztus korabeli Izrael-eszme hatással van tehát az első idők Egyházának önértelmezésére.[24]

Ez a meggyőződés a Katolikus Egyházban máig töretlenül él. A II. Vatikáni Zsinat így beszél erről: „Az új Izrael pedig, amely a mostani világban él, keresve a jövendő és maradandó hazát,[25] a Krisztus Egyháza nevet viseli,[26] hiszen Krisztus szerezte meg tulajdon vérén,[27] a saját Lelkével töltötte el, és ellátta egy látható és társadalmi jellegű egyesülés eszközeivel."[28] Vagyis a zsinat látásmódja szerint is az Egyház jogi szervezettségének első fokát, objektív valóságalapját egy olyan intézményes jog jelenti, mely szorosan összekapcsolódik a Krisztus által alapított közösség Isten népe mivoltával, üdvösséget közvetítő küldetésével.[29]

Ilyen előzmények után érthető, ha a történelem során más és más formában újra és újra megjelenik annak tudata, hogy az Egyház az életviszonyok egy bizonyos részének vonatkozásában önálló vallási népközösség, mely e tekintetben csak Istennek van alárendelve, aki Krisztusban adta meg a kinyilatkoztatás teljességét az emberiségnek. Ebben a felfogásban benne rejlik egyfajta szuverenitás eszméje. Ennek pontosabb kifejtésére akkor került sor, amikor a Római Birodalomban a kereszténység már nemcsak elterjedt, hanem az államot, annak működését is befolyásoló „hivatalos vallás" lett. A Nyugatrómai Birodalom bukása után I. Gelasius pápa (492–496) Anastasius kelet-római császárnak írt levelében leszögezi, hogy a keresztény római világot két szerv, két felsőbbség kormányozza, a pápák szent tekintélye *(auctoritas sacrata pontificum)* és a királyi hatalom *(regalis [imperialis] potestas)*.[30] Méltán jegyzi meg Walter Ullmann, hogy Gelasius pápának ez a kijelentése terminológiai szempontból beleilleszkedik számos korábbi és egykorú dokumentum sorába. A szóhasználat alapján a szentnek nevezett pápai tekintély *(auctoritas)* és az uralkodói hatalom *(potestas)* nem állnak ellentétben, hanem szükségképpen kiegészítik egymást.[31] Az Egyházi Állam későbbi kialakulása vagy a pápa jogállásának újkori megjelölése (szuverén főpap, *Sovrano Pontefice*) ezt a teológiai alapot nem módosította.

A középkor keresztény társadalmában az Egyház és az állami hatalom kapcsolatára nézve új hangsúlyok is jelentkeztek, amelyek teológiailag ugyan beleilleszkedtek az előzmények sorába, konkrét politikai következményeikben azonban már az állami hatalom gyakorlására is

[24] Erdő: *i. m.* (1995) 99. o.
[25] Zsid 13,14.
[26] Mt 16,18.
[27] ApCsel 20,28.
[28] II. Vatikáni Zsinat, Const. dogm. *Lumen gentium.* 9.
[29] Erdő: *i. m.* (1995) 102. o.
[30] Ullmann, Walter: *Gelasius I (492–496). Das Papsttum an der Wende der Spätantike zum Mittelalter* (Päpste und Papsttum 18.). Hiersemann, Stuttgart, 1981, 199. o.
[31] Ullmann: *i. m.* (1981) 200. o.

közvetlen hatásuk volt. A *res publica christiana* vezetésében mintha ebben az időben a lelki tekintély a világi hatalom konkrét működését is irányítani kezdte volna. Mindennek alapja a vallás és a társadalom sajátos és szerves egysége volt. A világi hatalom vallási legitimációjára tekintettel kísérlet történt arra, hogy a vallási tekintély ne csupán kiegészítője, hanem a gyakorlati működésben is felettes szerve legyen a fejedelmi hatalomnak.[32] Ennek hivatkozási alapja a bűn szempontjából *(ratione peccati)* fennálló egyházi illetékesség volt.

A gondolat legmarkánsabb megfogalmazásai III. Ince pápa (1198–1216) korából valók. Külön említésre méltó ennek a pápának a német-római császár megválasztásával kapcsolatban kiadott dokumentuma, mely a választófejedelmek jogát elismeri a császár megválasztására, de a jelölt (például hitbeli) alkalmasságának megítélését és így a pápa által el nem ismert személynek tett hűségeskü megengedett és kötelező voltának elbírálását a saját feladatának tekinti.[33] A *ratione peccati* fennálló egyházi bírói illetékesség talán legvilágosabb kifejtése III. Ince pápának a franciaországi főpapokhoz írt egyik levelében olvasható. Az erőteljes megfogalmazás mögött teológiai érvelés rejlik. Kijelenti, hogy hűbéri kérdésekről nem kíván ítélkezni, viszont döntenie kell a bűnről, melynek megítélése kétségkívül rá tartozik.[34] Erre nem emberi rendelkezés alapján, hanem Istentől kapott hatalmat, hiszen feladatához tartozik bármely keresztényt bármilyen halálos bűn miatt megfeddeni, sőt ha az illető megveti a helyreigazítást, akár egyházi szankcióval kényszeríteni is.[35] Ennek az állításnak a megalapozására a pápa kifejezetten is hivatkozik az evangéliumra.[36] A problémát III. Ince korában az okozta, hogy – tekintettel a *res publica christiana* vallási és politikai vonatkozásainak egységére – az egyházi közösségből való kizárás súlyos evilági következményekkel is járt. Az ilyen büntetéssel sújtott cselekmények körének meghatározása és a

[32] Ilyen értelemben lásd például Watt, John A.: *The Theory of the papal Monarchy in the Thirtheenth Century*. Burns-Oates, London, 1965.

[33] X 1.6.34 (a. 1202; Potthast 1653 = Potthast, August: *Regesta Pontificum Romanorum inde ab a. 1198 ad a. 1304*. I–II. Berlin 1873–1875, nr. 1653.): Friedberg, Ae., *Corpus Iuris Canonici*. Lipsiae, 1879–1881, II., col. 81. („Utrum vero dictum iuramentum sit licitum vel illicitum, et ideo servandum an non servandum, nemo sanae mentis ignorat ad nostrum iudicium pertinere").

[34] X 2.1.13 (vö. Potthast 2181): Friedberg II., col. 243. („Non enim intendimus iudicare de feudo, cuius ad ipsum spectat iudicium, …sed decernere de peccato, cuius ad nos pertinet sine dubitatione censura, quam in quemlibet exercere possumus et debemus").

[35] X 2.1.13: Friedberg II., col. 243. („Quum enim non humanae constitutioni, sed divinae legi potius innitamur, quia potestas nostra non est ex homine, sed ex Deo: nullus, qui sit sanae mentis, ignorat, quin ad officium nostrum spectet de quocumque mortali peccato corripere quemlibet Christianum, et si correctionem contempserit, ipsum per districtionem ecclesiasticam coercere").

[36] Mt 18,15.

büntetés jogi hatásainak akkori terjedelme azonban teológiailag nem feltétlenül volt szükségszerű. Mindenesetre figyelemre méltó, hogy a világi hatalom sajátos és független működési körének létét III. Ince pápa még a fent idézett rendelkezéseiben is elismeri.

Ez a fajta helyzet azonban már a XIV. század elején alapvetően megváltozott a nemzetállamok megerősödésével. Az újkor folyamán pedig éppen a világi hatalom oldaláról kísérelték meg a keresztény Nyugat vezetésének monopolizálását. A felvilágosodás korának állami mindenhatósága az egyházi életnek sokszor olyan részleteit is szabályozni kívánta, amelyek semmilyen komoly állami érdeket nem érintettek. Még maga Nagy Frigyes porosz király is élcelődött II. József egyházügyi rendelkezéseinek apró zaklatásain, amelyek az oltár berendezését sekrestyés módjára kívánták meghatározni.[37] II. József kritikájaként jegyzik meg, hogy a természetjogi gondolkodás alapján az Egyház ügyeiben is korlátlanul rendelkezni akaró uralkodó végül is lehetetlenségre vállalkozott. Amikor a generális szemináriumokat megalapította a katolikus papnövendékek számára, azt írta Herzan bíborosnak: olyan papokat akar neveltetni, akik „Rómától megszabadulva egyedül a hazának vannak alárendelve".[38] Csakhogy II. József olyasmire törekedett, ami elvileg is elhibázott volt. Mint Geffcken megállapítja: a Katolikus Egyházat egy országban le lehet fokozni pusztán megtűrt magántársasággá, el lehet űzni, de nem lehet állami eszközökkel megreformálni, nem lehet állami részről megmondani, „milyenné kell a Katolikus Egyháznak válnia, *anélkül hogy megszűnne önmaga lenni*".[39]

A fejedelmi abszolutizmusnak és a felvilágosodás egyes irányzatainak támadásai már nem csupán bizonyos középkori igényeket érintettek. Nem is elsősorban a Pápai Állam létére vonatkoztak, hanem az Egyháznak mint olyannak a belső működési szabadságát érintették. Ez pedig – bár más fogalmakban kifejezve – ősi és szerves teológiai hagyomány részét alkotta. Amikor tehát az abszolutizmus és a felvilágosodás igyekezett az Egyházat az államnak teljesen alárendelni, és kísérletet tett az Egyháznak az államban való feloldására, a XVIII. század közepén kialakult az első önálló és rendszeres teológiai reflexió az Egyházra mint jogilag rendezett szervezetre, mégpedig egy önálló tudományág, az egyházi közjog formájában.[40] Amikor Johannes Limneus a Német-római

[37] Geffcken, Friedrich H.: *Staat und Kirche in ihrem Verhältnis geschichtlich entwickelt*. Zeller, Osnabrück,1965 (az 1875-ös kiadás reprodukciója), 331. o.

[38] Geffcken: *i. m.* (1965) 329. o.

[39] Uo.

[40] De la Hera, Alberto – Munier, Charles: Le droit publique ecclésiastique àttravers ces définitions, in: *Révue de droit canonique.* 14. (1964) 32–63. o.; Corrall, Carlos: Diritto pubblico ecclesiastico (Ius publicum ecclesiasticum), in: Corall, S. C. – De Paolis, V. – Ghirlanda, G. (szerk.): *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*. Cinisello Balsamo, Milano, 1993, 413–417. o.

Birodalom közjogáról szóló művét[41] kiadta, a kánonjogászok előtt felmerült annak reális veszélye, hogy az egyházjogot a maga egészében be akarják sorolni az állami közjog körébe, s rá is a természetjogi módszert kívánják alkalmazni. Ez pedig teljességgel összeegyeztethetetlen lett volna a krisztusi kinyilatkoztatásba vetett hittel. Erre a helyzetre válaszolt Georg Christoph Neller (†1783) az egyházi közjogról írt első igazi traktátus[42] kiadásával. A szerző azonban magát az Egyházat túlságosan is a Német-római Birodalom hasonlóságára fogta fel. A XIX. századi római iskola ezt a kezdeményezést fejleszti tovább, amikor az Egyházról mint tökéletes társaságról *(societas perfecta)* beszél. Természetesen nem azt érti rajta, hogy az Egyház evilági arca hibátlan volna, hanem hogy a „társaság" legmagasabb szintű fogalmának nemcsak a szuverén állam, hanem teológiai mivolta miatt szükségképpen az Egyház is megfelel. Ezt képviseli a téma két nagy klasszikusa, Camillo Tarquini (†1874)[43] és Felice Cavagnis (†1906).[44] Ennek az irányzatnak a teológiai mélységét elsősorban nem azon mérhetjük le, hogy megalapozza az Egyház szuverenitását és nemzetközi jogalanyiságát, hanem azokon a sajátos *ekkleziológiai* megállapításokon, amelyek később a II. Vatikáni Zsinat tanításában is hangsúlyt kapnak. Az újabb kutatások szerint az I. Vatikáni Zsinaton az Egyházon belüli pápai primátusról és tévedhetetlenségről szóló megállapítások azoknak a vitáknak a hátteréből emelkednek ki, amelyek az Egyház vagy az Apostoli Szentszék szuverenitásigényét kísérelték meg pontosítani vagy alátámasztani a Pápai Állam létét fenyegető veszéllyel szemben. Ahogyan egyes kortársak megjegyezték, a Gondviselés megvárta a pápa primátusának és tévedhetetlenségének meghatározását és kifejtését, és azután engedte meg, hogy evilági uralmának kicsiny és ingatag zsámolyát kihúzzák a lába alól.[45] Ahogyan Hermann Joseph Pottmeyer hangsúlyozza: „Azoknak az állami egyházjogi korlátozásoknak az elhárítására, amelyek akár a hitbeli tanítás ellenőrzését is magukba foglalhatták, az Egyháznak szuverenitási igényével lelki természetű tekintélyre kellett igényt támasztania, mely (ebben a tekintetben) az államot felülmúlja."[46]

[41] Limnäus, Johannes: *Ius pubblicum imperii romani-germanici quo tractatur de principiis iuris publici.* Spoor, Argentorati, 1699.

[42] Neller, Georg Chistoph: *Principia iuris publici ecclesiastici catholicorum ad statum Germaniae accomodata.* Knochius, Francoforti, 1746.

[43] Tarquini, Camillo: *Institutiones iuris publici ecclesiastici*. Typis Civilitatis Catholicae, Romae, 1860.

[44] Cavagnis, Felice: *Institutiones iuris publici ecclesiastici*. Typis Societatis Catholicae Instructivae, Romae, 1882–1883.

[45] Gatzhammer, Stefan: Der Souveränitätsanspruch des Apostolischen Stuhles in päpstlichen Lehraussagen und in der Kanonistik von 1846 bis 1978 (Adnotationes in Ius Canonicum, Vol. 21.). Frankfurt am Main, 2001, 48–49. o.

[46] Pottmeyer, Hermann Josef: *Unfehlbarkeit und Souveränität. Die päpstliche Unfehlbarkeit im System der ultramontanen Ekklesiologie des 19. Jahrhunderts* (Tübin-

A tökéletes társaság[47] elméletének virágzása arra az időszakra esik, amikor az itáliai egység kialakulása nyomán megszűnik a Pápai Állam, ám az Apostoli Szentszék továbbra is szuverén nemzetközi jogalanyként működik, diplomáciai kapcsolatokat tart fenn, sőt újakat létesít a föld számos országával. Ennek az időszaknak jelentős egyénisége Mariano Rampolla del Tindaro bíboros államtitkár († 1913). Az ő munkatársa volt Pietro Gasparri, aki az Egyház saját jogának kodifikációjában éppúgy jelentős szerepet töltött be, mint az 1929-es Lateráni Egyezmény megkötésében. Ez utóbbi egyezményben Olaszország a saját területtel rendelkező Vatikáni Állammal kapcsolatban „elismeri az Apostoli Szentszék szuverenitását a Vatikánvárosi Állam fölött".[48] Ezért sokak szerint a Vatikánvárosi Állam különleges jellegű viszonyban van a Szentszékkel, hiszen a legfelsőbb szuverenitás alanya a területen nem ennek az államnak valamelyik szerve. Korunkban, amikor például az Európai Unióhoz csatlakozó államok olyan jogosítványokat adnak át az Uniónak, amelyek sokak szerint a szuverenitás körébe tartoznak, egy ilyen megoldás nem is tűnik teljesen egyedülállónak.

A tökéletes társaság fogalmát a XX. századi szakirodalomban felváltotta az elsődleges jogrend *(ordinamento giuridico primario)* kategóriája, melyet főleg a Santi Romano[49] által kidolgozott értelemben szokás használni. Eszerint elsődleges jogrend az, amely létét és működőképességét nem más jogrendektől kapja, nem más jogrendek legitimálják, hanem saját maga rendelkezik független működésének eszközeivel.

Az államok esetében kérdés lehet, hogy a kulturális, történelmi, etnikai értelemben vett népek fennmaradása és fejlődése a szuverén államalkotás joga révén kellően biztosítható-e, illetve hogy a társadalmon belül az igazságos együttélés objektív követelményeit az államhatalom belső szuverenitása vagy a népszuverenitás eszméje segítségével kellően lehet-e garantálni. Ugyancsak meg szokás kérdőjelezni, hogy a fent említett értékek valóban léteznek-e, és méltók-e a védelemre. Kétségtelen azonban, hogy a szuverenitás fogalmának története olyan objektív valóságokhoz és értékekhez kötődik, amelyek az emberi mivolt és az emberi

---

ger Theologische Studien 5.), Mainz, 1975, 397–398. o.; Gatzhammer: i. m. (2001) 50. o.

[47] Ennek fogalmi leírásához közvetlenül a II. Vatikáni Zsinat előtt lásd: Ottaviani, Alfredo: *Institutiones iuris publici ecclesiastici*. I. 3 Città del Vaticano, 1957, 53–64. o.

[48] *Trattato fra La Santa Sede e l'Italia,* 1929. február 11., Art. 2–3.: *Acta Apostolicae Sedis* 21. (1929) 209–221.; itt: 210. („Art. 2. L'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo. Art. 3. L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano").

[49] Romano, Santi (1918): *L'ordinamento giuridico*. Sansoni, Firenze, 1946, 137–145. o.

együttélés alapjait érintik. A szuverenitás alanyának meghatározása is problematikus lehet, de az ezt kifejező korábbi fogalmak némelyikének bizonyos objektív valóság ma is megfelelhet.

ÖSSZEGZÉS

A Katolikus Egyház azért tud harmonikusan működni a különböző államok területén, mert jogrendje az életviszonyoknak bizonyos körét szabályozza, nevezetesen a krisztushívőknek (az egyháztagoknak) az Egyház sajátos céljaival kapcsolatos tevékenységét, valamint magának az Egyháznak a szervezetét és a működését.[50]

A kinyilatkoztatásra épülő vallások, így az iszlám, a zsidóság és a kereszténység belső logikájában szükségszerű, hogy legyenek olyan alapelvek vagy adottságok, amelyek közvetlenül isteni eredetűek, az isteni önközlésből ismerhetők meg. Azt azonban, hogy az evilági államéletnek önálló szférája van, éppen a kereszténység ismerte el és ismerte fel. Erre említettünk klasszikus példát az V. századból, Gelasius pápa híres levelét. A világi szféra önállóságának tudata az Egyházban még akkor is megmaradt, amikor a pápaság a középkorban a hitbeli és erkölcsi kompetenciára hivatkozva komoly politikai következményekkel járó döntéseket hozott, befolyásolva ezzel az államok életét. A teológiai gondolkodás fejlődése és folyamatossága értelmében ma bízvást állítható, hogy bár az erkölcs hatálya alól semmilyen emberi cselekedet nem mentes – tehát az állam önállósága és belső szuverenitása nem jelenti, hogy a politikusokat és a tisztségviselőket semmilyen erkölcs ne kötelezné –, ám ez a kötelezettség (vagy akár ennek egyházi hirdetése) megmarad az erkölcsi tanítás és a személyes meggyőződés szintjén, így az Egyház erkölcsi tanítása közvetlenül nem jár hatásokkal a civil jogéletben.

Ezek szerint – bár korunkban az államok külső és belső szuverenitásának hagyományos tanát sok tény gyengíti – a teológia és a katolikus egyházjog oldaláról az állam közhatalmi értelemben vett külső és belső szuverenitása teljességgel elismert. Az objektív valóság és az abból fakadó erkölcsi követelmények léte nem gátja, hanem alapja ennek a szuverenitásnak.[51]

[50] Erdő Péter: *Egyházjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2005, 51. o.

[51] A szöveg alapját döntő részben a szerző A szuverenitás és az Egyház című írása képezi, megj.: *Magyar Tudomány*, 2013/4. szám, 383–391. o.

A szuverenitás fogalmának eszmetörténetéhez: liberalizmus *vs.* demokrácia?

Ludassy Mária

„A szabadság, amelyet az ókori görög és római történelmi és filozófiai művekben, valamint azoknak az írásaiban és beszédeiben, akik minden politikai tudásukat ezekből a forrásokból merítették, oly gyakran és oly nagy tisztelettel emlegetnek, nem az egyén szabadsága, hanem az államé" – fogalmazott Hobbes a *Leviatán*ban.[1] Tehát az a téma, amely Constant *A régiek és a modernek szabadságának összevetése* című műve óta vált eszmetörténeti közhellyé, már 170 évvel korábban exponáltatott, méghozzá mérsékelten szabadságelvű környezetben. Vagy mégis inkább Rapaczynskinek van igaza, aki *Nature and Politics: Liberalism in the Philosophies of Hobbes, Locke, and Rousseau*[2] című monográfiájában Hobbesot az egyéni szabadság zászlóvivőjének tekinti, s nem Talmonnak, aki *The Origins of Totalitarian Democracy*[3] című művében Hobbes *Leviatán*ját tekinti a modern totalitarizmus megalapozójának? Ha *Az alattvalók szabadságáról* szóló fejezetet olvasom, hajlok arra, hogy a metodológiai individualizmus kritériuma alapján a lengyel filozófiatörténésznek adjak igazat: a magánélet legfontosabbnak tekinthető szférái, szex és gyermeknevelés, gazdasági vállalkozás és kereskedelem az alattvalók szabadságát jelentik, igaz, nem „elidegeníthetetlen természetes jogként", hanem a politikai hatalom prudenciális megfontolása következtében. (A parázna alattvalónak ritkán vannak politikai ambíciói, ha nem állítunk a pénz számára csapdát – azaz nincs vagy csak minimális az állami beavatkozás a gazdaságba – több lesz a beszedhető adó.) Ezzel szemben az antik szabadság az állam szabadsága, mely más államokkal szemben talán megvédte polgárait, ám önmagával szemben totálisan védtelenné

[1] Hobbes, Thomas (1651): *Leviatán.* 1. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 244. o.

[2] Rapaczynski, Andrzej: Nature and Politics: Liberalism in the Philosophies of Hobbes, Locke, and Rousseau. Cornell University Press, Ithaca, 1989.

[3] Talmon, Jacob Leib: *The Origins of Totalitarian Democracy.* Vol. I. Secker & Warburg, London, 1952.

tette: a szabadság kollektív politikai jogként minden magánszabadság megsemmisülését jelentette. „Lucca városának tornyán még ma is olvasható a nagybetűs felirat: LIBERTAS – ebből azonban senki se következtethet arra, hogy ott az egyénnek nagyobb szabadsága van, vagy hogy az államnak való kiszolgáltatottsága kisebb lenne, mint Konstantinápolyban. Mert akár királyságról, akár népi államról van szó, a szabadság egy és ugyanaz."[4] És azonos a szabadság hiánya is: a *privacy* totális felszámolása a teokráciák és a demokráciák közös ambíciója: ezekben *in foro interno* sem szabad a nonkonformista gondolat, mert ez – ahogy majdan Rousseau fogalmaz – a legszörnyűbb bűn elkövetését jelenti: a törvény előtti hazugságot.[5]

Hobbes, a közkeletű interpretációk ellenére, nem kritikusa a (modern) képviseleti rendszernek, pontosabban kritikai megjegyzései nem filozófiaiak, hanem finanszírozásiak: azaz a királyra és a képviselőkre egyaránt igaz, hogy kurváik, kedvenceik, klienseik vannak, és menynyivel olcsóbb ezek kitartása egy személy, mint egy 300 fős gyülekezet esetében. A képviseleti közvetítés nélküli direkt demokrácia viszont logikailag lehetetlenné tesz minden kalkulációt a közhatalom költségeit illetően, mivel az (elvileg) megkülönbözhetetlen magától a néptől. Ám kétségtelen, hogy a szerződésen alapuló államban – legyen az örökletes királyság vagy többségi szavazaton nyugvó képviseleti rendszer – sincs helye kisebbségi jogoknak, a leszavazottak bármely legitim érdekérvényesítő (vagy akár csak érdekvédő) opciójának. „Mivel a többség igenlő szavazatával uralkodót nevezett ki, az, aki nemmel szavazott, most köteles a többiekkel egyetérteni, vagyis beletörődni abba, hogy az uralkodó minden jövőbeli cselekedetét elismerje, mert másképp a többiek törvényesen megölhetik."[6] A „liberális" Locke sem sokkal permisszívebb a kisebbségi jogokat illetően (erről lásd részletesebben Kendall: *John Locke and the Doctrine of Majority Rule* című művét).[7] A szerződés a többség uralmát szentesíti, ahogy a többség döntése a szerződés szentségét proklamálja. „Ha ezen a módon megegyeztek abban, hogy egyetlen közösséget vagy kormányzatot alkotnak, akkor ezzel rögtön testületté válnak, és egyetlen államot alkotnak, amelyben a többségé a jog, hogy cselekedjék, és kötelezze a többieket" – olvashatjuk *A polgári kormányzatról* szóló értekezés VIII. fejezetében.[8] Súlyosabb az a kijelentés, amit a folytatásban olvashatunk. „Máskülönben lehetetlen, hogy egy testként, egy közösség-

[4] Hobbes: *i. m.* (1999) 244. o.

[5] Rousseau, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei.* PannonKlett Kiadó, Budapest, 1997, 88. o.

[6] Hobbes: *i. m.* (1999) 212. o.

[7] Kendall, Willmoore: *John Locke and the Doctrine of Majority Rule.* The University of Illionis Press, Urbana, Illionis, 1941.

[8] Locke, John (1689): *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 106. o.

ként működjék, márpedig minden egyén, aki csatlakozott hozzá, közös megegyezéssel ebben állapodott meg: és így e megegyezés mindenkit kötelez, hogy elfogadja a többség döntését." Ez eddig rendben is van a pozitív törvények vonatkozásában. Ám a következőkben Locke mintha megfeledkezne arról, hogy vannak természetes jogaink, valamint a pozitív törvényektől független, azokat megelőző érvényességű morális és racionális törvényeink, s ez utóbbiak képviseletét is a többségi döntésre bízza. „Ezért azt láthatjuk, hogy azoknál a gyülekezeteknél, amelyekben pozitív törvények jogosíthatnak fel a cselekvésre, a többség határozatát tekintik az egész határozatának, és ez szab határt az egész hatalmának, mivel a természet és az ész törvénye szerint ez rendelkezik vele."

Azaz a leszavazott kisebbséget, ha nem is kell „törvényesen megölni", morálisan megsemmisíteni jogos lehet, hiszen az ész és a természet törvénye is a többséget támogatja. Persze azért nem ilyen egyszerű a helyzet: bár nem mondja ki explicite, a LIFE, LIBERTY and ESTATE természetes jogait talán a többségi döntéssel hozott pozitív törvény sem semmisítheti meg. A majoritárius demokrácia – mint minden más legitim, azaz beleegyezésen alapuló politikai formáció – legitimitását azt jelenti, hogy elősegíti a szerződés célját, azaz természetes jogaink megőrzését, ezért ezek megsértése elvben nem lehetne a többség törvényes döntése. „Ezért lesz az ember hajlandó arra, hogy megváljék attól az állapottól, amelyben ő maga szabad ugyan, de tele van félelmekkel, és állandóan veszélyeknek van kitéve, és ezért nem bolondság az, ha hajlandó társulásra lépni másokkal, akik egyesülni szándékoznak azért, hogy kölcsönösen megvédjék életüket, szabadságukat és vagyonukat, amit közös elnevezéssel tulajdonnak neveznek."[9] Locke – Hobbes ellenében – hosszasan fejtegeti, hogy egy abszolút uralkodó alatt sohasem lehet biztonságban életünk, szabadságunk, tulajdonunk. A többség döntéseivel szemben mintha nem tartaná szükségesnek a garanciális elemek beépítését. Bár a *Vallási türelemről* írt levelének fontos kikötése, hogy vallási vitákban, hitigazságok terén a többségnek sem lehetnek többletjogai, ahogy a kormány képviselői sem ismerik jobban a túlvilági üdvözüléshez vezető utat, a népképviselők sem határozhatnak igaz és hamis vallások, egyedül üdvözítő vagy kárhozatba vivő egyházak sorsáról. Ám mintha evilági üdvösségünk sorsa is *végső soron* a transzcendenciára bízatnék: „ki legyen a bírája annak, hogy az uralkodó vagy a törvényhozók a beléjük vetett bizalommal ellentétesen cselekszenek-e? Azt felelem erre: a nép lesz a bíró. Mert ki ítélje meg, hogy megbízottja vagy képviselője helyesen és a belévetett bizalomnak megfelelően cselekszik-e, ha nem az, aki a felhatalmazást adja, és akinek a felhatalmazás megadása után is hatalma kell, hogy legyen arra, hogy leváltsa, ha az nem tesz eleget a megbízatásának?"[10]

[9] Locke: *i. m.* (1986) 126. o.
[10] Locke: *i. m.* (1986) 211. o.

Figyeljük meg, hogy a mindenütt máshol kategorikus kijelentésekkel fogalmazó Locke itt modalitást vált: a többségi döntéssel felhatalmazást adó népnek meg KELL, hogy maradjon a hatalma arra, hogy felhatalmazását visszavonja. És ha nem marad meg a sokszor aposztrofált „békés út", az „új többség létrejötte"? Akkor kerülünk át a KELL-ek birodalmába, sőt a transzcendens bíróság fennhatósága alá: *„az a kérdés, hogy ki legyen a bíró, nem jelentheti azt, hogy egyáltalán nincs bíró.* Mert ahol nincs földi igazságszolgáltatás, hogy eldöntse az emberek közötti vitákat, ott Isten a bíró a mennyben: egyedül ő a jog bírája. De miként minden más esetben, ebben az esetben is mindenki maga dönti el, hogy hadiállapotba helyezte-e magát, és hogy folyamodjon-e a legfőbb bíróhoz…"[11] Ahogy másfél évszázaddal később Tocqueville fogalmaz a többség zsarnoksága kapcsán: a népszuverenitástól az emberi nem szuverenitásához fellebbezhetünk.[12] Mindkét eljárás nem kevés procedurális nehézséggel jár.

Egy vonatkozásban Rousseau kétségkívül feloldotta a többségi elven alapuló szerződés dilemmáját, kimutatván, hogy a majoritárius demokrácia elfogadása már előfeltételez egy másik megállapodást, jelesül azt, hogy elfogadjuk a többségi döntést. Csak a társadalom egyhangú döntése teheti legitimmé a szerződést. „Csakugyan, ha nem volna előzetes megállapodás, mi kötelezné akkor a kisebbséget – hacsak a választás nem egyenrangú –, hogy alávesse magát a többség óhajának? (…) A szótöbbség törvénye maga is megállapodáson alapul, s feltételezi, hogy legalább egy alkalommal egyhangúan szavaztak."[13] Az egyhangúság kikötésének nem(csak) a társadalmi szerződés megkötésében, hanem a szerződés szülte társadalom működésében is meghatározó szerepe van: a *Leviatán* logikájához hasonlóan a pluralizmus lehetőségének *ex definitione* történő kizárására szolgál.

Ám amíg az angol szerző „csak" a politikai és vallási (ami nála szintén politikai) pluralizmust kívánta kizárni a *Leviatán* államából, addig Rousseau – épp a Hobbes által kárhoztatott antik direkt demokratikus ideál nevében – a magánéletek, magánvélemények és főként a magánérdekek sokféleségét. A polisz polgár életformája, hitvilága, tevékenységi köre (inkább dicső katona, mint megvetett kereskedő) nem ismerte a pluralizmus romboló hatalmát: homogén értékrendszer, minimális gazdasági különbségek és nullához közelítő vallási eltérések jellemezték, így nem nehéz a kollektív szabadság eszméjének alárendelni az individuumot. „Egy római polgár nem volt Cajus vagy Lucius, mert teljes egészében római volt" – olvashatjuk az *Emil* bevezetőjében.[14] „Egy lengyel húsz-

[11] Locke: *i. m.* (1986) 212. o.

[12] Tocqueville, Alexis de: *A demokrácia Amerikában.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1983, 218–222. o.

[13] Rousseau: *i. m.* (1997) 19. o.

[14] Rousseau, Jean-Jacques – Roberts, Eliza: *The Beauties of Rousseau.* Vol. II. Printed for T. Hookham, London, 1788, 2. o.

éves korára nem lehet más ember, mert teljes egészében lengyelnek kell lennie" – így a lengyel kormányzatról szóló mű. Míg az antik respublikákban ez az alárendelődés történelmi-kontingens módon alakult, a *Társadalmi szerződés* logikai szükségszerűséggel köti ki a totális önfeladás követelményét, a közösségtől megkülönböztethetetlen egyén abszorpcióját az egész erejében: „Minden személy, valamennyi képességével együtt, az általános akarat legfőbb irányítása alatt egyesül, és mindenkit testületileg az összesség elkülöníthetetlen részévé fogadunk."[15] Nemcsak hogy a kisebbség jogai vs. a többség döntése dilemmája nem merül fel, de a „mindenki akarata" sem kerülhet szembe az általános akarattal, lévén, hogy ez előbbi csupán az „empirikus népakarat" kifejeződése, míg a második azon ideális nép akaratáé, melynek természetét a törvényhozó teremtette meg, alkalmassá téve a participatív demokrácia követelményeinek való megfelelésre, a permanens közélet megélésére. „Ha volna nép, amely csupa istenből állna, az a nép demokratikus kormányzat alatt élne. Az embereknek azonban nem való ilyen tökéletes kormányzat."[16]

Az „empirikus" emberek világa „a kereskedelem és az ipar hajszolása, a mohó nyereségvágy, az elpuhultság és a kényelemszeretet", ezért tartják ideálisnak az angol típusú képviseleti rendszert. „Az angol nép szabadnak hiszi magát, de alaposan téved, mert csak addig szabad, amíg megválasztja a parlament tagjait: mihelyt lezajlott a választás, a nép rabszolga, senki és semmi."[17] Most vonatkoztassunk el egy pillanatra az egyerkölcsű, egyhitű és homogén életformájú spártai nép direkt demokráciájának idealizálásától – aminek alapján Rousseau bírálja a parlamentáris demokrácia működését –, és gondoljunk bele a két választás közötti szolgasorsról írottak igazságába. Lehet, hogy az angol polgár csak gazdasági érdekei reprezentálására ruházza fel a képviselőket, és nem arra a magasztos morális valamire, amit az általános akaratnak kell megjelenítenie. De mit tehet, ha a gazdasági prosperitásra irányuló érdekeit sem képviselik adekvát módon? Rousseau szerint 4-5 évig semmit, a rabszolgatartó görögökkel ellentétben ők maguk a rabszolgák, mert nem merték a magánérdekeiket a közérdek alá rendelni, ezért el kell viselniük, hogy mások magánérdekei gyűrjék maguk alá a közérdeket. „A görögöknél a nép maga intézte minden ügyét, szüntelen a köztéren gyűlésezett." Anglia éghajlata nem kedvez a permanens szabadtéri népgyűléseknek, az angol nép kalmárszelleme pedig annak, hogy a kényelmetlen közéletet válassza pénzügyei intézése és a fogyasztói javak biztosította komfort helyett. Ami népként való megszűnését jelenti: „mihelyt egy nép képviselőket választ, többé nem szabad, nem is létezik többé".[18]

[15] Rousseau: *i. m.* (1997) 20. o.
[16] Rousseau: *i. m.* (1997) 49. o.
[17] Rousseau: *i. m.* (1997) 64–65. o.
[18] Rousseau: *i. m.* (1997) 65. o.

Talán kevésbé ismert, hogy az első színtiszta francia liberális gondolkodó, Condorcet, maga is osztotta az angol képviseleti rendszerrel kapcsolatos Rousseau-típusú demokratikus kritika egy részét: a súlyok és ellensúlyok rendszere szükséges, de nem elégséges feltétele a népszuverenitás elvén alapuló politikának. A többségi döntés, mint a népakarat legitim manifesztációja, első pillanatban problémamentesnek tűnhet. „Mivel az egyes embereket megillető jogok biztosításának módjait és eszközeit minden társadalomban azonos szabályoknak kell irányítaniuk, ezeknek az eszközöknek a megválasztása, e szabályok megállapítása felett nem dönthet más, csak az illető társdalom tagjainak többsége, az egyes ember az ilyen döntés közben ugyanis csak úgy tudja érvényesíteni a saját igazát, ha a többi embertársáét alárendeli neki, ezért a többség akarata az az egyetlen jellemző jegye az igazságnak, amelyet mindenki elfogadhat az egyenlőség megsértése nélkül."[19]

Ez azonban nem jelenti – Condorcet-nél, Constant-nál, Tocqueville-nél és Millnél nem is jelentheti – a személyes szabadságjogok többségi szavazás általi megsértésének a legitimációját (az már más kérdés, hogy milyen megoldást adtak az emberi jogok legális többségi döntéssel történő megsértésének, esetleg megsemmisítésének a dilemmájára). „Minden ember ténylegesen eleve elkötelezheti magát a többség akarata mellett, amely ilyenformán az összes ember akarata lesz, ám csak magát kötelezheti el, sőt még ez az elkötelezettség is csak annyiban áll fenn, amennyiben a többség, miután egyszer elismerte az egyéni jogokat, később sem sérti meg azokat."[20] Az emberi jogok ontológiai státusza nem oly szilárd Condorcet-nél, mint Hobbes cambridge-i platonikus vitapartnerei esetében, ahol is az isteni igazságban és jóságban való participáció garantálta, hogy intellektuális és morális döntéseinket senki és semmi nem bírálhatja felül. Locke ugyan a XVII. században „felfedezte" az emberi jogok elidegeníthetetlenségét – ahogy, mondjuk, Newton a gravitációt –; amennyiben ezek tényleg természeti törvények, akkor valóban nem lehet leszavazni őket, csak éppen az *is–ought* átmenet hume-i dilemmája marad megoldhatatlan: a tárgy akkor is leesik, ha a többség nem ismeri a vonatkozó fizikai törvényeket, ám a személyi szabadságjogok érvényesülése egyáltalán nem triviális többségi támogatás nélkül.

Thomas Paine-nek, az amerikai forradalom Jefferson melletti legjelentősebb ideológusának – Burke *Töprengései*nek az emberi jogok „metafizikai deklarációit" bíráló konzervatív koncepciója egyik első kritikusának – hatására Condorcet immár elégtelennek ítéli az amerikai alkotmánynak az angol modellt másoló, hatalmi egyensúlyon alapuló elveit. A *checks and balances* rendszere nem helyettesítheti a népszuverenitáson

[19] Condorcet, Marie Jean Antoine Nicolas de (1793–1794): *Az emberi szellem fejlődésének vázlatos története*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 192. o.

[20] Condorcet: *i. m.* (1986) 192. o.

alapuló demokrácia elveit: „a különböző hatalmak egyensúlyi rendszere még mindig ront az egyszerűségükön" – írja.[21]

A népszuverenitás elve azonban nem jelentheti a törvényhozó hatalom többségének mindenhatóságát, az emberi jogok elidegeníthetetlenségén alapuló alkotmány leszavazhatatlan. „Megmutatjuk, hogy valósították meg az amerikai köztársaságok azt az eleddig még elméletben is teljesen ismeretlen elvet, hogy magába az alkotmányba kell belefoglalni, intézményesíteni és szabályozni a békés lehetőségét magának az alkotmánynak a megreformálására, és hogy ezt el kell különíteni a törvényhozó hatalomtól."[22] Az, hogy ez az elkülönülés nem történt meg – talán indirekt igazolásaként a hatalmi ágak szétválasztásáról szóló és az amerikai alkotmányba inkorporált montesquieu-i elveknek –, 1793-ban lehetővé tette, hogy a girondista képviselők letartóztatásának hála kisebbségből többséggé lett hegypárti képviselők elutasítsák az új, jakobinus alkotmány referendummal történő megerősítését, mondván, hogy a nép nem eléggé érett ahhoz, hogy olyan fontos kérdésben, mint a demokratikus alkotmány megerősítése vagy elvetése, dönteni tudjon. Condorcet illegalitásban írt egyik első műve a *Figyelmeztetés a francia polgároknak az új alkotmány kapcsán:* „Ugyanazok az emberek, akik szünet nélkül hízelegtek a népnek, szinte csalhatatlannak kiáltva ki a többséget beszédeikben, amint arról van szó, hogy a nép ténylegesen gyakorolhassa jogait, immár úgy beszélnek róla, mint ostoba, döntésképtelen állatok csordájáról. A nép barátai mily hamar a nép megvetőivé válnak, amint a nép megpróbál saját értelmének engedelmeskedni! Eddig szüntelenül a nép jogairól szónokoltak, de amint a tényleges nép jogairól van szó, meglepődve hallhatjuk ajkukról az arisztokrácia régről ismert népmegvető szólamait."[23]

Ennek a népuralmi gyakorlatnak a tanulságát vonta le Benjamin Constant a forradalom és a császárság bukása után *A népszuverenitásról* írt Rousseau kritikájában. „A népszuverenitás elvének elvont elismerése semmivel sem növeli az egyéni szabadságok összegét, és ha ennek a főhatalomnak oly tág mozgásteret biztosítunk, amellyel egyetlen hatalomnak sem szabad rendelkeznie, a szabadság elveszhet ezen elv ellenére, vagy éppen miatta."[24] Ahogy 250 évvel később Hayek fogalmazott a *Constitution of Liberty* lapjain: a szabadság szempontjából „nem az a lényeg, hogy kinek a kezében van a hatalom, hanem hogy mekkora hatalom összpontosul egy kézben". A francia forradalom pártharcainak és a

[21] Condorcet: *i. m.* (1986) 209. o.

[22] Condorcet: *i. m.* (1986) 210. o.

[23] Condorcet, Marie Jean Antoine Nicolas de (1793): Aux citoyens français sur la Nouvelle Constitution, in: *Oeuvres completes de Condorcet: Sur le sens du mot revolutionnaire*. Tome XVIII. A. Brunswick, chez Vieweg, Paris, 1804, 482. o.

[24] Constant, Benjamin (1816): A népszuverenitásról, in: *A régiek és a modernek szabadsága.* Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997, 76. o.

bonapartizmusnak csak a hatalomváltás – a hatalom megragadásának és megtartásának – logikája fontos, a hatalomkorlátozás, a hatalommegosztás gondolatát az ellenség (az angolszász modell) fellazító eszméjeként elvetik. „Az elővigyázatosság, amelyet ajánlunk, s amellyel a következőkben élünk, annál is inkább nélkülözhetetlen, mivel a pártemberek, bármily tiszták legyenek is szándékaik, mindig ellenzik a szuverenitás korlátozását – írja Constant. – Bizalmatlanok némely kormányzati forma, némely kormányzó osztály iránt, de engedjék csak meg nekik, hogy a maguk módján szervezzék meg a hatalmat, érjék el, hogy ezt a hatalmat az általuk választott képviselők kezébe adják, rögtön azt hiszik, hogy a hatalmat nem lehet eléggé kiterjeszteni."[25]

A népszuverenitás eszménye, amennyiben direkt demokratikus illúziókkal párosul, a legveszedelmesebb hatalomkoncentrációhoz vezethet, mert a nép nem is követel garanciákat, úgymond, saját hatalmával szemben, és a nép egésze szuverenitásának fikciója minden másnál közelebb visz egy személy korlátlan szuverenitásának valóságához. „Ahelyett, hogy a hatalmat semmisítenék meg, csak felváltásán gondolkodnak. Katasztrófa volt, amit diadalnak hittek, hogy a társadalom egészére ruházzák át a teljhatalmat. Az egész társadalomtól aztán szükségszerűen került a többséghez, a többségtől a kevesek kezébe, gyakorta egyetlen emberébe." Saint-Just, amikor még anarchista volt – *A természetről* című kéziratában[26]–, azt írta Rousseau *Társadalmi szerződés*éről, hogy „a nép önmaga általi elnyomása rosszabb, mint a mások általi elnyomás volt". És – miként Constant is húsz évvel később – a nép szabadságának bázisát „a magánélet függetlenségében" fedezte fel: kell lennie egy olyan létszférának, amelybe minden hatalmi beavatkozás (a néphatalmi még inkább) megengedhetetlen. Később, 1793–94-es nagy terrorista beszédeiben ennek az ellenkezőjét hirdette: aki polgárháborúban semleges akar lenni, és visszavonul a magánszférába, az halállal büntettetik, mert bűnösebb annál, aki nyíltan szembeszáll a néphatalommal. A közömbösöket nem kiköpi, hanem kivégezteti a *vox populi,* mely – mint tudjuk – maga a *vox dei*. Constant visszatér a *privacy* szabadságához, mely, mint láttuk, még a Leviatán államában is lehetséges: „A legfőbb hatalom csak korlátozottan és viszonylagosan létezik. Azon a ponton, ahol az egyéni élet és függetlenség kezdődik, a szuverenitás hatóköre véget ér."[27] Ám éppen a részvételi demokrácia permanens közéleti kötelezettsége – és ezzel összefüggésben a nép erényének politikai posztulátuma – teszi lehetetlenné, hogy legyen a közhatalom által nem kontrollált magánélet, még inkább, hogy egyáltalán lehessen magánélet. „Egy köztársaságban

[25] Constant: *i. m.* (1997) 76. o.

[26] Saint-Just, Louis Antoine de: A természetről, a polgári állapotról, a politikai társadalomról, avagy a független kormányzat elveiről, in: Ludassy Mária: *A francia felvilágosodás morálfilozófiája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1975, 585–636. o.

[27] Constant: *i. m.* (1997) 77. o.

üvegből kell lennie a házfalaknak" – írta Rousseau, s Constant kommentárja: „A hatalom legyen a többségé, legyen bár az egész társadalomé, azt az egy polgárt kivéve, akit elnyom, nem lesz törvényes" (John Stuart Mill ez egyetlen ember kontra az egész emberiség vonatkozásában is így gondolta.) „Rousseau nem ismerte fel ezt az igazságot, s tévedése miatt *A társadalmi szerződés,* melyre oly gyakran hivatkoznak a szabadság szószólói, a zsarnokság minden fajtájának legrettenetesebb segédeszközévé vált."[28]

Constant nem történelemfilozófiai értekezést ír, mint Condorcet, és egy parlamenti hozzászólásban vagy politikai publicisztikában nem szükséges reflektálni az emberi jogok metafizikai státuszára, elég kijelenteni, hogy vannak, mert már voltak olyan alkotmányok, melyek deklarálták e jogok elidegeníthetetlenségét. „A polgárok olyan egyéni jogok birtokosai, melyek minden polgári vagy politikai hatalomtól függetlenek, és minden hatalom, mely ezeket a jogokat sérti, törvénytelenné válik. Ezek a polgári jogok: az egyén szabadsága, a vallásszabadság, a szólásszabadság, beleértve a vélemény nyilvános kifejtésének a jogát, a tulajdonjog és a védelem az önkénnyel szemben. Semmilyen hatalom, nevezzék bár népszuverenitásnak vagy többségi felhatalmazásnak, nem sértheti meg ezeket a jogokat anélkül, hogy tulajdon jogosultságát meg ne sértené."[29]

S ha mégis megsérti? Láttuk Locke-nál Istenhez mint bíróhoz, Condorcet-nél a karteziánus kritikai racionalizmushoz, Tocqueville-nél a népszuverenitás ellenében az emberi nem felségéhez fordulhatunk. Constant egy kicsit realistább, és Thoreau előtt fél évszázaddal feltalálja a polgári engedetlenség eszményét. „Kétségtelen általános elv, feltétlen feladat, valahányszor egy törvény igazságtalanságot vagy embertelenséget parancsol, hogy ne hajtsuk végre. Az ilyen passzív ellenállás nem jár semmiféle felfordulással, sem lázadással, sem pártviszállyal."[30] Kétségkívül, ám a hatalmi visszaéléssel szemben a *civil disobedience* csupán *moralis jus resistendi*t (esetleg csak *jus murmurandi*t) jelent. A formaliter jogos törvényes felhatalmazás alapján hozott, erkölcsileg elfogadhatatlan törvényekről ugyan azt mondja, hogy „nem törvények" (ezért sem kell, sőt egyenesen bűn a nekik való engedelmesség), de ennek az ellenszegülésnek akkor és csak akkor van legitim alapja, ha egy, az emberi jogokon alapuló alkotmány megsértése teszi törvénytelenné azokat a törvényeket, melyek megszegésére Constant buzdít. Azaz a hatalomkorlátozás elvének elfogadása előfeltétele annak, hogy a magát korlátlannak tekintő hatalom visszaéléseit elutasíthassuk. „A népszuverenitás nem korlátlan, terjedelmét azok az elvek szabják meg, amelyeket az igazságosság és

[28] Constant: *i. m.* (1997) 77. o.
[29] Constant: *i. m.* (1997) 82. o.
[30] Constant: *i. m.* (1997) 83. o.

az egyén jogai jelölnek ki. Egy egész nép akarata sem teheti igazságossá azt, ami igazságtalan."[31]

Azonban az igazságosság ideája preegzisztens voltának a proklamálása nélkül is igaz az a fenomenológiai leírás, melyet Constant ad az emberi jogokat sértő, így tehát illegitim, de legális többségi döntéssel született törvényeknek való engedelmesség erkölcsi következményeiről. „Vannak olyan förtelmes korszakok, amikor arra hivatkozunk, hogy csak azért válunk igazságtalan törvények kiszolgálójává, hogy a hatalom, melynek meghódolunk, nehogy még több bajt okozzon… Hazug egyezség ez, mely minden bűntett előtt határtalan, szabad pályát nyitott! Mindenki alkut kötött a lelkiismeretével, és a jogtalanság minden szinten buzgó végrehajtókra talált. Az ártatlanság hóhéraivá válunk azzal az ürüggyel, hogy mi gyöngédebben fojtjuk meg!"[32]

[31] Constant: *i. m.* (1997) 83. o.

[32] Constant, Benjamin: *Political Writings.* Cambridge University Press, Cambridge, 1988, 181–182. o.

A KLASSZIKUS PROBLÉMÁK ÚJRAGONDOLÁSA

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 tevékenysé-

[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 bíráskodás 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági értelmezése, amely az inspirációt a német szövetségi alkotmánybíróságtól 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 véleményszabadság 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 accomodate 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 tárni 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 kiérlelt 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 Poiares: *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 szuverenitáshoz[13] (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 Paczolay 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.; Paczolay 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 létezzen – az alkotmányi elismerések és megfogalmazások miatt e fogalmakkal kell dolgozni, és ezeket együtt kell értelmezni és alkalmazni.

[15] Paczolay: *i. m.* (2009).

[16] Például Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos 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 szuverénről" (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 igénnyel nem fejtenék ki, *nem magyaráznák* annak alakulását,[18] vagy annak az integrációval összefüggő, azzal össze nem egyeztethető olyan leírását adják, amelyben a *szuverenitásvédelmi garanciák* („biztonsági zárak") 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 összsze 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 többelemű 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* igyekszenek 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 álláspontonvannak, 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 világgazdaságban – elmélet és empíria.* 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 (ámbár 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 együtt-gyakorlás 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 challange 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 különféle 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 övék a főhatalom, azaz a szuverenitást (ténylegesen az állami szuverenitást)[35] nem tényleges hatalomként, hanem „a kizárólagos, legfőbb hatalom igényeként" fogják fel;[36]

[31] Lásd Halmai 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, Volvograd, 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 jogrendszerek 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 hivatkozza 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 övék), 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 szuverenitás[38] és az európai integráció egymást kizárja, és ebből kiindulva kell kidolgozni megoldási stratégiákat: pluralizmus, konzisztencia és univerzalizálhatóság[39] – 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 foglalkozzunk 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 írásában 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)bírósági 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 európajogi 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) egyszerre 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 definiálás, kategorizálás azonban a világ jelenségeinek megértését segíti, és a jog mint a legfontosabb szabályozóeszköz, nem lehet meg enélkül. 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 káprázata*. Korridor, Budapest, 1996, 228–229. o.

[42] Ez 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] Törekszem nem átcsúszni az egyes megközelítések érvrendszerébe, hanem azokat a saját nézőpontomból, alkotmányjogi és alkotmányelméleti szempontból elemzem.

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 érvet 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 korlátlanság 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 illetnénk 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 objektíven 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 szuverenitáselemek 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 kötöttségeknek (nemzetközi, uniós jog) eleget tenni. Elméleti szempontból és abszolút értelemben ilyen kötöttsége 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 a *jogi keret* (itt tehát elválik 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, tényben 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; hatalommegosztás 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 constutionalism 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 integrációkban 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 gyakorlása[57] (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, Dađi 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 kötöttségekhez – 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. Halmai: *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 elszenvedője, 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 gyakorlása[65] – 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 találóan 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 Laokoónnal. 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 feloszthatő, átengedhető és újraeloszthatő, és amelynek eleme az önkorlátozás. Case Bosphorus vs. Ireland, ECtHR Gramd 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 színtéren 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 figyelhetőek meg a jogállami normák, nemzeti alkotmányosságfogalom[68] 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 elszámoltathatóak, 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, posztnemzeti 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 eddigitől *eltérő szinten és módon történő gyakorlásáról* van szó.[70]

Ha viszont *együtt gyakorlásról* van szó, annak közös elvek mentén kell működnie; 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 szervekkel való együttműködésnek, mennyire alkalmazott és milyen eredménnyel az alkotmányi eszmék kölcsönzése vagy migrációja, vagy akár a párbeszéd a bíróságok között, és így tovább.

Mindez 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: *ZaöRV,* 70. (2010) 294. o.

[71] Ez az értékelés hatással lehet az adott állam 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 többrétegűséggel 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 kötöttségeket 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.

Mindezekből 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] hagyomány[81] 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 politikának[83] 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 párbeszédes 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 meglelését 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 pluralizmust[84] 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 *jelen lesz* ebben a formában,[85] *ameddig az integrációs szervezet folyamatos változásban van*.[86] Ennek feloldásához vagy legalábbis kezeléséhez pedig *elengedhetetlen* 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 párbeszéden 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 párbeszéddel enyhíthetők, 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 korlátozásában[91] (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 hatáskörátadásé", 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 kellékeket, 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 nemzeten 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 milyet 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 visszavezethetőnek 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 véleményeztetett[98] 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 többrétegű rendszerekben a párbeszéden 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 –, amilyeneket 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 felelősségek, 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 beleértett 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 kötöttségek).

[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.

A modern szuverenitás elméleti alapjai

Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására

Bihari Mihály

A szuverenitás fogalma, tartalma és elméleti alátámasztása az abszolutizmus európai kibontakozása idején nyert határozott formát, legteljesebben Jean Bodin műveiben. Nem idézem fel, mivel ismertek azok a kiváló művek, amelyek a szuverenitáselmélet történelmi körülményeit, tartalmának a változásait és átalakulásait összefoglalják.[1]

Kiinduló tételem, hogy a szuverenitás klasszikus tartalma és magyarázata összeegyeztethetetlen a modern kori szuverenitás fogalmával és tartalmával. Olyannyira összeegyeztethetetlen, hogy sok tekintetben meggyőző azon szerzők állítása és határozott állásfoglalása, akik szerint a szuverenitás szó fogalma zavaros, használhatatlan, sőt kifejezetten káros. A szuverenitás szónak és fogalomnak sem a szó eredeti (Jean Bodin, Thomas Hobbes, és így tovább), sem az újabb kori értelmében (Carl Schmitt, Hans Kelsen), azaz a modern korban semmilyen magyarázó értéke nincsen, kiterjesztése a népszuverenitásra és a nemzeti szuverenitásra pedig félreértés, az államnak pedig sohasem volt szuverenitása.

„Az állam valójában nem szuverén, és soha nem is volt az" – írja például Jacques Maritain.[2] A népnek van szuverenitása, mivel minden állami hatalom forrása a választójoggal rendelkező népesség.

A szuverenitás fogalmát – amely alapvetően politikai filozófiai fogalom – el kell vetni, mert elvesztette magyarázó, megértést szolgáló szerepét, olyan sokféle értelemben használják és használjuk ezt a fogalmat, hogy több gond van a szerzők által használt fogalom értelmének a tisztázásával, mint azzal a haszonnal, amit nyújtani tud valaki a szuvereni-

[1] A magyar nyelvű szakirodalomból mindenképpen ki kell emelni Takács Péter munkáit; lásd: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Szent István Társulat, Budapest, 2003; Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Az államelmélet, az állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázlata.* Miskolci Egyetemi Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet, Miskolc, 1997.

[2] Maritain, Jacques: A szuverenitás fogalma, in: Takács: *i. m.* (2003) 626. o.

tás-elméletével – fejtegeti Stanley I. Benn *A szuverenitás jelentésváltozatai* című írásában.[3]

Ha csak a szuverenitás alanyait idézzük fel, szinte az is végeláthatlan. Szuverén az uralkodó, az egymást váltó uralkodók, az állam (a legkitartóbban használt fogalom, az állam vagy az állam valamely szervének a szuverenitása), az állam belső jogrendje, az alkotmányozó hatalom, a parlament, a nemzetközi jogrend, a Szent Korona, a nép, a nemzet, az egyén, továbbá különböző testületek és közösségek, az Európai Unió, sőt a „világkormány", a „világállam".[4]

E rövid előadás keretében a célom az, hogy összefoglaljam a *szuverenitás klasszikus elméletét* (és részben gyakorlatát) és a szuverenitás modern (azaz a modern korban használatos) fogalmát. Majd bizonyítsam, hogy a kétféle szuverenitás – a klasszikus szuverenitás, a maga különböző változataiban, és a modern állami rendszerek és a nemzetközi politikai szervezetek szuverenitása – és azok magyarázata összeegyeztethetetlen.

A klasszikus szuverenitás-fogalom tartalmi összetevői az alábbiak:

– a szuverenitás először is hatalom: egy személy, csoport, szervezet, állam hatalma az egész társadalom felett;
– a szuverén elkülönül és független az egésztől, az egész fölött áll;
– a legfőbb hatalom nem tűr fokozatosságot (alhatalmak, közvetítő hatalmak létezését);
– a szuverén csak egy lehet;
– a szuverenitás abszolút hatalom;
– korlátozhatatlan hatalom;
– oszthatatlan hatalom;
– a legfőbb hatalom, önmagában vett entitás, nem származik mástól (Istentől, néptől, a nemzettől, valamilyen közösségtől stb.), hanem saját jogán szuverén;
– a hatalomnak nincs jogi korlátja, csak az Isten törvényei korlátozzák azt (Jean Bodin);
– a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma, az állam a közös ügyek jogszerű kormányzata, szuverén hatalommal (Jean Bodin);
– a szuverenitás „valódi jegyei" – Jean Bodin szerint: a törvényalkotás, a rendkívüli törvények meghozatala, a megkegyelmezés joga, a rendkívüli jogrend bevezetése, a hadüzenet és a békekötés joga, a magasabb tisztviselők kinevezése, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés, a hódolat fogadása, a pénzverés, a súlyok és mértékegységek megállapítása, az adókivetés, a tengeri jogok gyakorlása.

[3] Benn, Stanley I.: A szuverenitás jelentésváltozatai, in: Takács: *i. m.* (2003) 634. o.

[4] Lásd erről a dilemmáról: Bíró Gáspár: Világkormány, világállam, globális kormányzás, 1–2. rész, in: *Liget*, 2001/12. szám, 53–62. o. és 2002/1. szám, 55–70. o

A szuverenitás-elméleteken és -magyarázatokon a legjelentősebb változást az *állami szuverenitás* elmélete és gyakorlata, majd a rousseau-i *volonté générale* uralmán alapuló *népszuverenitás* tana hozta, amelyben „eltűnt" a szuverenitás alanya, és eltűnt az állam is a közvetlen demokrácia rendszerében.

A klasszikus szuverenitás-elmélet – legalábbis egy időre úgy tűnt – véglegesen zátonyra futott az állami szervek hatalommegosztáson alapuló rendszerében, amelyből eltűnt a „legfőbb hatalom", az oszthatatlan hatalom, s maradtak a hatalmat hatalommal korlátozó elválasztott hatalmak. Ehhez képest a hatalomkoncentráción alapuló totális államok kiválóan felhasználták a szuverenitás fogalmát: a pártállami vagy az állampárti, de leginkább a totalitárius párthatalom elrejtésére, a népszuverenitás nevének a használatával.

A nacionalizmusok kora az „államnemzeti" szuverenitást, a soknemzetiségű államok a „nemzeti szuverenitást" adták hozzá a szuverenitás fogalmi zűrzavarához. Majd a szuverének sorában a nemzetközi jogrendszer és a nemzetközi szuverének (lásd Hans Kelsen), az Európai Unió, a vertikálisan tagolt hatalmi szervezetek, a föderációk és a tagállamok szuverenitásai következtek.

Nem csoda, hogy ezen három évszázados története során újabb és újabb kihívásoknak és változásoknak kitett szuverenitás, illetve maga a szuverén fokozatosan elveszítette eredeti jelentését: a szuverenitás tartalma és alanyi köre, a szuverének egymáshoz való viszonya a nemzetközi politikai rendszerben szétzilálta ezt az általános államelméleti, politikai filozófiai és jogtudományi fogalmat.

Nézzük, mi lett a klasszikus szuverenitás fogalmából és tartalmából, alanyaiból mára! A modern kori (a polgári forradalmak után, a demokratikus és a totalitárius állami-hatalmi rendszerek kialakulása után) a *szuverenitás legfontosabb jellemzői* az alábbiak:

– a szuverén, a főhatalom nem korlátlan, hanem korlátozható, sőt korlátozandó a demokráciákban;
– a modern hatalmi rendszerekben hatalmak korlátoznak hatalmakat (az államrendszeren belül és a nemzetközi politikai rendszerben is);
– az államhatalom osztott – kivételt a totalitárius állami és párthatalmi rendszerek képeznek, amelyekben a hatalom végletesen koncentrált, ahogyan híveik nevezték: „a hatalom egységes" és kizárólagos, az állampártot vagy pártállamot illeti meg, amely omnipotens és omnikompetens;
– a demokratikus államokban eleve nem létezik abszolút hatalom, a totális államokban viszont csak abszolút hatalom létezik, de annak alanya nem az állam, nem a nép, hanem a párthatalom vagy a vezér: a *Führer*, a *Duce*, a *Caudillo*, a pártállam első számú vezetője;
– a hatalom nem önmagától való és létező, hanem demokratikus felhatalmazás alapján működik, vagy fordítva, jogilag nem korlátozott

erőszakon alapul (ideológiai fanatizmus alapján, a faji felsőbbrendűségre, a forradalomra, az osztályharcra, a nemzetre és egyebekre hivatkozva) kizárólagos hatalom formájában.

Összességében azt mondhatjuk, hogy ugyanazokat a szavakat és fogalmakat: a szuverén, illetve a szuverenitás terminusokat használják a tudományok, a politikusok és a jogászok több mint háromszáz éve az időközben teljesen átalakult hatalmi rendszerekre.

Egyetlen tartalmi elem maradt meg a szuverenitás fogalmából, nevezetesen az, hogy a szuverenitás nem más, mint *szervezett és független hatalom.* A szuverenitás államhoz, államrendszerhez kötődése – változatos formákban és kivételekkel (vö. pártállami hatalom), de –megmaradt. A *szuverenitás* tehát alapvetően, de nem kizárólagosan az *államhoz kapcsolódó fogalom.*

Max Weber azt írja: a modern állam Nyugaton jött létre. Hozzátehetjük, hogy a modern szuverenitás-fogalom, a szuverén hatalmak és a szuverének (külső-belső) rendszere is Nyugaton és az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, teljesen átalakítva a szuverenitás tartalmát és a szuverének külső államok közötti és belső államon belüli kapcsolatát.

A modern szuverenitást nem egy elméletből vagy ideológiából kell levezetni, vagy egy konkrét hatalmi rendszert legitimáló fogalomként meghatározni, hanem a szuverenitást mint hatalmat, hatalmi rendszert *konkrét funkciójából, gyakorlati működéséből lehet levezetni,* materiális és nem elméleti vagy jogi fogalomként), illetve alanyát, alanyait, tárgyát és tartalmát, eszközeit (jogi és nem jog eszközeit), működésének fő irányait meghatározni. A szuverenitást *a társadalomirányítás szervezett hatalmi rendszereként* definiálhatjuk. A szuverenitás lényege és tartalma: a társadalmat irányító hatalom birtoklása és a hatalom gyakorlása.

A társadalmat irányító hatalmi-politikai rendszereknek két fő (avagy szélső) típusa alakult ki a modern korban (a XIX. és a XX. század folyamán):

– *az egyik,* amelyben a szuverén, a hatalom szervezett rendszere *szétosztott,* ami az államhatalmi ágak szétválasztásán és együttműködésén alapul, ezek röviden a demokratikus jogállamok, amelyekben a szuverén hatalom megszervezésének elve a polikrácia vagy poliarchia, tehát a sokközpontú szuverenitás rendszere;
– *a másik* társadalomirányító hatalmi rendszerben a szuverén hatalmi rendszer a *hatalom koncentrálásán, az egy központú hatalmi rendszer elvén alapul* és működik ténylegesen. Ezek a monokratikus, totalitárius pártállami vagy pártközpontú hatalomszervezés elve alapján működő szuverenitási rendszerek. (Lásd a nemzetiszocialista, a fasiszta és a kommunista országok társadalomirányító hatalmi rendszerét, szervezett hatalmi, vagyis szuverenitási struktúráját.)

A szuverenitás, vagyis a társadalomirányító hatalom szervezett rendszere lehet a pluralisztikus, poliarchikus, polikratikus (vagyis több vagy sok központú politikai-hatalmi alrendszerek összessége), és lehet monokratikus, egy központú szuverenitási rendszer. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a *demokratikus jogállamok* szervezett és intézményesített hatalmi rendszere és a *totalitárius rendszerek* intézményesített hatalmi rendszerei között sokféle és változatos, átalakuló, szélsőséges és moderált, *soft* diktatúrák és korlátozatlan emberirtó diktatúrák (lásd Pol Pot rendszerét) formája létezett.

De ugyanígy a demokratikus jogállami szuverenitás konkrét formái is nagy változatosságot mutatnak. Tehát nincsen egyfajta monokratikus-abszolút és egyfajta polikratius (poliarchikus) demokratikus szuverenitás-modell, hanem sokfajta és sokszor a két pólus közötti átmenetet képező szuverenitási rendszerek léteznek.[5]

A SZUVERENITÁS TARTALMA

A szervezett társadalomirányító politikai-hatalmi rendszerben születnek meg azok a döntések, amelyek a társadalmi viszonyokat, a politikai berendezkedést, annak működését, a társadalmi újratermelés és elosztás fő folyamatait meghatározzák.

A szuverenitás *tartalmát* a szervezett társadalomirányító hatalom fő funkcióihoz kapcsolódó *hatalmi döntések meghozatala és végrehajtása* jelenti. A szuverenitás tartalma *hatalmi jogosítványok és döntések sorozata.* A szervezett társadalomirányító hatalmi-döntési rendszerek létrehozása, ezek működtetése, átalakítása és a társadalmi folyamatokat irányító tevékenység magában foglalja magának a hatalmi-döntési rendszernek a létrehozását, megszervezését, átalakítását, a hatalom szétosztását, koncentrálását, horizontális és vertikális rendszerének és szintjeinek a meghatározását. Ezt nevezhetjük a szuverenitás intézményesítésének, önmaga létrehozásának, megszervezésének. (Belső vagy önépítő, önmagát megszervező funkció.)

Ezzel együtt, illetve ezt követően az intézményesített hatalmi rendszer látja el – a szuverén hatalmi szervezetek döntéseinek a meghozatalával – a társadalomirányító funkcióját.

Az intézményesült szuverén hatalom tartalma és fő funkciói – amelyek általánosan kötelező és kikényszeríthető döntések – általában jogszabályokba (alkotmánytörvény, parlamenti törvények, kormány-

[5] A szervezett szuverén hatalmak rendszerét illetően elegendő utalni a totalitárius, a monopolisztikus, a hegemonisztikus szuverén-politikai-hatalmi rendszerekre egyrészről, másrészről a liberális demokráciák, a korlátozott és torzult demokráciák (például a vezérelvű demokráciák), az illiberális demokráciák, a „maskara"-demokráciák politikai-hatalmi rendszereire.

rendeletek) foglalt politikai akaratok. Totalitárius rendszerekben ezek általában a politikai „vezér" vagy vezető testületek nyilvános vagy nem nyilvános döntései.[6]

A szuverenitás tartalma, az intézményesített társadalomirányító hatalmi rendszer fő funkciói, amelyek együttesen a szuverenitás tartalmát jelentik (kifejtés nélkül, csak felsorolva azokat), a következők:

1. A legfontosabb és legelső feladat a hatalmi rendszer létrehozása, konstituálása és intézményesítése. Ennek lényege és alapja *az ország alkotmányos rendszerének létrehozása,* fenntartása, átalakítása, módosítása.

Az alkotmányos rendszer meghatározása (létrehozása, átalakítása, módosítása) a belső szuverenitás leglényegesebb megnyilvánulása, a belső szuverenitás alapvető és más szuverének által megkérdőjelezhetetlen hatalmi jogosítványa.

A szuverén először is *alkotmányozó hatalom:* az alkotmányozó hatalomnak szuverénnek kell lennie. Az alkotmányozás formáiról is az alkotmányozó hatalom dönt. (Népszavazással, parlamenti minősített többséggel, sajátos eljárásban, külső, nemzetközi normák vagy belső, például örök érvényű, megváltoztathatatlan alkotmányos rendelkezések által korlátozva.)

A modern demokratikus jogállamokban azonban már *az alkotmányozó hatalom is korlátozott,* a „többi szuverén", az ún. nemzetközi szuverének (például az Európai Unió) és a többnyire nemzetközi normákba foglalt és általánosan elfogadott demokratikus jogállami követelmények által.

2. A szuverén hatalom következő megnyilvánulása a szuverenitási feladatokkal és jogokkal rendelkező *szervezetek létrehozása, alkotmányos konstituálása,* a hatalmi rendszerek *egymáshoz való viszonyának* (önállóság, függetlenség, hatáskörök elvonhatatlansága, együttműködési kötelezettség előírása) meghatározása. Ezeket a hatalmakat és szervezeteket nevezzük *alkotmányos szuveréneknek,* mert ezek az alkotmány által létrehozott hatalmi szervezetek.

3. Az *államforma meghatározása,* megváltoztathatósága vagy megváltoztathatatlansága (például köztársaság, monarchia, elnöki rendszer, és így tovább) a szuverén hatalom egyik legfontosabb jogosítványa.

4. A társadalomirányító *kormányzati rendszer* (vezetés, felépítés, működés, miniszterek kinevezése etc.) *meghatározása,* a kormányzati végrehajtó hatalom viszonya a többi szuverén hatalmi szervezethez, a parlamenthez, az önkormányzatokhoz, a bíróságokhoz, szuverenitási tartalom.

5. Az állam külső és belső szerkezetének a meghatározása, *a szuverenitás horizontális* (más szuverénekhez való viszonya például államszövetségben) és *vertikális* (a szövetségi állam és tagállamok viszonya, föderá-

[6] Lásd például a wannseei döntést a „végső megoldásról" vagy Sztálin hírhedt, kék ceruzával aláírt – kb. tízezer életet követelő – „halálos ítéletét".

ció, nemzetközi szuverénekhez csatlakozás, kilépés etc.) meghatározása általános szuverenitási tartalom, hatalmi funkció.

6. Az állam *közigazgatási rendszere* felépítésének és működésének, területi beosztásának a meghatározása is általános állami szuverenitási tartalom.

7. A *belső jogrend és jogrendszer* meghatározása, törvények alkotása és megváltoztatása, a nemzetközi jogrendszerbe tagozódás eldöntése, a nemzetközi jogrend és a belső jogrend viszonyának rendezése (elsőbbség, dualista rendszer vagy monista jogrendszer, a nemzetközi jog és belső jogrendszer viszonya, az Európai Unió jogrendszere és a magyar jog viszonya, és így tovább) is szuverenitási jogosítvány.

8. Az állam *pénzügyi rendszerének* meghatározása, a nemzeti bank jogosítványai, a pénzügyi felügyelet, a nemzeti valuta, az állami pénzügyek ellenőrzési rendszerének a meghatározása, működtetése szuverenitási tartalom.

9. Az állami szuverenitás része a társadalmi-gazdasági újratermelési és újraelosztási folyamatok meghatározása, adók, illetékek és egyebek kivetése, a kormány gazdaságpolitikájának a meghatározása.

10. Az állam belső és külső szuverenitásának a biztosítása, *rendvédelmi és katonai szervezeti rendszer* működtetése a szuverén hatalom megnyilvánulása.

A rendkívüli állapotról (állapotokról) való döntés, a rendkívüli jogrend bevezetése és tartalmának a meghatározása különleges szuverenitási hatalom és jogosítvány, ugyanígy katonai akciók vagy háború indítása, békekötés, saját haderő leszerelése vagy fejlesztése.

11. Az állam *külpolitikai és nemzetpolitikai elveinek a meghatározása* (semlegesség kikiáltása, nemzetközi szervezetekhez, nemzetközi katonai-védelmi szervezetekhez való csatlakozás, nemzetközi feladatvállalás, regionális együttműködés, szövetségi rendszerek kialakítása) a szuverén hatalom külső, államon kívülre irányuló, más állami szuverénekhez való viszonyt meghatározó szuverenitási tartalom.

A szuverenitás tartalmát jelentő döntések meghozatala elsősorban az alkotmányozó hatalom feladata, hatalmi jogosítványa. A szuverenitási-döntési, hatalomgyakorlási tárgykörök viszonylag jól meghatározhatók, elkülöníthetők. Az alkotmányos rendszerek azonban ebből a szempontból is nagy változatosságot mutatnak.

A szuverenitási tárgykörök szabályozása az alkotmányban történik. Az alkotmányozó hatalom dönt tehát a belső szuverenitás legtöbb tárgyköréről, az alkotmányban hozza létre a szuverén hatalmi szervezeteket (az alkotmányos állami szuveréneket), határozza meg és korlátozza azok feladatait, jogköreit, hatalmi jogosítványaikat. A döntési jog az alkotmányozó hatalomé, a döntés megjelenési formája az alkotmánytörvény és az ahhoz kapcsolódó sarkalatos törvények.

Kérdés, hogy akkor az alkotmányozó hatalom minősül-e a legfőbb hatalomnak, azaz szuverénnek. *Az alkotmányozó hatalomnak kitüntetett, túlsúlyos szerepe van* az alkotmányban létrehozott többi szuverén hatalmak (államfő, országgyűlés, kormányzati-végrehajtó szervezetek, igazságszolgáltatás, alkotmányvédő szervezet/szervezetek, helyi önkormányzatok) között.

Az államot megillető szuverén hatalom „szétosztása", a hatalmi szervezetek alkotmányban történő létrehozása, egyes szuverenitási funkciót betöltő intézmények teljes körű szabályozása (ekként az államfői hatalom, a parlamentek jogosítványai), mások esetében az „osztott hatalom" lényegi elemeinek a szabályozása (alkotmánybíróság hatalma, bírói szervezeti rendszer hatalma etc.) kétségtelenül az *alkotmányozó szuverén hatalom „elvonhatatlan hatalma", jogosítványa.*

A modern demokratikus jogállamokban az alkotmányozó hatalom sem korlátlan, demokratikus jogállamokban ugyanis – szemben a totális államokkal – nem létezhet korlátlan – abszolút – hatalom.

A korlátok elég sokrétűek. *Az alkotmányozó szuverén hatalmát* (csak felsorolásszerűen, kifejtés nélkül) *korlátozzák:*

– az adott ország demokratikus politikai és alkotmányos kultúrája, tradíciói, az alkotmányos rend történeti intézményei (vö. Anglia);
– a nemzetközi emberi jogi és egyéb tárgykörben létrejött egyezmények, amelyeket az adott ország elfogadott;
– a kötelező nemzetközi bíráskodás és azok döntései;[7]
– a már működő és bevált alkotmányos intézmények (kivéve a rendszerváltoztató és a „forradalmi alkotmányozásokat");
– a szuverén hatalom szétosztásának, a hatalom megosztásának demokratikus követelménye;
– a jogállam működőképességének megőrzése és fenntartása;
– a demokratikus-jogállami legitimáció követelménye, vagyis az alkotmány megváltoztatására vagy éppen változatlanul hagyására irányuló *felhatalmazás, kötelezés és elfogadás* demokratikus igénye;
– a politikai (választói) közösség joga az alkotmány egészéről vagy főbb elemeiről való döntés (népszavazás) kötelessége;
– az alkotmányozás, az alkotmánymódosítási eljárás alkotmánybíróság általi ellenőrzése.

[7] Erről lásd: Lamm Vanda: A kötelező nemzetközi bíráskodás kilenc évtizede, in: *Jog. Állam. Politika,* 2014/1. szám, 3–28. o. (A szerző akadémiai székfoglaló előadása.)

A SZUVERÉN ÁLLAMHATALOM BELSŐ ÉS KÜLSŐ KÖRNYEZETE

A szuverén állami hatalmi rendszer túlsúlyos eleme kétségtelenül az alkotmányozó hatalom, amely létrehozza a szuverenitás belső környezetét, a szuverenitási részjogosítványokkal rendelkező állami hatalmi szervezetek rendszerét, az állami szuveréneket, amelyek saját hatalommal rendelkező alrendszerei az állam egészének, a szuverén államnak.

Az államilag szervezett és jogilag szabályozott szuverenitás *belső környezete,* rendszere látja el a társadalom politikai-hatalmi rendszerének a legfontosabb funkcióját, a társadalom irányítását, a legitim erőszak kényszerítő hatalmával és annak eszközével, a jogrendszerrel.

Az államhoz kapcsolódó szuveréneket érdemes megkülönböztető nevekkel ellátni, erre tekintettel megkülönböztetem tehát:

a) egyrészt a *szuverén államot* mint egészet, mint a közhatalmi rendszer egészét jelentő szervezett hatalmat;

b) másrészt az *alkotmányozó szuverén hatalmat,* amely létrehozza és alkotmánytörvényben szabályozza az állami szuverén egészét és annak összetevőit, alrendszereit;

c) harmadrészt az *állami szuveréneket,* amelyeket az alkotmányozó szuverén hatalom hozott létre, ezért nevezhetjük ezeket *alkotmányos állami szuveréneknek* is;

d) negyedrészt a *szuverén államok által létrehozott nemzetközi szuverének* (kényszerítő jogosítványokkal rendelkező nemzetközi szervezetek), amelyek lehetnek katonai (például NATO), nem katonai, a tagok által átruházott és felhatalmazást adó gazdasági, politikai szuverének (ilyen az Európai Unió). A nemzetközi szuverének hozzák létre a nemzetközi jogrendet. A nemzetközi jogrend azáltal válik kötelezővé, hogy a szuverén államok azt elfogadják, elismerik, magukra nézve kötelezőnek tekintik, vagy közösen alkotják meg (például az ENSZ Alapokmánya).[8]

[8] A szuverének által kötött nemzetközi szerződés egyik legrégebbi ismert formája az a szerződés, amely II. Ramszesz egyiptomi fáraó és III. Hattuszilisz között kb. Kr . e. 1259-ben köttetett meg. A „nagykirály" és a „fáraó" mint szuverének kötötték meg a „paritásos szerződést", amely egyenlő felek között jött létre az „örök béke és a testvériség megteremtése és megőrzése érdekében". A két uralkodó az örök béke és testvériség megőrzése érdekében *megnemtámadási kötelezettséget* vállalt, kategorikusan és kölcsönösen megtiltva a feleknek, hogy egymás területére betörjenek, és onnan bármit elragadjanak. Kölcsönösen vállalták továbbá, hogy külső és belső ellenséggel szemben egymásnak segítséget nyújtanak, amennyiben a másik fél azt kéri. *A kölcsönös segítségnyújtás vállalása* kiterjedt a belső ellenséggel szembeni támogatásra is, a *belső szuverenitás sérelme esetén.* Végül a felek vállalták, hogy kiadják a másik állam területéről hozzájuk szökött nemeseket, nagy embereket és közembereket egyaránt. Szökött személyeket nem fogadhattak szolgálatukba, és letelepedésüket sem engedélyezhették.

A nemzeti vagy állami szuverének külső és belső rendszere – hatalmi rendszere és jogrendje – szétválaszthatatlanul összekapcsolódik, egymás számára korlátokat hoznak létre. Az állami szuverének nemzetközi rendszerének részei a történelem során kialakult állami szuverének, mégpedig a demokratikus, a poliarchikus, a polikratikus és a monokratikus (totalitárius) és az illiberális szuverének egyaránt.

A szuverenitás két fő szerveződési, hatalmi típusa sajátos viszonyba került és kerülhet egymással. Példa rá a két totalitárius (monokratikus) szuverén, a hitleri Németország és a sztálini Szovjetunió megegyezése 1939 augusztusában, illetve a lengyel szuverénnek ezek által történő együttes megtámadása, majd annak eltüntetése (szerencsére csak átmenetileg) Európa szuverén államai közül. A két totalitárius szuverén 1941-ben már egymás ellen harcolt, majd Európa demokratikus szuverénjei és az Egyesült Államok katonai szövetséget kötöttek a totalitárius, monokratikus Német Birodalom megszállására a totalitárius szovjet hatalommal.

A szuverenitás fogalmának használhatósága, magyarázó szerepe egyébként legtöbbször *szuverenitási konfliktusok* esetén kerül előtérbe elsősorban.

A szuverenitás-szkeptikusok azonban – akik egyébként a szuverenitás kifejezést, a szót, a fogalmat használhatatlannak, kiüresedettnek, zavarónak, magyarázóerejét elveszítettnek, sőt károsnak tartják – a *szuverenitás-konfliktusok* – amelyek lehetnek nemzetköziek vagy belső hatalmi konfliktusok – leírása, megmagyarázása és a konfliktusok rendezése során kénytelenek a szuverenitás fogalmát használni.

Ez persze nem jelenti azt, hogy a szuverenitás fogalmát ne kellene egyértelműen meghatározni, definiálni, megmagyarázni, ha valaki arra vállalkozik, hogy a hatalmi viszonyok és konfliktusok leírása során használni kívánja a szuverenitás fogalmát.

Az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy mindaz, amiről eddig szó volt, leírható, elmondható lenne a szuverenitás fogalma és annak itt adott magyarázata nélkül is. A politikai hatalom – a szuverenitás lényege – minden további nélkül elemezhető a szuverenitás szó, kifejezés használata nélkül is. Egy dolog nem tehető meg: a szuverenitás tradicionális fogalmát változatlanul alkalmazni a modern állami hatalmi rendszerek leírására.

Lásd: Sulyok Gábor: II. Ramszesz és III. Hottuszilisz szerződése az örök békéről és testvériségről, in: *Jog. Állam. Politika,* 2014/2. szám, 3–21. o.

SZUVERENITÁSI SZINTEK ÉS DIMENZIÓK

A modern szuverenitás előzőekben leírt fogalmát, tartalmát és fajtáit figyelembe véve megkísérelhető a szuverének működési szintjének és dimenzióiknak, alrendszereiknek a felvázolása.

A szuverenitással, vagyis szervezett és független társadalomirányító hatalommal rendelkező szuverének négy fő dimenzióban – és azokon belül alrendszerekben – működnek és kapcsolódnak egymáshoz vertikális vagy horizontális viszonyokban. Ezek a fő rendszerek a következők.

I. A nemzetközi politikai rendszerben

1. a szuverén államok, és
2. a szuverén államok által létrehozott „nemzetközi szuverének".

A nemzetközi politikai rendszer két alrendszerének alkotói (a „szuverén államok" és a „nemzetközi szuverének") viszonyának a szerveződése – a szuverenitás relációi – egyrészt vertikális, másrészt horizontális.

Az „állami szuverének" viszonyára az egyenlőség elve, a szuverén államok horizontális kapcsolata a jellemző. A szuverén államok szuverenitási-hatalmi viszonyát

– a függetlenség,
– az önrendelkezés,
– az egyenlőség
– és a be nem avatkozás elve, illetve a beavatkozás tilalma

határozza meg. Ezeket az elveket az államok nemzetközi egyezmények, szerződések, alapszabályok keretében, a nemzetközi jog legalapvetőbb szervező elveiként fogadják el.

„Nemzetközi szuverénnek" azokat a nemzetközi politikai szervezeteket nevezzük, amelyek bizonyos fokú szuverenitással rendelkeznek a szuverén államok által elfogadott egyezmények alapján. A nemzetközi szuverének „átruházott" hatalommal vagy „felruházott" hatalommal rendelkeznek, amelynek a tartalmát az állami szuverének határozzák meg.

Az államok által létrehozott nemzetközi szuverének – ráruházott hatáskörükben – önállóak, függetlenek, és döntést kikényszerítő hatalommal, akár a legális erőszak alkalmazásának a hatalmával is rendelkeznek, vagy ajánlásokat tehetnek erre megfelelő szervezeteknek. Természetesen nem minden nemzetközi szervezet szuverén, csak azok, amelyekre kifejezetten hatalmat: bírói, kényszerítő hatalmat, a szervezetből kizárás lehetőségét, katonai szankció alkalmazását ruházzák rá a szuverén államok. Működésük alapelvei:

– az önkéntes tagság, döntés a belépésről,
– a nemzetközi szuverénből való kilépés szabadsága,
– a nemzetközi szuverénre ráruházott hatalom elismerése,
– döntései kikényszerítő voltának az elfogadása és végrehajtása.

Az államok által létrehozott „nemzetközi szuverének" többnyire politikai, bírósági vagy katonai szervezetek. Az államok által létrehozott szervezetek például: az ENSZ, az Európai Unió, a NATO, az ENSZ Nemzetközi Bírósága, az Európai Unió Bírósága, a Strasbourgi Emberi Jogok Bírósága, és így tovább.

II. A szövetségi államok és a tagállami szuverének viszonya és együttműködési dimenziója

A szövetségi állam maga is szuverén, mint ahogyan a tagállamok is. A két szuverenitási dimenzió, a szuverének vertikális hatalmi viszonya és a tagállamok horizontális szuverenitási viszonya a szövetségi és a tagállami alkotmányokban szabályozott hatalmi (szuverenitási) viszony. Rendkívül sokféle tartalommal és belső szuverenitási rendszerek formájában működnek a szövetségi és a tagállami szuverének. (Ilyennek minősül Svájc kantonjainak szövetsége, az NSZK vagy Ausztria tagállamainak szövetsége, az USA tagállamainak szövetségi rendszere stb.).

III. Az államok belső szuverenitási dimenziója és hatalmi rendszerének összetevői, szuverénjei

1. az alkotmányozó hatalom, *az alkotmányozó szuverén* és annak hatalma (szuverenitása);
2. az alkotmányt végrehajtó *törvényhozó szuverén,* a törvényhozó szuverenitása, amelynek alapján végrehajtja, sarkalatos jelentőségű törvényekben részletesen szabályozza az alkotmányozó hatalom által konstituált állami szuveréneket, és megalkotja az *állami jogrendet;*
3. az alkotmányban konstituált és a törvényekben szabályozott, egyéb „alkotmányos állami szuverének", az „osztott szuverenitás" címzettjei, alanyai:
   – a törvényhozó hatalom és szuverén,
   – a kormányzati végrehajtó és szuverén hatalom,
   – az igazságszolgáltató szervezetek rendszerei (legfelső bíróság/bíróságok, a bírói szervezeti rendszer, az ügyészség, ha önálló hatalmi szervezetként működik), amelyeket az alkotmányozó hatalom hatalma és szuverenitása hoz létre,
   – az államfői hatalom és szuverén,
   – az alkotmányt, az alkotmányos jogokat védő szuverének (alkotmánybíróság, ombudsman – alapjogi biztos, egyéb szervek),
   – a területi önkormányzatok egészének és egyes elemeinek a szuverenitása.

Az államok belső szuverenitási rendszerében, az alkotmányban létrehozott állami szuverének viszonyát meghatározó elvek:

– a függetlenség, a hatalmak elválasztásának elve,
– az önrendelkezés vagy autonómia,
– a hatalomkoncentráció tilalma,

– a hatáskörelvonás, a beavatkozás tilalma (a hatalmi autonómia, szuverenitás elismerése),
– az elválasztott hatalmak egymást korlátozó elve (fékek és ellensúlyok rendszere),
– az elválasztott hatalmak együttműködési kötelezettsége.

IV. A politikai közösségek szuverenitás-dimenziója és alanyai

A politikai szuverenitás túlmutat az állami szervezetek szuverenitásán. A politikai (államon túlmutató) szuverenitás két fő formáját és alanyát különböztethetjük meg:

1. Az első politikai-közösségi szuverenitás a nemzetek és a nemzetiségek szuverenitása.
   A nemzet-elvű (nemzeti közösséghez kötődő) szuverenitás fajtái:
   a) Az *államnemzeti* szuverenitás, amely egyetlen nemzetet ismer el államalkotó politikai és hatalmi tényezőnek. (Lásd: „Románia egységes államnemzet.")
   b) A *több nemzeti közösség által alkotott államszervezet.* (Lásd Belgium, amely a flamand, a vallon és a német nemzeti közösségek állama.)
   c) A *nemzetiségeknek* különleges státuszt biztosító államalakulatok. (Lásd Nagy-Britannia és a brit parlament, a skót nemzet és Skócia parlamentje, a walesi nemzet és Wales nemzeti parlamentje vagy a katalán nemzet autonómiája és Katalónia kiemelt jogosítványai a spanyol államon belül.)
2. A *népszuverenitás,* vagyis a politikai közösség, a választópolgárok szuverenitása hatalmi szerepe és jogosítványai két fő, jogilag szabályozott és az államhatalmi szervek (alkotmányozó, törvényhozó, területi önkormányzatok) tevékenységét meghatározó eszközön és eljáráson keresztül érvényesül, nevezetesen:
   a) a központi és a helyhatósági választásokon
   b) és az országos és a helyi népszavazásokon.

A népszuverenitás kollektív akaratérvényesítés, a demokrácia többségi elve alapján. A képviseleti demokrácia mellett érvényesülő, különösen erős politikai hatalomgyakorlás a népszavazás, különösen, ha az kötelező erejű.

A demokratikus választások a szuverén állam demokratikus legitimációjának az alapját, forrását jelentik. A választások során létrehozott állami szuverén (az alkotmányozó, a törvényhozó és a helyi önkormányzatok) – a választási szabályok betartása esetén – legálisnak és legitimnek minősül. Ez a *demokratikus legitimáció az alapja* a választásokkal létrehozott szuverének (testületek, konkrét személyek, képviselők) hatalmi jogosítványainak, akik maguk is megválasztanak vagy kineveznek további hatalmi szereplőket (minisztereket, kormányfőt, szuverén hatalmak vezetőit és tagjait). A demokratikus legitimáció nyomán más legitimációs elvek alapján (hozzáértés, felkészültség, szakmai tudás, megbízhatóság, alkalmasság) is hozhatnak létre testületeket a demokratikus szuverének.

(A Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek, az alkotmánybíróknak a megválasztása, kinevezése szakmai életút, hozzáértés, szakmai kiválóság alapján történik.)

A demokratikus legitimáción alapuló hatáskörök gyakorlása legitimálja a szétválasztott állami szuverének legitimációját, hatalmuk kötelező erejét és kétségbevonhatatlanságát.

*

A tanulmányban használt szuverenitási fogalmak jegyzéke

A tanulmányban használt szuverenitás általános fogalma és lényege: *független szervezett politikai közhatalom.*

A) *Az állami szuverenitás* alanyai alapján megkülönböztetjük:
- *a)* a *szuverén állam* fogalmát, amely a társadalomirányítás független, szervezett politikai közhatalma, és magában foglalja
- *b)* az *alkotmányozó szuverént,* valamint
- *c)* és az alkotmányozó szuverén által létrehozott *állami „alkotmányos (az alaptörvény által konstituált) szuveréneket”,* amelyek hatalma konkrét funkciókhoz kötött és korlátozott.

B) A *politikai-közösségi szuverenitás,* amelynek alanyai:
- *a)* a nemzetek és
- *b)* a nemzetiségek, amelyek független politikai közhatalommal rendelkeznek,
- *c)* az állampolgárok és azokon belül a választójoggal rendelkező polgárok, akik a népszuverenitás alanyai, s ilyenként a választásokon és a népszavazáskor független politikai közhatalommal rendelkeznek, s akaratukat döntés formájában kinyilváníthatják.

C) A *nemzetközi szuverének* az államok által létrehozott:
- *a)* nemzetközi politikai szervezetek, amelyek a szuverén államok által átruházott hatalommal rendelkeznek,
- *b)* a nemzetközi bírói szervezetek,
- *c)* a nemzetközi katonai szervezetek, amelyek független, szervezett politikai közhatalommal rendelkeznek,
- *d)* a nemzetközi gazdasági szervezetek.

Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról?

Egy metaelmélet kiindulópontjai

Blutman László

> „Egyes esetekben nem pusztán azt mondjuk, amit nem tudunk; valójában nem tudjuk, hogy mit mondunk."
>
> *Peter F. Strawson*[1]

Áttekintve jó néhányat a szuverenitással foglalkozó munkákból, az látható, hogy azok a szuverenitás szón a legváltozatosabb jelenségeket értik. Ritka az, amikor két szuverenitás-felfogás jelentős mértékben, ellentmondásmentesen egybeesik egymással. Voltaképpen azt sem tudjuk biztosan, hogy a szuverenitás szóval hány elkülöníthető fogalmat jelölünk, azaz hány jelentése van (ennek megfelelően beszélünk szuverén államról, szuverén népről, szuverén személyiségről, és így tovább). Mivel nem egy jelentéssel számolhatunk, könnyen tévútra tévedhet vagy semmitmondásba keveredik az, aki általában véve beszél szuverenitásról.

Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogy miképpen beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról, azaz a szuverenitás szó használatának milyen alkalmazási feltételei lehetnek.[2] A következőkben ezt vizsgálom.[3]

[1] Strawson, Peter F.: *Az érzékelés és a jelentés határai*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 15. o.

[2] A *szuverenitás* szó használatán természetesen e szó más alakjainak használatát is értem. Az értelmes használat kérdéséhez lásd Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról, in: Gombár Csaba et al. (szerk): *A szuverenitás káprázata*. Korridor, Budapest, 1996, 227–261. o.

[3] A következőkben a szuverenitás vizsgálatánál a politika és a jog területére koncentrálok, és itt is elsősorban (bár nem kizárólag) az állami szuverenitás lebeg a szemem előtt. Ez nem jelenti azt, hogy a következtetéseim ne lennének alkalmazhatók – legalább részben – a szuverenitás fogalmát alkalmazó egyéb területeken.

SZUVERENITÁS: AZ ÉRTELEMADÁS FELTÉTELEI A KOMMUNIKÁCIÓBAN

A szuverenitás szó használata – három alaphelyzet

Alapkérdés az, hogy a szuverenitás szó használatakor miképpen közvetítjük, hogy mit értünk rajta. Három alaphelyzetet különböztetek meg.

(1) Kommunikációs töltelék. Létezhet olyan helyzet, amikor a szuverenitás szó használója egyszerűen semmit nem ért a szón. A nyelvészet, nyelvfilozófia ismeri azt a jelenséget, amikor a kommunikációban egy-egy szónak nincs észrevehető vagy azonosítható funkciója. Egy gondolat nyelvi kifejezésformájának része ugyan, de nem része a gondolatnak. A nyelvi kifejezésforma más szavai hívják fel a szót laza asszociációk útján.

Van, aki az ilyen szóhasználatot *„locsogásnak"* nevezi („gabbling", Gilbert Ryle), vagy kissé elegánsabban és tiszteletteljesebben „szemantikai anémiáról" beszél (Max Black). Például ilyen funkciótlan a „szuverén" jelző, amikor „államok szuverén egyenlőségéről" olvasunk, mely kifejezés egyszerűen kiváltható az „államok egyenlősége" vagy „szuverén államok egyenlősége" kifejezéssel. Ekkor a szó használatát aligha tekinthetjük „értelmesnek".

(2) Érzékeltetés. Talán a legtipikusabb eset, amikor nem értünk ugyan semmit egy szón, de annak használatával mégis *érzékeltetni kívánunk valamit*.[4] A szó fogalmilag teljesen meghatározatlan marad, nem tudni, hogy a használó mit ért rajta, de valamilyen meghatározatlan, alaktalan alapideát közvetít. A szuverenitás terminus esetében ilyen közvetített alapidea lehet a *hatalom* vagy az *önállóság* vagy a *függetlenség,* és így tovább. A „szuverén állam" kifejezésben a „szuverén" jelző legtöbbször az ilyen érzékeltetést szolgálja.

A közbeszédben az érzékeltetés teljesen elfogadható funkciónak tűnik, különösen, ha a szó használatának összefüggéseiből kiderül az alapidea. Azonban a szuverenitásról szóló tudományos beszédben az érzékeltetés legtöbbször elégtelen.

(3) Fogalomhasználat. A harmadik alaphelyzet, amikor a szuverenitás szón a használó valamit, valamilyen pontossággal meghatározható jelenséget vagy entitást ért vagy kíván érteni. Ekkor a szó használata a szuverenitásnak egy elvileg körülírható fogalmát takarja. A probléma abból adódhat, hogy a használó és az olvasók a szuverenitás szón nem biztos, hogy ugyanazt értik. Az értelmes kommunikáció ekkor vagy azt feltételezi, hogy nagyjából eleve azonosan fogják fel a szó értelmét, vagy

[4] Umberto Eco ezt „sugallatnak" nevezi. Lásd Eco, Umberto: *Nyitott mű*. Európa Kiadó, Budapest, 1998, 90. o.

azt, hogy az olvasók világosan lássák, a szó használója mit ért szuverenitáson (és ezáltal tudjanak viszonyulni a használó felfogásához). A következőkben ezt a két kritériumot érdemes megvizsgálni.

Van elvi esély rá, hogy a szuverenitáson ugyanazt értsük?

A szuverenitás fogalma absztrakt, konstruált fogalom. Az ilyen fogalmak megragadása különösen nehéz. Nincs ugyanis közös képzet, szimbólum, mely köré a fogalom szerveződhetne. Az ilyen absztrakt, konstruált fogalmak csak nyelvi eszközökkel, *leírás útján ragadhatók meg* (a középkori skolasztikusok elnevezésével: az ilyen fogalom *terminus secundae intentionis*). Kell tehát valamilyen leírás, mellyel a fogalom tartalma közvetíthető. Ez legtöbbször egy klasszikus definíció, ahol a leírás a szükséges és elégséges tulajdonságokkal történik, megjelölvén egyben a közvetlen, felettes fogalmat *(genus proximum).* A szuverenitás esetében egy ilyen meghatározás lehetetlennek tűnik, még azzal a szűkítéssel is, hogy a szuverenitás hordozójának az államot tekintjük. Ennek alátámasztására két adalékkal szolgálok.

Szabó József szegedi jogtanár 1937-ben 400 oldalon foglalta össze és elemezte az akkor létező szuverenitás-elméleteket.[5] Csak arra szorítkozhatott, hogy felvázolja, milyen óriási különbségek vannak az egyes szuverenitás-felfogások között, és egyben kifejtse azt, ő maga melyiket tartja a leghelyesebbnek. Az elmúlt 70 évben a szuverenitásra vonatkozó nézetek cseppet sem egyszerűsödtek.

Az alábbi felsorolás azokat az alapvető különbségeket hozza elő, amelyek a szuverenitás közvetlen, felettes fogalmának meghatározásában mutatkoznak. Ez arra mutat rá, hogy a szuverenitásról kifejezetten író jogtudósok már a szuverenitás jellegét is különbözőképpen fogják fel. Ezek alapján a szuverenitás (jellege szerint):

a) jogalkotó hatalom (Somló Bódog),[6]

b) eljárási képződmény (Horváth Barna),[7]

c) jogi tény/jogi helyzet (Szabó József),[8]

d) „tévedhetetlenségi csúcsfikció", a jogerő alakzata (Bibó István),[9]

[5] Szabó József: A szuverénitás. Szuverénitáselméletek, in: *Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hungariae Francisci-Iosephinae, Sectio: Iuridico-Politica,* Tom. XI/I–II. Szeged, 1937, 1–424. o.

[6] Somló Bódog: *Jogbölcsészet.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995, 24. o.

[7] Horváth Barna: *Jogszociológia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 327. o.

[8] Szabó: *i. m.* (1937) 405. o. Szabó szuverenitás-felfogásairól bővebben lásd Takács Péter: Szabó József „első" szuverenitás-elméletéről. Valamint arról, hogy a „második" miért lett olyan, amilyen, in: *Jog. Állam. Politika,* 2013/4. szám, 89–101. o.

[9] Bibó István: Jogerő, jogi tévedhetetlenség, szuverenitás, in: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *Megtalálni a szabadság rendjét*. Új Mandátum, Budapest, 2001, 332. o.

e) jogilag szervezett főhatalom (Moór Gyula),[10]
f) tényleges szabadság az állami akarat érvényesítésére (Buza László),[11]
g) alanyi jogként elismert képesség (Nagy Károly),[12]
h) egységes és oszthatatlan főhatalom (Paczolay Péter).[13]

Ez az áttekintés igen korlátozott: csak szegedi jogtanárok (vagy életük egy szakaszában Szegeden oktató jogtanárok) felfogását tükrözik. Ráadásul az első öt tudós többé-kevésbé egyazon iskolába tartozónak tekinthető *(szegedi jogbölcseleti iskola)*.[14] Már a magyar jogirodalomban is ezektől gyökeresen eltérő felfogások is léteznek (például Concha Győzőé),[15] nem szólva a külföldi, kontinentális vagy angolszász elméletekről. Nem túl bátor az a következtetés, miszerint semmi esély nincs arra, hogy a szuverenitás szón – akár szűkebben az államhoz kapcsolódó szuverenitáson is – eleve ugyanazt értsük.

A szuverenitás fogalmának (fogalmainak) világossá tétele

Már a magyar szakirodalomban is teljes a fogalmi zűrzavar a szuverenitás mibenlétét illetően. Egyszerűen nem lehet tudni, hogy a szuverenitás szóval mire utalunk. Így a szuverenitás fogalmát nem lehet eleve ismertnek feltételezni. Ezzel az értelmes tudományos kommunikációnak egy másik ismérve kerül előtérbe. A használónak világossá kell tennie azt, hogy a szuverenitás fogalmát milyen értelemben használja. Mivel ez csak leírással megragadható fogalom, a használónak kell nyújtania egy leírást arról, hogy a szuverenitás szónak milyen alkalmazási feltételei vannak. Ez ugyan kézenfekvő, azonban kérdés, hogy ezt miképpen teheti meg.

Célszerű legalább négy módját megkülönböztetni annak, ahogy a leírás megtehető: (i) szükséges és elégséges feltételekkel (klasszikus definiálás); (ii) csak szükséges, illetve vagylagos elégséges feltételekkel; (iii) leírás jellemző, általános tulajdonságokkal; (iv) a szövegösszefüggésekből kiderülnek a szuverenitás azon általános tulajdonságai, melyeket a szuverenitás szó használója a fogalom tekintetében jellemzőnek tart (leírás a kontextus által).

[10] Moór Gyula: *Jogfilozófia.* Püski Kiadó, Budapest, 1994, 186., 199. o.
[11] Buza László: A nemzetközi jogi normák kialakulásának útja, in: *Acta Juridica et Politica,* X/1. Szeged, 1963, 26. o.
[12] Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest,1999, 68. o.
[13] Paczolay Péter: Alapjogok és az EU. Fórum, in: *Fundamentum,* 2003/2. szám, 63. o.
[14] Lásd Varga Csaba (szerk.): *Die Schule von Szeged: rechtsphilosophische Aufsätze von István Bibó, József Szabó und Tibor Vas*. Szent István Kiadó, Budapest, 2006.
[15] Concha Győző: *Politika I.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1907, 255. o.

Mindez különösen azért is fontos, mert a szuverenitás bizonyosan többértelmű szó, mögötte több fogalom áll. De nem igazán tudható határozottan, hogy mennyi. Az előző pontban adott felsorolás felfogható úgy, hogy az idézett jogtanárok a szuverenitás egy-egy fogalmát ragadták meg. Felfogható azonban úgy is, hogy a szuverenitás (egyetlen) fogalmának egy-egy jellemző tulajdonságát helyezték előtérbe. Bárhogy legyen is, a lényeg a leírás: akkor válhat értelmessé a tudományos kommunikáció, ha az olvasó számára feltárható a szuverenitás szó használt fogalma. A konzisztens, ellentmondásmentes leírás azért fontos, mert enélkül úgy tehetünk kijelentéseket egy entitásról (a szuverenitásról), hogy nem tettük világossá, mi is az. A leírás híján nem lehet a kijelentések igazságtartalmát ellenőrizni. A kijelentés, hogy „a szuverenitás oszthatatlan", attól függően igaz, hogy mit értünk szuverenitáson. Kell egy *nyelvi keret,* melyben a szavak, kifejezések értelmet, a megállapítások igazságértéket kapnak.

A fentiekből az is következik, hogy a szuverenitás szó használatának különböző formái nem egyformán követelhetik meg a megfelelő leírást. Ezért érdemes a szuverenitás szó használatának a következő négy alapvető formáját elkülöníteni:

a) *állításokat teszünk* a szuverenitásról (például „a szuverenitás oszthatatlan");
b) más módon, a szuverenitás *bizonyos tulajdonságaira utalunk* (például birtokos szerkezetben: „az állam fogalma feltételezi a szuverenitás oszthatatlanságát");
c) más módon, a szuverenitás *bizonyos kapcsolataira utalunk* (például „a szuverenitást és az önfenntartáshoz való jogot azonosnak tekintem");
d) a *szuverenitást állítjuk valamiről,* vagy a szuverenitás lesz valamilyen más entitás tulajdonsága (például „szuverén állam" kifejezés).

A megfelelő leírásokat elsősorban az első három használati mód követeli meg. A negyedik eset jobban eltűri, hogy meghatározatlan szuverenitásfogalommal tegyünk megállapításokat.

Mire utal a szuverenitás szó?

Az alapvető nehézség azonban abban áll, hogy igazán nem tudjuk, mire utal a szuverenitás terminus. A terminus leírással megragadható fogalma nyújthatna iránymutatást abban, hogy mit jelöl a szó. A megadott leírás sem sokat segíthet akkor, ha az további absztrakt, tartalmában vitatott fogalmakat jelölő szavakból áll (például hatalom, uralom). Így egy megfelelőnek tűnő leírás (meghatározás) sem lesz mindig alkalmas arra, hogy általa ki tudjuk szűrni, meg tudjuk jelölni azokat a jelensé-

geket, melyek a társadalmi gyakorlatban a szuverenitásra utalnak. Az ilyen absztrakt fogalmaknál egy leírás sem adhatja meg megfelelően a szó alkalmazási feltételeit. Ez a nehézség nehezen értelmezhető kijelentésekhez vezethet.

Vegyük az előbbi kijelentést: „A szuverenitás oszthatatlan." Mi lesz annak az entitásnak a jellege, ami oszthatatlan? Alapvetően egy ilyen kijelentésben a „szuverenitás" háromtípusú entitást jelölhet: (i) a „szuverenitás" szót (nyelvi entitás); (ii) a szuverenitás fogalmát (mentális vagy interszubjektív entitás); (iii) a társadalmi jelenségek egy csoportját (tényeket, tényállásokat, eseményeket). Nem nehéz belátni, hogy az oszthatatlanság mint tulajdonság állítása nehezen értelmezhető ezen az absztrakciós szinten. Az oszthatatlanság nyilvánvalóan nem a „szuverenitás" szóra vonatkozik. A szuverenitás mint fogalom nyilvánvalóan nem olyan értelemben osztható vagy oszthatatlan, mint amire a kijelentés utal, és ezzel nem tudunk meg többet magáról a szuverenitásról. Így a társadalmi gyakorlatban megnyilvánuló jelenségekre utal az oszthatatlanság tulajdonsága, azonban nehéz belátni, milyen értelemben állítható a jelenségek egy csoportjáról, hogy oszthatatlanok lennének.

Felfoghatjuk az oszthatatlanságot pusztán *metaforának*. Ebben az esetben a kijelentés még nagyobb homályt okozhat, hiszen egy metaforával írjuk le azt a tulajdonságot, amit egy nem igazán meghatározott entitásról állítunk. A másik lehetőség, ha a szuverenitást absztrakt tárgynak *(absztrakt entitásnak)* fogjuk fel, ami sodor bennünket a platonizmus felé. A tudományos beszéd és a közbeszéd a szuverenitást valóban egy egységes, absztrakt tárgy formájában jeleníti meg, amelyet valami (az alany) birtokol, és amelynek oszthatóságáról vagy oszthatatlanságáról lehet értekezni.

Ez az absztrakciós szint természetesen aligha visz közelebb a tisztánlátáshoz. Sejtésem, hogy a „szuverenitás" és az „oszthatatlan" szavakat aligha értelmes ebben a formában összekapcsolni. A megoldás csak abban áll, hogy a szuverenitással jelölt konkrét társadalmi jelenségeket kell vizsgálni (beleértve az alany kérdését is), és tenni azokról kijelentéseket. Azon a szinten lehet aztán vizsgálni, hogy mi és milyen értelemben oszthatatlan.

A szuverenitás szó performatív használata

Már legalább John L. Austin óta tudjuk, hogy a nyelv nemcsak leírásra használható *(konstatívum)*, hanem más funkciói is lehetnek. Egy szóval vagy kijelentéssel nem csak a valóság valamely részét jelölhetjük vagy írhatjuk le. A szuverenitás szó sem csak arra való, hogy leírjuk például az állam működésének valamilyen vonatkozását. A szuverenitás szóval a leírás mellett mást is tehetünk: e szó használatának is lehet *performatív*

funkciója. A szó használatával valaki cselekszik, és nem a valóságról szóló ismereteinket kívánja bővíteni *(performatívum)*.[16]

Például 2010. novemberben az uniós költségvetésről folytatott magyar–brit tárgyalásokon a felek osztották azt a véleményt, miszerint „a nyugdíjreform minden ország szuverén döntése".[17] A szuverenitásra utalással a felek nem a szuverenitás fogalmának tisztázásához kívántak hozzájárulni. A megnyilatkozással és benne a szuverenitás szó használatával a felek cselekedtek: közösen elzárkóztak az elől, hogy az Európai Unió a nevezett területen fellépjen a tagállamok irányában, vagyis közvetve felhívták az Uniót: ne kívánja e körben befolyásolni a tagállami döntéseket *(direktívum)*.[18]

Az figyelhető meg, hogy a szuverenitásra hivatkozással az államok valamire igényt fogalmaznak meg (legtöbbször önálló, független döntésre és eljárásra), vagy éppen mások vélt vagy valós igényét elhárítják (legtöbbször a beavatkozásra), vagy mások vélt vagy valós igényét elismerik harmadik felekkel szemben.[19] Óraniai Vilmos a németalföldi tartományok szuverenitására hivatkozva kezdett el pénzt veretni, nem sokkal Jean Bodin nevezetes munkájának megjelenése után.[20] Talán ez az első eset, amikor egy uralkodó a szuverenitás szót performatív értelemben használta.

Természetesen a performatív funkcióban is kell a szónak valamilyen meghatározatlan jelentést közvetítenie. Bármilyen szó nem használható egy adott cselekvés céljára. *A szuverenitás szó ilyenkor is érzékeltet (sugall) valamilyen alapjelentést*, amire az előzőekben is utaltam. Azt, hogy mit érzékeltet, a szövegösszefüggésből derül ki (önálló döntés, függetlenség, és így tovább). A magyar honvédelmi miniszter 2011-ben a következő módon utasította el azt a feltételezést, hogy Magyarország részt venne egy katonai beavatkozásban a líbiai polgárháború eseményei kapcsán: „A nemzetközi jog szabályait tiszteletben kell tartani – fűzte hozzá, már-

[16] Austin, John L.: *Tetten ért szavak*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990. Megjegyzendő, hogy a *konstatívum/performatívum* megkülönböztetés hamar tévesnek bizonyult, mert a konstatívum egyben performatívum is. Azonban ezt használom, mert ez a kifejezés a megnyilatkozásokra mint cselekvésekre általában utal (beszédaktusok). Így elkerülöm, hogy a beszédaktusok osztályozásainak bonyolult rendszereibe részletesebben belemenjek.

[17] MTI-hírek: Az európai uniós költségvetésről tárgyalt Győri Enikő Londonban. 2010. november 24. 18:34; forrás: http://eu.mti.hu.

[18] Az itt használt *direktívum* és *kommisszívum* megnevezések John Searle osztályozási rendszerén alapulnak, lásd Searle, John: *Expression and Meaning*. Cambridge University Press, Cambridge, 1979, 1–29. o.

[19] Ezért van, aki például a szuverenitást és a be nem avatkozás tilalmát lényegében azonosnak tekinti a nemzetközi kapcsolatok perspektívájában, Buza: *i. m.* (1963) 26. o.

[20] Dénes Iván Zoltán (szerk.): *A jogfilozófiától a politikáig. Bibó István munkái.* 10. Argumentum, Budapest, 2012, 386. o.

pedig, mint mondta, Líbia szuverén állam."[21] Természetesen itt sem azon tény megállapítása volt a fontos, hogy az adott állam szuverén (leíró, konstatív funkció), hanem a kijelentés egy igény (feltételezés) visszautasításának volt a nyelvi formája (performatív funkció – *kommisszívum*).

Ugyanakkor „a nemzetközi jog szabályait tiszteletben kell tartani", és a „Líbia szuverén állam" kijelentések akár egy tudományos dolgozatban is szerepelhetnének valamilyen érvelési láncolat részeként. Ekkor azonban a leíró funkció dominálna: a szerző a valóság összefüggéseinek leírására, feltárására törekedne. A tudományos kijelentésnek is van performatív funkciója (például az olvasó meggyőzése a leírtak igazságáról), de ez háttérbe szorul. (Másként mondva: a cselekvési mozzanat, vagyis az ilyen megnyilatkozás *illokúciós ereje* igen gyenge lenne.)

A performatív funkcióban használt szuverenitás is lehet tudományos kutatás tárgya. Ekkor azonban nem a szuverenitás fogalmán alapszik az értékelés, hanem a cselekvés kontextusán, a nyelvhasználat sajátosságainak feltárásán, a szuverenitás szót tartalmazó kijelentések szerkezetén, a közvetített jelentésen, és azon, hogy a közvetített jelentés mennyiben szolgálja a cselekvés céljait.

A szuverenitás szó értelmes használata

A fentiek alapján három alapvető esetkört különböztethetünk meg, melyekben a szuverenitás szó értelmesen használható.

a) Nyelvi keretben, amikor *tudományos beszédben* a szuverenitás szót alapvetően leíró funkciójában használjuk. A nyelvi keret megadása alapvetően a szuverenitás szó által jelölt fogalom leírásával történik, legyen az klasszikus meghatározás vagy egyéb leírás. A szuverenitás szó értelmet a nyelvi kerettől (leírástól) kap, ilyen nyelvi keret híján a tudományos kijelentések értelmüket vesztik.

Ezen tétel alól három kivétel mutatkozik. (i) Amikor a szuverenitás szó használatát vizsgáljuk (metanyelvi megközelítés), és nem a szuverenitás fogalmát alkalmazzuk, természetesen nem szükséges a fogalom leírása. (ii) Amikor egy létező szuverenitás-felfogást értékelünk, akkor nyelvi keretet érthetően az értékelt elmélet nyújtja. (iii) A tudományos beszédben is eltekinthetünk a nyelvi kerettől (leírástól), amennyiben a szuverenitásra csak röviden, olyan kijelentésekben utalunk, melyekben a szuverenitást állítjuk valamiről, vagy a szuverenitás lesz valamilyen más entitás tulajdonsága (lásd fenn).

b) A *közbeszédben* a leírás során a szuverenitás szónak nem kell nyelvi keret, amennyiben használatával a beszélő valamilyen alapjelentést közvetít, és ez a meghatározatlan, alaktalan jelentés elegendő ahhoz, hogy a

[21] MTI-hírek: Magyarországot nem kérték fel katonai beavatkozásra a líbiai események kapcsán, 2011. február 24. 20:24; forrás: http://eu.mti.hu.

szuverenitás szó az adott szövegösszefüggésben betöltse közlő funkcióját azon kijelentésekben, melynek része *(érzékeltetés).* A közbeszédben az érzékeltetés különösen azon kijelentésekben töltheti be ezt a funkcióját, ahol szuverenitást állítjuk valamiről, vagy a szuverenitás lesz valamilyen más entitás tulajdonsága.

c) A *politikai beszédben* a szuverenitás szó performatív (nem leíró) használata során a szónak az a cselekvés ad értelmet, melynek végrehajtására használják. Ebben az esetben is kell valamilyen alaktalan jelentést tulajdonítani a szuverenitás szónak, melynek közvetítése a cselekvést támasztja alá.

A fentiek rámutatnak arra is, hogy a tudományos beszédben milyen feltételek mellett használhatjuk a szuverenitás szót értelmesen. A szuverenitás-felfogások átláthatósága és ellenőrizhetősége végett tehát szükséges lenne, hogy a szuverenitással foglalkozó szerzők *előzetesen megadják* az általuk használt fogalom *leírását (nyelvi keretét) a* fenti feltételek szerint. A tudományos beszéd kritikájának jellege kapcsolódik ezen következtetésekhez, így érdemes további néhány kérdést ezzel kapcsolatban megvizsgálni.

TUDOMÁNYOS BESZÉD A SZUVERENITÁSRÓL: ELMÉLETKRITIKAI KÖRVONALAK

A belső és külső elméletkritika

Bár a szuverenitás szó értelmet a tudományos beszédben a nyelvi kerettől kap, ez azt is jelenti, hogy egy ilyen leírás csak *relatív értékű*. A szuverenitás szó használata nyelvi keretet az adekvát leírástól kap, ebben fogalmazódnak meg azok az elvi feltevések, melyek alapján a szuverenitásra vonatkozó nézetrendszer (elmélet) felépíthető. A nyelvi keretnek azért van relatív értéke, mert az elméletek jelenlegi állása szerint nagyon sok alternatíva létezik a szuverenitás fogalmának leírására. Nagyon nehéz olyan kritériumokat látni, melyek alapján a konkurens leírások közül el lehetne dönteni, melyik a helyesebb. Jelenleg nem látszik egy *abszolút értékű*, általánosan elfogadott szuverenitás-leírás esélye. Mi alapján lehet ezt a nyelvi keretet kiválasztani a számos alternatíva közül? Az elméletkritikának ennek kutatása is feladata lehet. Észrevételem szerint sok esetben a szuverenitás fogalmának leírása egy nagyobb elméletbe illeszkedik, és egyben azt is szolgálja. Jellegzetesen ilyen leírás Horváth Barna szuverenitás-felfogása (a szuverenitás „eljárási képződmény"), mely a processzuális jogelmélet kereteibe illeszkedik.

Külön kérdés tehát a nyelvi keret megválasztásának igazolása, és külön kérdés, hogy a nyelvi kereten belül hogyan igazolhatóak a szuverenitásra vonatkozó kijelentések. Ennek megfelelően a szuverenitás-felfogások értékelése is kettéválik.

A *belső elméletkritika* elfogadja a szuverenitásról adott leírást (feltéve, hogy maga a leírás ellentmondásmentes), és ennek alapján értékeli a szuverenitásról tett kijelentéseket. A belső elméletkritika tehát a nyelvi keretben megmutatkozó fogalomhasználatot ellenőrzi, valamint a ráépülő kijelentések helyességét (konzisztencia és koherencia). A belső elméletkritika elsősorban nyelvi-logikai elemzést végez, és azt vizsgálja, hogy a szuverenitás-felfogás relatív értékű elméletként megfelelően funkcionál-e. (Itt az elméleti kritikát kifejtő személy saját szuverenitás-felfogása tipikusan nem játszhat szerepet.)

A *külső elméletkritika* a nyelvi keret (a leírás, definíció) megválasztásának értékelését végzi, és így élesen el kell válnia a belső elméletkritikától. A külső elméletkritikának sokféle alapja lehet: meg lehet kérdőjelezni azt az általánosabb elméletet, amelyen a nyelvi keret nyugszik; lehet szembesíteni a társadalmi gyakorlattal, más elméletekkel; és így tovább. (Itt már szerepet játszhat az elméleti kritikát kifejtő személy saját szuverenitás-felfogása, mely megmérettethető a kritizált felfogással.) A külső elméletkritika azt vizsgálja, hogy *a szuverenitásra megadott nyelvi keret* elképzelhető-e *abszolút értékű felfogásként*, illetve ha nem, ennek mi az akadálya.

Úgy vélem, hogy az egyes szuverenitás-felfogások értékelésénél – az átláthatóság biztosítása végett – tudatosan és kifejezetten el kell különíteni a belső és külső elméletkritikát.[22] A következőkben a belső elméletkritika néhány vonására hívom fel a figyelmet.

Belső elméletkritika: konzisztencia-próba

A szuverenitásnak (bármi legyen is ez) vannak tulajdonságai. A szuverenitás fogalmának leírásánál ezek némelyikére szükséges utalni, bár ez attól függ, hogy a leírás milyen típusát alkalmazza az elméletet jegyző. Így egy klasszikus meghatározás kísérleténél a *genus proximum* megjelölése mellett elégséges azon tulajdonságok megadása, melyek megkülönböztető jegyekként *(differentia specifica)* funkcionálnak – a többi tulajdonság rejtve maradhat.

Bármilyen legyen is a leírás, a nyelvi keret, lényegében minden szuverenitás-elméletnél, mely a politika- és jogelmélet területén használatos, vannak olyan kérdések, amelyek tipikusan felmerülnek. (Ilyen például a

[22] A belső és külső elméletkritikára vonatkozó résznél nagyban támaszkodtam a logikai pozitivisták ez irányú nézeteire. Alapvető mű e tekintetben Carnap, Rudolf: Empiricism, Semantics and Ontology, in: *Revue Internationale de Philosophie,* Vol. 4. (1950) 20–40. o.; Feigl, Herbert: Validation and Vindication: An Analysis of the Nature and the Limits of Ethical Arguments, in: Sellars, Wilfrid – Hospers, John (szerk.): *Readings in Ethical Theory*. Appleton-Century-Crofts, New York, 1952, 667–680. o.

szuverenitás abszolút vagy relatív volta.) E kérdések jellegzetesen a szuverenitás egy-egy tulajdonságára, jellemzőjére irányulnak, és nagyban meghatározzák a kifejtendő elmélet „arcélét", jellegét. Ennek következtében számos olyan kérdés van, melyeknél a válaszok egyben lényeges törésvonalakat jelentenek a különböző szuverenitás-felfogások között, és alapját képezhetik az elméletek osztályozásának. Például szokásos felosztásként lehet abszolút és relatív szuverenitás-felfogásokról beszélni. Itt most nem az a cél, hogy felvázoljam a szuverenitás-elméletek taxonómiáját, megtették ezt már sokan. A cél, hogy eszközt találjunk, mellyel a szuverenitás-felfogásokat konzisztencia-próbának vessük alá a belső elméletkritika keretében.

Észrevételem szerint a következő kérdések mindenképpen válaszra várnak, bármilyen szuverenitás-felfogásról legyen is szó a politika- és jogelmélet területén.

a) Aszuverenitásnak egy vagy több jelentése (fogalma) van az elméletben?
b) Egy szuverenitás-fogalomra vonatkoztatva:
ba) A szuverenitásnak van-e alanya, vagy nincs, illetve ha van, ki (mi) az alany?
bb) Hány típusa van a szuverenitásnak (egy fogalmon belül)?
bc) Tény vagy jog?
bd) Abszolút vagy relatív?
be) Osztható vagy oszthatatlan?
bf) Egységes vagy nem egységes?
bg) Kizárólagos vagy nem kizárólagos?
bh) Korlátozható vagy korlátozhatatlan?
bi) Felelőtlenséget is jelent, vagy megtűri a felelősséget?
bj) Hatalom vagy szabadság?
bk) Átruházható vagy átruházhatatlan?
bl) Elválhat-e a szuverenitás alanya és a szuverenitás gyakorlója?

E kérdések összegyűjtése két célt szolgál. Egyrészt e vizsgálati szempontok alkalmazása színvallásra késztetheti a szuverenitás-felfogásokat, rámutatván a használt szuverenitás-fogalom esetlegesen rejtett jellemzőire és azok összefüggéseire. Másrészt a szuverenitás-elmélet konzisztencia-próbáját jelentik a kérdésekre adott válaszok. A szuverenitás fogalmának e jellemzői között különböző összefüggések léteznek, így vannak összeférhetetlen válaszok. (Amennyiben a szuverenitás jellegében jog, akkor nem lehet egyben hatalom is; amennyiben a szuverenitás abszolút, akkor nem korlátozható, és így tovább.)

Nehézséget jelenthet, hogy a kérdésekben megfogalmazott tulajdonságokat definiálni kell (például mit értünk korlátozhatatlanságon?). Ráadásul a használt szuverenitás-fogalom e tulajdonságai sok esetben nem explicitek az egyes elméletekben. Egyes kérdésekre a válaszokat esetenként közvetve (következtetések útján) kell kiszűrni az elmélé-

tekben foglalt kijelentésekből. Ez némi bizonytalanságot vihet az értékelésbe.

A szerzők sok esetben nagy ügyességgel bújnak ki az alól, hogy határozottan állást foglaljanak egyes tulajdonságok tekintetében. Ilyen például Bibó azon megállapítása, hogy a szuverenitás „közelít az abszolúthoz".[23] Nyilvánvalóan egy ilyen kijelentést tovább kell értelmezni, az elméletben foglalt más kijelentések alapján. Ugyanakkor jellemzőek az olyan megállapítások, hogy a szuverenitás elvileg korlátlan, a gyakorlatban nem (Bibó),[24] vagy formailag korlátlan, tartalmilag nem (Concha).[25] Természetesen egy ilyen kitétel utalhat valamilyen mély értelmű megkülönböztetésre, de kiderülhet, hogy egyszerűen nem értelmezhetőek sikeresen, az adott keretekben sem. Ezt az elméletben foglalt többi megállapítás alapján lehet eldönteni.

Lehetséges, hogy ezen kérdésekre nem lehet egyértelmű válaszokat kapni az elméletekben foglalt kijelentések alapján. Azonban e szempontok vizsgálata, az esetleges ellentmondások kimutatása hozzájárulhat egy elmélet feltárásához és annak értékeléséhez.

Belső elméletkritika: koherencia-próba

A szuverenitás fogalmát körbeveszi egy fogalmi háló, melyhez az elmélet a saját absztrakciós szintjén hozzákapcsolódik. A szuverenitás-felfogásokat nem csak az alapvető tulajdonságokra vonatkozó szempontrendszer alapján lehet értékelni. A szuverenitás fogalmához kapcsolódhatnak olyan fogalmak, melyek használata jellemzi a kérdéses felfogást. Egy elméletkritikánál fel kell tárni a használt szuverenitás-fogalom kapcsolatát az azt körbevevő fogalmi hálóval. Ebben az összefüggésben azon fogalmak jöhetnek szóba, melyek nem képezik részét az adott elméletben a szuverenitás leírásának, illetve az alapvető tulajdonságoknak, valamint azok meghatározásainak. (Amelyek igen, azokat a leírások, illetve az alapvető tulajdonságok részeként kell elemezni.)

Egy szuverenitás-felfogás jellemzője az is, hogy milyen fogalmi kapcsolatokat mutat, és a fogalmi kapcsolatok ezen rendszere mennyire koherens. Milyen fogalmakkal összefüggésben érdemes vizsgálni egy szuverenitás-elméletet? Itt a lista nem annyira zárt, mint a tulajdonságokra vonatkozó szempontrendszernél, de néhány jellemző, kapcsolódó fogalmat meg tudunk jelölni. Ezek a következők:

[23] Bibó: *i. m.* (2001) 334. o.
[24] Bibó: *i. m.* (2001) 331. o.
[25] Concha: *i. m.* (1907) 256. o.

függetlenség	szabadság	főhatalom
egyenlőség	kényszer	uralom
felségjog	önállóság	joghatóság
hatáskör	önfenntartás	erőszak
fensőbbség	autonómia	autoritás
immunitás	sérthetetlenség	

E fogalmakat egymásra tekintettel kell értelmezni az adott felfogások fogalmi környezetében, és feltárni a fogalmi kapcsolatokat. Egy elmélet „arcélét" nagyban meghatározza a használt szuverenitás-fogalom viszonya a kapcsolódó, hasonló absztrakciós szinten lévő fogalmakhoz. Érdemes néhány példát kiemelni.

(1) Miképpen értékelhető Nagy Ernő azon tétele, hogy a szuverenitás egyenlő az állami főhatalommal?[26] (Például Angyal Pál szerint a főhatalom csak a szuverenitás egyik kiemelt eleme.)[27] Amennyiben a két fogalom egyenlő, mi az oka, hogy ugyanazon entitásra két különböző fogalom alakult ki? Ekkor meg kell nézni, hogy az állami főhatalom fogalmára nézve milyen szakirodalmi álláspontok vannak, és ez miképpen egyeztethető össze azzal, hogy azt a szuverenitásnak feleltetjük meg. Egy ilyen vizsgálat megmutathatja egy ilyen elméleti kijelentés koherenciáját a szakirodalomban szokásos nyelvhasználattal.

(2) A vesztfáliai békeszerződések (1648) *szabad, független és egyenlő* államokkal megteremtették a szuverén államokon alapuló nemzetközi rendszert.[28] Milyen összefüggés van egyrészről az állami szuverenitás, másrészről az államok szabadsága, függetlensége és egyenlősége, valamint e tulajdonságok kombinációi között? Egyenlő a szuverenitás e három tulajdonság összességével? Nem mellőzhető természetesen annak a vizsgálata, hogy az államok függetlensége, egyenlősége és szabadsága fogalmilag miképpen viszonyul egymáshoz ebben a szuverenitás-felfogásban.

(3) Van olyan nézet, hogy a szuverenitásnak egy-egy része például a *ius ad bellum* vagy az államok közötti egyenlőség vagy a területi felségjog (Irk Albert).[29] Külön kérdés, hogy egy ilyen felfogás összeegyeztethető-e az előbbi három, idézett tétellel. Azonban ez a megállapítás felvet még

[26] Nagy Ernő: *Magyarország közjoga*. Athenaeum, Budapest, 1905, 182. o. Hasonlóan Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete, in: *Magyar Tudomány*, 2013/4. szám, 374. o. Más *egyenlőségi tételek* is vannak: Concha megállapítása szerint a szuverenitás azonos a „fenséggel"; Concha: *i. m.* (1907) 255. o.; Buza szerint a szuverenitás egyenlő a függetlenséggel, Buza: *i. m.* (1963) 14. o.

[27] Szabadfalvi József: Szuverenitás-koncepciók a XX. század első felének magyar jogirodalmában, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. szám, 60. o.

[28] Bayer: *i. m.* (2013) 378. o.

[29] Idézi Szabó: *i. m.* (1937) 359. o.

egy fontos kérdést: milyen értelemben szedhető részekre a szuverenitás, milyen értelemben lehet „tartalma"?

Milyen értelemben van a szuverenitásnak tartalma? A tudományos szuverenitás-ipar táptalaja

A tudományos beszédben a szuverenitásnak rendszerint van „tartalma".[30] A szuverenitás használt fogalmától függ, hogy milyen értelemben lehet a szuverenitásnak tartalma, és mi lehet ez a tartalom. Az állami szuverenitás nevesített tartalma jellegében állhat állami cselekvéseknek, magatartásoknak bizonyos típusaiból (melyek kifejtésének lehetősége a szuverenitás alapján megilleti az államot – jogalkotás, bíráskodás, pénz kibocsátása, és így tovább). A tartalom az újabb elméletekben az államokat megillető jogoknak bizonyos körét fogja át (lásd fent Irk Albert nézetét).[31]

A szuverenitásnak nemcsak tartalma van, hanem ez a tartalom változik is (az állami szuverenitás tartalmilag a modern világrendben szűkül).[32] „A szuverenitás tehát fontos kérdés, bár egyre nyilvánvalóbb, hogy sem a tartalma, sem gyakorlásának módja nem maradhat változatlan."[33] Az a tény, hogy a modern állam döntési-cselekvési lehetőségei sok kérdésben szűkülnek, vagy másként megfogalmazva, a szuverenitáshoz tartozó állami jogok érvényesülése egyre több korlátba ütközik, természetesen kimeríthetetlen forrását jelentik a szuverenitás koordináta-rendszerébe helyezett tudományos kutatásnak (és egyben a spekulációknak, új gondolati modelleknek). E szerteágazó, komplex és átláthatatlan folyamatok elemzése, mely a szuverenitás tartalmának változásain alapul, a táptalaja a tudományos szuverenitás-iparnak (így befejezhetetlen kutatási téma a globalizáció és a szuverenitás, az Európai Unió és a szuverenitás, a világpiac és a szuverenitás, az ENSZ BT intézkedései és a szuverenitás viszonya).

Nem az a gond, hogy a szuverenitásnak tartalmat tulajdonítanak. Az is természetes, hogy a szuverenitás tartalma más lehet egyes szerzőknél. A probléma ott kezdődik, hogy általános jelenség, miszerint *a szuverenitást a tartalmának leírásán keresztül kívánják megfogni, nem pedig fogalmának leírásával*. (Köztudott, hogy már Bodin, majd utána Hobbes is így, alapvetően a tartalmán keresztül akarta megragadni a szuverenitás mibenlétét, és elindítottak egy téves gondolkozást.)

[30] Például Horváth Barna: Háborús potenciális [háborús potenciál] és szervezett béke, in: *Dolgozatok Polner Ödön egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára*. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Szeged, 1935, 312. o.; Bayer: *i. m.* (2013) 374. o.

[31] Attól függ, hogy magát a szuverenitást tényként (például hatalom) vagy jogként fogjuk fel.

[32] Például Horváth: *i. m.* (1935) 312. o.; vagy Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. szám, 13–15. o.

[33] Bayer: *i. m.* (2013) 381. o.

A szuverenitás fogalmát nem lehet megadni azon magatartástípusokkal, melyeket a szuverenitás megnyilvánulásának tarthatunk. Ez a szuverenitás fogalmának kiterjedési köre *(extenzió):* olyan jelenségcsoportok a világban, melyekre a szuverenitás szó, fogalmának segítségével, valamilyen módon vonatkoztatható. Azonban a tartalom leírása nem pótolhatja a fogalom leírását. (Például a „kontinens" *fogalma* sem adható meg egyszerűen a kontinensek felsorolásával.) A fogalom megfelelő leírásának, meghatározásának éppen az a lényege, hogy a szuverenitáshoz köthető jelenségek (például azonosított állami magatartástípusok vagy döntési lehetőségek) absztrakt jellemzőit megragadjuk, és azokat egy leírásban egymásra vonatkoztatjuk.

Amennyiben a szuverenitást a tartalmán keresztül akarjuk megfogni, ezzel destabilizáljuk a szóhasználatot. A tartalom változása esetén mindig megkérdőjelezhető, hogy ugyanolyan értelemben beszélhetünk-e szuverenitásról, vagy felvethető, hogy létezik-e még szuverenitás egy adott összefüggésben. A szuverenitás tartalomhoz kötött, azáltal leírni próbált tudományos fogalma azért esett szét (ha volt egyáltalán), mert a nemzetközi élet eseményei, bármilyen nemzetközi jogi norma, a nemzetközi szervezetek tevékenysége, a globalizáció bármely aspektusa, a világpiac működése leírható a szuverenitás *tartalmának változásaként*, a szuverenitás „illúzióvá válásának" vagy „szertefoszlásának" egy-egy lépéseként. *Minden értékelhető az állami szuverenitás szempontjából* – és a szerzők, nagyobb tendenciákat felvázolva, ezt meg is teszik. Ennek során, ha nem is a szuverenitás, de a szuverenitás *fogalma foszlik szét*, hiszen oly sok új összefüggésben, oly sok új jelenség értékelésénél használják a szót. Így aztán alkothatók olyan bombasztikus, bár nehezen értelmezhető kifejezések, mint „posztszuverén rend" (Európai Unió)[34] vagy „posztszuverén alkotmányozás".[35]

Minderre figyelemmel, észrevételem szerint, a magyar (és az általam ismert nemzetközi) szakirodalomban napjainkban a szuverenitás-felfogás jellemző típusa, modellje a következő sajátságokat mutatja:

a) a szuverenitás szó alapvetően egy tényleges hatalomból fakadó döntési-cselekvési lehetőséget érzékeltet vagy sugall, és lehetőségmezők kapcsolhatók a tartalomhoz;[36]
b) a szuverenitást alapvetően a tartalmán keresztül kívánja megragadni (tévesen);

[34] Idézi Vizi Balázs: Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció, in: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 328. o.

[35] Arató András: Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon, in: *Fundamentum*, 2009/3. szám, 5. o.

[36] Ez tényalapú szuverenitás-felfogást jelent, de ez nem akadálya annak, hogy szuverén jogok is belekeveredjenek az egyes nézetekbe.

c) a szuverenitás egy absztrakt tárgy metaforájaként jelenik meg (melynek aztán lehet belső és külső oldala, lehetnek elemei, osztható, lehet birtokosa, van belső tartalma, stb.);
d) a szuverenitás korlátozható;
e) a szuverenitás osztható;
f) a szuverenitás nem kizárólagos;
g) a szuverenitás nem egységes;
h) a szuverenitás átruházható;
i) a szuverenitás darabolható (megkülönböztetnek gazdasági, kulturális, nyelvi, költségvetési, monetáris stb. szuverenitást);[37]
j) fokozatai vannak: egy állam lehet jobban szuverén, mint egy másik;[38]
k) a szuverenitás olyan valami, ami „kiürülhet", vagy „illuzórikussá" válhat (bár nem tudni, mi a fordulópont – így ez végtelen viták kiindulópontja).

Egy ilyen jellemzőkkel bíró, tipizált szuverenitás-felfogás teljes bizonytalanságot szül, és nem alkalmas arra, hogy a társadalmi-gazdasági-nemzetközi folyamatok értékelésénél határozott, általánosan elfogadható következtetésekre vezessen. A szuverenitás stabil fogalma (megfelelő absztrakt leírása) nélkül minden, a szuverenitással kapcsolatos kijelentés vitathatóvá válhat, és azzá is válik. A szuverenitás-felfogások sikerességét – fogalmi kontroll híján – pusztán a retorikai erejük, esetleg a nyújtott gondolati modellek attraktivitása dönti el.

[37] Például Várnay Ernő: Költségvetési és monetáris szuverenitás az Európai Unióban, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2013/1. szám, 23–56. o.

[38] Például Ormos Mária: A szuverenitásról, különös tekintettel a 16–21. század magyar történelmére, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 423., 425. o.

Miért korlátozzák az országok a szuverenitásukat?

Joggazdaságtani és közösségi döntések elméletén nyugvó magyarázatok

Szalai Ákos

Az egyes államok nemzetközi szerződéseket kötnek, nemzetközi egyezményekhez csatlakoznak. Emiatt a továbbiakban nem tehetnek meg káros következmények, szankciók nélkül bizonyos lépéseket. Az elmélet a mai napig nem adott egyértelmű választ arra, hogy miért teszik ezt, miért kötik és főleg miért tartják be a szerződéseket. Léteznek olyan – ún. realista – modellek,[1] amelyek vitatják azt is, hogy ezek a lépések valóban önkorlátozóak lennének: a nemzetközi szabályokat az egyes államok csak addig tartják be, amíg az érdekükben áll; amint ellentétes a nemzeti érdekükkel, megszegik azt. Ez a nézet nagyrészt arra hivatkozik, hogy azok az indokok, amelyek egy polgári jogi szerződés megkötésére ráveszik a feleket – mindenekelőtt az, hogy a szankció felvállalása az ára annak, hogy a másik felet is szankcióval lehessen fenyegetni, ha megszegi az ígéretét –, a nemzetközi jogban nem tűnnek túl erősnek. A nemzetközi bíróságok ugyanis valós szankciók híján gyengék. Valós szankciófenyegetés – például egy erősebb állam részéről – pedig akkor is érkezhet, ha a fenyegetett fél semmiféle ígéretet nem tett, semmiféle szerződést nem kötött.

A kérdésre sok nemzetközi jogász egyszerűen azzal válaszol, hogy a létező és a felek által nyilvánvalóan betartott nemzetközi jogi egyezmények, szerződések tömegére hívja fel a figyelmet. „Valószínűleg az a helyzet, hogy majdnem minden nemzet a nemzetközi jog majdnem minden elvét és majdnem minden rá háruló kötelezettségét majdnem mindig betartja" – mondja Louis Henkin.[2]

A következőkben ezt a „szankciótlanság" érvet fogom körüljárni. Megpróbálom belátni, hogy a nemzetközi jog akkor is fenyeget szank-

[1] Lásd például Austin, John: *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*. Vol. I. John Murray, London, [5]1873.

[2] Henkin, Louis: *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Published for the Council on Foreign Relations by Columbia University Press, New York, [2]1979, 47. o.

ciókkal, amikor a nemzetközi bíróságok gyengék. A szuverenitáskorlátozás[3] magyarázata pedig ezekben a szankciókban rejlik. Két modellt fogok elkülöníteni. Az egyik esetén az egyes államokat egységes egésznek tekintem: feltételezem, hogy létezik egyértelműen definiált „nemzeti érdek", és őket ez vezérli.[4] Ez a modell sok átfedést mutat a szerződési jog joggazdaságtani elemzésével: tudjuk, hogy az egyes emberek vagy az egyes vállalatok, szervezetek sem csak a bírósági, jogi kikényszerítés miatt kötnek magánjogi szerződéseket. A másik modell már nem tekinti az államokat egységes egésznek, hanem azon belül elkülönült szereplőket (politikai pártokat, választókat, lobbikat, többé-kevésbé független közigazgatást, bíróságokat) tételez fel. Ez a megközelítés a közösségi döntések elméletének *(public choice)* segítségével akarja magyarázni a szerződést kötő kormányok (vagyis itt már nem államok, hanem kormányok) lépéseit.

MIÉRT KORLÁTOZZÁK MAGUKAT AZ ÁLLAMOK?

Robert Ellickson modellje, amely azt vizsgálja, hogy miért tartják be az emberek a szabályokat, háromféle kikényszerítési módról beszél. Az *első személy általi kikényszerítés* esetén a jog megváltoztatja a döntéshozók preferenciáit: a szabálynak megfelelő döntés felértékelődik, egy szabályellenes leértékelődik a szemükben. Nem azért, mert az utóbbi esetén valamilyen szankció fenyeget, hanem pusztán azért, mert az szabályellenes. Ez tehát valamiféle belülről jövő – emberek esetében azt mondanánk, hogy erkölcsi – ösztönző. A *második személy általi kikényszerítés* lényege az, hogy a szabályok megsértésével egyben másoknak kárt is okozunk – elsősorban azoknak, akik az adott szabály követésére számítanak. Az ő részükről várhatunk közvetlen szankciókat, és ez tart vissza a szabály-

[3] A szuverenitást tehát itt, a politikai filozófiában ismert autonómia-fogalomhoz hasonlóan aktuális döntési lehetőségként fogom fel. Ez egyszerű *terminus technicus* itt. Magam is úgy vélem, hogy sokkal pontosabb megfogalmazása lenne az, ha szuverenitáskorlátozásnak éppen azt tekintenénk, ha valaki a saját kezét nem köthetné meg, ha valamilyen döntési jogot nem adhatna ki a kezéből. De itt az egyszerűség kedvéért ezt az aktuális (saját maga által sem korlátozott) döntési autonómiát nevezem szuverenitásnak.

[4] A modell itteninél részletesebb kifejtéséért lásd a joggazdaságtani irodalmat – például: Goldsmith, Jack L. – Posner, Eric A.: A Theory of Customary International Law, in: *The University of Chicago Law Review,* Vol. 66. (1999) 1113–1177. o.; Guzman, Andrew T.: A Compliance-Based Theory of International Law, in: *California Law Review,* Vol. 90. (2002) 1823–1887. o.; Guzman, Andrew T.: *How International Law Work*. Oxford University Press, Oxford, 2008; Guzman, Andrew T. – Meyer, Timothy L.: International Soft Law, in: *Journal of Legal Analysis,* Vol. 2. (2010) 171–225. o.; Posner, Eric A. – Sykes, Alan O.: *Economic Foundations of International Law*. Harvard University Press, Cambridge, 2013.

szegéstől. A *harmadik személy általi kikényszerítés* esetén nem a közvetlen károsult lép fel a szabályszegővel szemben, hanem valamilyen harmadik, a szabályt betartatni akaró fél. Magánjog esetén ez általában a bíróság – de ott is ismerünk egyéb szankciókat. Például a reputációvesztést: a szabályszegő nehezebben talál a továbbiakban partnert különböző tervei megvalósításához. A közösség egésze (pontosabban a potenciális partnerek összessége) szankcionálja a szabályszegőt.[5]

Ebben az alfejezetben a nemzetközi jog kapcsán megjelenő külső, vagyis a második és a harmadik személy általi kikényszerítési módokat, az ezekből származó szankciókat és ezek hatásait elemzem. (Az első személy általi kikényszerítés a következő alfejezet témája lesz.)

Természetesen nem feledkezhetünk el arról sem, hogy például az Európai Bíróság megjelenésével, a nemzetközi (vagy különösen az európai) jog nemzeti joggá válásával, illetve az ún. magánkikényszerítés[6] egyre nagyobb térnyerésével (vagyis amikor a bíróságon nemcsak államok állhatnak egymással szemben, hanem magánszemélyek, vállalatok is indíthatnak pert nemzetközi jogsértés miatt államok ellen) a bíróságok szerepe is egyre fontosabb lesz. Most azonban kifejezetten a bíróságon kívüli kikényszerítési mechanizmusokra koncentrálok.[7]

Kiindulópontként szögezzük le: a nemzetközi együttműködés, a nemzetközi egyezmények, szerződések esetén az ígéretszegés szankciója, a kikényszerítés elsősorban nem azért fontos, mert emiatt bízhatunk abban, hogy a többiek teljesítenek, hanem azért, mert a többiek emiatt bízhatnak bennünk, és ezért lesznek hajlandóak velünk szerződni. Ennyiben a nemzetközi jogi szerződések logikája nem tér el a magánjogi szerződésekétől.[8]

Második személy általi kikényszerítés

Andrew T. Guzman az ún. *3 R* modellben[9] fogalmazta meg, hogy a nemzetközi jogból gyakorlatilag hiányzó bírósági kikényszerítés helyébe milyen második és harmadik személy általi kikényszerítések lépnek. Eszerint a nemzetközi jogban a kikényszerítés három, angolul „r" kezdőbetűs

[5] Ellickson, Robert: *Order Without Law.* Harvard University Press, Cambridge, 1991.

[6] Stephan, Paul B.: Privatizing International Law, in: *Virginia Law Review,* Vol. 97. (2011) 1606–1617. o.

[7] A bíróságok megerősödését és annak hatásait elemzi: Szalai Ákos: *Miért korlátozzák az országok a szuverenitásukat?*, in: *MTA Law Working Papers,* 2014/54., 6–7. o.

[8] A magánjogi szerződések esetén a kikényszerítés fontosságáról lásd: Szalai Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése.* Széchenyi István Szakkollégium – L'Harmattan, Budapest, 2013, 17–24. o.

[9] Guzman: *i. m.* (2008) 33–49. o.

szón alapul: a *reputáció*n, a *reciprocitás*on és a *megtorlás*on *(retaliation).* Az utolsó kettő között Guzman annak alapján tesz különbséget, hogy reciprocitás esetén a sértett fél az adott szerződésből származó kötelezettségeit tagadja meg, míg megtorlás esetén más – ezen túli – szankciókhoz is nyúl. (Természetesen megtorlással, vagyis a konkrét megállapodás nemteljesítésén túli lépésekkel olyan fél is élhet, akinek szerződéses kötelezettsége nincs, vagyis a megtorlás a harmadik fél reakciója is lehet.) Ellickson modelljében ezek közül a reputáció harmadik, a reciprocitás egyértelműen, míg a megtorlás nagyrészt második személy általi kikényszerítésnek számít. Ezekkel foglalkozom most.

A második személy általi kikényszerítés problémái: költségei, hitelesség. Mind a reciprocitás, mind a megtorlás esetén problémát jelenthet, hogy a szankciófenyegetés időnként nem hiteles. Ugyanis a szankció az azt érvényesítő második félre nézve is költségeket ró. Klasszikus példa erre egy olyan szabad kereskedelmi megállapodás, amelyben a másikra vámot kivető vagy az importot más módon akadályozó felet a partner azzal fenyegeti, hogy a tőle származó árukat is hasonlóan fogja kezelni. Azonban ha egy államnak az egyoldalú szabad kereskedelem is előnyös (például mivel a másik országból származó élelmiszert vagy nyersanyagot csak nagyon drágán tudja más forrásból megszerezni, helyettesíteni), akkor amennyiben a másik valóban megszegi a megállapodást, már nem éri meg a vállalt szankció. És mind a két lépés racionális: a szankcióval való fenyegetés is, majd az is, hogy azt nem érvényesíti. Az ígéret megtételének, az egyezmény megkötésének pillanatában a szankcióval fenyegető fél számára a legjobb, ha a fenyegetést megteszi, mert ezzel (esetleg) elriaszthatja a partnerét a kereskedelmet korlátozó lépéstől. Amennyiben azonban az ígéretét a másik mégis megszegi, akkor a sértettnek már nem éri meg a vállalt szankciót hatályba léptetni. Ezt az eltérést nevezi a közgazdaságtan *időinkonzisztenciá*nak:[10] ami a szerződés, az egyezmény megkötése, az ígéretcsere pillanatában előnyösnek látszik valamelyik fél számára, az akkor, amikor az adott lépést valóban meg is kell tenni, már nem az. Ilyenkor a szankcióval való fenyegetés *nem hihető, nem hiteles*.

Hihetőség, hitelesség szempontjából a megtorlás természetesen hatásosabb eszköznek tűnik, mint a reciprocitás: a sértett többféle eszköz közül választhat, megtalálhatja azt, amit az adott pillanatban is megéri alkalmazni – és elég erős ahhoz, hogy a másik felet elriassza a szabályszegéstől.

Hosszú távú kapcsolatok. A szankciók által elérhető hasznok lényegesen nagyobbak akkor, ha a két fél közötti kapcsolat hosszabb távon fennmarad.[11] Például, amennyiben az előző megállapodás két szomszédos

[10] Magyarul lásd erről: Milgrom, Paul – Roberts, John: *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005, 190–193. o.

[11] Magyarul erről: Cooter, Robert – Ulen, Thomas: *Jog és közgazdaságtan.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2005, 244–245. o.

állam között jött létre, akkor a szankció hozama nemcsak az, hogy ráveheti a partnerét, szomszédját a szabálykövetésre, hanem az is, hogy megteremti a hihetőséget: a másik tudhatja, hogy az ígért szankció valóban életbe is fog lépni, és ezért ez a későbbi szabály- és ígéretszegésektől is elriaszt.

A második személy általi kikényszerítés problémái: a megfigyelhetőség. A hihetőség mellett a második személy általi kikényszerítés másik fontos problémája a megfigyelhetőség.[12] Például: ha nem egyértelmű, hogy a másik fél leállított egy környezetvédelmi programot, akkor erről a sértett fél nem mindig vagy csak nagyon későn értesülhet. Mire felismeri, a szankció is gyakran értelmetlenné válik, különösen, ha a felek közötti kapcsolat megszakad.

A második személy általi kikényszerítés problémái: sokszereplős helyzetek. Amennyiben a szankciót nem egy félnek, hanem többnek kellene érvényesítenie, akkor közöttük egy fogolydilemmához hasonló szituáció alakulhat ki: mindenki szeretné a szankciót, de egyik ország sem hajlandó vállalni annak a költségeit. Ez azt jelentené, hogy legszívesebben „potyautasok" lennének a szankciót és annak költségeit felvállaló többiek mellett.

Harmadik személy általi kikényszerítés

Guzman modelljében a harmadik kikényszerítési forma a reputáció romlása. Ha a bírósági szankciót figyelmen kívül hagyjuk (túl gyengének véljük), akkor ez a harmadik fél általi kikényszerítés fő formája. A reputációs mechanizmus lényege hasonló ahhoz, amit az előbb a hosszú távú kapcsolatok esetén láttunk: a szabályszegés a későbbi kapcsolatokat rontja meg.[13] A szabályszegő hírébe került ország a későbbiekben megbízhatatlanabb partnernek számít, és emiatt nehezebben fogja tudni megoldani azon problémáit, amelyeket csak a többi állammal kooperálva lehetne leküzdeni.

A reputációs mechanizmus problémái. A fő különbség a reputáció és az előbb látott szankcióformák között az, hogy míg ott legfeljebb a nem megfigyelhető szabályszegés jelenthet problémát, most a *bizonyíthatóság* is:[14] az ígéret megszegését és ezért a szankció szükségességét a harmadik fél számára bizonyítani kell. A szabályszegő fél majd mindig hivatkozhat arra, hogy ő nem is szegte meg az ígéretét, a másik egyszerűen csak rossz hírét akarja kelteni. A harmadik felet mindkét érintett meg akarja győzni, és nem biztos, hogy a valódi sértett jár sikerrel.

[12] Baird, Douglas G. – Gertner, Robert H. – Picker, Randal C.: *Game Theory and the Law.* Harvard University Press, Cambridge, MA, 1994, 109–112. o.

[13] Baird et al.: *i. m.* (1994) 181–186. o.

[14] Baird et al.: *i. m.* (1994) 261–266. o.

A klasszikus reputációs mechanizmusok mellett (azokat gyengítve) a nemzetközi jogban fontos szerepet játszik a *reputáció újjáépítése* is – például egy kormányváltás, rendszerváltás nyomán az adott állam megszabadulhat a korábbi ígéretszegése következményeitől. Ezzel az állítással azonban már kilépünk a most elemzett modellből: feltesszük, hogy a szerződéseket, megállapodásokat, egyezségeket nem államok, hanem azok kormányai kötik. Ezek ugyan a következő kormányokat is kötelezik, a szankciók nagysága azonban attól is függ, hogy ki van kormányon. (Például hogy az adott kormány maga vagy elődje szegte-e meg a szabályt, az ígéretét.)

MIÉRT KORLÁTOZZÁK ORSZÁGAIK SZUVERENITÁSÁT A KORMÁNYOK?

Mint láttuk, az előző modellek feltették, hogy az államok kötnek egymással szerződéseket. Ők azok, akik az elkötelezettségből származó előnyök miatt hajlandóak vállalni azt, hogy azok esetleg megakadályozzák, szankcionálják, majd a nemzet érdekének leginkább megfelelő lépéseket. A legfontosabb előny az államok számára az volt, hogy ezen szankciókat magukra vállalva megbízhatóbb partnernek tűnnek a többiek szemében.

Léteznek azonban olyan modellek is, amelyek azzal érvelnek, hogy a szabályok a nemzetek érdekeit is megváltoztatják – vagyis Ellickson tipológiája szerint az első személy általi kikényszerítés kategóriájába esnek. Ilyen például Thomas M. Franck *legitimitás-modellje*,[15] amely szerint egy nemzetközi kötelezettség akkor változtatja meg az államok magatartását, ha a szabályt és a szabály forrását legitimnek ismerik el. (Azt, hogy ez mitől függ, elsősorban Rawls és Dworkin modellje alapján mutatja be.) Ilyen Abraham és Anthonia Handler Chayes a nemzetközi jog betartása mögötti instrumentális érveket (első látásra) tagadó és a szabályszegést elsősorban figyelmetlenséggel vagy a betartás nehézségeivel magyarázó *menedzsment-modellje*[16] és Harold H. Kohnak a nemzetközi jog belső joggá tételére fókuszáló, nemzetek fölötti, *transznacionális jogalkotási folyamat (transnational legal process)* modellje.[17] Az utóbbi kettő – bár

[15] Franck, Thomas M.: Legitimacy in the International System, in: *American Journal of International Law*, Vol. 82. (1988) 705–59. o.; Franck, Thomas M.: *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford University Press, New York, 1990.

[16] Chayes, Abram – Chayes, Antonia Handler: On Compliance, in: *International Organization*, Vol. 47. (1993) 175–205. o.; Chayes, Abram – Chayes, Antonia Handler: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1995.

[17] Koh, Harold H.: Transnational Legal Process, in: *Nebraska Law Review*, vol. 75. (1996) 181–207. o.; Koh, Harold H.: Why Do Nations Obey International Law?, in: *Yale Law Journal*, vol. 106. (1997) 2598–2659. o.; Koh, Harold H.: Bringing International Law Home, in: *Houston Law Review*, vol. 35. (1998) 623–682. o.

azzal érvel, hogy a nemzetek különböző előnyökhöz jutnak a nemzetközi közösség tagjaként, és ezért hajlandóak megváltoztatni a nézeteiket egyes kérdésekről – nem ad egyértelmű választ arra, hogy ezt a preferenciaváltozást milyen mechanizmus is okozza. Ennek kapcsán általában arra hivatkoznak, hogy a nemzetközi egyezmények miatt az egyes államok belső működése megváltozik. Például a Chayes házaspár modelljében a nemzetközi egyezmények betartása nagyrészt azért várható, mert egy nemzetközi egyezmény miatt általában kialakul az adott ország bürokráciáján belül legalább egy, az adott egyezmény betartásáért felelős csoport – adott esetben egy egész minisztérium, önálló szervezet is. Ez pedig harcolni is fog ezért. Koh modelljében pedig a kulcsszerepet azon nemzeti bürokraták, politikusok és (elsősorban) lobbik játsszák, akik és amelyek a nemzetek közötti, nemzetek fölötti kooperációban részt vesznek. Ebben a nemzetközi kooperációs folyamatban tisztul le a jog értelmezése, és a belső joggá válása esetén egyben ez az értelmezés válik belső joggá is.

A legtovább ezen az úton az ún. *liberális elmélet* (például Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Kal Raustiala) megy.[18] Ez már kifejezetten azzal magyarázza a nemzetközi egyezmények betartását, hogy azok a belső politikai, a különböző érdekcsoportok közötti erőviszonyokat alakítják át. Ezen kiindulópont után – vélhetően azért is, amit Andrew T. Guzman a modell kritikájaként megfogalmaz: „az érdekcsoport-politika

[18] Moravcsik, Andrew: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization,* Vol. 51. (1997) 513–553. o.; Moravcsik, Andrew: The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, in: *International Organization,* vol. 54. (2000) 217–252. o.; Moravcsik, Andrew: In Defense of the »Democratic Deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies,* vol. 40. (2002) 603–624. o.; Moravcsik, Andrew: Is There a »Democratic Deficit« in World Politics? A Framework for Analysis, in: *Government and Opposition,* Vol. 39. (2004) 336–363. o.; Moravcsik, Andrew: Liberal Theories of International Law, in: Dunoff, Jeffrey L. – Pollack, Mark A. (szerk.): *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relation.* Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 83–118. o.; Raustalia, Kal: The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law, in: *Virginia Journal of International Law,* Vol. 43. (2002) 1–92. o.; Raustalia, Kal – Slaughter, Anne-Marie: International Law, International Relations and Compliance, in: Carlsnaes, Walter – Risse, Thomas – Simmons, Beth A. (szerk.): *Handbook of International Relations*. Sage Publications, London, 2002, 538–557. o.; Slaughter, Anne-Marie: Judicial Globalization, in: *Virginia Journal of International Law,* vol. 40. (2000) 1103–1124. o.; Slaughter, Anne-Marie: *A New World Order.* Princeton University Press, Princeton, NJ, 2004; Slaughter, Anne-Marie – Burke-White, William: The Future of International Law Is Domestic (or, The European Way of Law), in: *Harvard International Law Journal,* vol. 47. (2006) 327–352. o.; Slaughter, Anne-Marie: New Directions in Legal Research on the European Community, in: *Journal of Common Market Studies,* Vol. 31. (1993) 391–400. o.

végeredményét nagyon nehéz előre jelezni"[19] – a legtöbb ilyen modell elsősorban a nemzeti bíróságra helyezi a hangsúlyt. Éppen ezért azon az országok esetén, ahol a nemzetközi jogot a nemzeti bíróságok a gyakorlatban nem alkalmazzák, kevés magyarázóerővel bír. (A modellt épp a független bíróságok feltételezése miatt nevezik liberális modellnek: alapvetően a bírói függetlenséget komolyabban vevő liberálisnak tekintett alkotmányos rendszerekre igazak a megállapításai.)

Ezt a Guzman által is kiemelt hiányt töltheti be a közösségi döntések elmélete: megpróbálja modellezni ezeket a belső viszonyokat, előre jelezni az egyes változások hatásait. Legegyszerűbb, ha a közösségi döntések elméletét úgy tekintjük, mint ami a politikai életben részt vevő különböző szereplők (politikusok, választók, bürokrácia, lobbik) közötti cseréket elemzi. Itt egy ilyen modell alapjait mutatom be. Először a politikusok és a választók közötti viszonyt (és a nemzetközi jog erre gyakorolt hatását) mutatom be. Majd egyre újabb szereplőket (a kormánytól többé-kevésbé független bürokráciát, illetve a lobbikat) engedek be a képbe.

Választók és politikusok közötti csere

A közösségi döntések elméletének kiindulópontja az, hogy a politikusok, bár vannak saját preferenciáik is, politikai programjukat annak alapján véglegesítik, hogy milyenek az aktuális választói preferenciák. Azt, hogy a választói preferenciák hogyan hatnak a politikusok tevékenységére, többféle modellel is le lehet írni,[20] amelyek közül itt egy viszonylag egyszerű, ám (úgy tűnik) jó magyarázóerővel bíró modellre, az ún. *kétdimenziós valószínűségi választás* modelljére támaszkodom. Ennek két lényeges feltevése:

1. a politikai élet, a választók sokszínű politikai preferenciái, a pártprogramok viszonylag jó magyarázóerővel leírhatóak két dimenzió segítségével;
2. a választók annál nagyobb valószínűséggel szavaznak egy adott politikusra, pártra, minél közelebb helyezkedik el a politikai programja ebben a kétdimenziós térben az általuk optimálisnak tartott álláspontho z.

Egy nemzetközi jogi kötelezettség hatásának elemzése érdekében feltehetjük, hogy a két dimenzióból az egyik épp a vizsgált kötelezettség által érintett kérdés: például egy emberi jogi egyezmény esetén az emberi jogok védelmének fontossága, egy fegyverkorlátozási vagy leszerelési egyezmény esetén a hadseregre fordított kiadások nagysága. A másik

[19] Guzman: *i. m.* (2002) 18–41. o.

[20] Lásd erről: Mueller, Denis C.: *Public Choice III.* Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 230–263. o.

dimenzió lehet bármi más – például az állam szerepéről vagy az újraelosztás ideálisnak tartott mértékéről kialakított vélemény.

A szavazat-maximalizálásra törekvő politikusok számára optimális politikai pozíció ebben a modellben egyértelműen meghatározható – matematikailag: az a pont, amelynek az egyes választóktól vett távolságának összege minimális. A politikusok, a pártok ennek közelében igyekeznek elhelyezkedni, ennek megfelelő programot hirdetnek. A nemzetközi jog az ezen politikusok számára optimális programot módosítja, a nemzetközi jog által fontosnak tartott irányba tolva el azt.

A nemzetközi jog hatása: változó preferenciák. Tegyük fel, hogy egyetlen választói csoport preferenciái eltolódnak a nemzetközi egyezmény által kívánatosnak tartott irányba. Ekkor az előbb látott egyensúly (a választókat jelző egyes pontoktól a lehető legkisebb összesített távolságra levő pont) is eltolódik ugyanebbe az irányba: az optimális politikai program érzékenyebb lesz a nemzetközi kötelezettség által érintett kérdésre. Tegyük hozzá: egyszerűen a politikusok szavazatszerzési vágya miatt.

Felmerül természetesen a kérdés: miért változna meg bárki politikai véleménye is azért, mert aláírnak egy nemzetközi egyezményt, hatályba lép egy nemzetközi jogi norma? Két hatást érdemes kiemelni. Egyrészt: a nemzetközi jogi egyezmények léte, különösen az azok érvényesülését figyelő szervezetek folyamatos működése, kommunikációja felhívhatja a választók figyelmét a kérdés fontosságára – ilyen hatása lehet például az egyezmény létrejötte körüli médiaérdeklődésnek.

Másrészt: érdemes a *racionális tájékozatlanság* fogalmát is segítségül hívni. Ez a közösségi döntések elméletében a választók talán legfontosabb jellemzője. Kiindulópontja: a politikai életben, a választáskor kevésbé éri meg információt gyűjteni, mint egy piaci döntéskor (például egy szobafestő vagy egy bank kiválasztásakor). Ugyanis az informált szavazás haszna csak annyi, hogy a választó „véletlenül" nem szavaz a számára kevésbé kedves jelöltre. De mit befolyásol az illető pontos vagy téves szavazata? Csak azt, hogy a neki megfelelő jelölt eggyel több vagy kevesebb szavazattal nyer vagy veszít-e. Vagyis önmagában semmit: egy szavazat csak akkor lesz fontos, ha azon fordul meg a választás, amire roppant kicsi az esély. Ezért az informált szavazás várható haszna is roppant kicsi.[21]

Természetesen a közösségi döntések elmélete nem állítja, hogy a választók mindenféle információk nélkül, pusztán véletlenszerűen szavaznának. Látszik ez a valószínűségi szavazás fent látott hipotézisében is: a választók a hozzájuk legközelebb álló politikusra *nagyobb eséllyel* szavaz-

[21] A politikai és a piaci választás és az amögötti információszerzés közötti különbség modellezéséért magyarul lásd Buchanan, James M.: Egyéni választás szavazáskor és piacon, in: Buchanan, James M.: *Piac, állam, alkotmányosság.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 258–271. o.

nak. A szavazó persze rosszul ítélheti meg, hogy ki is az a politikus, aki várhatóan a legjobban szolgálja az ő érdekeit, értékeit – ezért van esélye annak is, hogy nem a legközelebbire szavaz. (Tökéletesen informált állapotban bizonyosan a legközelebbire szavazna.) Például ha nincs tisztában az egyes politikusok várható lépéseivel, azok következményeivel, akkor rosszul értékelheti őket, programjaikat, rossz helyre helyezheti azokat a politikai térben. A nemzetközi szervezetek ezt az információhiányt csökkenthetik, megkönnyíthetik az információszerzést az adott témában. Itt is érvényes a kereslet törvénye: ha olcsóbbá válik az információ arról, hogy a politikusok által javasolt politikáknak (vagy éppen a választók által ideálisnak gondolt politikáknak) milyen hatásai vannak, akkor ez az információ nagyobb valószínűséggel fog beépülni a választók értékelésébe. Megváltozhat az adott politikusra adott szavazat valószínűsége: ha rájönnek a kérdés fontosságára, átértékelhetik (pontosabban helyezhetik el a politikai térben) a politikusok programjait.

A bürokrácia szerepe

A bürokrácia és a politikusok közötti viszonyból a függetlenség kérdését érdemes előtérbe állítani. A nemzetközi egyezmények végrehajtására gyakran jönnek létre független (a korábbinál függetlenebb) nemzeti szervezetek. Ha létezett is korábban ilyen nemzeti szervezet, akkor is megváltoztathatja annak működését, céljait az átalakuló nemzetközi jogi környezet. Amikor ebben a fejezetben a politikától valamilyen mértékben független végrehajtó szervekről beszélek, akkor ezek közé nyugodtan odaérthetjük a bíróságokat is: a függetlenség – különösen az itt tárgyalt értelmében – ugyanúgy jellemzi őket is, amikor ők a nemzetközi vagy az európai jogot közvetlenül alkalmazzák, mint amennyire egy független szabályozó hatóságot vagy éppen a független közigazgatást.

A függetlenség mennyiségi értelmezése. A közösségi döntések modelljeiben a függetlenség nem vagylagos, hanem inkább mennyiségi kérdés. A kiindulópont: ilyen vagy olyan eszközökkel a kormányzat minden intézményt megszüntethet, ellehetetleníthet, vagyis megbüntethet, ha neki nem tetsző módon él függetlenségével, hatáskörével. Ez a büntetés viszont politikailag költséges: nem érdemes minden, a kormány politikájával nem teljesen azonos lépést szankcionálni. A függetlenség „mérőszáma" az, hogy hol húzódik a „demarkációs vonal": mi az az eltérés, amikor az adott intézménnyel szemben már érdemes szankciókat alkalmaznia. A függetlenség annál erősebb, minél nagyobb a kormányzat tűréshatára, minél nagyobb eltérést fogad el szankciók nélkül.

A független szervezet várhatóan azt a megoldást igyekszik kiválasztani, amely a saját véleményétől a lehető legkevésbé tér el, de még éppen tolerálható a kormányzat számára, még éppen nem vált ki ellenreakciókat. Természetesen minél erősebb az intézmény függetlensége, a végső

soron megvalósuló, az intézmény által végrehajtott politika annál közelebb lesz az intézmény, az abban dolgozó bürokrácia preferenciához.

Hogyan hat itt a nemzetközi jog? Láttuk: a független intézmény álláspontja alapvetően azért tér el a kormányétól, mert ő felelős a nemzetközi egyezmény betartatásáért, vagyis e kérdésben általában elkötelezettebb, mint maga a kormányzat.[22]

A nemzetközi jog hatása: változó preferenciák. A nemzetközi jog hathat arra is, hogy ennek a végrehajtásért felelős (többé-kevésbé) független intézménynek mi lesz a preferenciája. Ennek hatásmechanizmusát kutatva érdemes kiemelni azokat a nemzetközi kapcsolatokat, amelyeket az adott ügyben felelős bürokraták a munkájuk során kiépíthetnek: a külföldi pozitív visszajelzés vagy éppen a későbbi karrierlehetőség egyaránt megváltoztathatják azt, hogy mit is tekintenek majd a maguk szempontjából optimális politikának. És amennyiben az intézmény álláspontja valóban megváltozik, amennyiben még inkább elkötelezett lesz az adott kérdés iránt, akkor az intézmény álláspontjának eltolódásával párhuzamosan a megvalósított (a kormány által az intézmény elleni támadás nélkül még éppen elfogadott) politika is eltolódik ugyanebbe az irányba. Még akkor is, ha a kormányzat toleranciaküszöbe nem változik.

A nemzetközi jog hatása: függetlenebb, erősebben védett intézmények. Maga a nemzetközi jog, különösen, ha annak érvényesülését nemzetközi szervezetek is figyelemmel kísérik, megvédheti, erősítheti a végrehajtásért felelős nemzeti intézmények függetlenségét. Például ha az adott szervezet elleni támadás nagy nemzetközi visszhangot vált ki, akkor ez is növeli a vele szembeni támadás költségét, vagyis kijjebb tolja a „demarkációs vonalat", a kormányzat tűréshatárát. Ez szintén a nemzetközi jog által jelzett módon tolja ki a megvalósuló politikákat.

[22] Érdemes kiemelni, hogy a függetlenség, különösen a bírósági függetlenség kapcsán a politikatudományi irodalomban az egyik legismertebb modell szerint a függetlenséget épp azért garantálja az aktuális kormányzat, hogy a saját politikai döntései, törvényei akkor is érvényesüljenek, ha más kormány kerül hatalomra: amíg nem indít támadást a bíróságok ellen, addig a korábbi kormány döntéseit egyedül törvénymódosításokkal írhatja felül. A függetlenség tehát a mindenkori kormány érdekében is áll: ez garantálja, hogy a saját döntései hosszabb ideig érvényesülhetnek. Lásd Landes, William M. – Posner, Richard A.: The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective, in: *Journal of Law and Economics,* Vol. 18. (1975) 875–901. o.; Ferejohn, John: Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence, in: *South California Law Review,* Vol. 72. (1999) 353–384. o.

A lobbik hatása

A közösségi döntések elméletét többen azonosítják az érdekcsoportok szerepének vizsgálatával.[23] Ha ez így túlzott leegyszerűsítés is, annyi mindenképpen igaz, hogy a lobbik ezekben a modellekben központi szerepet kapnak. Azonban nem egyszerűen a lobbik politikusokra, bürokratákra gyakorolt befolyása áll a vizsgálat középpontjában, hanem inkább az, hogy várhatóan mely érdekek mellett lobbizó csoportok, szervezetek hatása erősebb, melyeké gyengébb. A kérdést érdemes három problémára bontani. Az első a *csoportszerveződés,* amely rámutat, hogy nem minden érdekcsoport képes megszerveződni – ebben a nemzetközi intézményeknek, a nemzetközi jognak jelentős rásegítő szerepe lehet. A második az ún. *szabályozók foglyul ejtésé*nek, a *járadékvadászat*nak a problémája, amely azt vizsgálja, hogy mitől függ, hogy egy lobbi képes-e meggyőzni a politikust, a bürokratát a szabályozás elfogadásáról – és a nemzetközi egyezmények léte, illetve az azokat övező intézményrendszer itt is fontos segítséget jelenthet. Végezetül, bár az előzővel összefüggésben, meg kell vizsgálni a *lobbik közötti verseny* kérdését is: mely – már megszervezett – érdekcsoportok tudnak nagyobb sikert elérni, akár az ellenérdekű csoportok, a többiek kárára is.

Csoportszerveződés. A közösségi döntések érdekcsoport-elmélete abból indul ki, hogy az, hogy egy csoport tagjainak érdekei, értékei közösek, még nem jelenti azt, hogy fel is fognak ennek érdekében lépni. A tétlenség fő oka a fogolydilemma, a potyázás: mivel a csoport céljainak elérése esetén az a csoporttag is részesül az előnyökből, aki a csoport életében nem vett részt, ezért a potenciális tagokat elég nehéz rávenni arra, hogy a közös célok érdekében a költségeket, a munkát is vállalják fel. A legismertebb csoportszervezési modell talán Mancur Olsoné,[24] ennek egyik központi állítása az, hogy a részvételre nem a csoportérdek, hanem az ún. *szelektív ösztönzők* veszik rá a potenciális érintetteket. Ezek olyan egyéni, személyes előnyök, amelyeket csak a résztvevők érhetnek el. Ha a csoport eléri a közös célt, akkor annak hasznaiból, mint láttuk, a kimaradók is részesülnek, ezekből az egyéni hasznokból azonban nem. Ez az, amit elveszít valaki, ha nem csatlakozik a csoporthoz.

A nemzetközi jog segíthet a nemzeti érdekcsoportok megszervezésében, segíthet az ilyen szelektív ösztönzők kialakításában. Például ha az egyezmények megszületésekor kiépülnek az adott ügyben érintett (már létező) nemzeti érdekcsoportok közötti informális kapcsolatok, és ezek – mondjuk a nemzetközi szervezetek munkája során – fenn is maradnak, akkor az adott ügyben érintett helyi érdekcsoportok a külföldi testvér-

[23] Például: Stephan, Paul B.: Barbarians Inside the Gate: Public Choice Theory and International Economic Law, in: *American University International Law Review,* Vol. 10. (1995) 745–767. o.

[24] Olson, Mancur: *A kollektív cselekvés logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1997.

szervezetektől információt, ötletet, támogatást kaphatnak a sikeres csoportszervezési (szelektív ösztönzési) technikákhoz. Másrészt már ezen nemzetközi közösség léte maga is jelent valamiféle szelektív ösztönzőt: a szermélyes nemzetközi kapcsolatokat, az ebből származó egyéni előnyöket, amelyek csak a nemzeti érdekcsoportokhoz kapcsolódó emberek számára elérhető.

Szabályozók foglyul ejtése, járadékvadászat. A lobbiknak meg kell győzniük a politikusokat arról, hogy hozzák meg a számukra kedvező döntéseket. A szabályozók foglyul ejtésének, illetve a járadékvadászatnak a modelljei ennek a technikáit mutatják be. Az egyik ilyen technika abból fakad, hogy a lobbik a döntéshozatalhoz szükséges információkat képesek megszűrni, és csak a számukra kedvezőeket eljuttatni a döntéshozókhoz. Az utóbbiak ugyanis nagyrészt az adott szférában érintett szereplőktől (vagyis sokszor magától az érdekcsoporttól vagy annak tagságától) szerezhetnek csak információt a lehetséges döntési alternatívákról, illetve azok hatásairól. Amennyiben léteznek is az érdekcsoporttól független – vagy esetleg ellenérdekelt csoporthoz kötődő – információforrások, az érdekcsoport az átadott információk megfelelő szűrésével leronthatja azok erejét. Ez persze komoly stratégiai játék, amelyben a nemzetközi hálózatokkal kapcsolatban levő érdekcsoportok jobb helyzetben vannak: tanulhatnak a többiek hibáiból, sikereiből. Vagyis a nemzetközi jog által létrehívott szervezetek, intézmények ismételten segítik a hatásos nemzeti szintű érdekérvényesítést.

Az információadás mellett a másik fontos eszköz a politikusok, bürokraták meggyőzésekor, ha a döntéshozó számára fontos, személyes előnyöket ígérnek a kedvező döntésért cserébe. Itt nem kell feltétlenül illegális juttatásokra gondolni: az is ilyen előny, ha a lobbik vagy az adott ügyben érdekelt nemzetközi szervezetek nem lépnek fel negatívan az adott politikai erővel szemben (nem hivatkozhat erre a hazai ellenfelük, nem lesz negatív az adott ország értékelése nemzetközi összehasonlításokban, és így tovább). Ilyen egyéni haszon lehet a politikusok, bürokraták számára, ha a korábbi pozitív viszony miatt, leköszönésük után karrierlehetőséget vagy egyszerűen kapcsolatrendszert kínál az adott érdekcsoport. Látszik, ezen ellenszolgáltatások egy része közvetlenül kapcsolódik a nemzetközi jog működtetéséhez (karrierlehetőségek, kapcsolatrendszerek), más részük pedig ugyan a hazai lobbiktól függ (politikai támogatás a kampányok során, hazai kapcsolatok, hazai karrierlehetőségek), de a nemzetközi erőforrásokhoz jobban hozzáférő szervezetek ezt is könnyebben tudják nyújtani, vagyis hatásosabban harcolhatnak a céljaikért.

Érdekcsoportok közötti verseny. Amennyiben ellenérdekelt lobbik is jelen vannak, akkor nemcsak egyszerűen a politikusok meggyőzése – az információk megszűrése, a politikusok számára vonzó ellenszolgáltatás megtalálása – a feladat, hanem elvileg a többi lobbi megelőzése, legyőzése is. El kell érni, hogy az adott csoport – és ne az ellenérdekelt csoport

– céljai valósuljanak meg. Az előzőek alapján nyilvánvaló, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező érdekcsoportok itt is versenyelőnyben vannak.

A lobbik közötti *verseny* mellett érdemes azonban szólni egy másik fontos technikáról, a csoportok közötti *kompromisszumról* is. Ellenérdekű érdekcsoportok összeütközése gyakran nem úgy végződik, hogy az egyik csoport elfogadtat egy, a maga számára kedvező, a másik számára hátrányos politikát, hanem egy olyan megoldással, amelyben mindkét csoport megkapja, amit szeretne – miközben ennek költségeit, hátrányait egy, az alkuban jelen nem lévő vagy a csoportszervezési problémák miatt még meg sem jelent csoport viseli.[25] Például az egyik csoport kiharcolja a maga számára kedvező szabályozást, míg a vesztes csoport valamiféle költségvetési ellentételezésben, kompenzációban részesül – a program vesztese tehát a költségvetési bevételeket megtermelő csoport vagy éppen (ha azt államadósság terhére finanszírozták) a jövőben az adósságot visszafizető adózók csoportja. Természetesen a nemzetközi kapcsolatrendszer az ilyen nehezen áttekinthető, a valós költségeket a vesztesek elől (és sokszor a politikusok elől is) jól elrejtő kompromisszumok megtalálásában is segíti az érdekcsoportokat; hiszen e kérdésben is támaszkodhatnak a nemzetközi szervezetekben, informális hálózatokban felhalmozódó tapasztalatokra.

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány annak magyarázatára mutatott be két modellt, hogy a nemzetközi jog miért hat az adott egyezményt, szerződést elfogadó államok döntéseire – illetve hogy az államok miért lépnek be ilyen egyezményekbe, szerződésekbe, korlátozva saját szuverenitásukat. A szerződések joggazdaságtani elemzéséből tudjuk, hogy a kulcskérdés az, hogy ezen ígéretek kikényszeríthetőek-e, amit a nemzetközi jog esetében sokan megkérdőjeleznek. A két modell erre, vagyis a kikényszerítésre kínált két magyarázatot. Az első – a nemzetközi jog e kérdésével foglalkozó joggazdaságtani modelleket összefoglalva – a bírósági kényszeren kívül más, a nemzetközi jogban is jelentősnek tűnő kikényszerítő erőket keresett, és talált a reciprocitás, a megtorlás és a reputáció képében. A második pont, amelyben ez az írás túllép az eddigi modelleken, a közösségi döntések elmélete alapján azzal próbálta magyarázni a nemzetközi jog közvetlen vagy áttételes hatásait, hogy az befolyásolja a nemzeti szintű politikai döntéseket is.

Végezetül ki kell azonban térni a modell egyik erősen leegyszerűsítő feltevésére: a tanulmány egységesen kezelte a nemzetközi jogot, felté-

[25] Olson, Mancur: *Nemzetek felemelkedése és hanyatlása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

telezve, hogy az itt bemutatott hatások ugyanúgy jelen vannak a nemzetközi környezetvédelmi jogban, a humanitárius jogban, mint a szabad kereskedelmi, leszerelési egyezmények vagy az emberi jogok védelme terén. Fontos kiemelni: nem állítom, hogy mindegyik mechanizmus ugyanolyan erős mindegyik területen. További kutatás tárgya lehet például az, hogy azokon a jogterületeken, illetve azon országok esetén, ahol a nemzeti politika szereplői érzékenyebben reagálnak a nemzetközi jog elvárásaira, változásaira, más eszközök működnek-e. Például plauzibilis feltevésnek tűnik, hogy az emberi jogi kérdések esetén azért (is) alakultak ki erősebb bíróságok, mert itt a bírósági ítéletek, az azokban megállapított tények erősebben befolyásolják a nemzeti politikai vitákat, az ellenérdekű politikusok, érdekcsoportok, intézmények tevékenységét, álláspontját, a választók politikusokról kialakuló véleményét. Ahol a bírósági ítéletek hatása gyengébb, mint például a humanitárius jog esetén, ott más megoldásokat találunk.

NEMZETÁLLAMI SZUVERENITÁS ÉS NEMZETKÖZI RENDSZER A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN

A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének" a hatalommegosztásra gyakorolt hatására*

Molnár Tamás

A TÉMA KONTEXTUSA (JOGON KÍVÜLI FEJLEMÉNYEK EGYKOR ÉS MA)

Napjaink politikai, gazdasági és társadalmi jelenségei; a technológiai innovációk, illetve a sokasodó transznacionális viszonyok (például a világkereskedelem, a telekommunikáció, a globálissá váló migráció) a tradicionális *szuverenitás-koncepciót kihívások* elé állítják. Ezek a jelenségek alapvetően eltérnek azoktól is, amelyek a nemzetközi jog és az egyes állami jogrendszerek közötti viszony hagyományos monista és dualista teóriáinak kialakulását inspirálták a XIX. század végén, illetve a XX. század elején.

A nemzetközi jog és a belső jog egységét valló *monista koncepció a régi természetjogi gondolkodásban* gyökerezik. A középkori univerzalizmus eszmevilága sem tett különbséget „belső" és „külső" jog között,[1] majd a kora újkor filozófusai is a nemzetközi jogot a természetjog egyik kifejeződésének tekintették.[2] A monista teória képviselői abból indultak ki, hogy a jognak végső soron egy forrása van, s innen származnak a nemzetközi jog és a belső jogok szabályai egyaránt, amelyek egy egységes jogrend részét képezik.[3] Nagyon sokáig tehát a jog egysége számított a „természetes állapotnak". A *jog dichotómiája,* vagyis azt a belső jog(ok)ra

* E tanulmány a Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

[1] Wasilkowski, Andrzej: Monism and Dualism at Present, in: Makarczyk, Jerzy (szerk.): *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski.* The Kluwer Law International, Hague–London–Boston, 1996, 323. o.

[2] Grotius, Hugo (1625): *A háború és béke jogáról.* Pallas Stúdió–Attraktor, Budapest, 1999; Kant, Immannuel: *De la paix perpétuelle: essai philosophique.* Paris, Vrin, 1795.

[3] A mai napig legjelentősebb – a nemzetközi jog primátusát valló – monista elméletalkotók és egyes műveik: Kelsen, Hans: Les rapports de système entre le droit international et le droit interne, in: *Recueil des Cours,* The Hague Academy of International Law, 1926, IV., Vol. 14., 263–320. o.; Kelsen, Hans: *Tiszta jogtan*. Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988; Merkl, Adolf: Hans Kelsens System einer reinen Rechtstheorie, in: *Archiv des öffentlichen Rechts,* XLI. (1921) 171–201. o.; Scelle, Georges: *Précis de droit des gens. Principes et systématiques*. Pa-

és a nemzetközi jogra tagoló koncepció voltaképpen viszonylag új: a középkor végén bukkant fel Európában, s egybeesett a *vesztfáliai nemzetközi rendszer* kialakulásával és felemelkedésével.[4] A *dualizmus* mint elméleti magyarázó keret a XIX. század legvégétől jelentkezett.[5] A nemzetközi jog és a belső jogrendszerek közötti éles elválasztás és megkülönböztetés nem meglepő annyiban, hogy ez idő tájt a nemzetközi kapcsolatok tulajdonképpen viszonylag kis számú állam között bonyolódtak, túlnyomórészt bilaterális jogi kapcsolatokat jelentettek, és meglehetően archaikusak voltak (ekkortájt egyedül az első genfi, majd a hágai humanitárius jogi nemzetközi szerződések jelentették a multilaterális instrumentumokat).[6] A monista felfogást az állam és a szuverenitás „régi" koncepcióinak elutasításával és a nemzetközi jog új, modern elméleti alapokon álló rekonstruálásával lehet rokonítani, mely törekvések középpontjában az egyén emancipálása áll. A dualista modell szintén a nemzetközi jog teoretikus újrafelépítését célozta, azzal, hogy sem új világrendre, sem alapjaiban új nemzetközi jogrendre nincs szükség. Ezzel szemben inkább a klasszikus voluntarista hagyomány és a szuverenitás-központúság újbóli felélesztésére fókuszált.[7] Mindkét nagy irányzat mögött kitapinthatóak továbbá ideológiai vagy politikai megfontolások. A *monista* elméletek mögött általában a *progresszív internacionalizmus* húzódik meg, *természetjogi* elemekkel együtt, míg a *dualista* teóriák a *nemzetállamiság* szellemében fogantak,[8] az *állami szuverenitás* alapvető fontosságát hangsúlyozták,

---

ris, 1932; Duguit, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. Editions Cujas, Paris, 1921; Verdross, Alfred: *Völkerrecht*. Springer-Verlag, Wien, 21950.

[4] Nussbaum, Arthur: *A Concise History of the Law of Nations*. Macmillan Co., New York, 1947, 86. skk.

[5] A nemzetközi jog és a belső jog dualista felfogásának emblematikus képviselői és műveik: Triepel, Heinrich: *Völkerrecht und Landesrecht.* C. L. Hirschfeld, Leipzig, 1899, 111–155. o.; Anzilotti, Dioniso: Teoria generale della responsabilitá dello Stato nel diritto internazionale (1902), in: Anzilotti, Dioniso: *Scritti di diritto internazionale pubblico.* Vol. 1. Cedam, Padua, 1956; Anzilotti, Dioniso: Il diritto internazionale nei guidizi interni (1905), in: Anzilotti, Dioniso: *Scritti di diritto internazionale pubblico.* Vol. 1. Cedam, Padua, 1956, 314. skk.; Walz, Gustav Adolf: *Völkerrecht und staatliches Recht*. Stuttgart, 1933, 53., 56., 58. o.

[6] Vö. Partsch, Karl Josef: International law and municipal law, in: Bernhardt, Rudolf (szerk.): *Encyclopaedia of Public International Law. Vol. II*. Elsevier, Amsterdam–Lausanne–New York–Oxford–Shannon–Tokyo, 1995, 1184. o.; Dupuy, Pierre-Marie: International Law and Domestic (Municipal) Law, in: Wolfrum, Rüdiger (szerk.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law.* Oxford University Press, 2008, online edition (www.opil.ouplaw.com), 4. msz. (letöltve: 2014. 12. 23.)

[7] Nijman, Janne E. – Nollkaemper, André: Introduction, in: Nijman, Janne E. – Nollkaemper, André (szerk.): *New Perspectives on the Divide between National and International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2007, 6–7. o.

[8] Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya: a fontosabb elméletek és a hazai gyakorlat, in: *Leviatán,* 2005/3. szám, 78. o.

ebből az alappremisszából indultak ki, s tipikusan a *jogpozitivizmus* talaján álltak.[9]

A monista és dualista elméletek kialakulásának hátterében álló fenti ideológiák, jelenségek és a nemzetközi kapcsolatok akkori struktúrája, jellemzői mára azonban *gyökeresen megváltoztak*. Olyan *új, jogon kívüli fejleményeknek* lehetünk tanúi, amelyek egyre inkább elmossák a határokat a „nemzetközi" és a „nemzeti" (a szuverén cselekvés) között. Mindezeknek köszönhetően érzékelhető a nemzetközi jog *ratione personae, materiae* és *loci* példa nélküli kiterjedése,[10] valamint ezen újszerű jelenségek a belső jog fokozódó permeabilitását idézik elő a nemzetközi jogi eredetű normák irányába egyaránt.

Az állami szuverenitás tradicionális, tömbszerű felfogását[11] kikezdő fejleményeket és változásokat a téma szempontjából alapvetően három csoportba sorolom: 1. globalizáció; 2. deterritorializáció; illetve 3. a jog „nemzetköziesedése",[12] más szóval „denacionalizációja".[13] Az alábbi-

[9] Partsch: *i. m.* (1995) 1183–1184. o., Dupuy: *i. m.* (2008) 2. msz. A dualizmus kialakulásában szerepet játszó egyéb faktorokról lásd: Ferrari-Bravo, Luigi: International and Municipal Law: The Complementarity of Legal Systems, in: Macdonald, R. St. J. – Johnston, Douglas M. (szerk.): *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*. The Martinus Nijhoff Publishers, Hague–Boston–Lancaster, 1983, 728–729. o.

[10] Nijman–Nollkaemper: *i. m.* (2007) 11. o.; Arangio-Ruiz, Gaetano: International Law and Interindividual Law, in: Nijman–Nollkaemper: *i. m.* (2007) 15. o.

[11] Nagy Boldizsár például az alábbi jelzőket gyűjtötte össze a hagyományos, oszthatatlan és kikezdhetetlen szuverenitás-fogalom jellemzése gyanánt (a szuverenitást ő egyébként mint „valamely végső abszolútum képzetét" aposztrofálta): „[a] szuverén szabad, korlátlan, teljes, megtámadhatatlan, saját akarata szerint dönt, beavatkozás-mentes… A szuverént nem illeti kétely, diktuma (parlamentjének, bíróságának szava) végérvényes, nem tárgya felülvizsgálatnak és utólagos megfontolásnak, nem szorul további bizonyításra, hanem a puszta kimondással igaz. (…) A szuverén tehát Isten után/mellett/helyett Isten, a Mindenható attribútumaival (és feltételezett korlátaival)." Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról, in: Gombár Csaba (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Korridor Kötetek, Budapest, 1996, 235–236. o.

[12] E jelenséggel 2005 óta már külön kutatóintézet is foglalkozik: *The Hague Institute for the Internationalisation of Law* (www.hiil.org). A közelmúltban pedig önálló monográfia is megjelent ezzel a címmel: Varella, Marcelo Dias: *Internationalization of Law. Globalization, International Law and Complexity*. Springer, Berlin–Heidelberg, 2014.

[13] Ezt a kifejezést használja például Delbrück, Jost: Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization, in: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht,* Vol. 1. (2001) 10–11. o.; Nollkaemper, André – Hey, Ellen: Introduction Theme I: The relationship between international law and national law, in: Muller, Sam – Zourdis, Stavros – Frishman, Morly – Kistemaker, Laura (szerk.): *The Law of the Future and The Future of Law.* Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo, 2011, 10. o.; Allot, Philip: The Emerging Universal Legal System, in: Muller, Sam – Zourdis,

akban e három reálfolyamatot vizsgálom röviden külön-külön, majd összefüggéseiben.

A GLOBALIZÁCIÓ KIHÍVÁSAI A MONISTA ÉS DUALISTA ELMÉLETEK SZÁMÁRA

Az állami szuverenitás hagyományos, tömbszerű felfogását kikezdő jelenségek közül talán a *globalizáció* az, ami a legátfogóbban és legkomplexebben adja vissza az elmúlt néhány évtizedben lejátszódott világgazdasági, világpolitikai és makrotársadalmi változások mennyiségi és minőségi volumenét. Nem meglepő tehát, hogy a globalizáció folyamatai a hagyományos szuverenitás-felfogást is nehézségekkel szembesítették. Általános reakcióként figyelhető meg a társadalomtudományokban, hogy mindez intenzív elméletalkotásra sarkallta a gondolkodókat. Olyan magyarázatok születtek a politikatudományi vagy a nemzetközi kapcsolatok elmélete körébe tartozó írásokban, mint a „többszintű kormányzás" *(multi-level governance)* (Hooghe és Marks tollából),[14] az „újközépkoriság" (amelyet Bull a sokasodó, egymással átfedésben lévő többszintű hatalmi centrumok leírására használ),[15] vagy a „szuverenitás forradalmak" koncepciója Philpottnál.[16]

El kell ismerni, hogy sem az univerzális társadalmat és a jogszuverenitást kifejező monizmus, sem pedig az állami szuverenitás-központú és a nemzetállamokat feltételező dualizmus *nem képesek eredeti formájukban megragadni és hitelesen magyarázni* a globalizáció folyamatainak sokféleségét. A nemzetközi jog és a belső jog különállóságát hirdető elméleti koncepció számára kihívásként jelentkezik, hogy az államok tényleges ráhatásának csökkenése a nemzetközi jogi eredetű normák belső jogba

---

Stavros – Frishman, Morly – Kistemaker, Laura (szerk.): *The Law of the Future and The Future of Law.* Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo, 2011, 16. o.

[14] Lásd például az alábbi műveket: Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield, Lanham, M. D., 2001; Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance, in: *European Integration online Papers (EIoP),* Vol. 5., No. 11. (2001) (forrás: http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm (utolsó letöltés időpontja: 2014. augusztus 20.); Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance, in: *American Political Science Review,* Vol. 97. (2003) 233–243. o. Legutóbb például a *The Maastricht Journal of European Law and Comparative Law* szentelt egy különszámot a témának (2014/2. szám – *The Constitutional Adulthood of Multi-Level Governance*).

[15] Bull, Hedley: *The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press, New York, 2002, 3rd edition.

[16] Philpott, Daniel: *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations.* Princeton University Press, Princeton–Oxford, 2001; Philpott, Daniel: Usurping the Sovereignty of Sovereignty?, in: *World Politics,* Vol. 53. (2001) 297–324. o.

történő recepciójára *kikezdi a dualista elmélet* magyarázóerejét és hitelességét (lásd például az ENSZ Biztonsági Tanácsa ún. kényszerrendszabályokat megállapító határozatainak vagy más nemzetközi szervezetek normatív határozatainak végrehajtását és belső jogi joghatásait). A mai interdependens világban a nemzeti jogrendszerek határai nem tapinthatók ki egyértelműen, hiszen a belső jogrendszerek nem függetlenek többé az őket érő behatásoktól, legyenek azok (nemzetközi) jogi vagy más eredetűek. Felületesen szemlélve a kérdést tehát azt gondolhatnánk, hogy a globalizáció folyamatai a nemzeti és a nemzetközi szabályozási szintek közötti határok elmosásával egyértelműen a monista tanok hirdetőinek diadalát hozzák. Ez részben, épp a pár sorral fentebb részletezettek miatt tartható is. De nem általánosan. A *monista irányzatok* számára az jelent gyakorlati kihívást, hogy megjelent egy ezzel ellentétes tendencia, afféle „új (posztmodern) törzsiség",[17] egy új nacionalizmus és protekcionalizmus, amely inkább a nemzetközi közösség töredezettségéhez, mintsem az „egyetemes társadalom" *(universal society)* kiépítéséhez járul hozzá. Az egyes régiókhoz tartozó államok közötti különbségek ugyanis épp hogy növekednek, és ezek az oly nagy eltérések bizony korlátozzák a monista elméletek valóságot leíró erejét is. Számos államban most is igen nehéz lenne kimutatni a belső jogrendszer védőpajzsának olyasféle elporladását, ami könnyedén lehetővé tenné a nemzetközi hatások érvényesülését, így a nemzetközi jog beáramlását és mindennapi alkalmazását. A globalizáció által kiváltott ellenhatásként ezek az államok (például Burma, Kuba, Venezuela) valójában még erősebben igyekeznek nemzeti karakterüket, kultúrájukat és értékeiket védeni, az állami szuverenitás újra megerősítésével egyetemben. Megfigyelhető sajátosság az is, hogy a nemzetközi jog egy-egy részterületének nagy kodifikációiból (például tengerjog, nemzetközi szerződések joga) vagy akár a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumából épp olyan nagyhatalmak maradtak ki, mint az Egyesült Államok, Kína vagy Franciaország.[18] A nemzeti szuverenitást újra felfedező és védelmező tendenciák a dualista felfogások helyességét igazolhatják vissza. Annyi bizonyos: a nemzetközi kapcsolatok modern fejlődési tendenciái nem egy irányba mutatnak, és nemegyszer ellentmondásosak.[19]

[17] Nagy: *i. m.* (1996) 250–251. o. Thomas Franckot idézve: vö.: Fairness in the International Legal and Institutional System, in: *Recueil des Cours,* The Hague Academy of International Law, Vol. 240. (1993/III.) 126. o.

[18] Az államok multilaterális nemzetközi szerződésekben való részes féllé válásáról vagy annak elmaradásáról, különös tekintettel az USA-ra és Kínára lásd: Sitaraman, Srini: *State Participation in International Treaty Regimes*. Ashgate, Aldershot, 2009.

[19] Nijman–Nollkaemper: *i. m.* (2007) 11–12. o.

A „DETERRITORIALIZÁCIÓ", ILLETVE HATÁSAI A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG VISZONYÁRA

A jog térhez kötöttségének oldása irányába ható folyamatok, azaz a jog „deterritorializációja" a területi szuverenitást relativizálja, s egyben a nemzetközi jog és a belső jog elválasztásának meghaladása irányába mutat. Ennek alapja, hogy a monizmus és a dualizmus klasszikus teóriáinak megjelenésekor, a XX. század elején a jog egyes szféráinak szétválasztása a jog területhez kötöttségének (territorialitás) koncepcióján alapult. Mind a nemzeti jogrendszerek, mind a nemzetközi jog csak kötött térstruktúrában tudták elképzelni működésüket. A territorialitás a belső jogot illetően az állam (területi) szuverenitásának egyik attribútuma, annak szükségszerű velejárója. A nemzetközi jog pedig – mely akkortájt még leginkább kizárólag államközi jogként formálódott – tisztán államok közötti, a szuverén entitások érintkezéseiből fakadó „külső" viszonyokat szabályozott. A XX. század második felétől kezdve ez fokozatosan megváltozott, különösképpen a nemzetközi jog számára vált egyre kevésbe alapvető paraméterré a területiség, szabályainak meghatározott területhez kötöttsége (például a normák címzettjei körében az államok mellett megjelentek szubnacionális entitások vagy az egyének maguk). Megfigyelhető, hogy a hagyományosnak tekintett térszerkezetét meghaladva a nemzetközi jog egyre inkább „belső jogiasodik". Közvetlenül jogosít egyéneket, illetve szabályoz államon belüli, az állam és szervei, valamint az egyének közötti életviszonyokat, s több tekintetben átveszi a belső jog szerepét és funkcióit[20] (például erőteljesebb szubordinatív viszonyok útján, megjelent közvetlenül a belső jogban is kikényszeríthető szankcióalkalmazás a terrorizmussal gyanúsított személyekkel szemben, és így tovább).

Az állami jogrendszeren belül felfogott „*rule of law*" *alapelvét* szintén erősítheti a nemzetközi jog,[21] amire jó példa az emberi jogok nemzet-

[20] Nollkaemper, André: The Bifurcation of International Law: Two Futures for the International Rule of Law, in: Muller, Sam – Zourdis, Stavros – Frishman, Morly – Kistemaker, Laura (szerk.): *The Law of the Future and The Future of Law*. Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo, 2011, 84. o.; Haljan, David: *Separating Powers: International Law Before Domestic Courts*. T.M.C. Asser Press – Springer, The Hague, 2013, 6., 24. o. Hasonlóan lásd még például Fuentes Torrijo, Ximena Carolina: International Law and Domestic Law: Definitely an Odd Couple, in: *Revista Juridica Universidad de Puerto Rico,* Vol. 77. (2008) 483. o.; d'Aspremont, Jean: The Systemic Integration of International Law by Domestic Courts: Domestic Judges as Architects of the Consistency of the International Legal Order, in: Fauchald, Ole Kristian – Nollkaemper, André (szerk.): *The Practice of International and National Courts and the (De-)Fragmentation of International Law*. Hart Publishing, Oxford, 2012, 142–143. o.

[21] Haljan: *i. m.* (2013) 27–31. o. A „rule of law" eszméjének a nemzetközi jogban való érvényesüléséről, illetve a nemzetközi jog egyes mechanizmusaiban ki-

közi védelmének monitoring-mechanizmusokkal és nemzetközi bírói fórumokkal is megtámogatott kiterjedése, továbbá a hatalmi ágak szétválasztásának fényében védelmet tud biztosítani a bíróságoknak a másik két (politikai) hatalmi ággal szemben[22] (például a törvényhozó vagy végrehajtó hatalom által elfogadott jogszabályok kontrolljának mércéjeként). Hasonlóképpen: a nemzetközi jog megvédheti az egyéneket a visszamenőleges hatályú belső jogalkotással szemben; sőt a belső jogi alkotmányos garanciák súlyos fogyatékosságai és működési zavarai esetén a nemzetközi emberi jogi rezsimek (ekként az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az azt értelmező-kifejtő Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga) „párhuzamos alkotmányként" is érvényesülhetnek.[23]

Hozzá kell tenni, hogy a territoriálisan továbbra is nagymértékben kötött belső jogrendszerek mellett egyéb normatív rezsimek is felemelkedtek, amelyek esetében ez a földrajzi térszerkezet szintúgy nem meghatározó – így jóllehet az állami területen is érvényesülnek, az állami autoritástól független normatív forrásból származnak, és végeredményben nem igazán vesznek tudomást az államok szuverenitás-igényéről[24] (erre lehet példa az Európai Unió joga). Ez a jelenség is természetesen szoros összefüggéseket mutat a globalizáció világtrendjével.

AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁS KONCEPCIÓJÁT KIKEZDŐ ÚJ JELENSÉGEK KÖVETKEZMÉNYEI A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG VISZONYÁRA NÉZVE

A globalizáció, a deterritorializáció, illetve a belső jogrendszerek kézzelfogható nemzetköziesedésének (a jog „denacionalizálódásának") a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát magyarázó teóriákra, valamint az azt leképezni igyekvő állami praxisra gyakorolt hatását több dimenzióban is megragadhatjuk. Osztályozásom szerint a két normarendszer interakcióira kiható következmények vizsgálhatóak egy elméleti-konceptua-

---

mutatható mind erőteljesebb megjelenéséről bővebben lásd például Lamm Vanda: Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban, in: *Jog. Állam. Politika,* 2009/1. szám, 3–33. o.

[22] Kristjánsdóttir, Edda – Nollkaemper, André – Ryngaert, Cedric: Importing International Law in Post Conflict States: The Role of Domestic Court, in: *ACIL Research Paper No 2011–12* (finalized 6 September 2011, available on SSRN), 5.; Nollkaemper: *i. m.* (2011) 85. o.

[23] Lásd hasonlóan például von Bogdandy, Armin – Sonnevend, Pál: Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania. Hart Publishing, Oxford, 2014.

[24] Brölmann, Catherine: Deterritorialization in International Law: Moving Away from the Divide Between National and International Law, in: Nijman, Janne E. – Nollkaemper, André (szerk..): *New Perspectives on the Divide between National and International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2007, 84–85. o.

lizáló, valamint egy belső, az állam alkotmányos berendezkedésére és jogalkalmazására fókuszáló dimenzióban.

Az *elméleti-konceptualizáló dimenzió* megragadható a monizmus-dualizmus dichotómiáját meghaladni kívánó elméletekben (lásd például Fitzmaurice,[25] Brownlie,[26] Whytock,[27] Wismer,[28] illetve von Bogdandy[29] e tárgyú írásait), esetleg a monizmus-dualizmus között afféle középutas konstrukciót felmutató, közöttük közvetíteni próbáló teóriákban (képviselői többek mellett Partsch,[30] Rudolf,[31] Arangio-Ruiz,[32] illetve a „harmonizációs elmélet" kapcsán Krumscheid,[33] Conforti[34] és O'Con-

[25] Fitzmaurice, Gerald, Sir: The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law, in: *Recueil des Cours,* The Hague Academy of International Law, Vol. 92. (1957-II) 70–80. o. Álláspontja szerint az „egész monista-dualista ellentét valószerűtlen, mesterséges és a legkevésbé sem lényeges".

[26] Brownlie, Ian: *Principles of Public International Law*. Oxford University Press, Oxford, 62003, 33. o. A szerző világszerte elismert tankönyvében azt hangsúlyozza, hogy a nemzetközi jogászok egyre nagyobb számban kívánnak a monizmus-dualizmus dichotómiától szabadulni, mivel mindkét teória logikai következményei egyszerűen ellentmondanak annak, ahogy a nemzetközi intézmények és az államon belüli szervek, bíróságok cselekszenek.

[27] Whytock, Christopher A.: Thinking beyond the Domestic-International Divide: Toward a Unified Concept of Public Law, in: *Georgetown Journal of International Law,* Vol. 36. (2004) 155–193. o.; aki úgy érvelt, hogy az egész nemzetközi jog-belső jog megkülönböztetés helyett inkább a „közjog" egységes koncepcióját lenne kívánatos kidolgozni és megszilárdítani.

[28] Wismer, Peter: Bring Down the Walls! – On the Ever-increasing Dynamic between the National and International Domains, in: *Chinese Journal of International Law,* Vol. 5. (2006) 513–514. o. Véleménye szerint a monista és dualista elméletek gyengeségei visszavezethetőek arra, hogy a mai napig nem létezik megfelelő definíció a nemzetközi jogra mint normarendszerre vonatkozóan. Javaslata egy tulajdonképpen „negatív definíció", amely szerint a nemzetközi jog olyan szabályok összessége, amelyek nem egyetlen állam jogrendszerére vonatkoztathatóak.

[29] Von Bogdandy, Armin: Pluralism, direct effect and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law, in: *International Journal of Constitutional Law,* July 2008, 400. o. Ő úgy véli, hogy a monizmus és a dualizmus akadémikus szemszögből is csupán „letűnt idők intellektuális zombijai", így egész egyszerűen el kell őket temetnünk mint a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát magyarázó idejétmúlt doktrínákat.

[30] Partsch, Karl Josef: *Die Anwendung von Völkerrecht im innerstatlichen Recht*. Berichte der Deutschen Gesselschaft für Völkerrecht. Karlsruhe, 1964.

[31] Rudolf, Walter: *Völkerrecht und deutsches Recht,* Tübingen, 1967.

[32] Arangio-Ruiz: *i. m.* (2007) 15–51. o.

[33] Krumscheid, Günter: Die Anwendung von Völkerrecht im spanischen Staat nach der Verfassung der zweiten Republik von 1931 und im gegenwartigen Staat (Inaugural-Dissertation). Bonn, 1971, 21. o.

[34] Conforti, Benedetto: Notes on the Relationship between International Law and National Law, in: *International Law FORUM du droit international,* Vol. 3. (2001) 18–24. o.

nell,[35] továbbá a nemzetközi jog „koordinációs funkcióját" hangoztató Rousseau[36]), vagy éppen a hagyományos elméletek magyarázóerejét az új jelenségekből is meríteni igyekvő koncepciók (például az államfelelősség tanainak szerepe az elméleti vita tovább élésében)[37] áttekintésében és elemzésében. Az állami szuverenitást érő új kihívások ellenére valószínűleg soha nem fog egyetemesen elfogadott válasz születni arra a kérdésre, hogy a jogrendszer szükségképpen egységes-e, vagy a nemzetközi jog és a belső jog két külön normarendszert képez-e. A monizmus-dualizmus vita jövőbeli tovább élése tehát prognosztizálható, egyrészt a benne rejlő intellektuális kihívások miatt (érvelésre és a másik irányzat képviselőinek meggyőzésére sarkall), másrészt pedig az államok pragmatikus és következetlen gyakorlata olyan jelenségekkel szembesíti a nemzetközi jog tudományát, amelyeket az megpróbál valamely teória dogmatikai keretei között elhelyezni.[38]

Amennyiben az *államok alkotmányos berendezkedésében és jogéletében kimutatható hatások* dimenzióját vesszük szemügyre, megállapítható: az állami szuverenitás átalakulása és a nemzetközi jog megnövekedett szerepének alkotmányosságot érintő következményeként az államhatalmi ágak *(trias politica)* közötti egyensúly eltolódása, illetve felbomlása is előállhat. Ebben az esetben a vizsgálódás optikája kevéssé elméleti, mintsem a tényleges állami alkotmányos gyakorlatra és az államhatalmi

[35] O'Connell, Daniel Patrick: *International Law.* Vol. I. Stevens, London, 1965, 44–46., 51–55. o. Míg Krumscheid és Conforti a normarendszerek közötti harmonizációt a jogalkotás terén tartotta alapvetőnek (ezzel ugyanis *a priori* kizárható a nemzetközi és a belső jogi normák közötti kollízió), addig O'Connell a jogalkalmazás síkján hangsúlyozza a harmonizáció szükségességét.

[36] Rousseau, Charles: *Droit international public*. Recueil Sirey, Paris, 1953. A nemzetközi jog „koordinációs funkciója" felfogásában annyit tesz, hogy a nemzetközi jog elsőbbséget élvez a belső joggal szemben, azonban ez nem abszolút: csak saját alkalmazási szféráján belül (az államközi kapcsolatok síkján) érvényesül. A nemzetközi jognak ez a fajta elsőbbsége pedig nem jár a nemzetközi joggal ellentétes belső jogi normák automatikus megsemmisítésével.

[37] Összefoglalja: Partsch: *i. m.* (1995) 1186. o.; Dupuy: *i. m.* (2008) 21. msz. Szintén utal rá például Arangio-Ruiz: *i. m.* (2007) 23. o. Az államfelelősség tanait a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kontextusában vizsgáló egyik legújabb írásként lásd: Dupuy, Pierre-Marie: Relations between the International Law of Responsibility and Responsibility in Municipal Law, in: Crawford, James – Pellet, Alan – Olleson, Simon: *The Law of International Responsibility*. Oxford University Press, Oxford, 2010, 173–185. o.

[38] A két nagy elméleti iskola örökzöld mivoltát és a nemzetközi jog művelőit a mai napig aktívan foglalkoztató erejét jól illusztrálja az e tárgyban 2013 májusában megjelent, 54 szerző tollából született írásokat 1046 oldalon közreadó legújabb gyűjteményes kötet: Novaković, Marko (szerk.): *Basic Concepts of Public International Law: Monism and Dualism*. University of Belgrade, Institute of Comparative Law and Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2013.

ágak (törvényhozó, végrehajtó, bírói hatalom) közötti viszonyrendszerre koncentrál, továbbá nem annyira nemzetközi jogi, mint alapvetően *alkotmányjogi* dogmatikájú. A továbbiakban tehát nem az elméleti-konceptualizáló dimenzióban megfigyelhető elméletalkotási kísérletekről és a jogtudomány által kimunkált új irányzatokról esik szó, hanem az állam belső jogi szférájában az államhatalmai ágak egymáshoz viszonyított súlyára, szerepére fókuszálva, azaz alkotmányjogi kontextusban halad tovább a tanulmány gondolatfűzésének az iránya.

A BELSŐ JOGOK „NEMZETKÖZIESEDÉSÉNEK" KÖVETKEZMÉNYEI A HATALOMMEGOSZTÁSRA NÉZVE

A nemzetközi jog erőteljes belső jogi beszüremkedésének és a belső (állami) jogéletet alakító hatásának köszönhetően a *trias politica* között végbemenő egyensúly-eltolódás hátterében a nemzetközi jog és a belső jog eltérő érvényességi és legitimációs kritériumai húzódnak meg.[39] Mindkét jogrendszer normáinak érvényességéhez ugyanis más és más feltételek, illetve jogalkotási mechanizmusok lefolytatása szükségeltetnek, köztük eltérő típusú, magasabb szintű normáknak és az érvényesség forrását jelentő zsinórmértéknek való megfeleléssel (például a belső jogalkotásnak az alkotmánnyal, míg a nemzetközi jognak a *ius cogens* erejű normákkal és a nemzetközi jog egyéb alapelveivel – az utóbbiak közül többet az ENSZ Alapokmánya is kodifikál – kell összhangban lenniük).[40] Alkotmányjogi szempontból sem lehet tehát egy az egyben áttenni a nemzetközi jogi normákat a belső jog szférájába, az utóbbi alkotmányos előírásaira való tekintet nélkül.

A nemzetközi jog és belső jog elkülönülésének hátterét tekintve egyesek arra mutatnak rá, hogy a nemzeti jogrendszerek felől közelítve létezik egy ún. *alkotmányos aszimmetria (constitutional asymmetry)* a két normarendszert illetően.[41] Ez leginkább a *végrehajtó hatalom* eltérő szerepében jut kifejeződésre, amely ugyan a nemzetközi kapcsolatokban a fő és elsődleges szereplő az állam részéről, az állam belső közjogában azonban nem több, mint a három hatalmi ág egyike. Alkotmányjogi prizmán keresztül, a hatalommegosztás logikája szerint a nemzetközi jogalkotás túlnyomórészt a végrehajtó hatalom (a kormány és szervei) cselekvése és aktusai útján valósul meg (a kormányok képviselői tárgyalnak, és

[39] Haljan: *i. m.* (2013) 73–78., 261. o.

[40] Hasonlóképpen lásd: Corell, Hans: The Increased Interconnection between International and National Law and the Need to Coordinate the Legislative Process in the Future, in: Muller, Sam – Zourdis, Stavros – Frishman, Morly – Kistemaker, Laura (szerk.): *The Law of the Future and The Future of Law.* Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo, 2011, 183–184. o.

[41] Haljan: *i. m.* (2013) 12., 262. o.

kötnek szerződéseket, vesznek részt diplomáciai konferenciákon, szavaznak meg nemzetközi szervezetek döntéshozó testületeiben kötelező erejű határozatokat, és így tovább), mely végrehajtó hatalom kifelé, a nemzetközi jog síkján az állam teljes megtestesítőjeként jelenik meg. A belső jogrendszert tekintve, egy állam alkotmányos struktúrájában ugyanakkor a kormány(zat) csupán egyharmadát képviseli a közhatalomnak (a törvényhozó és a bírói hatalom mellett), ami számos kötöttséggel jár, és jelentős koordinációt igényel a többi alkotmányos szervvel.[42] A kormány mint végrehajtó hatalom által letárgyalt nemzetközi szerződés ugyanakkor nem is feltétlenül tükrözi mindig a népszuverenitást kifejező törvényhozó szerv (a parlament) akaratát.[43] A végrehajtó hatalom két szerepköre és pouvoir-jának terjedelme között tehát igen jelentős eltérések vannak. Ráadásul a hatalommegosztás elmélete szerint az állami jogalkotás fő felelőse a *törvényhozó hatalom* (parlament) – a demokratikus jogállamokban a népképviselet letéteményese és legfőbb szerve –, amely transzparens módon (nyilvános vitákon keresztül), alkotmányos garanciákkal körbebástyázott eljárásban alkotja a legfontosabb és legerősebb demokratikus legitimitású jogszabályokat, a törvényeket.[44] Ehhez képest a végrehajtó hatalom (kormány) jogalkotói hatásköre korlátozott, illetve delegált jellegű: a kormány, a miniszterek s a jogszabály kibocsátására felhatalmazott egyéb állami szervek fő szabály szerint az alkotmány vagy a törvények felhatalmazása alapján és keretei között alkothatnak jogot (javarészt a részletszabályokat lefektető végrehajtási, illetve technikai normákat).

A felvázolt alkotmányos aszimmetria azóta vált éles belső közjogi kérdéssé is, amióta az „új szemléletű" nemzetközi jog immár nem csupán a klasszikus államközi viszonyokat szabályozza – alig érintkezve a belső jog világával és jelenségeivel –, hanem egyre több, korábban tisztán belső jogi életviszonyra, jelenségre és belső jogi aktor magatartásának szabályozására is kiterjeszti hatókörét, valamint egyre inkább támaszkodik a nemzeti bíróságokra a jogérvényesítés terén. Ergo egyes jogterületeken markánsan „belső jogiasodik"[45] – ami többek szerint a nemzetközi jog jövőbeli fejlődésének iránya[46] (lásd például az emberi jogok védelme, a

[42] Haljan: *i. m.* (2013) 262. o.

[43] Kirby, Michael: The Growing Rapprochement between International Law and National Law, in: Anghie, Antony – Sturgess, Garry (szerk.): *Visions of the Legal Order in the 21st Century. Essays in Honour of Judge Christopher Weeramantry*. The Kluwer Law International, Hague–London–Boston, 1998, 349–350. o.

[44] A törvényhozás mint legmarkánsabban politikai jellegű jogalkotói jogképződési mód általános jellemzőit összefoglalja például Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 235–236. o.

[45] Szintén megjegyzi: Haljan: *i. m.* (2013) 262. o.

[46] Slaughter, Anne-Marie – Burke-White, William: The Future of International Law Is Domestic (or, The European Way of Law), in: *Harvard International Law Journal,* Vol. 47. (2006) 327–352. o.; Nollkaemper: *i. m.* (2011a) 82–84. o. (a nem-

környezetvédelem, a nemzetközi kereskedelem és beruházásvédelem, a nemzetközi migráció vagy a globális munkaügyi szabályozás terrénumát). A fenti alkotmányos aszimmetria azzal a következménnyel is jár, hogy az alkotmányossági szempontból a végrehajtó hatalomhoz (a kormányhoz) köthető, intenzívebbé váló nemzetközi jogalkotás, továbbá az állam szaporodó nemzetközi kötelezettségei, jogrendszerének „nemzetköziesedése"[47] *a jogalkotás törvényhozói prerogatíváját vonhatják el* a parlamentektől, még ha az formálisan a nemzetközi szerződések esetében továbbra is fennáll (legtisztábban a dualista-transzformációs modellt követő országokban). A jogalkotás érdemi súlypontjának eltolódása a törvényhozó hatalomtól a végrehajtó hatalom irányba főként úgy hangsúlyos, hogy előáll egy „tartalmi versengés" is. Magyarán – amint a fentiekben is említettem –, a nemzetközi jog „belső" dimenziója is erősödik, egyre inkább közvetlenül a belügyekbe tartozó kérdéseket és privát felek közötti, horizontális életviszonyokat is szabályoz. Ekként a törvényalkotásért felelős nemzeti parlamenteknek mindinkább „hazai pályán" kell versenyezniük az alkotmányosan saját feladat- és hatáskörükbe tartozó tárgykörök szabályozása kapcsán a nemzetközi síkon keletkező és belső recepcióra váró, az államon belüli szférában érvényesülni kívánó extern normákkal.

A folyamatosan növekvő mennyiségű nemzetközi jog megalkotásában közreműködő végrehajtó hatalom megerősödése a hagyományos belső törvényalkotási centrumok, a parlamentek rovására a *harmadik hatalmi ágat, az igazságszolgáltatást* is feladatok elé állítja a hatalmi ágak változó és új egyensúlyt kereső viszonyrendszerében. A bírói hatalom szerepe is felértékelődhet ugyanis a hatalommegosztás perspektívájából.

---

zetközi jog és a nemzetközi „rule of law" két jövőbeli fejlődési iránya közül ez az egyik, nem domináns út, amely meghatározott jogterületeken figyelhető meg); Corell: *i. m.* (2011) 192–193. o.

[47] A belső jogba inkorporált nemzetközi jogi eredetű normák mennyiségének növekedése abban is tetten is érhető, hogy a dualista-transzformációs országok jogalkotásának volumenét vizsgálva az évente elfogadott törvények közül jelentős számban találni nemzetközi szerződést kihirdető törvényeket. Rokon tendencia figyelhető meg számos, monista-adopciós gyakorlatot követő országban is a hivatalos lapokban kihirdetett jogszabályok és az ott közzétett nemzetközi jogi eredetű normák egymáshoz viszonyított számarányában. Magyarországon például 1998 és 2002 között az Országgyűlés által elfogadott törvények 37,7%-a (464-ből 175) transzformált nemzetközi szerződést a belső jogba. A 2002 és 2006 közötti parlamenti ciklusban az 573 elfogadott törvény közül 134 (23,4%) volt nemzetközi szerződést kihirdető törvény, majd a 2006–2010-es törvényalkotási ciklusban lényegében nem változott a kihirdetett nemzetközi szerződések aránya (591 törvényből 145 emelt be nemzetközi szerződést, ami 21%-os aránynak felel meg). Soltész István (szerk.): *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2010*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010, 4. átdolg. és bőv. kiad., 244. o. A 2014-ben a kézirat zárásáig (2014. augusztus 20.) elfogadott 38 magyar törvényből 13 hirdetett ki nemzetközi szerződést (34,2%).

A kérdés az, hogy a bíróságok milyen alkotmányos, közjogi doktrínák mellett és milyen mértékben alkalmazzák az elsődlegesen (szubsztantíve) nem a törvényhozói hatalomtól származó, nemzetközi jogi eredetű jogszabályokat. Az elmúlt két évtizedben megsokszorozódott a nemzeti bíróságoknak a nemzetközi jog alkalmazásában és érvényesítésében játszott szerepét feltáró és elemző tudományos munkák száma,[48] továbbá tekintélyes tudóstársaságok (Nemzetközi Jogi Intézet, Nemzetközi Jogi Társaság) is a nemzetközi jogi eredetű normák belső bíróságok általi alkalmazását és ennek fokozását, valamint a nemzetközi jog belső bírói fórumok általi mind erőteljesebb és tudatosabb érvényesítését határozták meg kutatási tárgykörként.[49] Ezek az írások és kutatási projektek leginkább nemzetközi jogi szemszögből közelítenek a vizsgálat tárgyához.

[48] Lásd például Boye, Adelkader: The Application of the Rules of International Public Law in Municipal Legal Systems, in: Bedjaoui, Mohammed (szerk.): *International Law: Achievements and Prospects*. UNESCO-Paris – Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht–Boston–London, 1991, 291–298. o.; Conforti, Benedetto*: International Law and the Role of Domestic Legal Systems*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht–Boston–London, 1993; *Le juge et le droit international.* Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998; Shany, Yuval: National Courts as International Actors: Jurisdictional Implication, in: *Hebrew University International Law Forum,* Research Paper No. 22-08, 2008 (elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1292056 – letöltés időpontja: 2014. augusztus 20.); Nollkaemper, André: *National courts and the international rule of law.* Oxford University Press, Oxford, 2011; Roberts, Anthea: Comparative International Law? The Role of National Courts in Creating and Enforcing International Law, in: *International and Comparative Law Quarterly,* Vol. 60. (2011) 57–92. o.; vagy a legújabb magyar szakirodalomban, a hazai ítélkezési gyakorlatot empirikusan elemezve Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra.* HVG-ORAC, Budapest, 2014.

[49] A Nemzetközi Jogi Intézet *(Institut de Droit International)* 1993-ban elfogadott milánói ajánlásaiban azt veszi sorra, hogy milyen feltételek mellett biztosítható a leghatékonyabban a nemzetközi jog belső bíróságok általi alkalmazása, s ennek során milyen alapelveket kell figyelembe venniük az államoknak; lásd ezzel kapcsolatban *Résolution – L'activité du juge interne et les relations internationales de l'Etat.* Neuvième Commission, Rapporteur: M. Benedetto Conforti, Institut de Droit international, Session de Milan, 1993 (http://idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1993_mil_01_fr.PDF – letöltés időpontja: 2014. augusztus 20.). A Nemzetközi Jogi Társaság *(International Law Association)* 2011-ben munkacsoportot állított fel, amely a „nemzeti bíróságok nemzetközi jog irányába történő fogékonysága erősítésének alapelveivel" foglalkozik; lásd ezzel kapcsolatban *Mandate for Study Group on Principles on the application of international law by domestic courts* (http://www.ila-hq.org/en/committees/study_groups.cfm/cid/1039 – letöltve: 2014. augusztus 20.). Ez a kutatási projekt egyrészt igyekszik feltérképezni a nemzeti bíróságok gyakorlatát a nemzetközi jogi eredetű normák alkalmazásával kapcsolatban, valamint megfogalmazni azokat a princípiumokat, amelyeket a nemzetközi jog támaszt a nemzeti bíróságok számára a nemzetközi jog szabályainak alkalmazásával kapcsolatban. A munkacsoport 2013-ban elkészítette közbenső jelentését; *Preliminary Report – Principles on the Engagement of Domestic Courts with*

Ezzel ellentétben a továbbiakban én a belső jogi, alkotmányjogi optikánál maradva vizsgálom a nemzeti bíróságok szerepét a nemzetközi jog alkalmazásában, és ennek kihatását a bírói hatalom másik két hatalmi ághoz viszonyított alkotmányos súlyára.

Jogszociológiai tény, hogy a nemzeti bíróságok előszeretettel alkalmaznak „tisztán belső jogi eredetű" jogforrásokat. Következésképpen sok állam belső bíróságai a nemzetközi jogot egész egyszerűen kevésbé veszik kellőképpen komolyan, sőt akár afféle „jogi xenofóbia" is tetten érhető, amely a nemzetközi jogot nem kívánt betolakodónak tekinti a nemzeti jogrendszer keretei közé.[50] Ezért is megkerülhetetlen előkérdés mindenekelőtt, hogy mit tekint „jognak" az alkotmányos rendszer, illetve a nemzeti bíróságok maguk (hiszen ez a két percepció, jogi valóság eltérhet egymástól).[51] Hart kifejezésével élve ennek alapja egy „elismerési szabály",[52] amely az adott állam alkotmányos berendezkedése és jogtörténeti fejlődése szerint lehet a normahierarchia csúcsán álló alkotmány maga, vagy kiolvasható a legfelsőbb bíróságok, illetve alkotmánybíróságok esetjogából. Ezen elismerési szabály határozza meg a belső bíróságok számára, hogy valamely nemzetközi jogi szabályt a belső jogrendben is kikényszeríthető normaként ismerhetnek el és vehetnek ekként figyelembe az ítélkezés során.[53] Alkotmányjogilag tehát a nemzetközi jogi normák sem kerülhetik meg az alkotmányos kereteket, így a hatalommegosztás doktrínáját sem, amennyiben joghatást kívánnak kiváltani a belső jogrendben. Az államon belüli jog prizmáján keresztül, „belülről nézve" a nemzetközi jogi eredetű normák belső jogi alkalmazását lehetővé tevő „elismerési szabály" Haljan tipizálása szerint háromféle formát ölthet. 1. A nemzetközi jog szabályai az egyes állami szervek által formálisan vagy érdemben *belső joggá alakítva vagy akként elismerve, intézményesítetten* jelennek meg (ez a nemzetközi jog elmélete számára a dualizmus kifejeződése); 2. a jog egységéből és koherenciájából kiinduló alkotmányos stratégia *vélelmezi a nemzetközi jog belső jogi alkalmazhatóságát,* akár implicite is (ez az alkotmányos felfogás a monista teóriára rímel), végül 3. az is egy létező opció, hogy a nemzetközi jogot a hazai jogrendben és alkotmányos kultúrában már meglévő normák és értékek külső kifejeződésének tekintik *(reflexív stratégia),* így e külső eredetű, de belső megfelelővel bíró szabályokat mindössze *erkölcsi, jogilag nem ki-*

International Law (letölthető: http://www.ila-hq.org/en/study-groups/index.cfm/cid/1039 – letöltés időpontja: 2014. augusztus 20.).

[50] Charlesworth, Hilary – Chiam, Madelaine – Hovell, Devika – Williams, George: Deep Anxieties: Australia and the International Legal Order, in: *Sydney Law Review,* Vol. 25. (2003) 424. o.

[51] Haljan: *i. m.* (2013) 8. o.

[52] Hart, Herbert L. A.: *The Concept of Law*. Oxford University Press, Oxford, 1994, 2nd edition, 100–110. o.

[53] Haljan: *i. m.* (2013) 8., 75–77. o.

kényszeríthető kívánalmakat megjelenítő normarendként fogják fel, amelyeknek nem lehet kötelező ereje az államon belül, így joghatásaik legfeljebb közvetettek és informálisak lehetnek.[54] A lényeg, hogy a bíróságok mindig a hazai alkotmányos rendből indulnak ki a nemzetközi jog „jogi jellegének", normatív és alkalmazandó karakterének meghatározásához. A nemzetközi jog belső jogi helye, érvényesülése és jogalkalmazásban játszott szerepe ugyanis nem nemzetközi jogi, hanem *tisztán belső jogi (alkotmányjogi) kérdés*.[55]

Amennyiben a bíróságok egy nemzetközi jogra nyitottabb, befogadóbb szemléletet követnek, ez a *bírói hatalom erősödését* is hozhatja a másik két hatalmi ág rovására (ez persze nem mindenki tetszését váltja ki[56]). Nollkaemper megjegyzi, hogy egyre több állam teszi lehetővé bíróságai számára, hogy jobban „távolságot tartsanak" úgy a törvényhozó, mint a végrehajtó hatalomtól, és ily módon a nemzetközi jogot mind hatékonyabban és önállóbban, pártatlanul érvényesítő szereplővé váljanak – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom (nemzeti) érdekeitől függetlenül. Számításai szerint 2030-2040 körül a világ országainak fele sorolható majd ide.[57] Az alábbiakban néhány példával illusztrálom is a nemzeti bíróságok fokozódó aktivitásának lehetőségét a nemzetközi jogi eredetű normák tényleges kikényszerítésére.

Az egyik ilyen kézenfekvő mód a nemzetközi szerződések *közvetlen alkalmazásának biztosítása,* illetve a belső joggal (törvényekkel) szembeni *elsőbbségüknek* az érvényre juttatása a bírói gyakorlatban.[58] Ez külön alkotmányos felhatalmazás híján persze nyíltan a nemzetközi szerződések megkötéséért felelős végrehajtó hatalomnak a törvényhozás (parlament) felé emelése, a *trias politica* tagjai közötti hatalommegosztás egyensúlyát megbontva.[59] A másik lehetséges út a *nemzetközi szokásjog* belső bíróságok általi bátor alkalmazása, az ebben rejlő lehetőségek kiaknázása. Ennek a nyitott megközelítésnek leginkább egy általános – a Haljan-féle osztályozásban ún. vélelmezett (implicit) – *elismerési szabály* kedvez, hiszen ez az alkotmányos felfogás a jog konceptuális egységét, így a nemzetközi

[54] Haljan: *i. m.* (2013) 10–11., 79–85. o.

[55] Lásd például Nollkaemper, André: *i. m.* (2011a) 86. o.; Haljan: *i. m.* (2013) 275. o.; illetve a magyar jogirodalomban Bragyova András: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése – elméleti kérdések, in: Bragyova András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban.* KJK–MTA JTI, Budapest, 1997, 15. o.

[56] Charlesworth–Chiam–Hovell–Williams*: i. m.* (2005) 426., 446. o.

[57] Nollkaemper: *i. m.* (2011a) 86. o.

[58] A nemzeti bíróságoknak erről a szerepéről („kardfunkció") a legújabb szakirodalomban lásd például Nollkaemper, André: The Duality of Direct Effect of International Law, in: *European Journal of International Law,* Vol. 25. (2014) 112–115., 124. o.

[59] Hasonlóan lásd például Charlesworth–Chiam–Hovell–Williams*: i. m.* (2005) 450. o.

jog és a belső jogrendszer szerves és elválaszthatatlan együvé tartozását vallja (monista berendezkedés). Amennyiben a nemzeti bíróságok befogadóak a nemzetközi szokásjogi normák irányában, s azoknak nem csupán „érvelésdíszítő" vagy jogértelmezést segítő, kiegészítő szerepet szánnak, hanem a jogviták eldöntését érdemben meghatározó jogforrásként tekintenek ezekre az általános nemzetközi jogi szabályokra, akkor fellépésük kellő aktivizmussal akár bírói jogalkotást is eredményezhet. A nemzetközi szokásjogi normák ugyanis íratlan nemzetközi jogforrások (kimondottan „nyitott szövedékű"[60] jogi normák), nem egyértelmű normatartalommal, így megnő a bírói jogértelmezés szerepe, amely az előbbi jellemzők miatt tág keretek között mozoghat, nemegyszer elmosva a határokat a jogértelmezés és a jogalkotás között. Az eredetileg a jog megállapítására és alkalmazására hivatott, deklaratív funkciót ellátó bíróságok a szokásjogi normák esetében könnyűszerrel túlléphetnek a „*bouche de la loi*" („a törvény szája") szerepén, és konstitutív módon, maguk határozhatják meg a szokásjogi norma – adott tartalommal való – létezését a belső jogrendszer részeként. Sőt, megesik, hogy a nemzetközi szokásjogi szabályok elismerésével és alkalmazásával a bíróságok a nemzetközi jogtól eltérő tartalommal, saját belső jogukkal összeolvasztva kreálják meg azokat, ami már a jog „hibridizációjának" jelenségét veti fel.[61] Mindenesetre ez a fajta kvázi normaalkotó aktivizmus már a törvényhozó hatalom prerogatíváját csorbíthatja, továbbá a demokratikus legitimáció szempontjából is problémás lehet[62] (összevetve például a szokásjogi jogképződés, illetve a belső jogalkotás mögötti demokratikus legitimáció mértékét). A fentiek alapján megállapítható: a nemzeti bíróságok a belső jogrendszerek „nemzetköziesedésének" következtében a hatalmi ágak között megbillenő egyensúly és az új konstelláció nyertesei lehetnek. Koránt sincs tehát arról szó, hogy az aktív, politikailag jobban

[60] A „jog nyitott szövedékéről" *(open texture of law)* bővebben lásd: Hart: *i. m.* (1994) 124–136. o.

[61] Hoffmann Tamás: *A szuverenitás szivárványa: posztmodern nemzetközi jog a fragmentáció és hibridizáció között*. Előadás – „Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság. Országos interdiszciplináris konferencia". MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Budapest, 2014. március 21.

[62] Ennek boncolgatását lásd például Walker, Kristen – Mitchell, Andrew D.: *A Stronger Role for Customary International Law in Domestic Law?*, in: Charlesworth, Hilary – Chiam, Madelaine – Hovell, Devika – Williams, George: *The Fluid State. International Law and National Legal Systems*. The Federation Press, Sydney, 2005, 119–122. o.; Dunworth, Treasa: Lost in Translation: Customary International Law in Domestic Law, in: Charlesworth, Hilary – Chiam, Madelaine – Hovell, Devika – Williams, George: *The Fluid State. International Law and National Legal Systems*. The Federation Press, Sydney, 2005, 143–150. o.

determinált másik két hatalmi ág mellett az igazságszolgáltatás pusztán passzív hatalmi centrum, s a bíróságok alkotják a „legkevésbé veszélyes" hatalmi ágat.[63]

ZÁRSZÓ HELYETT

E rövid írást a fentebb kifejtettek summázata és a konklúziók csokorba szedése helyett egy alkotmányjogi szemszögből felmerülő és tovább vizsgálandó kérdéssel zárom. Nevezetesen azzal, hogy miként tud a hagyományos szuverenitás-fogalom metamorfózisa és a jog „nemzetköziesedése" közben a *trias politica* (a törvényhozó, a végrehajtó, illetve a bírói hatalom) koherensen együttműködni, fenntartani az elválasztott hatalmi ágak egyensúlyát és legitimitását, mindeközben megőrizni az alkotmányos struktúra nyitottságát a nemzetközi jogi környezet felé. A felvetett kérdés átfogó elemzése s a lehetséges válaszok megfogalmazása a hazai és külföldi szakirodalom előtt áll. A nemzetközi jog, illetve az alkotmányjog metszéspontjában fekvő jogtudományi diskurzus nemcsak az alkotmányjogász-szakma, hanem a nemzetközi közjogászok számára is alapvető fontossággal bír, és elgondolkodtató tanulságokkal szolgálhat az intenzíven egymásba fonódó jogrendszerek, valamint az átalakuló szuverén állam új alkotmányos pozíciókat kereső hatalmi ágai jövőbeli interakcióinak megértéséhez.

[63] Haljan: *i. m.* (2013) 7. o. (további hivatkozások az 5. lábjegyzetben).

Globális uralmi rend és állami szuverenitás

Pokol Béla

A globális nemzetközi rend fokozódó ereje az egyes szuverén államok felett sok szempontból formálisabbá teszi a szuverenitás értékét az egyes államok önállósága tekintetében, és ez fokozottan igaz az Európai Unióhoz csatlakozott tagállamok vonatkozásában. Ám ez a fokozódó formálissá válás nem jelenti a szuverenitás értékének eltűnését, és az egyes államok különböző eszközökkel felléphetnek a szuverenitásukra támaszkodva önállóságuk maradékának megtartásáért. Ennek az eszköztárnak az egyik instrumentuma lehet a német alkotmánybírák által 2009-ben kialakított ún. alkotmányidentitási doktrína. Ezt ők az uniós jogi aktusokkal szemben mint egy multilaterális egyezmény egyik felének aktusaival szemben mondták ki, és ennek lényege, hogy egy nemzetközi egyezményben létrehozott szervezet jogi aktusaival szemben a tagállamok mint az egyezmény másik felei is jogosultak alkotmányidentitásuk alapján fellépni. Amennyiben a másik fél aktusai túlmennek a tagállam által vállalt kötelezettségen a multilaterális egyezményben, és ez olyan súlyú, hogy egyben sérti az állam alkotmányidentitását, akkor a tagállam alkotmánybírósága jogosult fellépni, és megtilthatja az ilyen jogi aktus adott államon belüli végrehajtását. A tanulmányban azt a kérdést járom körbe, hogy e doktrínát miként lehetne alkalmazni az Európai Emberi Jogi Egyezményre és az azáltal létrehozott strasbourgi Emberi Jogi Bíróság döntéseivel szemben is, ha az – túllépve az egyezményben előírt normán – olyan döntést hoz, mely sérti a magyar alkotmányidentitást.

Tanulmányomban két részben elemzem a nemzetközi hatalmi viszonyokban bekövetkező változásokat és az e változásokból következő hatásokat a magyar állami szuverenitásra. Kitérek még arra is, hogy a szuverenitás eszméje milyen változások menetében merült fel a középkori Európában, és napjaink változásai – a territóriumokat átlépő virtuális térben szerveződő társadalmiság fokozatos térnyerésével – milyen további változásokat mutatnak e téren.

A GLOBÁLIS URALMI REND KIALAKULÁSA

A nyugati civilizáció társadalmai működési kereteinek szerveződése a második világháborút követő évtizedekben – mind Európában, mind Amerikában – alapvetően a nemzetállami szinten történt. (A zsákutcába jutott és már eltűnt szovjet blokk társadalmainak akkori szerveződésétől most tekintsünk el.) Noha már ekkor különbséget lehetett tenni – Michel Albert kifejezését használva – a „rajnai" kapitalizmus és az angol–amerikai „versengő" kapitalizmus szerveződési elvei között, de ezek a különbségek sokáig nem hangsúlyozódtak ki élesen. A „rajnai" modell lényege, hogy az állam és a kormányzat aktív iparosítási politikát folytatva segíteni igyekszik az adott társadalom ipari versenyképességét, a pénzpolitikát ehhez a kormány tartja kézben, és a határoknál szigorú ellenőrzés alá veszi a tőke mozgását, a külső pénztőke behatolási kísérleteit jogi eszközökkel blokkolni tudja; továbbá az erős és centralizált szakszervezeti csúcsszervekkel egyeztetve hozza meg a legfontosabb gazdasági és más állami döntéseit, és a társadalmi béke fenntartása érdekében széles jóléti hálót épít ki a szegényebb rétegek számára.[1] Mindez egy többé-kevésbé harmonikus társadalmi működést és egyensúlyt biztosított ezekben a társadalmakban, melyekhez a nyugat-európai kontinentális országok tartoztak elsősorban. Ezzel szemben az angol–amerikai „versengő" kapitalizmusban a piaci versengés teljesebben tudja meghatározni a termelést, de ezenkívül a többi funkcionális szektorban is teljesebben dominál a piaci működés; a kormány kevésbé aktív mind az iparpolitika és más szektorok szervezésében, mind a jóléti hálózatok kiépítésében és költségvetési fenntartásában; emellett a munkavállalók millióit szervező nagy szakszervezetek és az állami döntéshozók között nincsenek meg az egyeztető kompromisszumos fórumok a nagy hatókörű állami döntések meghozatalakor. A tőkés csoportok szintjén pedig, míg a „rajnai" kapitalizmusban az ipari-mezőgazdasági tőkés csoportok erősebben meghatározók, addig az angol–amerikai „versengő" kapitalizmusban a banki-pénztőkés csoportok a dominálóbbak, sőt ők határozzák meg a legnagyobb angol és amerikai multinacionális szintű ipari és más vállalatokat is.[2]

E különbség ellenére az 1940-es évek második felétől kezdve a nemzetállami szintű társadalomszervezés volt a meghatározó a nyugati világ egészében, és ez némileg a „rajnai" kapitalista modellnél leírt jellemzőket tette a középpontba minden nyugati társadalomban. E rendszer alapja az 1944-ben megkötött Bretton Woods-i egyezmény volt a nyugati

[1] Lásd Dahrendorf, Ralf: Anmerkungen zur Globalisierung, in: Beck, Ulrich (szerk.): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Suhrkamp, Frankurt am Main, 1998, 41–54. o.

[2] Lásd Hellyer, Paul: *A globális pénzügyi válság túlélése, avagy a remény gazdaságtana*. Altern-csoport – Gondola '96 Kiadó, Budapest, 1998, 24–27 o.

világ államai között. Ennek lényege volt, hogy a nyugati államok valutái egymáshoz viszonyítva rögzített árfolyammal rendelkeztek, és ezen az árfolyamon az USA dollárján keresztül kapcsolódtak aranyfedezethez. Ez azt jelentette, hogy a rögzített árfolyamon az Egyesült Államok központi bankja vállalta, hogy mindenkor aranyra váltja e valutákat. E rendszer alapján az egyes kormányok a központi jegybankjaikat közvetlenül meghatározva ügyeltek az ország valutájának stabilitására, és egyrészt kamatláb-, hitel- és adópolitikával aktív ipar- és gazdaságpolitikát folytattak egyes társadalmi célok elérésére (például a teljes foglalkoztatottság felé közelítés, egyes iparágak felfuttatása, szociálpolitikai hálók kiépítése érdekében), másrészt az államhatárokon átlépő pénztőkét és vállalkozói tőkét szigorúan ellenőrzés alá vonták. Ebben a rendszerben tehát az egyes társadalmak működése alapvetően nemzetállami szinten volt megszervezve, aktív kormányzati politikán keresztül történt meg a társadalom szerveződése, és ennek alávetve működött a piaci szerveződés, illetve országonként külön tartották a banki-pénzügyi tőkés csoportok szerveződését.

Ez a rendszer omlott össze 1971-ben, amikor az Egyesült Államok elnöke felmondta az aranyraváltási kötelezettséget. Közvetlen indokul ugyan az USA belső gazdasági nehézségei szolgáltak a megterhelő vietnami háború következtében, de mélyebb okként az amerikai banki-pénzhatalmi körök törekvése is ott volt, melyek az előbbi rendszer miatt erősebben ki voltak rekesztve a nyugat-európai országokból, illetve itt ellenőrzés alá tudták őket vonni a kormányok.

Miután Bretton Woods alapja az aranyalaptól történő elszakítás miatt megroppant, az egyes nyugat-európai országok belső valutáris helyzete és az egyes valuták által szervezett belső gazdaságok irányítása feszültebbé vált. A bizonytalanná vált valutaértékek és a bizonytalanná vált inflációs ráták miatt a beruházások volumenében csökkenések mutatkoztak, az inflálódó reáljövedelmek miatt a korábbi nyugodtabb munkavállalói rétegek sztrájkhullámai jöttek létre. A szellemi szférában pedig dominálóvá kezdett válni, hogy mindezek a gondok a túlzott állami beavatkozás és a kormányok jövedelem-újraelosztó tevékenysége miatt jöttek létre. A növekvő társadalmi nyugtalanságok miatt egyrészt, a szellemi közvélemény átalakulása után az előbbi érvek tömegmédiában való sulykolása miatt másrészt, olyan politikai irányzatok és pártok kerültek hatalomra, melyek az 1970-es évek közepétől – először Nagy-Britanniában, majd az Egyesült Államokban és innen átterjedve a kontinentális Európa nyugati részén – a rajnai kapitalizmus jellemzői helyett az angol–amerikai versengő kapitalizmus jellemzőit kezdték tisztán megvalósítani. Ez volt a neoliberális gazdaság- és társadalompolitikai koncepció uralomra jutása az 1970-es évek végétől a nyugati társadalmakban. A neoliberális társadalomszervezés lényeges jellemzői poláris ellentétet jelentenek a Bretton Woods-i rendszernél leírtakhoz képest. A központi törekvés itt a piac erőinek a legteljesebb szabadon engedése és ezzel

együtt a banki-pénztőke mozgása elől minden korlát elhárítása. A korábbi, államhatárok közé szorított pénztőke helyére az országok között szabadon mozgó pénztőke lépett. Ezt a szabad mozgást tovább fokozták azok az információs technológiai újítások, melyek az 1980-as évektől kezdve az internet, az e-mail és egy sor további eszköz révén összekapcsolták a világ nagy tőzsdéit és pénzintézeteit, és amelynek révén akár másodpercek alatt a dollárok milliárdjait lehet akárhová eljuttatni, illetve kivonni egy országból. Emellett a szélesebb tömegek is jobban bekapcsolódtak a tömeges használatot elért elektronikus információs utakon a kisebb megtakarított pénzeikkel a pénzügyi alapokba és részvénypiacokba, óriási módon kiszélesítve ezzel a banktőke kezelésében levő össztársadalmi tőke nagyságát. E technikai lehetőség, összekapcsolódva a neoliberális korlátlebontásokkal, kiszabadította a banki-pénztőkét a nemzetállami kormányok ellenőrzése alól, és a leghatalmasabb angol–amerikai bankok vezérletével egyre inkább egy összefonódó globális banktőkés csoportosulást hozott létre az 1990-es évek közepére.

A neoliberális társadalomszervezés további jellemzői közé tartozik az államilag fenntartott intézmények privatizációja és a magántulajdonba került intézmények piaci szervezés és működtetés alá helyezése. Amíg a korábbi évtizedekben a mindenki számára elérhető és jórészt államilag finanszírozott kórházak, iskolák, kulturális központok, nyugdíjalapok, börtönszféra, katonai szféra nagy állami szektorokat alakított ki – és ezektől távol tartották a banki-pénztőkés csoportokat –, addig most ezeket egymás után privatizálták. Az új magántulajdonosok nagyon nagy részben a banki-pénzügyi tőkés csoportok közül kerülnek ki, amelyek már korábban is meghatározó tulajdont szereztek a legnagyobb ipari és más vállalkozásokban, de most óriási módon megnőtt a magántulajdonukba került intézmények hatóköre. Különösen az angol és amerikai banktőkés csoportok tudták és tudják a privatizáció során megszerezni a legtöbb országban a korábbi állami vagyonokat, ezzel hatalmukat és befolyásukat korábban elképzelhetetlen módon kitágítva, elsősorban Kelet-Közép-Európa, Latin-Amerika országaiban és más fejlődő országokban, de e bankárcsoportok a nyugat-európai országokban is erős pozíciót szereztek az itt is beinduló privatizációk során.

A neoliberális társadalomszervezés terjedésének útjai annyiban tértek el Nyugat-Európa és a többi térség vonatkozásában, hogy míg az előbbiekben a már jelzett gondok miatt a plurális szellemi vitákban nagyobb amerikai szellemi és politikai nyomás nélkül kerültek domináló helyzetbe a neoliberális szervezés elvei – és az így kormányra került erők belülről valósították meg ezeket –, addig a többi térségben ehhez járult még egy tudatos eladósítási politika az angol–amerikai bankárkörök részéről az 1980-as évektől. Az eladósított országok aztán a pénzügyi összeomlás elkerülése érdekében mindenre rákényszerültek, amit e körök követeltek a belső társadalomszervezésük átalakítási irányát tekintve. Ezek pedig a már jelzett neoliberális átalakítási tervek voltak: privati-

záció, a belső piacok teljes mértékű megnyitása a multinacionális vállalatok előtt, a pénzmozgások előtti korlátok teljes mértékű lebontása, és így tovább. E külső kényszer és a belső ellenállás hiánya miatt ezért a kelet-közép-európai térségben példátlan mértékben megvalósultak a neoliberális szervezési elvek – ami a kontinentális nyugati országokban is csak részben ment végbe, de még a latin-amerikai országok esetében is csak részben tudta ezt elérni a globális pénzoligarchia. (Ez utóbbit azzal magyarázzák, hogy ott a közgazdasági tudás és előrelátás jobb helyzetben volt, mint a szovjet blokk erősebb ellenőrzése mellett létező közgazdászi köröknél a közép-európai országokban, ezért a helyi közgazdászi ellenállás bizonyos fokig csökkentette a külső amerikai nyomásnak való engedelmeskedést a legtöbb latin-amerikai országban.)[3] De hogy a nyugat-európai országok esetében is erős volt a nyomás a neoliberális szervezési elvek irányában, azt jól mutatják a Franciaországban a szocialista François Mitterrand köztársasági elnökké válása utáni események 1981-ből. Mitterrand, programjának megfelelően, vissza akarta államosítani a legfontosabb szolgáltatási szektorokat, növelni akarta a szociálpolitikai hálót az alsóbb néprétegek számára, és ehhez tudatos iparfejlesztést és pénzpolitikát kívánt megvalósítani, többek között a teljes foglalkoztatás irányába lépés érdekében. Csak néhány rövid év telt el, de a világgazdasági nyomás és az összehangolt külső pénzügyi mozgások által keltett kényszerek révén mindent fel kellett adnia e programból, és vissza kellett térnie a neoliberális társadalomszervezési elvek mellé.[4]

Ebbe a globálissá váló uralmi rendbe és az angol–amerikai banki-pénzügyi tőkés csoportok által uralt világba léptek be a szovjet birodalom felbomlása után a kelet-közép-európai országok, közöttük a magyarok is. Noha ekkor még nem volt teljesen befejezett a globális pénzoligarchia és a neoliberális uralmi rend kiépülése, de fő vonalaiban ez már megvalósult az 1989-es rendszerváltozás idejére. A volt állampárti uralmi rendszerek „felvételre jelentkezése" a kapitalizmus erőinél rövid időre még egy harcot is kirobbantott a rajnai kapitalizmus jellemzőit védő német tőkés csoportok és a tiszta neoliberális rendet terjesztő angol–amerikai bankárcsoportok között. A Deutsche Bank nagy hatalmú elnöke, Herrhausen és pénzügyi csoportjai – oldalukon olyan erős ipari tőkéscsoporttal, mint a Mannesmann konszern – a kelet-közép-európai országok vonatkozásában háttérbe igyekeztek szorítani a neoliberális szervezést erőltető angol–amerikai bankárköröket a rendszerváltás körüli időszak-

[3] Lásd Pijl, Kees van der: What Happened to the European Option for Eastern Europe?, in: Bieler, Andreas – Morton, Adam D. (szerk.): *Social Forces in the Making of the New Europe*. Palgrave, Hampshire, 2001, 185–204. o.

[4] Lásd Ross, Robert J. S.: The Theory of Global Capitalism: State Theory and Variants of Capitalism on the World Scale, in: Smith, David A. – Böröcz, József (szerk.): *A New World Order? Global Transformation in the Late Twentieth Century*. Greenwood Press, Westport–Connecticut–London, 1995, 19–36. o.

ban. Ezzel szemben az amerikai pénzügyi körök, alapítványaikon és az e térségben az 1990-es évek elején megszerzett szellemi és médiabázison keresztül széles körű privatizációt, visszaszorított állami szerepet, kormánytól független jegybankot és más hasonlókat igyekeztek propagálni, illetve megszervezni ehhez a politikai és szellemi elit egyes részeit. A kétféle kapitalista modell erői közötti viaskodás rövid ideig tartott. Herrhausen és még néhány vezető a „rajnai" modell erői közül hamarosan merénylet áldozatai lettek, de a globális amerikai banktőke erői amúgy is jobb helyzetben voltak e térségben a korábbi szellemi behatolásuk révén. Lengyelországban és Magyarországon az amerikai banktőke már az 1980-as évek elején megjelent, különösen a Soros Alapítványon és a köré épült intézeti hálózatokon keresztül, és az 1990-es években a régió összes országában széles körű szellemi (egyetemi, tömegmédia-beli, könyvterjesztői) infrastruktúrát építettek ki. A rajnai kapitalizmus tőkés csoportjai a szellemi-intézményi behatolás terén nagyságrendekkel kisebb bázist tudtak csak kiépíteni, és még a tömegmédiumok szférájába behatoló német tőke is sokszor az angol–amerikai neoliberális szellemi szektort erősítette, így nem kíséreltek meg egy ellen-szellemi hatalmat kiépíteni velük szemben.[5]

A neoliberális uralmi rend kiépítésének terjedelme sokban attól is függött Kelet-Közép-Európában – mint ahogy a fejlődő ázsiai és a többi térségben is –, hogy a privatizáció során milyen mértékben jutottak az adott országban az egyes szektorok intézményei az angol–amerikai vagy a tőlük függő más bankár- és vállalkozói csoportok tulajdonába, és maradt így el az ország belső tőkés csoportjainak kiépülése – vagy éppen ellenkezőleg, a privatizált intézmények nagyobb része az országon belüli tőkés csoportokat erősítette tovább. Ebből a szempontból Csehország adja azt a mintát, amelynél jelentős mértékben saját tőkés csoportok is létrejöttek a privatizáció során, és így a szellemi szektorokban azóta is hátteret tudnak adni a neoliberális uralmi renddel szemben álló csoportoknak. Magyarország és részben Lengyelország ezzel szemben azt a mintát jelenti, amelynél a privatizáció során – mind a szűkebb termelés, mind a tömegmédiumok és egyéb szellemi szférák terén – a legkevésbé épültek ki hazai tőkés csoportok, és a legerősebben szerezték meg az amerikai és a tőlük függő pénzügyi-vállalkozói körök a termelési és egyéb infrastruktúrát. A globális uralmi rend és a neoliberális társadalomszervezés erői így ebben a régióban a legerősebben nálunk értek el hegemóniát.[6]

[5] E német bankárkörök – szemben a Deutsche Bankkal és Herrhausen csoportjával – a Dresdner Bank körül csoportosultak. Lásd Pijl, Kees van der: What Happened to the European Option for Eastern Europe?, in: Bieler–Morton: *i. m.* (2001) 193–201. o.

[6] E kérdéskör részletesebb elemzéséhez lásd korábbi tanulmányaimat. Pokol Béla: *Globális uralmi rend*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2005; Pokol Béla: *Globális uralmi rend.* Második kötet. Kairosz Kiadó, Budapest, 2008.

ÁLLAMI SZUVERENITÁS A GLOBÁLIS NEMZETKÖZI RENDBEN

A nemzetállam-központú szerveződési rend felváltása a globális-monetáris szerveződési rend intézményi kereteivel két ellentétes következménnyel járt az egyes államok szuverenitására nézve. Egyik oldalról a szuverén államok globális erők általi meghatározottsága óriási módon megnőtt, és a szuverenitásukból eredő lehetőségek kihasználását – a saját ipar védelmét a globális árletöréssel szemben, a képzett munkaerő helyben tartását, a spekulatív tőke elleni védekezést, és így tovább – a globális nemzetközi rendet intézményesítő nemzetközi szerződések blokkolják, és ez kiszolgáltatottá teszi az állami törvényhozás erőit, illetve a kormányzatot a multinacionális világcégek vezérkaraival szemben. Az Európai Unión belül ez még inkább érvényes a szuverenitásukat máskülönben megtartó egyes tagállamokra. Ez a kiszolgáltatottság ráadásul hatványozottan nő az olyan országokban – mint Magyarország esetében is –, ahol a termelés és a banki-pénzügyi rendszer nagyobb része már a globális tőke kezébe került. Másik oldalról azonban az előbbiek miatt formálisabbá váló szuverenitás értéke felerősödik, mert az országba beáramlott – az országot felvásárló – globális tőke meghatározó csoportjai előtt egyetlen fontosabb korlátot a milliók szavazataira támaszkodó törvényhozási többség és ennek kormányzata jelenti, és ez érvényes az Unió szerveinek döntéseivel szembeni autonómiára támaszkodás esetén is. Ezt az autonómiát ugyan bizonyos fokig nyomás alatt tudják tartani, ám a beruházott tőkéjük hatékonyságának, illetve az Unió harmóniájának biztosítása csak a tagállami szuverenitás erőivel való kooperáció útján lehetséges. Az, hogy ez a függés az átfogóbb hatalmak erőitől „csak" gazdasági-pénzügyi jellegű, és – szemben az egykorvolt, szovjet birodalmi függéssel – a globális uralmi rend saját premisszái alapján nem csaphat oda katonailag a szuverenitásukra támaszkodó ellenálló országoknak, a szuverenitást a legnagyobb mértékben a középpontba emeli. Innen nézve soha nem volt olyan fontos a nemzetközi jogi intézményrendszer által alátámasztott szuverenitás a kelet- közép-európai államok számára, mint a mostani évtizedekben.

Kitekintés a szuverenitás-fogalom változásaira

Nem vitás, hogy a szuverenitás mai értékére, realitására az előbb vázolt változásokból sokan azt a következtetést vonják le, hogy mivel a gazdasági folyamatok globalizálódnak, a történelemből itt maradt állami szuverenitás fölöslegessé és tarthatatlanná válik.[7] Érdemes ezért megnézni,

[7] Az egykori német alkotmánybíró, Dieter Grimm az ezredfordulótól a nyugat-európai országok szakmai köreiben felerősödő szuverenitás-vesztés és/vagy

hogy miképpen született meg egyáltalán a szuverenitás mint eszme, és a megszületett eszme fokozatos jogi intézményrendszerrel körbeépítése milyen önállóságot adott ennek a nem vitatottan reális folyamatok eredőjeként megjelenő kategóriának. (Az utóbbi azért fontos, mert a szuverenitást fölöslegessé minősítők álláspontja kimondatlanul azon alapul, hogy ahogy a reális folyamatok eredőjeként létrejött valaha ez a kategória, úgy a reális folyamatok utóbbi évtizedes változásaiból következik ma már ennek törvényszerű eltűnése.) Fogalomtörténeti kutatások szerint[8] a szuverenitás etimológiailag a latin *super, superanus, supremus, supremitas* szavak középkori francia nyelvhasználatban való átalakulásával keletkezett, és a legfelső jelzőjeként kezdték használni a „soverain", „sofrain" kifejezést, majd ennek tárgyiasított formáját, a „soverainete" fogalmat. Az 1200-as évektől látható ennek feltűnése a francia szerzőknél a király jogállásának egyik jellemzőjeként a többi hűbérúrhoz viszonyított magasabb állására, az 1300-as években pedig ez a kifejezés a király legfőbb igazságszolgáltatási pozíciója jelzésére is elterjedt. A mai értelemben a szuverenitásfogalmat először Jean Bodin használta 1576-ban a *Six Livres de la Republique* című könyvében a francia királynak a császártól és a pápától való független jogállásának jelzésére.[9] Nála elsősorban az állami szuverenitás külső oldala kapott nagyobb hangsúlyt, de a létrejött eszme továbbvitele során Thomas Hobbesnál a hangsúly áttevődött a belső szuverenitásra. Hobbes a *Leviathan* című művében az abszolút monarcha javára az önállóságukról lemondó egyének fölötti jogállásra használta fel az államon belüli pozíció jelzésére az *uralkodó szuverenitását* mint a senki által nem korlátozható hatalmi állás kifejezését. Vele szemben és az uralkodói szuverenitással szemben John Locke az 1600-as évek végén a *népszuverenitást* dolgozta ki, és ezt vitte tovább az 1700-as években Rousseau, majd ebbe lépett be akcentus-eltolódásként az 1800-as években a *nemzeti szuverenitás*.

Tanulságos Dieter Grimmnek a szuverenitás különböző megfogalmazásaira vonatkozó elemzése, mely egyrészt a társadalmi szerződés eszméjéből az 1700-as évek közepétől kifejlődő alkotmányeszme és a népszuverenitás kapcsolatát, másrészt az írott alkotmányt és parlamenttől elkülönült alkotmányozó hatalmat tagadó angol parlamenti szuverenitás viszonyait taglalja. A francia minta nyomán abszolút hatalomra törő

-megmaradás vitáját elemezve azt állítja, hogy bár növekszik a szuverenitás-tagadók száma, de a többség még ma is a szuverenitás kategóriájának átalakítva-megtartása mellett van. Vö. Grimm, Dieter: *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*. Berlin University Press, Berlin, 2009, 100. o.

[8] Lásd Quaritsch, Helmut: *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und in Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806.* Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 38. Duncker und Humblot, Berlin, 1986, 12–15 o.

[9] E mű magyar nyelvű fordítása *Az államról* címmel jelent meg (Gondolat Kiadó, Budapest, 1987). A szuverenitás-eszme korábbi történeti megfogalmazását és ennek változásait e válogatásban különösen a 73–104. oldalakon találjuk.

angol király kísérlete megbukott az 1600-as évek közepén, és az 1688-as dicsőséges orradalom során a győztes régi rend – kiegyezve a polgársággal – végül a parlamenti szuverenitás egy sajátos formulájában találta meg a szuverenitás kifejezését. Eszerint a társadalomban főhatalomért küzdő három csoport, a felsőházban, a Lordok Házában származása révén jelen levő arisztokrácia, a választás útján az Alsóházban megjelenő polgárság és a királyi korona együtt adja Nagy-Britannia szuverenitásának hordozóját, és ezt fejezi ki az egységes szuverenitás megjelenítésének formulája: „the King in the Parliament". Ennek révén Angliában megmaradt a parlamenti szuverenitás, és itt nem jött létre a népszuverenitáson alapuló rend. Ezzel szemben a népszuverenitást és az ebből következő alkotmányeszmét a középpontba emelő Egyesült Államok, majd 1789-es forradalmuk után a franciák a szuverenitás kifejezésére és intézményesítésére önálló alkotmányozó hatalomba fogták be a népszuverenitást. Ez az alkotmányban keretet ad az államhatalom gyakorlására, és delegálja a belőle eredő államhatalmat az egyes közjogi intézményeknek: a parlamentnek, az államfőnek, és így tovább – újabban a keret betartásának őrzésére alkotmánybíróságot is létrehozva –, de a szuverenitás hordozója mindig az alkotmányozó hatalom marad, és ez elválik a folyamatosan működő törvényhozástól és más, delegált hatalmat kezelő központi állami szervtől.[10] Ha egy állam egy szövetségi államba lép be – ahol mind a tagállamnak, mind felette a szövetségi államnak is az osztott hatáskör nyomán részszuverenitása van –, akkor elesik a valamikor Bodin által megfogalmazott fogalmi jellemző a szuverenitás oszthatatlanságára – de még így is értelmes a szuverenitás kategória a szövetségi állam és a tagállam közötti viszonyok fontos aspektusainak leírására, ahogy végül a világon az első szövetségi államként létező Egyesült Államok közjogi vitáiban (majd ennek példája nyomán a svájci államszövetség szövetségi állammá átalakításának menetében) az 1800-as évek folyamán végül konszenzusra lelt.[11] Ám azoknál az állami integrációknál, amelyeknél az államok egyesülése nem megy el egy szövetségi állam létrehozásáig, megmarad a részt vevő tagállamok teljes és osztatlan szuverenitása. Az állami jogosítványok átfogó integrációs szervezet részére történő átadása az integrációba belépő államok alkotmányozó hatalmának döntésén nyugszik. S ahogy az átadhatja a szuverenitás működtetését a törvényhozásnak, az államfőnek, az alkotmánybíróságnak, és így tovább – és ez nem érinti az alkotmányozó hatalomban megtestesülő népszuverenitást –, úgy átadhatja ezt nemzetközi szervezeteknek és átfogó integrációnak is. Ám ezt jogilag bármikor visszavonhatja, érje esetleg bármilyen reális hátrány a létrehozott átfogó integráció részéről.

Grimm ezzel látja igazoltnak a német alkotmánybíróság 2009-ben született döntését az Európai Unió Lisszabon-szerződéséről, melyben

[10] Grimm: *i. m.* (2009) 72. o.
[11] Grimm: *i. m.* (2009) 54–60. o.

rögzítették, hogy – lévén az EU szuverén államok által létrehozott nemzetközi szervezet, államszövetség és nem szövetségi állam – az Uniót létrehozó szerződések alapján való döntés értelmezése az Uniónak átadott kompetenciáról egy vitás eset fényében nem lehet egyoldalúan az uniós szerv Európai Bíróságának a joga. A nemzetközi egyezmény másik fele, a szerződést kötő tagállam alkotmánybírósága (mint az alkotmányozó hatalomban megtestesülő népszuverenitás őrzője) is mindig vizsgálhatja az Európai Bíróság értelmezésének uniós alapszerződésnek való megfelelőségét, ugyanígy – az uniós jog tagállami jogot megelőző érvényének ellenére – bármely uniós jogi rendelkezést arra tekintettel, hogy az alapszerződésben átadott jogosítványnak megfelelően járt-e el az uniós jogi rendelkezés alkotója. „Fehlt es daran, sind gleichwohl erlassene europäische Rechtsakte in Deutschland unandwendbar."[12] Ez a német alkotmánybírósági belátás nagyon ösztönző lehet a hazai alkotmánybíráskodásra is, mivel a hazai alkotmánybíróságot is sarkalatos törvény jogosítja fel a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára (lásd Abtv. 23. § (3) bekezdés). Ez ugyan csak nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjáról szól – és nem az e szerződések alapján létrehozott nemzetközi bíróságok döntése Alaptörvénnyel való összhangjának ellenőrzéséről –, de a német alkotmánybírák tágító értelmezésének ösztönzésére ez értelmezhető úgy is, hogy a magyar államot egy nemzetközi egyezmény alapján kötelező nemzetközi bírósági döntést is megvizsgálhat a magyar alkotmánybíróság akkor, ha tartalmilag közvetlenül a magyar Alaptörvény valamelyik alapvető jogra vonatkozó előírását vagy más rendelkezését érinti, arra tekintettel, hogy az adott döntés mennyiben maradt meg a magyar állam által aláírt nemzetközi egyezmény keretei között. Ebbe a körbe eshet a német alkotmánybírák által már jelzett Európai Bíróságon túl mindenekelőtt a strasbourgi emberi jogi bíróság magyar államot kötelező döntése, ha az nyilvánvalóan a döntésnek alapjául szolgáló egyezmény szövegétől elszakadva született. (Ezt a tanulmány utolsó részében bontom ki.)

Ha az Európai Unió problematikáján túl a tágabb nemzetközi környezetben is szemügyre vesszük a szuverenitásra ható meghatározó erők és körülmények mai változásait, akkor a következőket érdemes kiemelni. A szuverenitás-eszme megjelenésének és eszmetörténeti változásainak alapját valaha az jelentette, hogy az egy országon belüli embercsoportok középkorban végig meglévő széttöredezettsége és a hatalom ennek megfelelő széttöredezettsége és pluralitása az 1400-as évektől felgyorsulóan talaját vesztette az egységesülő Franciaországban, majd később Európa többi részén is. Ennek folyamán a korábban jellemző személyi függések és ezek osztottsága, illetve ezek egymást átfedő jellege – a különböző hűbérúri láncolatban egészen a királyig, illetve az egyházi hatalmaktól való

[12] Grimm: *i. m.* (2009) 109. o.

párhuzamos függés más láncolataival – fokozatosan jelentőségét vesztette. Ugyanígy a korábbi csoportokat illető személyes jogok pluralitása egy-egy területen belül is (például Magyarországon a németek és szászok önálló joggal élése az egyes városokban) lassanként leépült, és mindezek helyére a territorialitás elvének kizárólagossága lépett. A modern állam és szuverenitása ezzel teremtődött meg, és az egy területen élők mindegyike egyetlen hatalom kizárólagos ernyője alá került. Csak az országon belüli emberközösségnek ez a homogenizálódása tette lehetővé, hogy a territórium a középpontba léphetett, és az államhatalom e köré szerveződve egyrészt kívülre – a többi ország felé – is legfőbb hatalmat követeljen, illetve a belső embercsoportokat illetően is a hatalom monopolizálását mondja ki.[13]

Miután a vesztfáliai béke nyomán 1648-tól fokozatosan kiépült az egyes szuverén államok védelmének nemzetközi intézményrendszere és az egyes nagyhatalmak túlhatalmának mások általi féltékeny meggátolási rendszere, a nemzetközi jog egyre bevettebb és követettebb normái önálló létezést adtak a szuverenitás valamikori puszta eszményi létezésének. Önmagában azok a változások, melyek az utóbbi évtizedekben a szuverenitás eszméjének létrejöttéhez előfeltételt jelentő állapotokat ismét megváltoztatták, és részben eltüntették – vagy folyamatosan eltüntetik –, a puszta eltűnéssel már nem vonják maguk után magának a szuverenitás eltűnését. Részben kiüresíthetik és átalakíthatják ennek helyi értékét, de mint önálló, nemzetközi jogi intézményrendszerrel rendelkező társadalmi képződmény, az új feltételekhez alkalmazkodva ez még hosszú ideig tovább élhet. Petra Dobner éles elméjűen hívja fel arra a figyelmet, hogy magának *a térnek a territorialitásra szűkülése* az utóbbi évtizedekben megváltozóban van az emberi társadalmak szerveződésében. Azáltal, hogy a társadalmi kommunikációk és a közösségek újratermelésének egy sor fázisa a virtuális térbe kerül, és ott zajlik le, a korábban territóriumokhoz kötött emberi létezés egyre inkább az átfogó térbe kerül, és a társadalom élete átlép a territoriális lehatárolások felett. Vagyis nemcsak arról van szó, hogy a szűk határok közötti államok nagyobb régiókban, territóriumokban fonódnak össze, hanem arról is, hogy a tér-territórium dimenziója mellé más dimenziók is belépnek.[14]

Látható tehát, hogy az állami szuverenitás a társadalmi szerveződés egy sor új folyamata révén – a nemzetállami kapitalizmus globális-monetáris kapitalizmus felé ellépő formáján túl is – megváltozott helyzetbe került. A globális uralmi rend erői korlátozzák az állami szuverenitással történő diszponálás lehetőségét, alkalmanként gazdasági szankciók és retorziók bevetésével, a virtuális térre épülő társadalmi szerveződés folyamatai pedig kiveszik a szuverén államok kezéből a befolyásolás va-

[13] Dobner, Petra: More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism, in: Dobner, Petra – Loughlin, Martin (szerk.): *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford University Press, Oxford, 2010, 144. o.

[14] Dobner: *i. m.* (2010) 145. o.

lamikori eszköztárának egy jelentős részét. Hosszabb távon főként az utóbb említett szempont biztosan alaposan át fogja alakítani az államok szerepét a társadalmak szervezésében, de az állami szuverenitás önálló nemzetközi jogi intézményrendszerrel való sűrű körbeépítése és ennek kulturális szimbólumokban és tömeges hitekben, identitásokban való leülepedése még hosszú ideig tartós alapot adhat létezéséhez. Erkölcsi és átfogó közösségi identitások nélkül nem szerveződhetnek tartósan a virtuális térre áttelepedett emberi közösségek sem, és ennek formája – legalábbis a nyugati civilizáció világában – még hosszú ideig csak a nemzeti közösségi forma lehet.

Az állami szuverenitás felszámolására irányuló változási tendenciák

Ebből a kiindulópontból kell szemügyre venni azokat a fejleményeket, melyek az utóbbi években az államok nemzetközi jogi szuverenitását is aláásni igyekeznek. A következőkben négy olyan tendenciát elemzünk, melyek a nemzetközi politika és nemzetközi jog terén indultak be az utóbbi évtizedekben, és melyek egymást felerősítve végül az állami szuverenitás tejes kiürülését eredményezhetik Európában. Sorrendben az első fejlemény az emberi jogi garanciák őrzésére létrehozott strasbourgi emberjogi bíróság metamorfózisa volt az 1980-as évek végétől kezdődően. Ennek során az emberi jogi egyezményben védeni rendelt egyes jogoknak ez a szerv olyan értelmezést kezdett adni, hogy fokról fokra teljes jogterületeket tudott ellenőrzése alá vonni, és mivel az egyes védett jogok mint garanciák a teljes jogrendszer kulcspontjait védik, ez a kiterjesztés a szuverén államok törvényhozási szabadságát lényegében felszámolja – messze túllépve azon, amire a nemzetközi szerződésben megállapodó államok eredetileg létrehozták az egyezményt és az emberi jogi bíróságot. Egy másik fejlemény többek között ezt a változást vette alapul az 1990-es évek közepétől, és konstatálva az emberi jogok széles értelmezése révén ezeknek egyre inkább államok feletti alkotmányi szabályrendszerként való működését – melyeket ez anélkül is köti, hogy abban maguk megegyeztek volna –, a nemzetközi jog alkotmányjogiasodását, globális alkotmányjoggá változását hirdette meg. Ez ugyan csak elméleti fejleménynek tűnik, de mivel óriási gazdasági és politikai erők törekvésének ad hangot, hihetetlen nagy globális terjesztéssel – alapítványok, ösztöndíjak, nemzetközi konferenciasorozatok – van jelen a tudományos életben és a jogpolitikai szférában. Egy harmadik fejleményt a globális alkotmány-tanácsadó szervek megjelenése és egyre szélesebb hatókörük mutat. Ezek eredetileg csak szűkebb emberjogi szempontokból és kisebbségvédelmi ügyekben léptek fel, de az előbbi fejlemények révén és azt kiegészítve egyre inkább a szuverén államok alkotmányozó hatalmának egészét ellenőrzés alá vonják. Ennek Európában leginkább ismert formalizált szervezete a Velencei Bizottság, de kevésbé formali-

záltan hasonló szervek az amerikai kontinensen is vannak. Végül a negyedik fejlemény már az egyes szuverén államokon belül viszi tovább az előbbiekből összegződő hatásokat, és az egyes alkotmánybíróságoknak abban a jogkörében (vagy legalábbis annak vindikálásában) csapódik le, hogy a strasbourgi EJEB döntései és a globális alkotmány-tanácsadó szervek előírásai, illetve az alkotmányjogiasított „általános" nemzetközi jog alapján magát az alkotmányt, az alkotmánymódosítást és az alkotmányozó hatalmat is ellenőrzés alá vonják. Ezzel bezárulna a kör, és ezzel a szuverén állam legfőbb jellemzője, az alkotmányozó hatalom feletti rendelkezés az országon belül is megszűnne. Ám ez az utóbbi fejlemény még csak a legújabb előretörést jelenti, és inkább csak egyes politikai csoportok, illetve melléjük szegődött jogászcsoportok törekvéseit fejezi ki, noha voltak már ebbe az irányba mutató, hazai alkotmánybírósági döntések, illetve a jövőben ilyen döntéseket megalapozó érvelések is. Ezek bemutatása után lezárásként meg kell vizsgálni, hogy milyen lehetőségek vannak a hazai alkotmánybíráskodásban az állami szuverenitás csökkenésének megállítására, különös tekintettel a német alkotmánybíráknak az EU Lisszaboni Szerződésének 2009-es vizsgálata közben létrehozott alkotmányidentitás doktrínájára.

A nemzetközi emberjogvédelem metamorfózisa

Az elmúlt évtizedek lényeges változást hoztak a nemzetközi jog szerveződésében annyiban is, hogy az államok közötti konfliktusokban a korábbi közvetítő jellegű szervek helyére egyre inkább igazi bírósági jellegű szervek jönnek létre. *Ruti Teitel* és *Robert Howse* közös tanulmányukban a nemzetközi rend „tribunalizációjának" nevezi ezt a változást, melyben fokozatosan egy önálló nemzetközi bírói stáb kerül a szuverén államok fölé, amelynek döntései már nem egyszerűen csak vitarendezési jellegűek, hanem egy állandó normarendszer precedensekkel történő továbbépítésébe illeszkednek.[15] Ez a nemzetközi bírói korporáció pedig kiegészítő intézményeivel és szellemi fórumaival, illetve a nemzetközi politika más hálózataival együtt az évtizedek alatt önálló rendszerré tudott formálódni, mely tartósabban tud akaratképző szereplőként megjelenni az államok felett.[16] A nemzetközi bíróságok szerződő államok fölé

[15] Lásd Teitel, Ruti – Howse, Robert L.: Cross-Judging: Tribunalization in a Fragmented but Interconnected Global Order, in: *New York University Journal of International Law and Politics,* Vol. 41. (2009) 292–294. o. Előttük már Benedict Kingsbury elemezte ezt a fejleményt. Lásd Kingsbury, Benedict: Foreword: Is the Proliferation of Internatinal Courts and Tribunals a Systemic Problems?, in: *New York University Journal of International Law and Politics,* Vol. 31. (1999) 679–696. o.

[16] Ennek elemzésére lásd Terris, Dasniel et al.: *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*. Oxford University

növésének ebben az átalakulásában különösen nagy ugrást jelentett az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) változása az 1990-es években, amikor az államokon túl a természetes személyek és más magánszervezetek is megkapták a jogot arra, hogy saját államuk jogsértésére hivatkozva az EJEB előtt pereljék be államukat.[17] Ez különösen azért volt fontos fejlemény az államok feletti akaratképzési instancia térnyerésében, mert az emberi jogi egyezmény absztrakt jogainak szövegezése nagymértékben nyitott jellegű, és így a szerződő felek által aláírt egyezmény nyitva hagyja a lehetőséget a konkrét ügyben döntő bírák kitágító értelmezésére.

Az emberjogi bíróság joggyakorlatát elemző *Julian Arato* két módszert emelt ki arra, hogy az egyezményben eredetileg amúgy is nyitottan megfogalmazott jogokat miként szakították el a bírák még inkább az egyezménytől. Ezzel pedig rendkívüli módon kitágították ezeket, és ez az egyes esetekben a legtávolabb eshet attól, amire az aláíró államok a kötelezettségvállalással eredetileg törekedtek. Mindkét értelmezési módszer azon nyugszik, hogy az EJEB az egyezmény egyes jogainak értelmezésénél a nemzetközi szerződésekről szóló bécsi egyezmény felhatalmazását vette alapul, mely a nemzetközi szerződések értelmezésére általános jelleggel rögzít előírásokat a 31–32. cikkekben.

Az emberi jogi egyezménytől elszakadás egyik támasza az általános szerződésértelmezés terén a bécsi egyezmény 31. cikkének 3/c. pontja, mely szerint „a szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni (…) a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazott bármely idevonatkozó szabályát". Ezáltal azonban az emberi jogi egyezményben rögzített jogok kikerülnek a szerződő felek ellenőrzése alól, és a strasbourgi bíróság lényegében szabad kezet kap a jogok tényleges tartalmának meghatározásában. Az amúgy is extrém módon nyitott jogok rögzítése ezzel a külső normarendszerre kinyúlással puszta hivatkozási ponttá süllyesztheti le az egyezményt, és valójában a strasbourgi bírók

---

Press, Oxford, 2007. Ugyanígy a nemzetközi jogi szférában a személyi hálózatok szerveződésének elemzéséhez nyújt segítséget: Slaughter, Anne-Marie: *A New World Order*. Princeton University Press, Princeton, 2004.

[17] Annak lehetősége, hogy a természetes személyek saját államukat jogsértéssel vádolják a strasbourgi bíróság előtt, az emberi jogi egyezményhez fűzött és 1994 januárjától hatályos 9. jegyzőkönyv alapján jött létre, mely eredetileg az ezt vállaló államokat csak öt évig kötötte, és lejárat előtt ezt felmondhatták, de a 11. jegyzőkönyvet aláíró államok 1998-tól ezt már határozatlan időre vállalták. Lásd Magyarország vállalását az eredetileg öt évre való alávetésről az 1993. évi XXXI. törvény 3. §-ában: „A Magyar Köztársaság Kormánya kijelenti, hogy öt évre, amely időszak hallgatólagosan újabb ötéves időszakra meghosszabbodik, hacsak a Magyar Köztársaság Kormánya az adott időszak lejártát megelőzően a nyilatkozatát vissza ne vonja (…) elismeri az Európai Emberi Jogi Bizottság illetékességét arra, hogy természetes személyektől, nem kormányzati szervektől vagy egyének csoportjaitól kérelmeket fogadjon el, ha az említettek az állítják, hogy az Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyveiben biztosított jogok megsértésének áldozatai (…)."

önmaguk dönthetik el, hogy mit értenek az egyezmény egyes jogai alatt, és róhatnak ki szankciókat az egyes államokra.[18] Eredetileg e szabály célja az volt, hogy az egyre inkább fragmentálódó nemzetközi jogban az integrációt jobban biztosítani lehessen, ám azáltal, hogy most már az egyes természetes személyek (és rajtuk keresztül politikai erők) is képesek a saját államukkal szemben az emberjogi bírósághoz fordulni, a demokratikus pluralizmuson nyugvó államokban egyre inkább a mindenkori kormánypártokkal szemben álló ellenzéki erők instanciájává tette a strasbourgi bíróságot. Az óriási szélességű értelmezési szabadság pedig a szerződő államok feletti döntőbíróból sokszor a hatalmi küzdelem résztvevőjévé teszi az emberjogi bírákat.

A másik elszakadási támaszt az emberi jogi egyezménytől az általános szerződésértelmezés terén a bécsi egyezmény 31. cikkének 3/b. pontja adja a strasbourgi bíráknak: „A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni (…) a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmét illetően a részes felek megegyezését jelenti." Julian Arato egy másik alapos tanulmányában kimutatja, hogy a szerződő államok fölé növekvő nemzetközi bíróságoknál általában is megfigyelhető volt az elmúlt évtizedek során, hogy változás ment végbe ezen értelmezési szabály az alkalmazásában. Míg korábban valóban a vitába került államok szerződéshez alkalmazkodó gyakorlatát tekintették értelmezési alapnak a vitássá vált nemzetközi szerződési pont értelmezésében, addig mára egyre inkább eltolódott a vonatkozási pont. A *szerződő államok* utólagos gyakorlata helyére a nemzetközi szerződéssel létrehozott *nemzetközi szervezet, illetve szerződést kezelő nemzetközi bíróság* utólagos gyakorlata került.[19] A strasbourgi emberjogi bíróság kissé módosítva ment el ugyanebbe az irányba. Ugyanis a bírái ugyan az emberi jogi egyezményben részt vevő sok-sok állam gyakorlatát tekintik értelmezési alapnak a 31. cikk 3/b. pontjára hivatkozva, ám ennek lényege, hogy nem a vitába került államok saját gyakorlatát – vagy ha egy egyén a saját államát támadta meg, akkor annak az államnak a gyakorlatát – veszik alapul, hanem több részes állam gyakorlatából egy *európai konszenzust* mondanak ki, és ehhez mérik az összes többi államot, benne az éppen vitában levő államokat is. Azt pedig, hogy mi a tényleges európai konszenzus az egyes jogokat illetően, a bírák szuverén módon maguk deklarálják.[20]

[18] Lásd Arato, Julian: Constitutional Transformation in the ECTHR: Strasbourg's Expansive Recourse to External Rules of International Law, in: *Brooklyn Journal of International Law,* Vol. 37., No. 2. (2012) 351–353. o.

[19] Arato, Julian: Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organization, in: *The Yale Journal of International Law,* Vol. 38. (2013) 319. o.

[20] Julian: *i. m.* (2013), 336. o.

Az egyes szuverén államok és törvényhozásuk felett parttalanná váló emberi jogi kontroll egyik külön problémáját jelenti, hogy a strasbourgi bíróságokba az egyes államok által küldött bírák – akik a pluralizmus logikája szerint változó törvényhozási többségek egyikének kiválasztottjait jelentik – a később megváltozott otthoni törvényhozási többség felett egy jelentős ellenpolitikai érvényesítési lehetőséghez jutnak. Az ECtHR ugyanis azt a döntési eljárási szabályt alakította ki, hogy a saját államát Strasbourgban megtámadó természetes személy ügyében nemhogy nincs kizárva az adott állam által küldött bíró, hanem éppen hogy rendszerint ő a raportőr, az ügyben a döntést előkészítő előadó bíró.[21] Ha az ember szemügyre veszi, hogy az európai államokban az egyik legfontosabb törésvonal a plurális politikai táborok között az állami szuverenitás megtartására törekvők versus az ennek feladására törekvők között feszül, akkor fel tudja mérni, hogy mit jelent az, ha például egy szövetségi Európát támogató egykori törvényhozási többség által küldött bíró dönt folyamatosan egy állami szuverenitás megtartására minden eszközt bevető későbbi törvényhozási többség törvényét megtámadó személy ügyében. Az emberi jogi egyezményben részt vevő államok így az otthoni politikai küzdelmeik felett sokszor egy meghosszabbított ellenpolitikai szerveződéssel kénytelenek szembenézni Strasbourgban. Ez a probléma különösen súlyossá teszi az emberi jogi bíróság előbb bemutatott expanzióját és az egyezményen túllépő kontrollját az állami törvényhozások felett.

A már elemzett tágításokhoz társul ráadásul az az általános expanzív gyakorlat, melyet több európai alkotmánybíróság is művel az egyes alkotmányos alapjogok értelmezésében. Ennek lényege, hogy miután az alkotmányi szabályozás az egyes jogi folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként rögzítette, az alkotmánybírák úgy fogják aztán fel ezt a garanciális pontot, hogy a teljes folyamatra kiterjesztik az adott alkotmányos alapjogot, és ezzel elvonva a jogi folyamat többi részét is a törvényhozási alakítási szabadság alól, alapjogiasítják az egész jogterületet. Így van ez például a büntetőeljárás terén, ahol a védelemhez való jog és más garanciák védelmére hivatkozva a teljes büntetőeljárást bevonták ezekbe a jogokba, és ezzel az alkotmánybírósági ellenőrzés alá; vagy ugyanígy a népszavazáson való részvétel jogát oly módon kitágítják, hogy a teljes népszavazási folyamat bekerült ebbe az alkotmányos alapjogba. A strasbourgi bíróság rendszerint még a legaktivistább alkotmánybírósághoz képest is jobban kiszélesíti az egyezmény jogait, és ezzel a szerződő államok egész jogterületeit vonja be ellenőrzés alá. Melissa A. Water „lopakodó monizmusnak" nevezi ezt a hatást, és ezzel az alapvetően dualista alapon álló jogrendszerek – melyekben a nemzetközi jogi normák külön beiktatással kerülnek be a belső jogrendszerbe

[21] Sigwart, Leigh: The „National Judge": Some Reflections on Diversity in International Courts and Tribunals, in: *McGeorge Law Review,* Vol. 42. (2010) 226. o.

– közvetlenül alárendelődnek a nemzetközi normáknak.[22] A Julian Arato által elemzett két kitágítással együtt a strasbourgi bíróság tehát igazi szuverénként kezd viselkedni a szerződő államokkal szemben, és ez teszi érthetővé, hogy több európai államban erősödnek a hangok már magának az emberi jogi egyezménynek való alávetés felbontására, így Nagy-Britannia esetében ezt már Cameron miniszterelnök is felvetette a közelmúltban. [23]

A nemzetközi jog alkotmányjogiasítása

A második világháború után az Amerikából Európába áttelepített alkotmánybíráskodás – most tekintsünk el az osztrák kezdetektől 1920-ból, ennek csak az elkülönített szervezeti megoldását vitték tovább – egy lényeges szempontból más funkciót is kapott a nemzetközi jog vonatkozásában, mint az eredeti helyén volt. Az 1949. évi német alkotmány a megszálló amerikai csapatok jogászainak szoros ellenőrzése mellett jött létre, és ahogy Németország felosztása és tartós megszállása – illetve az amerikai ellenőrzés mellett elindított európai integráció révén egy nagyobb európai egységbe befogása – is célozta, a német alaptörvény egyes előírásai is súlyt helyeztek arra, hogy ne idéződjön fel a nemzetiszocialisták 1932-es, milliók általi megválasztásának veszélye és ezzel a kialakult nemzetközi hatalmi egyensúly felborulása.[24] A nemzetközi hatalmi viszonyoknak való közvetlen alávetést célozta így az is, hogy az 1949. évi német alaptörvénybe bekerült a német jog nemzetközi jognak való közvetlen alávetettsége: „A nemzetközi jog általános szabályai a szövetségi jog részét képezik. Megelőzik a törvényeket, és a szövetségi terület lakosai számára közvetlenül állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket" (29. cikk). Majd a nemzetközi jog közvetlen németjog-felettiségét a 100. cikk (2) bekezdése úgy pontosítja, hogy ha egy bírósági eljárásban kétség merül fel abban a tekintetben, hogy egy nemzetközi jogi szabály a szövetségi jog részét képezi-e, akkor vita esetén ebben az alkotmánybíróság dönt. Az elmúlt 60 évben ugyan a német alkotmány-

[22] Lásd Water, Melissa A.: Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretative Incorporation of Human Rights Treaties, in: *Columbia Law Review,* Vol. 107., No. 2. (2007) 628. o.

[23] Ennek legújabb fejleményeként a Cameron-kormány minisztere, Chris Grayling egy törvényjavaslat elkészítését jelentette be, melyben egyik opciót az jelenti, hogy miközben Nagy-Britannia az Európai Tanács tagságát fenntartaná, megfontolja az emberjogi egyezményből való kilépését. Vö. The Guardian: *Grayling says European court of human rights has lost legitimacy.* Monday 30 December 2013.

[24] A német alaptörvény (Grundgesetz) 1949-es létrejöttének leírásához lásd: Nicklauß, Karlheinz: *Der Weg zum Grundgesetz*. UTB Verlag, Stuttgart, 1999.

bírák ezt a hatáskörüket csak visszafogott mértékben gyakorolták,[25] de mindenesetre ez a példa megteremtette a legtöbb, később létrejött európai alkotmánybíróság számára az amerikaitól eltérő új funkciót is: nem egyszerűen alkotmánybíróságról van szó a törvények hazai alkotmányhoz mérésével, hanem egyben *nemzetközi jogi bíróság*ról *is* a hazai törvényeknek a nemzetközi joghoz mérésével. Ezzel a megkettőzéssel és összefonással az európai országok hazai alkotmányai és a nemzetközi jog elvileg egy közös normaanyagban egyesüléshez közeledhetnek, noha mindig az adott alkotmánybírósági többségek döntik el, hogy mennyire ambicionálják az alkotmánybíráskodás mellett a „nemzetközi bírósági" szerepet, vagy milyen fokban hagyják az utóbbit a nemzetközi fórumokra, és csak a hazai alkotmányhoz mérik a törvényeket ellenőrzés közben.

Ezt az összefonódási lehetőséget azonban több fejlemény is érinti az utóbbi években, és ezek új aspektust adhatnak az alkotmánybíráskodásnak – vagy adnak is, ahol ezek erősebben realizálódtak az adott ország alkotmánybírósági gyakorlatában. Az egyik ilyen fejlemény – erős globális hatalmi támogatás mellett – a *nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának* elmélete, melyet több jogtudósi és jogpolitikus csoport is támogat, és amely az eredetileg a nemzetállamok közötti szerződéssel létrehozott jogot jelentő nemzetközi jogot egy új „globális alkotmányjogként" fogja fel, illetve igyekszik ezt így felhasználni a nemzetállami jogokkal és alárendelődő alkotmányaikkal szemben. Szűkebb elemzéssel csak egy elméleti fejlemény ez az új jelenség, de ha átfogóbban vesszük szemügyre az utóbbi évtizedek globális világrendjének változásait, akkor ez nagyon is beleillik ezekbe. Mint láttuk, az 1970-es évek elejétől induló, majd az 1980-as évektől az egész euratlanti térségben dominánssá váló változás a korábban – az 1940-es évek második felétől – létező keynesiánus „jóléti állami" kapitalista szerveződést – benne a nemzetállami önállósággal – egyre inkább a leépülés felé vitte. Ezzel párhuzamosan fokról fokra a nemzetállamok határait lebontó és önálló belső szerveződésük helyett az egyes országokat a globális-monetáris kapitalizmusba integráló mechanizmusok kezdtek kiépülni. A szovjet birodalom széthullása után az innen kiszabaduló közép- és kelet-európai országok már ebbe a globális-monetáris kapitalista szerveződésbe léptek be az 1990-es évektől. A fokozódó európai integráció, úgy, ahogy a világ többi régiójában a hasonló integrációs szerveződések is ezektől a globális struktúráktól kapták az ösztönzéseket és a háttérerősítést a befogott nemzetállamok feletti ellenőrzés fokozására. A Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és főként az 1995-től működő WTO nemzetközi szerződésekkel és ezek szankcionálására bírságolási fórumok létrehozásával stabilizálta a globális világrend ellenőrzését a nemzetállami szerveződések felett. A formailag továbbra is érintetlenül létező állami szuverenitás így

[25] Jackson, Vicki C.: Transnational Challenges to Constitutional Law: Convergence, Resistance, Engagement, in: *Federal Law Review,* Vol. 35. (2007) 164. o.

a határaikat a munkaerő-, áru- és tőkemozgás előtt kötelezően kinyitásra ítélt országokban él tovább, és ez az addig is létező globális hatalmi szerveződéseket, illetve a mögöttük álló globális tőkés- és bankárcsoportosulásokat minden eddiginél erőteljesebben tette dominálóvá felettük. Tulajdonképpen ez az egész globális struktúra csak a 2008-as nagy válságsorozat megindulásával rendült meg, mivel az egész szisztéma alapját adó, globális bankcsaládokra épülő pénzpiaci rendszer elemi szinten bizonyult alkalmatlannak a nemzetállamokat elfojtó világkapitalizmus tartós fenntartásra. Ezek a jelenségek – egyesülve a különösen a kelet-közép-európai országokat sújtó migrációs mozgásokból következő demográfiai összeroppanás jeleivel – erősebbé tették az Unióval szemben a nemzetállami szerveződés fenntartására irányuló politikai erőket a térségünkben éppúgy, mint az efeletti globális mechanizmusokkal való szembeszállás tendenciáit. Ez utóbbiak azonban még olyan friss fejlemények, hogy szellemi szintű irányzatok szintjén irányváltásokat még nem erősítettek fel, és a monetáris-globális világkapitalizmus problémamentességét alapul vevő szellemi irányzatok erőteljesek ma is.

Ez a strukturális háttér adhat magyarázatot azokra a szellemi fejleményekre, melyek az 1990-es évek közepétől a nemzetközi jog és az alkotmányjog határterületein tevékenykedő jogászok között a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletét hozták létre. Alexander Somek kritikusan úgy írja le ezt a törekvést, hogy mivel az európai alkotmányozás és az Európai Egyesült Államok létrehozásának terve az ezredforduló utáni években politikailag teljes mértékben megbukott, és az euroszkepticizmus növekedése mellett semmi esély ennek visszafordítására, a valamikori politikai törekvés helyére az ezt támogató tudósok és jogpolitikusok léptek, akik a társadalmi és a jogi realitás fogalmainak átértelmezésével kívánják létrehozni az általuk kívánt állapotot. Ha az új világrend nem hozható létre már politikai eszközökkel, akkor képzeld el, hogy a kívánt változás már meg is történt, és csinálj úgy, mintha a változás már realitássá vált volna.[26]

Christine Schwöbel, e szellemi fejlemény kutatója is akként jellemzi ezt az irányzatot, hogy hangoztatói csak felerészben jogtudósi attitűddel vallják ezt – létező jelenségek semleges diagnózisaként –, és sokan ezek között inkább normatív vízióval sürgetik egy globális alkotmány létrejöttét a világtársadalom felett.[27] *Tudósi* és egyben *politikai-jogpoliti-*

[26] Somek, Alexander: Administration without Sovereignty, in: Dobner, Petra – Loughlin, Martin (szerk.): *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford University Press, Oxford, 2010, 286. o.

[27] Schwöbel, Christine: The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers, in: *German Law Review,* Vol. 13., No. 1. (2012) 1. o. E gondolat szélesebb bázisának prezentálására utalok még Rainer Wahl kettős szerepről kifejtett gondolatára; lásd Wahl, Rainer: In Defence of „Constitution", in: Dobner–Loughlin: *i. m.* (2010) 240. o.

kai mozgalom így ez, és ezt a kettős jelleget szem előtt tartva lehet igazán megérteni az itteni állításokat, ezek motivációit. Tisztább tudósi kiindulópontot foglal el ebben a szellemi irányzatban Günther Teubner, aki Niklas Luhmann világtársadalom-elképzeléséből indul ki. Luhmann elméletében a nemzeti társadalomszerveződés már csak illúzió, a funkcionálisan differenciálódott modern társadalom az egyes alrendszereket már a világtársadalom szintjén szervezi meg, és Teubner a globális-monetáris mechanizmusok domináns szerepbe kerülését csak ennek kiteljesítőjeként látja. Így a tényleges világtársadalmi létezés – miközben az alkotmányok formailag a nemzeti szinten stabilizálják az alkotmányosság intézményeit – egy szocietális világalkotmányt formál ki globális szinten. Teubner számára az új fejlemények a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásával csak egy újabb bizonyítékot adnak Luhmann világtársadalom-elméletének, és ezt a fejleményt a funkcionális alrendszerek világtársadalmi szerveződése kényszeríti ki. [28]

Egy másik irányzat a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletén belül a *normatív konstitucionalizmus,* amely arra törekszik, hogy a nemzetközi jog általános szabályai közül egy csoportot kiemeljen azon az alapon, hogy ezek morális megalapozásúak, és ezt mint egy globális alkotmányjogot prezentálják, amely anélkül is köti az államokat, hogy csatlakoztak volna az ilyen nemzetközi szerződésekhez.[29] Ennek azonban álláspontom szerint két hibája is van.

[28] Lásd erre legutóbb Teubner, Günther: *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford University Press, Oxford, 2012. Csak lábjegyzetben lehet most kitérni arra, hogy Luhmann egész világtársadalom-elmélete egy féloldalasságon nyugszik azáltal, hogy kirekesztve a társadalom szerveződéséből az egyes embert mint „pszichikai rendszert", nem tudta figyelembe venni az emberi személyiség egészének a közösségek mindennapi életében való szerveződését. A mindennapi élet struktúrái pedig – szemben a funkcionális alrendszereknek ténylegesen a világ egészében való szerveződésével – erőteljesebben megmaradtak a nemzeti társadalmi szerveződések szintjén, és a morális szocializáció, illetve a hatékony közösségi identitás – hacsak nincs egy extrém erős vallási identitása valakinek, ami az európai civilizáció utóbbi évszázadában tömegesen már elképzelhetetlen – a nemzeti közösségek nélkül csak csonkán lenne lehetséges. Amennyiben tehát valóban a nemzeti közösségek végleges megszűnése felé fejlődik az európai civilizáció, akkor inkább az összeroppanás várja, mintsem az az optimista jövőkép, amelyet Teubner a szocietális világalkotmánnyal feltételez. (A luhmanni elméleti féloldalasság elemzéséhez lásd Béla Pokol: Gesellschaftliche Teilsysteme oder professionelle Institutionensysteme? Reformulierungsvorschläge zu Niklas Luhmanns Systemtypologie, in: *Zeitschrift für Soziologie,* 1990/5.; illetve Béla Pokol: *Theoretische Soziologie und Rechtstheorie.* Schenk Verlag, Passau, 2012.

[29] Christine Schwöbel ide sorolja Erika Wet tanulmányát 2006-ból *(The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Contitutional Law),* Angelika Emmerich-Fritsch anyagait és Michael

Az egyik hiba a morális megalapozásban rejlik, mivel ez kimondatlanul a ténylegesen létező társadalmakban elterjedten működő erkölcstől (közmorál) *elszakítva* tesz fel univerzális morális normákat, melyekre alapozva megállapítható egy világalkotmány léte. Ilyen univerzális világmorál azonban csak a morálfilozófusok kritikai morál-elméletében lehetséges, és az euratlanti térség országaiban a szellemi körökben hatásos univerzális kritikai morál többé-kevésbé csak az igazságosság egy megcsonkított verziója körül tudott felvázolni egy ilyen morált. Kantból kiindulóan leginkább John Rawls és őt továbbfejlesztve Jürgen Habermas hozott létre ilyen univerzális kritikai morált feltevő elméleteket, ám ezt – az empirikus morálszociológiai felmérések szerint – a való életben csak a szűk elitértelmiségi körök liberális csoportjai követik. A nyugati civilizáció társadalmaiban az emberek igen nagy többsége a bevett és elterjedt sok évszázados erkölcsi értékek szerint éli életét.[30]

A másik hibát a nemzetközi jog államok közötti szerződésekre alapozott jellegének hallgatólagos elvetése jelenti ennél az irányzatnál. Az elmúlt évszázadokban ezen nyugodott a nemzetközi jog, és ez tette lehetővé, hogy ez a normaanyag az erős és a gyenge államok közötti különbségek ellenére jogként működjön a globális térségekben, és ne tudják a mindenkori világhatalmak az álláspontjaikat a puszta erejükre támaszkodva érvényesíteni a gyengébb államokkal szemben. Ennek megváltoztatása, és nemzetközi jogi életben domináns szellemi erők révén egy „világalkotmányjognak" a nemzetközi jogból való kihasítása, mely szerződéses csatlakozás nélkül is köti az egyes államokat, csupán a puszta erőfölény „alkotmányi álcázását" jelentheti. Itt tehát egy nem explikált lényegi ugrás van a nemzetközi jog ezen elméletében, és ennek legitimálására szolgál e jog univerzális kritikai morállal való aládúcolása. Ez azonban nem állja meg a helyét.

Christine Schwöbel elemzésében egy harmadik kiindulópontot jelent a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletében, nevezetesen az *analógiai konstitucionalizmus* irányzata, amely a nemzetállami jogok feletti EU-jogot veszi alapul, és a tagállami jogok ezzel együtt élésének analógiájára teszi fel egy többszintű alkotmányi rend csúcsaként a nemzetközi alkotmányjog létét és működését. Ezen érvelés szerint, ahogy az EU tagállamainak alkotmányai egy közös alkotmányi értékrendszerben

---

Byers tanulmányát *(Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules)* 2007-ből.

[30] Lásd Lawrence Kohlberg ez irányú morálszociológiai felméréseit: From is to Ought. How to commit the naturalistic fallacy and get away with it in the study of moral development, in: Mischel, Theodore (szerk.): *Cognitive development and epistemology.* Academic Press, New York, 1971, 151–235. o. A közmorált eltüntető és ezt a kritikai morállal felcserélő elméleti irányzatok kritikájához lásd korábbi elemzésemet: Pokol Béla: *Morálelméleti vizsgálódások. A közmorál elméleti eltüntetésének kritikája.* Kairosz Kiadó, Budapest, 2011.

egyesülni tudnak, úgy a nemzetközi jog általános normáiból és elveiből is kiemelhető egy világalkotmány, és ez ugyanúgy igazolható, ahogy az EU közös alkotmányi értékrendszere.[31] Ez a megközelítés azonban eleve egy vitatható felfogást és inkább csak politikai törekvést abszolutizál az Unión belül a tagállamok alkotmányai és felettük az uniós jog egyes részeinek uniós alkotmányjogként felfogása terén. Ugyanis ténylegesen az ilyen általános részek az egyes tagállamokon belül csak az *uniós jog alkalmazása közben hatályosak*, és az ezen kívüli tagállami belső jogokat, illetve alkotmányi szabályokat nem érinthetik, és nem állnak felettük. Ezzel szemben azok a jogászcsoportok és uniós politikusi körök, amelyek az Uniót egy szövetségi állammá kívánják átformálni a tagállami szuverenitás lényegi megszüntetésével, az általánosabb uniós jogi normákat ilyen uniós alkotmányként igyekeznek felfogni. Egy ilyen törekvésre volt válasz legutóbb épp Magyarország vonatkozásában az Európai Bíróság döntése, mely az uniós Alapjogi Charta hatályával kapcsolatban leszögezte, hogy az nem általános alapjogi rendszerként létezik a tagállamok joga felett, hanem csak akkor lehet bevonni a döntésbe, amikor az adott ügyben uniós jogszabály alkalmazása történik.[32] Az uniós jog pedig csak pontosan körülírt ügyekben és területeken áll a tagállamok joga felett. Az analógiai konstitucionalizmus tehát már az Unión belül is téves alapokon áll, és inkább csak politikai törekvésként fogható fel az Unió jelenlegi állapotának szövetségi állammá továbbvitele felé. S ezt továbbfeszíteni a nemzetközi jog világalkotmányként való felfogása alátámasztására még inkább tévesnek minősíthető.[33]

Összefoglalóan érdemes a német Rainer Wahl rendszerezett kritikáját bemutatni a nemzetközi jog alkotmányosodásának téziseivel szemben, mert a német szakirodalomban ez már majd két évtizedes múltra tekint

[31] Schwöbel ide sorolja Matthias Kumm anyagait, például a *The Legitimacy of International Law: A constitutionalist Framework of Analysis* című munkáját 2004-ből.

[32] „A Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre." (Az Európai Bíróság 8. tanácsának döntése, 2013. okt. 10.)

[33] Megítélésem szerint a hazai jogpolitikai vitákban ide sorolható a „többszintű alkotmányosság" propagálása is, amely – szemben az előbb említett ítélettel az Európai Bíróságtól – úgy teszi fel a tagállami alkotmányok felett egy uniós alkotmányi szabályrendszer létét, hogy összekeveri az egyes tagállamok összehasonlító jogászainak és jogtudósainak absztrahálási eredményeit az általános alkotmánytani monográfiáikban és a *tényleg hatályos* uniós jogi állapotokat. Az előbbiek eltervezhetnek „általános európai alkotmányt", de ténylegesen csak akkor jönne létre „többszintű alkotmányosság" ezekből a tagállamban létező alkotmányok felett, ha egy föderalista politikai mozgalom sikerének eredményeként – és most tegyük zárójelbe, hogy ez mennyiben lenne áldás, vagy inkább átok – létrejönne az Európai Egyesült Államok. Addig erről a felcserélésről és tagállamok feletti kötelező európai alkotmányosságról értekezni inkább csak politikai törekvések tudományos álcában való megjelenésének tekinthető.

vissza, és így a nálunk csak kezdődő vita sok újrafelfedezést megspórolhat. Wahl nyolc pontban összegzi azokat a konceptuális változásokat, melyeket az alkotmánygondolat állami síkról globális térre való átvitele magával hoz. 1. Ha a nemzetközi jog többé nem államok-köztiségére koncentrál, és nem az egyes államok többé ennek az alanyai, akkor új szubjektum után kell nézni, és erre a pozícióra akkor a nemzetközi közösség mint legátfogóbb emberi közösség merül fel, melynek átfogó érdekei és értékei vannak, melyet valamilyen vezetés erőszak bevetésével szankciókkal is érvényesíthet szűkebb közösségekkel és egyes államokkal szemben. 2. Ha ez az új nemzetközi jog már nem a tagállamok konszenzusán alapul, akkor ennek pótlására valamilyen átfogó normatív bázist kell kialakítani, emberi jogok, általános javak, értékek kinyilvánításával, melyek megsértése akkor is igazolja az egyes államok elleni szankciót, ha ezek azokat visszautasítják. 3. A *ius cogens* koncepciója ezért válik középpontivá az új alkotmányos nemzetközi jog híveinél, mert úgy tünteti fel a tartalmait, mint a legátfogóbb értékeket és morális alapokat, melyeknek senki nem állhat ellen. Ám jelenleg a nemzetközi jogban ennek a kategóriának ténylegesen a legszűkebb területen van csak alkalmazása, és óriási a szembenállás azzal a csúcsjelentőséggel, amelyet a nemzetközi alkotmányosság hívei ennek tulajdonítanak. 4. Ha a nemzetközi jog e koncepciónak megfelelően a továbbiakban már nem marad formális jog, akkor normatív-értékelvű joggá kell válnia, mely a modern jog alapjával való szakítást jelent.[34] 5. Ha a nemzetközi jog már kevéssé tekinthető formális-pozitív jognak, és inkább normatív-értékbázison nyugszik, akkor a morális megalapozás válik középpontivá, és ezzel az eddigi eljárás-központú, egyezményelemző nemzetközi jogtudományból inkább morálfilozófiai és jogfilozófiai-szellemi vállalkozás alakul ki. 6. Az állam szerepe az új felfogásban átalakul, és pusztán mint a nemzetközi emberközösség egy kollektív tagja kap csökkentett státuszt, ami miatt az állam az eddigi nemzeti közösség érdekei helyett már a világ egészének szintjén levő érdekek végrehajtójává válik. 7. Ahogy a belső állami jogokban végbement átalakulás szerint az állam már nem a közösség egészének kifejezője és célja, hanem az egyes egyén áll mindenekfelett, úgy az új alkotmányos nemzetközi jogban is az egyén kerül végső védelmi célként a

[34] Jelezni kell a német nyelv magyarra fordításánál a nehézséget abból eredően, hogy a mi elterjedt köznyelvünkben, ha valami értékelvűvé válik, az eredendően csak jó lehet, és az értékes egyenlő a jóval. Az itteni elemzésben azonban normalogikai jelentésében szerepel az „érték" és „értékelvűség", mely a szabálypontosságú normafelmutatással szemben az értékek síkján csak kontúr nélküli előnyben részesítéseket és háttérbe tolásokat ad meg; ráadásul ezek is egymást keresztezik a konkrét alkalmazásuk közben, és ez csak egyikük háttérbe szorításával lehetséges a másik javára. Az értékek abszolútságra törekvése ezt nem teszi lehetővé, és ezért beszélt valamikor Carl Schmitt az „értékek zsarnokságáról", ami a magyar köznyelv (nem normalogikai) értékfelfogása miatt nem igazán fordítható le magyarra.

középpontba, és az új alkotmányos nemzetközi jog emberi jogi dimenziót kiemelő hangsúlya ennek megjelenítését jelenti. 8. Végül Rainer Wahl kiemeli az új alkotmányos nemzetközi jog jogértelmezési módszereinek átalakulását a hagyományos megoldáshoz képest. Ennek lényege, hogy míg az államok-köztiségben és az államközi szerződéseken nyugvó hagyományos nemzetközi jogban a szubjektív jogértelmezés dominált – melyben a megegyező államok akarata és szándéka állt a középpontban –, addig az új, az államoktól elszakított nemzetközi jogban az objektív értelmezési módszerek nyernek teret.[35]

Végül álljon itt Philip Allott értékelése a nemzetközi jog átalakulásaként létrejövő új globális hatalmi realitás globális uralmi csoportjáról: „Végül egy új globális társadalmi valósággal, egy ősi társadalmi jelenség új változata által uralt valósággal kell szembesülnünk, a születő nemzetközi arisztokráciával, az oligarchiák oligarchiájával."[36]

Egy globális alkotmányoligarchia formálódásának veszélye

A második világháború utáni évektől a nyugati hatalmak által levezényelt átalakulás egyik központi kérdése rendszerint az alkotmány elkészítése volt, és ebben meghatározó szerepe volt a megszálló vagy megszállás nélkül az átalakulást ellenőrző nyugati nagyhatalmaknak. Az Egyesült Államok által ellenőrzött átmeneteknél ez addig is elmehetett, hogy például Japán részére az amerikai megszálló csapatok jogászai teljes mértékben maguk írták meg az alkotmányt, és ezt csak utólag fordították le japán nyelvre,[37] de az 1949-es német alaptörvény készítésének fő vonalait is a megszálló amerikaiak jogászai ellenőrizték. A szovjet birodalom 1989 utáni felbomlasztásakor a függetlenné vált, volt csatlós államokban – miként Magyarországon is – az alkotmányozás nyugati hatalmak általi meghatározása már közvetettebb volt, de a külföldi, főként amerikai tanácsadók befolyása döntő volt az alkotmány súlypontjait illetően is azon az úton, hogy a hazai résztvevők egy csoportja folyamatos összeköttetésben állt az amerikai tanácsadókkal. (Közvetetten pedig úgy, hogy az 1989/1990-es átalakulásnál nagyrészt alapul vett német alaptörvényi megoldások eleve a korábbi amerikai megfontolásokat tartalmazták.) A Kelet-Közép-Európában így kiképzett „tranzitológus

[35] Lásd Wahl, Rainer: In Defence of „Constitution", in: Dobner–Loughlin: *i. m.* (2010) 230–232. o.

[36] Allott, Philip: „The Emerging International Aristocracy", in: *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 35., No. 2. (2003) 309. o.

[37] Noah Feldman írja, hogy a japán alkotmány külső, rákényszerített jellege a hatálybalépést követő tíz esztendőn belül a japán közvélemény tudomására jutott, és ekkor egy bizottságot hoztak létre az alkotmány rendelkezéseinek átvizsgálására és esetleges revíziójára, de végül mindent megtartottak benne, ami ma már nem lenne elképzelhető – teszi hozzá – az alkotmányok belső legitimitásának igénye miatt. Vö. Feldman, Noah: Imposed Constitutionalism, in: *Connecticut Law Review*, Vol. 37. (2005) 859. o.

szakértők" később aztán az Egyesült Államok által vezényelt más változásokban már globális szinten is rendelkezésre álltak.[38]

E kezdetek után az átmenet lezajlása sem szakította meg a belső alkotmányozás és közjogi fejlődés globális kontrollját, és ezt az európai államok vonatkozásában még az is árnyalta, hogy az európai integráció küzdelmeiben az ezredforduló idején egy egységes uniós alkotmány készítése is felmerült, melynek küzdelmeiben a korábbinál tisztábban megfogalmazódott az egyik politikai irányzat csoportjaiban az Európai Egyesült Államok létrehozásának szándéka. Ez végül elbukott, de ennek folyamán markáns körvonalat öltött egy európai jogászcsoportosulás, amely a félbehagyott európai alkotmány kerülő úton történő megvalósításának módozatait kutatja azóta is.

A formailag szuverén európai államok felett úgy lehetne egy vázlatos képet adni a globális alkotmányoligarchia formálódásáról, hogy alapszinten az egyes országok egyetemi-akadémiai szférájában tevékenykedő jogászcsoportosulásokat emeljük ki, melyek egyes – főként alkotmányjogász- és nemzetközi jogász körökből egyesülő – részei egy folyamatos diskurzusban állnak össze a nemzetközi jog alkományjogiasítását, illetve az alkotmányjog nemzetközi-jogiasítását kutatva-ösztökélve. Ez az utóbbi években formálódó jogpolitikai-tudományos közösség a különböző nemzetközi alapítványok által finanszírozott közvetítő hálózatok révén külföldi ösztöndíjak, konferenciasorozatok rendszerét építette ki, ahol az egyes országokon belüli csoportosulások sűrű hálózattal összefonódhatnak, közös tematikát, vezéreszméket, érvelési mintákat és szlogeneket kialakítva. Az elvileg akadémiai-egyetemi berkekben szerveződő diskurzusok ebben a szférában is kifejtik hatásukat a jövő jogászainak globális-kozmopolita eszmékre való nevelésében, de igazi hatásuk abban áll, hogy a szélesebb szellemi szektorok és a tömegmédia globális szerveződés felé nyitott részei jelentős módon felerősítik az itteni véleményeket. A közvéleménynek így mint a tudomány és a „szakma" igaz álláspontját mint vonzó jövőképet mutatják be a globális/európai közjogi rendszer létrejöttét, illetve mint anomáliát az ezzel szembeszegülő nemzetállami szuverenitás törekvéseit. Amikor pedig fontosabb közjogi döntések – például alkotmánymódosítások, választási rendszer-módosítások vagy akár a globális hatalomnak nem tetsző kormánykoalíció-alakítások, és így tovább – jönnek létre, akkor az ezzel szemben álló hazai jogpolitikus-csoportok rendezvényeit, akcióit egyes

[38] Feldman: *i. m.* (2005) 865. o. A globális térben mozgó nemzetközi alkotmánytanácsadók tevékenységének leírására lásd még Aucoin, Louis: The Role of International Expert in Constitutional – Making. Myth and Reality, in: *Georgetown Journal of Intenational Affairs,* Winter/Spring 2004, 89–95. o.; illetve Riegner, Michael: The Two Faces of the Internationalized pouvoir constituant: Independence and Constitution-Making under External Influnce in Kosovo, in: *Goettingen Journal of International Law,* Vol. 3., No. 32. (2010) 1035–1062. o.

nyugati nagyhatalmak (köztük főként az amerikai) nagykövetségei, alapítványai karolják fel, és szükséges esetben ezek külügyminisztériumait riadóztatva lépnek fel az alkotmányozó hatalmukat gyakorló parlamenti többségekkel szemben. A nemzetközileg szerveződő jogpolitikus-tudós csoportosulásoknak ez adja az igazi erőt, ám ez viszi ki végleg őket az akadémiai világból, és avatja e csoportokat a globális hatalmi küzdelmek aktorává a globális alkotmányoligarchia részeiként.[39]

Ezek a jellemzők és jegyek formai oldalról, strukturális összefüggésekből mutatják meg az alkotmányoligarchia szerveződését, ám ha tartalmilag nézzük meg törekvéseiket, akkor ebből a szempontból is a demokráciától való elszakadást és az alkotmányosság más alapokra helyezését láthatjuk e csoport képviselőinek írásaiban. Az egyik ilyen vonás, hogy általában is háttérbe szorítják a demokratikus szerveződés fontosságát a globális alkotmány eltervezésekor, a másik erre utaló törekvésük pedig, hogy a demokratikus alkotmányozásnak eddig alapot jelentő alkotmányozó hatalom eltüntetése is megjelenik írásaikban. Amint Christian Volk írja legújabb tanulmányában, a globális alkotmányosság hívei a demokráciára alapozás helyett az általuk létrehozott kritikai morál igazságossági elveire igyekeznek alapozni az új rendet, félretolva a tömeges részvétel formáit elképzeléseikben, és a globális jogászelit észérveinek megfelelést csúsztatják a demokratikus politikai küzdelmek helyére.[40]

[39] Az amerikai Jon Kyl, Douglas J. Feith és John Fonte közös cikkükben a Yale jogászprofesszora, Harld Koh globális szinten játszott szerepét elemezve így írják le globális szféra magánaktorainak együttműködését: Kyl, Jon – Feith, Douglas J. – Fonte, John: The War of Law: How New International Law Undermines Democratic Soverignty, in: *Foreign Affairs,* July/August 2013, 118. o.

[40] Volk, Christian: Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises, in: *Goettingen Journal of International Law,* Vol. 2., No. 2. (2012) 559–560. o. Ez a demokráciával szembeni tartózkodás persze eleve adott az ezen csoportosulásnak morálfilozófiai alapot adó analitikai-normatív jogfilozófiai irányzatnál, ahogy ezen irányzat követője/kritikusa, Jeremy Waldron is megírta egy magyar nyelvre lefordított anyagában is. Ez az anyag arra is jó, hogy az irányzat viszolygását is láthassuk, ahogy felsorolja a törvényhozással szembeni fenntartásokat. „A törvényhozásban lefolytatott vita kaotikus és ripacskodó. (…) A törvényjavaslatok nem maguk vívják ki autoritásukat a bennük rejlő értelem erejénél fogva, hanem mások ruházzák fel őket autoritással egy olyan eljárás segítségével, amelyben semmi több sem szól mellettük, mint támogatójuk számbeli túlsúlya. (…) Az önkényesség vádja (…) az önkényes eljárást állítja szembe egy észérveken alapuló eljárással egy olyan kontextusban, ahol az ésszerűségre van szükség, mivel a politikai célkitűzések, az erkölcs és az igazságosság fontos szempontjai forognak kockán." (Waldron, Jeremy: Törvényhozás, autoritás és szavazás, in: Bódig Mátyás – Győrfi Tamás – Szabó Miklós [szerk.]: *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 372–373. o.) Egy másik cikkében az ilyen felfogások jogelméletben betöltött domináns szerepe miatt Waldron idézi a *crit*ek [a kritikai jogelmélet képviselői *(a szerk.)*] *doyen*jének, Mangabeira Ungernek az állítását, miszerint „a kortárs juriszprudencia kis piszkos titkainak egyike [dirty little secret of contemporary jurisprudence] az antidemokratikus beállí-

Az alkotmányozó hatalom eltüntetését a globális alkotmányosság megalapozásából David Dyzenhaus fejtette ki egy új tanulmányában. Ezzel egy kínzó problémát kívánt megoldani, mivel a ténylegesen létező, identitást és szolidaritást felmutató nemzeti társadalmak felett egy általános „európai népről" – nem is beszélve a világ egészében egy egységes közösségről – nem lehet beszélni, így a felvilágosodás után elterjedt demokratikus alkotmányosság alapját, *egy alkotmányozó hatalmat* itt nem lehetett megkonstruálni. Az eltüntetés ezen kíván segíteni. Dyzenhaus stratégiája ennél kétirányú: egyrészt a jogi pozitivizmusnak tulajdonítja, hogy egyáltalán felmerül a törvények demokratikus törvényhozással való legitimálása, illetve ugyanígy az alkotmány alkotmányozó hatalomra visszavezetése; másrészt az alkotmányozó hatalom eszméje és a tényleges alkotmányozás szűk elitek általi létrehozásának tényeit felmutatva diszkreditálni igyekszik az eszmét mint irreális elképzelést.[41] Dyzenhaus ezzel a fejtegetésével ugyan a főként Ronald Dworkin által megalapozott morálfilozófiai irányzatból indul ki, ahol egy-egy törvény legitimitását szintén nem a demokratikus törvényhozás általi létrehozás alapozza meg elsődlegesen, hanem a vizsgált törvény bizonyos jogelveknek való megfelelése, ám azért ott még a legitimitás alapjaiban benne van a törvényhozási folyamat demokratikussága is. Ezen lép túl Dyzenhaus annyiban, hogy nála már teljes szakítás történik az alkotmány legitimitásának egy alkotmányozó hatalomra alapozásával, és ehelyett a létrehozott alkotmány jogon belüli jogelveknek megfelelése lép.

Másik oldalról igyekszik igazolni Dyzenhaus az alkotmányozó hatalommal szakítást és ehelyett a tervezett globális alkotmány globális elitekre és ezek észérveire alapozást, amikor kimutatja, hogy miközben az alkotmányozó hatalom elméletei a nép tudatos döntését képzelik el, és az ideális vitákban kialakuló alkotmányozást tartják a szemük előtt, ténylegesen csak szűk elitek vagy akár külső hatalmak által készített alkotmánytervezetekről történik szavazás, minden átlátás nélkül.[42] És

tottságuk." (Lásd Waldron, Jeremy: Can there be a Democratic Jurisprudence?, in: *Draft of March 2004 for Analytical Legal Philosophy Conference.* New York University School of Law, 1–2. o.) Waldron ezt az állítást általánosságban helyesli, azonban az analitikai jogelmélet esetében ezt a tartózkodást a demokratikus törvényhozás jogban játszott szerepével szemben azzal védi ki, hogy az analitikai filozófia – így az analitikai *jog*filozófia is – csak a mindenhol létezőre korlátozhatja magát, és ez nem teszi lehetővé, hogy csak a jogok némelyike esetében létező demokratikus jogalkotást – mint a politikai demokráciák partikuláris sajátosságát – is kutassa. Vö. Waldron: *i. m.* (2004) 3. o. Mindenesetre egy „bágyadt utálatot" azért elismer Waldron is az analitikai jogelmélet demokrácia felé irányuló beállítottságát illetően; vö. Waldron: *i. m.* (2004) 2. o.

[41] Dyzenhaus, David: Constitutionalism in an old key: Legality and constituent power, in: *Global Constitutionalism,* Vol. 1., No. 2. (2012) 234. o.

[42] „The theorists of constituent power hypothesize an event – a decision of »We, the people« – when historical inspection will show that an alien power

mivel ez a megalapozás puszta illúzió – vonja le a következtetést Dyzenhaus –, szakítani kell az alkotmányozó hatalom hamis mítoszával és a milliós tömegekre alapozás általi legitimálással, és ehelyett az alkotmány tartalmának a politikai morál elveivel vagy a jog belső elveivel való egyezése alapján kell megadni az igazolást.[43] Én nem hiszem, hogy a demokráciával és az alkotmányozó hatalommal való szakítás e képe után túl erős lenne az *alkotmányoligarchia* kifejezés használata az államokon túli globális alkotmányozásra törekvők leírására.

Európában a globális alkotmányoligarchiának ehhez a szerveződéséhez járul alkalmanként a Velencei Bizottság bekapcsolódása ezekbe a küzdelmekbe. Ez az 1990-ben létrehozott szervezet elvileg Európa közös alkotmányos örökségének védelmére szolgál az emberi jogi egyezmény körül megszerveződött Európai Tanács tanácsadó szerveként, és az egyes európai államokban folyó alkotmányozás, illetve alkotmánymódosítások elemzésével az emberi jogok érvényesülését hivatott segíteni. Ám az emberi jogi bíróság hatáskörének már látott többszörös tágításai révén a teljes alkotmányos rendszer, sőt az ezen túli teljes hazai jogrendszerek bekerülnek az emberi jogi ellenőrzés alá, így a Velencei Bizottság ellenőrzése is párhuzamosan kitágul ezzel. Ezen az úton pedig, miközben csak az európai közös alkotmányos örökség védelme lenne a feladata, ebbe egyáltalán nem tartozó alkotmányozásokkal és alkotmánymódosításokkal szemben is kifogásokat támaszt ez a szerv, és ajánlásokat fogalmaz meg ezek megváltoztatására. Ennek legkirívóbb formája volt az elmúlt években, hogy miközben Európa nagyobbik részében ma sem léteznek alkotmánybíróságok – és tulajdonképpen csak 1989 után váltak a szórványos kezdetek után jobban elterjedtekké, illetve ahol léteznek is, óriási eltérések vannak jogköreikben –, a Velencei Bizottság a 2011-es magyar alkotmányozás folyamán komoly aggályokat fogalmazott meg az itthoni alkotmánybíráskodás jogköreinek átalakítása kapcsán. Ezzel alaposan túllépte a jelzett funkcióját a közös európai alkotmányos örökség védelmét illetően, de mivel az Európai Unió politikai küzdelmeiben a szuverenitására támaszkodó Magyarország az uniós szerződések által hazai hatáskörben maradó alkotmányozó hatalmával élve szembekerült egyes domináns uniós hatalmi körökkel, a Velencei Bizottság – máskülönben csak tanácsadó – tevékenységét felhasználva politikai vesszőfutásnak tették ki az Európai Parlamentben és az Unió más szerveiben a magyar kormányzatot, illetve a magyar alkotmányozást. Ilyen szerepbe átcsúszva a Velencei Bizottság olykor mint a globális alkotmányoligarchia része tevékenykedik, noha el lehet mondani, hogy egy sor esetben – belül maradva funkcióján – valóban a legnemesebb elemzéseket végzi. Ekként

decided (as the case in postwar Germany, and Japan), or a back-room negotiation (as in South Africa), or an elite of politicians at a constitutional convention." Dyzenhaus: *i. m.* (2012) 259. o.

[43] Dyzenhaus: *i. m.* (2012) 259. o

az amerikai kormány megbízásából a titkosszolgálataik által megkínzott foglyok európai államokba történő áthozatalát és itteni titkos börtönökben végrehajtott kínzását kivizsgáló jelentése például a legnemesebb emberjogi dokumentumnak minősíthető, és a legkisebb mértékben sem hozható át a globális alkotmányoligarchia tevékenységei közé.[44]

A hazai alkotmánybíráskodás válaszútjai és a globális alkotmányoligarchiába átcsúszás veszélye

Az alkotmánybíráskodás makropolitikai összefüggései között meg kell még vizsgálni, hogy mi a hazai alkotmánybírák többségi álláspontja a magyar állam alkotmányozó hatalma és a nemzetközi/globális politikai erők viszonyát illetően, és mennyiben ismerik esetleg el, hogy a tényleges gazdasági-pénzügyi nyomásgyakorláson túl a szuverenitás formális-jogi síkon is korlátozható. Erre lehetőséget a régi Alkotmány 7. §-a adhatott, mely a nemzetközi kötelezettségvállalást alapvetően a belső jogba csak kihirdetéssel engedte megjelenni, de – német mintára – tartalmazta azt is, hogy „aMagyar Köztársaság jogrendje elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait". Ezt némileg pontosabb fogalmazással az Alaptörvény Q) cikkének (3) bekezdése is tartalmazza: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabállyal kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részeivé." A kihirdetéssel belső joggá válással nincs probléma, az nem hozhatja létre az állami szuverenitás formai korlátozását, hisz az állami jogalkotás csak azt hirdeti ki, amit előtte konkrétan elfogadott nemzetközi kötelezettségként. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak belső jogrend feletti ereje azonban bizonyos értelmezéssel módot adhat arra, hogy az alkotmánybírák erre támaszkodva magát az alkotmányozó hatalmat – új alkotmányt, alkotmánymódosításokat – is ellenőrzés alá vonják, illetve megsemmisítsék ezeket, és így a globális uralmi rend mindenkori követelményeit érvényesítsék a szuverén magyar állammal szemben. Nézzük meg, hogy milyen főbb értelmezési lehetőségek vannak e téren, és milyen irányokba indultak el a hazai alkotmánybírák.

[44] Lásd a jelentés elemzését: Leone, Alexander J.: Compliance with New International Law: A Study of Venice Commission Opinion No. 363/2005 on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners, in: *The George Washington International Law Review,* Vol. 41. (2009) 299–326. o.

Megítélésem szerint a közvetlen hatály deklarálása a nemzetközi jog általános szabályai vonatkozásában három értelmezési pozíciót tesz lehetővé.

A) A legszűkebb értelmezést az jelenti e téren, ha a nemzetközi jog általános szabályainak alaptörvényi elfogadását a *magyar állam nemzetközi szerződéskötési kompetenciájának kereteként* fogjuk el. Ebben az értelmezésben a Q) cikk (3) bekezdésnek első mondata azt írja elő a magyar állam számára, hogy csak olyan nemzetközi szerződések megkötésében vegyen részt, melyek nem állnak szemben a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival sem a megkötés eljárási szabályait illetően, sem tartalmilag. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabálya szerint ekkor a nemzetközi szerződések kötése feletti ellenőrzési jogát e keretekre figyelemmel hajtja mindenkor végre.

B) A második értelmezési lehetőség – melyet az Alkotmánybíróság korábban az 53/1993 (X. 13.) határozatában választott – tágabban fogja fel ezt a rendelkezést, és nem szűkíti le a nemzetközi jog általános szabályainak hatóterületét a magyar állam nemzetközi szerződéskötési kompetenciájának kereteire, hanem a teljes magyar jogrendszerre hatást gyakorlónak fogja fel ezeket, és erre támaszkodva az Alkotmánybíróság – az alkotmányos szabályokon kívül – ellenőrizheti és megsemmisítheti a hazai törvényeket és más jogszabályokat. Néhány évvel később, a 4/1996. (I. 22.) AB határozatban (ABH 1997, 41.) egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányos normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy „[a] nemzetközi jog általánosan elismert szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alkotmány szintjén; de a belső joggal való összhangjukat – az Alkotmány 7. §-ából és az 1993-as határozatból következő biztosításának alkotmányi parancsát – úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni".

C) Végül a legtágabb értelmezési verzió az, amit a 61/2011 (VII. 13.) AB határozat indokolásában mondott ki az akkori alkotmánybírói többség, és amely már nemcsak a teljes jogrendszer felett állónak fogja fel a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályait, hanem az alkotmányozó hatalom felett állónak is. Ezzel az értelmezéssel az alkotmánybírák mind az alkotmányt, mind egyes részeit és módosításait tartalmilag is ellenőrizhetőnek tekintik, és az Alkotmánybíróság az ellenőrzés során megsemmisíthetné például a későbbiekben az Alaptörvény helyébe lépő esetleges későbbi új Alkotmányt is. „*A posteriori,* utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog ius cogens normái valamint alapelvei (…). *A ius cogens* normái, alapelvei, alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelyeknek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen" (Indokolás, V. rész, 2.2. pont). Ezt az érvelést a 2011-ben kibővített alkotmánybírói többség – heves belső viták után – rendszerint elvetette, de például a 12/2013 (V. 24.) AB határozat indokolásában még megerősítette, és a Q) cikkből az alkotmá-

nyozó hatalomra vonatkozó korlátokra következtetett a jövőbeli esetleges alaptörvény-módosítások kapcsán (lásd az indokolás III. részének 3. pontjában).[45]

Szuverenitás-barát értelmezés megítélésem szerint csak az A) pontban jelzett értelmezés lehet, mikor is a nemzetközi jog általános szabályainak alaptörvényi elfogadását a magyar állam nemzetközi szerződéskötési kompetenciájának kereteként fogjuk el. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának több deklarációja és értékkinyilatkozása a nemzeti közösség jövőbeli fennmaradását rögzíti, és ezt az Alaptörvény értelmezésénél kötelezővé teszi az R) cikk. A nemzetközi szerződéskötési kompetenciához keret megadásán túl a nemzetközi jog általános szabályainak belső jogrendben való hatályát az Alaptörvény még egy helyen ismeri el, amikor a *nullum crimen sine lege* elvet alaptörvényi rangra emelve lehetővé teszi ennek az elvnek a kivételes jellegű megtörését a nemzetközi jog általános szabályaira tekintettel. „A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt" (XXVIII. cikk (5) bek.).

Csak ezt az értelmezést látom összeegyeztethetőnek a Nemzeti hitvallás deklarációival, és csak ezzel az értelmezéssel látom kizárhatónak, hogy a globális hatalmi viszonyok magyar társadalmat szorosan meghatározó erői ne vezessenek az állami szuverenitás formális feladásához is.

A nemzetközi jog és a magyar Alaptörvény viszonya elemzése lezárásaként ki kell még térni a német alkotmánybíráknak az uniós Lisszabon-szerződés kapcsán meghozott döntésében megfogalmazott elméleti konstrukció lehetséges átvételére a magyar alkotmánybíráskodásban.[46]

[45] Szakirodalmi támogatásként az „általános" nemzetközi jog belső jogban játszott ilyen domináns szerepével szemben álljon itt John McGinnis és Ilya Somin közösen írt, két terjedelmes tanulmánya, melyben ők e jelenség hajtóerőiként a hazai politikai rendszerben sikertelen, de globális szinten erős politikai elitek nemzetközi összefonódását látják, akik a demokrácia helyett a nemzetközi bírói oligarchiákban inkább bíznak. „A final explanation for the rise of raw international law may be its attractiveness to groups that are dissatisfied with the outcomes of the domestic political process. Political scientist Ran Hirschl has suggested that political and social elites have reacted to the rise of democracy in the modern world by constructing more powerful and wide-ranging roles for the judiciary over which they retain substantial influence." McGinnis, John O. – Somin, Ilya: Should International Law Be Part of Our Law?, in: *Stanford Law Review*, Vol. 59. (2007 March) 1185. o.; illetve az expanzív emberjogi bíráskodás révén való belső jog alávetésével szembeni kritikájukra: McGinnis, John O. – Somin, Ilya: Democracy and International Human Rights, in: *Notre Dame Law Review*, Vol. 84., No. 4. (2009) 1739–1798. o.

[46] A német alkotmánybírák uniós alapszerződések kapcsán kimondott doktrínájának más európai alkotmánybíróságok általi átvételére lásd Guglielmo Verdirame elemzését: A Normative Theory of Sovereignty Transfers, in: *Stanford Journal of International Law*, Vol. 49., No. 2. (2013) 383–389. o. A cseh alkotmánybírák

Amint az előbbiekben ezt már érintettem, a magyar alkotmánybírósági törvény feljogosítja az Alkotmánybíróságot, hogy a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangját megvizsgálja. Kiterjesztő értelmezésben – a német minta nyomán – ez magában foglalhatja azt is, hogy a már megkötött nemzetközi jogi egyezményt egyedi esetre alkalmazó nemzetközi bíróságnak a magyar államot kötelező döntését – amennyiben az tartalmilag a magyar Alaptörvény valamelyik rendelkezését közvetlenül érinti – a magyar Alkotmánybíróság megvizsgálhatja abból a szempontból, hogy mennyiben felelt meg ez a döntés az alapul szolgáló egyezmény szövegének, vagy mennyiben lépett túl azon. A magyar állam által nemzetközi szerződésben vállalt szuverenitás-korlátozás ugyanis csak addig terjedhet, amíg a nemzetközi szerződésben foglalt normát alkalmazza ténylegesen a szerződés betartására létrehozott nemzetközi bíróság. Amennyiben a bíróság egyedi döntése ettől elszakad, és a nemzetközi szerződés előírását kitágítva olyan norma betartására kötelezi a magyar államot, melynek ő nem vetette alá magát, akkor ez az egyik nemzetközi fél önkényes eljárását jelenti.

A korábbi alkotmánybírósági többség még a korábbi Alkotmány hatálya alatt foglalkozott a Lisszaboni Szerződés kontrollja kapcsán a német alkotmánybírák által létrehozott ún. alkotmány-identitás doktrínájával, de nem kívánta ezt áthozni a hazai alkotmánybíráskodásba; lásd a 143/2010 (VII. 14.) AB határozat indokolása III. részének első pontját. Az azóta hatályba lépett Alaptörvény azonban a nemzeti közösség és a nemzeti szuverenitás erőteljesebb védelem alá helyezésével kötelezi a mai alkotmánybírói többséget arra, hogy felülvizsgálja az akkori álláspontot. A német alkotmánybírák lisszaboni döntése annak kimondásával hozott létre új doktrínát, hogy ha egy ilyen egyezménytől elszakadó döntés az adott multilaterális nemzetközi egyezményben részt vevő állam alkotmányának magvát érinti, akkor az adott állam alkotmánybírósága jogosult megvizsgálni, hogy ez az elszakadás nem sérti-e az állam alkotmányidentitását, és ha ezt megállapítja, akkor megtiltja az adott döntés végrehajtását az államban.[47] Ezt a doktrínát és az ezáltal létre-

---

a németek nyomán – még azoknak a korábbi Maastricht-ítéletéből átvéve – deklarálták 2008-ban az alkotmányuk sérthetetlen magvának érinthetetlenségét az EU jogi aktusai által; a spanyol alkotmánybírák ugyanígy a németek Maastricht-ítélete által ösztönözve igyekeztek 2004-es döntésükben az uniós jog elsőbbsége mellett a hazai alkotmány *végső-legfelső jellegét* rögzíteni, és erre támaszkodva kimondani a hazai alkotmánybírák uniós aktusokkal való szembeszállásának doktrínáját.

[47] Lásd a német alkotmánybírák Lisszabon-döntésének főbb megállapításait (BverfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009): „3) Az európai egyesülést mint a szuverén államok szerződési unióját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a tagállamokban a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok politikai alakítására ne maradjon elegendő mozgástér. Ez különösen azokra a szektorokra vonatkozik, melyek a polgárok életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és

hozott döntési kompetenciát a német alkotmánybírák az Európai Unió jogi aktusai tekintetében fektették le, de ennek elvi tézisei minden multilaterális nemzetközi egyezményben való részvételre vonatkoznak, és az állam alkotmányidentitásának védelmére az alkotmánybíróságoknak e tágabb körben is kompetenciát biztosítanak.

A magyar állam számára ez az Unión kívül elsősorban a strasbourgi emberi jogi bíróság döntéseit érintheti, hisz az minden döntésével a magyar Alaptörvény által is szabályozott alapvető jogokat érinti, és mint láttuk az előzőekben, az emberi jogi bíróság az utóbbi évtizedekben hajlamos olyan mértékben túlmenni az egyezmény rendelkezéseinek a szövegén, hogy teljes jogterületeket ellenőrzése alá von, és ezzel lényegében kiüresíti a hazai törvényhozás szabályozási szabadságát. Az angolok erre tekintettel helyezték kilátásba a kilépésüket magából az egyezményből, de ezzel a hatáskörrel a kilépést elkerülve is fel lehetne lépni a legkirívóbb esetekkel szemben. Ha tehát a hazai Alkotmánybíróság a jövőben határozatban deklarálná ezt a kompetenciáját, akkor a kormány megtehetné a továbbiakban, hogy egy magyar államot elmarasztaló EJEB-döntés végrehajtása előtt az Alkotmánybírósághoz forduljon az Abtv. 23. §. (3) bekezdése alapján, kérve, hogy az alkotmánybírák vizsgálják meg, mennyiben felelt meg az EJEB döntése az alapul vett egyezmény szövegének. Az Alaptörvénnyel összhangban csak az az EJEB-döntés állhat, mely megfelelt az egyezmény szövegének. Ahogy te-

---

személyi, illetve szociális biztonságukat illető önálló döntési felelősségüket érintik, valamint azokra a politikai döntésekre vonatkozik, amelyek különös erővel a nyelvi, a történelmi és a kulturális hagyományokra vannak ráutalva, és amelyek a politikai közvéleményben pártpolitikailag és parlamentáris úton folyamatosan diszkurzív vitákban fejlődnek. (…) 5) A szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy az európai egyesülés szerveinek jogi aktusai és intézményei a közösségi és uniós jogi szubszidiaritás betartása mellett a nekik juttatott felségjogok korlátozott és egyedi felhatalmazások keretei között születtek-e meg a Lisszaboni Uniós Alapszerződés 5. cikkének (3) bekezdésbe foglalt első és második mondatának megfelelően. Ezen belül a szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy ezen uniós aktusok folyamán az alkotmányidentitás érinthetetlen magva nem sérült-e meg, mely az Alaptörvény 23. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatából következik, összefüggésben az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdésével. Ennek az alkotmányjogilag levezetett vizsgálati jognak a gyakorlása követi az Alaptörvény Európa-jog-barátságának az elvét, és ezért nem mond ellen a lojális együttműködés alapelvének. Ezen vizsgálati kompetencia nélkül nem lehetne megőrizni a folytatódó európai integráció menetében a szuverén tagállamok alapvetően önálló politikai és alkotmányi struktúráit, melyet a Lisszaboni Szerződés 4. cikke (2) bekezdésének első mondata is rögzített. Ily módon az alkotmányidentitás és ennek uniós jog általi szavatolása egymással összhangban vannak."

hát a német alkotmánybírák kimondták a Lisszabon-döntésükben, hogy egy nemzetközi egyezmény tartalmát nem kezelheti egyoldalúan csak az egyik fél, úgy az Európai Emberi Jogi Bíróság által hozott döntések esetében is ragaszkodni kell ahhoz, hogy az alkotmányidentitás őrzése miatt az érintett tagállam alkotmánybírósága is hatáskörrel bírjon ebben. A magyar szabályozás minden módosítás nélkül is biztosítja ezt, és csak az Abtv. 23. § (3) bekezdésének szövegét kell a jövőben ennek megfelelően értelmezni.

Az EU-integráció és a tagállami szuverenitás: Nemzeti fejlesztéspolitika a vágtató globalizáció korában

Ágh Attila

A NEMZETI FEJLESZTÉSPOLITIKA CÉLRENDSZERE: AZ EGYÜTTESEN GYAKOROLT SZUVERENITÁS

A társadalomtudományok gyakran menekülnek XIX. századi fogalmakba, ahogy ez tényleg megszokottá vált a globális válság által kiváltott gazdasági nacionalizmusok idején. Sokan vették elő a független nemzet, a külső-belső szuverenitás és a GDP fogalomrendszerét nemcsak az események magyarázatára – hogy miért történt a válság –, hanem a válságkezelés mikéntjének kidolgozására is, mint esetünkben a „visszanyert" szuverenitás vagy az újra elért GDP-szint. Ezek a kísérletek azonban a valóságos fejlesztéspolitikában éppúgy zsákutcába vezetnek, mint a társadalomtudományi konstrukciókban. A Stiglitz-bizottság híres Fitoussi-jelentése (2009) megállapítja, hogy az elavult fogalmakra épített – azaz GDP-bázisú – statisztikai rendszer volt az egyik oka a globális válság kitörésének, hiszen nem jelezte a GDP világán már teljesen túljutott világgazdaság valóságos állapotát, ahogy egyébként ezt a megállapítást számos nemzetközi intézmény osztotta, köztük az OECD és az EU is. Hasonlóképpen, a gazdasági nacionalizmusok – főképpen az Unión belül – nem megoldásai-kiútjai a válságnak, hanem magának a globális válságnak az okozói, hiszen a réges-régi, elavult szuverenitás fogalom kísértett számos politikai konstrukcióban, ami megakadályozta a modern gazdaságnak megfelelő társadalmi-politikai intézményrendszer kialakítását.

A XIX. századi, szuverenitás-centrikus fogalomrendszer manapság rögtön beleütközik abba a paradoxonba, hogy mi a jobb: ha több, avagy ha kevesebb van belőle, vagyis a teljes vagy a megosztott szuverenitás kedvezőbb-e. Nyilvánvaló, hogy a XIX. század esetében a teljes, sőt a kiterjesztett szuverenitás volt az előnyösebb, míg a XXI. század esetében, a mai Európában pedig a megosztott, az együtt gyakorolt szuverenitás az eredményesebb a biztonságpolitikától a pénzügypolitikáig ívelően. Ennek ékes példája az, hogy a világ egyik legerősebb gazdasági hatalma, Németország nem arra törekszik, hogy a teljes – egy és oszthatatlan – szuverenitás jegyében saját erős nemzeti valutája legyen, hanem komoly erőfeszítést tett az euró létrehozására, mert minden megrázkódtatás el-

lenére is erősebbnek és hatékonyabbnak érzi magát az euróban foglalt megosztott, együttesen gyakorolt pénzügyi szuverenitással. A globális válság brutális nyomása alatt az Európai Unió a „több Európa" felé mozdult el a megosztott szuverenitás modelljének továbbvitelével, míg a „kevesebb Európa" hívei a teljesebb szuverenitás visszanyerését követelve egyre jobban visszaszorulnak az EU–28 „koncertjében", együttműködésében. Egészében véve tehát itt és most, azaz a hazai társadalomtudományban a szuverenitás hogylétéről és hollétéről kérdezve, úgy vagyunk, mint az egyszeri ír polgár, aki Dublinban arról kérdezősködik, hogy merre vezet az út Tipperaryba, és mindenkitől azt a választ kapja: „Uram, én az Ön helyében nem innen indulnék!"[1]

Ha ugyanis most Európában a szuverenitással akarunk foglalkozni, akkor nem vele kell kezdeni, hanem – éppenséggel a hazai nemzeti fejlesztéspolitika stratégiai alternatíváira koncentrálva – az európai integráció mibenlétével, jelenlegi állásával és a globális válságkezeléssel. Egészében véve a helyzetet úgy foglalhatjuk össze, hogy „a globalizálódó világ, a nemzetközi szervezetek egyre erőteljesebb közvetlen szerepvállalása, mint tudjuk, kikezdi a nemzeti szuverenitás XIX. századi nemzeti államok formálta kizárólagosságát, és a jó kormányzás demokráciakritériumai közé emeli a nemzetközi együttműködés szükségességét, amely az Európai Unió tagállamai esetében kibővül a szubnacionális szintek bevonásának az elvárásával is".[2] A döntő kérdés tehát nem a teljes, XIX. századi típusú szuverenitás megőrzése „kifelé", hanem az uniós elvárásoknak megfelelő decentralizálás „befelé", mert csak és kizárólag ez alapozhatja meg a nemzeti fejlesztéspolitika sikerét.[3]

Az Unióban is mindenekelőtt a differenciált integrációval (DI) és tagsággal kell foglalkoznunk, mert csak ez nyújthat valós képet arról, hogy milyen értelme és funkciója van manapság nálunk a belőlük levezethető uniós megosztott/összevont *(shared/pooled)* szuverenitás fogalmának. Minden tiszteletet megérdemelnek ugyan azok, akik szaktudósként a maguk területén visszanyúlnak a szuverenitás modern fogalmának az eredetéhez, megvizsgálják annak átalakulását és típusait, de erős kétségeim vannak azt illetően, hogy ez elvezet-e – és érdemi segítséget nyújt-e – a jelenlegi gazdasági-társadalmi és politikai helyzet magyarázatához. Érdemi eredménye szerintem csak akkor lesz a jelenlegi helyzet feltárá-

[1] Az ismert ír anekdotához tartozik a nemkülönben jól ismert dal is – *It is a long way to Tipperary* –, és valóban így van, ha a szuverenitás elavult fogalmától indulunk el, tényleg „nagyon hosszú út vezet" a jelenlegi magyar uniós fejlesztési stratégiáig, ha egyáltalán vezet út oda.

[2] Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014, 10. o.

[3] Sedelmeier, Ulrich: Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession, in: *Journal of Common Market Studies,* Vol. 52., No. 1. (2014) 105–121. o.

sának, ha túllépünk az elavult fogalomrendszereken, és fordítva tesszük fel a kérdést: miért folyamodnak egyes országok, teoretikusok és politikusok elavult, zsákutcás fogalmi modellekhez a vágtató globalizáció idején, s melyek a valódi kérdések és reális kiindulópontok egy uniós tagállami-nemzeti fejlesztéspolitika kialakításához. Nem véletlen, hogy nálunk az euróövezethez való csatlakozás farvizén bukkant fel érdemben a szuverenitás kérdése, hiszen itt ugrik ki legjobban a XXI. század lényegi üzenete, miszerint a vágtató globalizáció világában az összefogásban, az összevont szuverenitásban van a versenyképes erő.[4]

A SZUVERENITÁS PARADIGMAVÁLTÁSA ÉS AZ UNIÓ RENDSZERRÉ SZERVEZŐDÉSE

A szuverenitás paradigmaváltása jól követhető az Unió történetében, mégpedig annak belső hajtóerői és külső összetevői oldaláról egyaránt. Az uniós integráció a „puha" *(soft)* közpolitikákkal, „technikai kooperációkkal" indul, amelyek nem érintették a „magas politikát" *(high politics),* a kemény közpolitikákat, vagyis átmenetileg még nem zavarták meg a régi típusú szuverenitást. Ennek a korszaknak a filozófiáját Jean Monnet fogalmazta meg a „petits pas, grands effects" elvével,[5] vagyis tégy olyan kis lépéseket, amelyek nagy eredményekre vezetnek. A puha közpoliti-

[4] „A hazai közgazdasági vitákon is végigzúgott a szuverenitás értelmezése: De mit is jelent a szuverenitás? A kérdés megválaszolásához vissza kell mennünk az 1648-as vesztfáliai békeszerződéshez, ami Európában a katolikusok és a protestánsok között folyó harmincéves háború lezárását jelentette, és ami elindította a szuverén államok sokaságából álló modern európai államrendszer kialakulását. A vesztfáliai rendszer a középkori keresztény társadalmakkal szemben a kormány, a terület és a lakosság egységére épülő államokon alapul. Az államok autonómiája három alapelven nyugszik: a területi integritáson, a szuverenitáson és a legalitáson. A területi integritás az állami erőszak-monopólium egyértelmű területi határait jelöli ki, azon belül a jogrendszer és az adórendszer feletti állami rendelkezést. A szuverenitás azt jelenti, hogy az államok a nemzetközi rendszer egyedüli szereplői, semmilyen hatalom nem áll felettük, s a belügyeket tekintve szabadon választják meg politikai rendszerüket. Az állami politika így azt jelenti, hogy az állam önerejéből érvényesíti saját (fennmaradási, hatalmi) érdekeit. A legalitás a szuverén államoknak a hatalmuktól független egyenjogúságát takarja. Az államok közötti szerződések önkéntességen alapulnak, s nem korlátozhatják a hadviselési jog gyakorlását, szem előtt tartva az állam érdekeit." Lásd Móczár József: Csatlakozzon-e Magyarország a „fiskális unióhoz"?, in: *Pénzügyi Szemle Online,* (2012) 2. o. http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/moczar-jozsef-csatlakozzon-e-magyarorszag-a-fiskalis-uniohoz (letöltve: 2014. 12. 23.)

[5] Idézi például Schmitter, Philippe: *The crisis of the euro, the crisis of the European Union and the crisis of democracy in Europe,* (2014) 2. o. http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/EURO-CRISISDEMOCRACY3.pdf (letöltve: 2014. 12. 23.)

kák kezdetben még valóban nem vetettek fel az Unióban szuverenitással kapcsolatos kérdéseket, de a hatásuk is csak nagyon lassan jelentkezett „nagy eredményként". Így az „átpördülésre" *(spillover)* vonatkozó (neo) funkcionalista várakozások az uniós integráció gyors előrehaladásáról naivnak bizonyultak, akár abban a tekintetben is, hogy az átpördülések az egyes közpolitikai területek között konfliktusmentes előrehaladást jelentenének. Ezért a nyolcvanas években az Unió egyre inkább a kemény közpolitikákra és az uniós politikák *(policy universe)* rendszerszerű megközelítésére vált át. A nagy fordulatot az uniós integrációban először a Maastrichti Szerződés, majd az újabb erőteljes fordulatot két évtizeddel később a Lisszaboni Szerződés hozza meg. Az egyre gyakrabban belépő kemény közpolitikák ugyanis egyre jobban ütköznek az „egy és oszthatatlan" szuverenitás XIX. századi fogalmával, ezért ez a fordulat egyben a holisztikus, rendszerszerű szemlélet bevezetését is jelenti, azaz azt a felismerést, hogy a közpolitikák rendszert alkotnak, és az igazi cél azok szinergiája, a rendszerszerűségből adódó egymást felerősítő hatása. Maastricht tehát kimondja, hogy a szuverenitás fogalma rossz iránytű, nem a megfelelő irányba mutat, és a Lisszaboni Szerződés a kilépés lehetőségével már azt is jelzi, hogy a rossz irányban való tartós mozgásnak, a makacsul őrzött nemzeti szolidaritásnak az Unióban részleges vagy végleges kiközösítés a vége. Ennek megfelelően adható a válasz az euróövezethez való csatlakozás hazai kérdésére is, nevezetesen annyiban, hogy a tartós távolmaradás tartós károkat okoz a magyar nemzeti fejlesztéspolitikának.[6]

Az uniós fejlődésben beállott mély változásnak megfelelően a kétezres években az uniós kutatásban, az Európai Tanulmányokban is paradigmaváltás ment végbe a kormányzás *(governance turn),* majd a *többszintű kormányzás* (MLG) irányában,[7] s ezzel kibomlott a többszintű szubszidiaritás kérdésköre is. Az Európai Tanulmányok fősodrában Stefano Bartolini nagy hatású könyve[8] már a kétezres évek közepén kifejtette, hogy az európai államok szerves fejlődése az önmagára zártság – a teljes szuverenitás – állapotából, az állam bezárkózó kormányzása felől a nyitottság, az érintett államokkal való együttes kormányzás – a részleges szu-

[6] „A világgazdaság mai globalizációja viszont egy nemzet számára csak két lehetőséget kínál: vagy nem csatlakozik egyik gazdasági integrációhoz sem, és akkor megőrizheti a vesztfáliai értelemben vett szuverenitását a demokrácia mellett, vagy ha csatlakozik, akkor nyilván a szuverenitásából kell engednie a demokrácia megtartásával. Az előbbi választás viszont a globalizált világunkban gazdasági öngyilkosság lenne, amit nyilván egyetlen kormány sem kíván saját nemzetének." Móczár: *i. m.* (2012) 4. o.

[7] Ugur, Mehmet: Europeanization, EU Conditionality, and Governance Quality: Empirical Evidence on Central and Eastern European Countries, in: *International Studies Quarterly,* Vol. 37. (March 2013) 41–51. o.

[8] Bartolini, Stefano: *Restructuring Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

verenitás – felé mutat, mert az európai államok a közpolitikák növekvő komplexitásával csak így, együttesen tudnak megbirkózni. Ezért tehát a zárt nemzet-atomokból álló vesztfáliai rendszer helyett – amely szerint a szuverenitás egy nemzeti keretben „egy és oszthatatlan" *(one and undivided)* – az Unió fokozatosan a szuverenitás új koncepcióját alakította ki. Nemcsak a megosztott/összevont *(shared/pooled)* szuverenitás fogalmát vezette be, hanem a többszintű szuverenitás *(multiple level sovereignty)* fogalmát is, összekapcsolva a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás követelményeivel. Végül az EU normatívan felvetette a válságnak ellenállni képes *(crisis-proof, resilient)* szuverenitás kategóriáját is, elsősorban a gazdasági kormányzás *(economic governance)* tekintetében.[9]

Igaz ugyan, hogy a „keleti kibővítés" előkészítését szolgáló koppenhágai kritériumok (1993) még nem jelezték eléggé markánsan, hogy az Unió a követelmények egész átfogó rendszerét próbálta bevezetni az új tagállamokban a belépéshez, de éppen ebben a tekintetben ment előre az Unió a leghatározottabban a legutóbbi években.[10] Korábban az Unió csak arra a helyzetre koncentrált, hogy a differenciált integráció (DI), avagy differenciált tagság feszítő hatására az egyes közpolitikák és/vagy az intézmények sérülhetnek, s ezekre az esetekre a kötelezettségszegési eljárás vonatkozik. Csak a globális válság nyomán tárult fel az a tény, hogy nem pusztán az egyes tagállami intézkedések sérthetik az uniós értékeket és érdekeket, hanem voltaképpen a különböző – politikai és közpolitikai – rendszerek is ütközhetnek az Unió és bizonyos tagállamok között. Nevezetesen a globális válság nyomására bizonyos régi déli tagállamok vagy éppenséggel egyes új keleti tagállamok szembefordulnak a Lisszaboni Szerződésben összefoglalt uniós követelmények és értékek egész rendszerével. Azzal párhuzamosan, ahogy a globális válság nyomán a nő a konfrontáció és mélyül a centrum-periféria polarizáció az Unióban, már a kemény euroszkepticizmus sem az egyes uniós közpolitikákkal és intézményekkel ütközik, hanem az uniós tagság egész követelményrendszerével, azaz magával az uniós tagsággal. Ahogy tehát egyre inkább rendszerszintűvé emelkedik az Unió értékrendje és tagállami követelményrendszere mint megosztott szuverenitás, ugyanúgy

[9] Jabko, Nicolas: *Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of Divided Sovereignty.* Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Report No. 2. (March 2011). http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_2_1.pdf (letöltve: 2014. 12. 23.) A szubszidiaritás elve azt mondja ki, hogy a döntéseket mindig a legalacsonyabb szinten, az érintettekhez a legközelebb kell meghozni, és csak akkor szabad egy magasabb szintre felvinni, ha alacsonyabb szinten nem oldható meg. Ez összecseng a többszintű kormányzás (MLG) elvével, és jelzi, hogy a megosztott szuverenitás demokráciát tételez fel, mert csak ott működik az egyes szinteken is hatékonyan.

[10] Nicolaidis, Kalypso – Kleinfeld, Rachel: Rethinking Europe's „Rule of Law" and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma. OECD, Sigma Paper No. 49. (2012).

rendszerszintűvé válik a vele teljesen konfrontálódó kemény euroszkepticizmus is. Mégpedig kívül is és belül is, mivel kívül az Unió egészét tagadja mint a megosztott/összevont szuverenitáson alapuló rendszert és belül pedig magát a demokratikus berendezkedést, vagyis nem egyes közpolitikákat vagy intézményeket támad, hanem a demokratikus jogállami rendszer egészét.[11]

A globális válság nyomán felerősödött a föderális Európa igénye és egyben a széttartó tagállami tendenciák visszaszorításának követelménye is. A felbukkanó antidemokratikus tendenciák miatt[12] már a 2010-es évek elején elkezdődött a „jogállamiság ellenőrzése" *(overview of rule of law)* az Unióban. Az első nagy konfrontáció 2011-ben volt ebben a kérdésben a magyar Alaptörvény kapcsán az Európai Bizottsággal, ami folytatódott az Európai Parlamentben is, hiszen hasonló problémák jelentkeztek a román esetben, s kevésbé élesen más tagállamokban – például Szlovákiában és Bulgáriában – is.[13] Ez az új, rendszerszerű megközelítés nagyon erőteljesen megjelent a Tavares-jelentésben,[14] később pedig Kim Scheppele értékeléseiben is.[15] Az első nagyobb, a kötelezettségszegési eljáráson már túlmutató konfliktus a sokat emlegetett Tavares-jelentésben tetőzött, ami ugyan csak a magyar helyzet rendszerszerű elemzését kívánta nyújtani, de egyben felvetette a jogállamiság ellenőrzésének szükségességét valamennyi tagállam esetében is, és javaslatot tett arra, hogy az Unió kiemelten foglalkozzon az európai értékek és szabályok rendszerszerű megsértésével.[16]

[11] A puha euroszkepticizmus váltakozó arculatai viszont megegyeznek abban, hogy csak az Unió egyes intézményeit és/vagy közpolitikáit támadják, és nem rendszerszerűen az Unió egészét. A Magyarországi Európa Társaság (MET) legutóbbi elemzése szerint (2014: 2) a Fidesz „az elmúlt másfél évben (…) EU-pesszimista párttá vált. (…) Orbán Viktor – a PERC-skálán összességében a 4-es, vagyis puha EU-szkeptikus kategóriába tartozó – interjúinak vizsgálata kimutatta, hogy az Európai Unióval szembeni kormányzati attitűdök felerősödése kulturális, ideológiai és geopolitikai doktrínává kezd fejlődni."

[12] Moeller, Joergen – Skaaning, Svend-Erik: Post-communist regime types: Hierarchies across attributes and space, in: *Communist and Post-Communist Studies,* Vol. 43., No. 1. (March 2010) 51–71. o.

[13] Stratulat, Corina – Ivan, Paul: Romania's democracy in reverse gear – en garde, EU! in: *European Policy Centre Commentary*.
http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2788_romania_s_democracy_in_reverse_gear.pdf (letöltve: 2012. 12. 23.)

[14] Tavares, Rui: Draft Report on the situation of human rights: standards and practices in Hungary, European Parliament, Committee on Civil Liberties. *Justice and Home Affairs,* 2012/2130(INI) 2.5.2013.

[15] Scheppele, Kim Lane: The Rule of Law and the Frankenstate, in: *Governance,* Vol. 26., Issue 4. (2013) 559–562. o.

[16] 2012–2013 folyamán a jogállamiság vitája a *New Copenhagen Mechanism* címszó alatt folyt, utalással az új tagállamok helyzetére, aztán az Európai Parlament javaslata alapján a *Copenhagen Policy Cycle* elnevezést nyerte, szoros kapcsolat-

Ez a javaslat a Jogállamiság Kezdeményezés *(Rule of Law Initiative)* nevet kapta. Így alakult ki a „jogi felmérés" rendszere, mint az uniós igazságügyi eredménytábla *(EU Justice Scoreboard)*, amelynek 2013-ban jelent meg az első, majd 2014-ben a második átfogó dokumentuma.[17] A bizottság éves beszámolója szerint a 2013-as év egyik nagy vívmánya az Igazságügyi Eredménytábla volt, mivel „az igazságügyi rendszer minősége, függetlensége és hatékonysága a fenntartható fejlődés és társadalmi stabilitás fontos strukturális eleme valamennyi tagállamban".[18] Az igazságügyi eredménytábla ugyanis „hozzájárul az Unión belüli gazdasági növekedés ösztönzéséhez, (…) vagyis az Unió éves gazdaságpolitikai koordinációs eljárásához, amelynek célja az Unió gazdasági teljesítményének és versenyképességének ösztönzése országspecifikus ajánlások révén. (…) Ily módon az eredménytábla támogatja mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat abban, hogy az állampolgárok és a vállalkozások javára hatékonyabb igazságszolgáltatási rendszer kerüljön kialakításra, egyúttal hozzájárul ahhoz is, hogy az érintett tagállamokban, valamint az Unió egészében egyaránt megerősödjenek a növekedési stratégiák."[19] A teljes angol anyag azt is hangsúlyozza, hogy az igazságügyi rendszerek a gazdasági fejlődés „strukturális komponensei", így „az igazságügyi politika egyben növekedési politika", ezért a szakértőkkel „rendszerszerű párbeszédet" kell folytatni az uniós és nemzeti fejlesztéspolitika érdekében.[20]

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én határozatot hozott egy új mechanizmus *(New Framework)* létrehozásáról. A határozatot José Barroso és Viviane Reding mutatta be az Európai Parlamentben.[21] A rend-

---

ban az *európai szemeszter* gazdaságpolitikai ciklussal (Carrera et al., 2013: 5–6), aztán váltott az Igazságügyi Kezdeményezés (Rule of Law Initiative) kifejezésre, amely már minden tagország érintettségét kifejezi. 2013-ban tíz tagországot illetően indult vizsgálat, így a probléma valóban igen súlyos. Magyarországot a 2013-as jelentés kiemelten említi, kihangsúlyozva az EU-értékektől való eltérés rendszerszerűségét; European Commission: *The 2014 EU Justice Scoreboard,* COM(2014) 155 final, Brussels, 17 March 2014, 145. o.

[17] European Commission: *The EU Justice Scoreboard – A tool to promote effective justice and growth,* COM(2013) 160 final, Brussels, 27 March 2013; European Commission: *In-depth review of Hungary,* Brussels, 10.4.2013, SWD(2013) 119 final; European Commission: *The 2014 EU Justice Scoreboard,* COM(2014) 155 final, Brussels, 17 March 2014.

[18] European Commission: *General Report on the Activities of European Union,* Brussels, 21.1.2014, COM(2014) 12 final, 48. o.

[19] Európai Bizottság: A 2014. évi európai igazságügyi eredménytábla: az Unión belüli igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának javítása felé, 2014/03/17, IP/14/273, 1–2. o.

[20] European Commission: *The 2014 EU Justice Scoreboard,* COM(2014) 155 final, Brussels, 17 March 2014, 4–5. o.

[21] European Commission: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Brussels, 11.3.2014, COM(2014) 158 final; European Commission: European

szerszerűségre, a holisztikus megközelítés igényére való törekvés végigvonult José Barroso és Viviane Reding beszédében, amellyel az Európai Bizottság határozatát bemutatták az Európai Parlamentben, illetve jelezték, hogy az új eljárással a jogállamiság sérelmére elkövetett rendszerszerű tevékenység *(systemic failure, systemic threat)* ellen lépnek fel. Ennek szellemében „az új mechanizmust ennek megfelelően csak akkor hívnák segítségül, ha a jogállamiságot (a tagállami intézmények stabil és normális működését veszélybe sodró) rendszerszintű fenyegetések érik. (…) Az új eszköz lehetőséget adna az Európai Bizottságnak arra, hogy még korai szakaszban beavatkozzon, amikor egy tagállamban komoly rendszerszintű problémák jelentkeznek."[22] Az Európai Bizottság határozata külön hangsúlyozza, hogy az uniós követelményeknek nem pusztán a formai és procedurális betartása szükséges, hanem a „lényegi-tartalmi elemeinek" *(substantive components)* az átvétele is. Ez a megközelítés a magyar szemléletbe is bekerült, mivel a Kúria stratégiai dokumentuma szerint – a „7.3, Az Európai Unió elvárásainak való megfelelés" című részben – a „már többször említett »COM(2013) final« című bizottsági közlemény nemzeti bírósági rendszereket a jogvédelmi szerepük hangsúlyozása mellett, mint az EU versenyképességének, stabilitásának és a gazdasági növekedése beindítása kulcsának tekinti".[23]

A rendszerek szembeállításával kirajzolódó nagy fordulat tehát 2013–2014-ben megtörtént, akkor is, ha az Általános Ügyek Tanácsában ezt követően maga az eljárás lelassult, mert bizonyos tagállamok megkérdőjelezték, hogy „a meglévő szerződéses kereteken belül egyáltalán kivitelezhető-e ilyen jogállamisági mechanizmus felállítása".[24] Az új magyar Alkotmány elfogadásával 2011-ben elinduló folyamatot mindenesetre a nagy elemzőintézetek, mint például a brüsszeli Centre for European Policy Studies (CEPS)[25] feltérképezték és bemutatták, hogyan haladt az

---

Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union, Strasbourg, 11 March 2014 (IP/14/237); European Commission: Remarks by President Barroso on the future of Justice and Home Affairs and the Rule of Law Initiative, European Parliament, Strasbourg, 11 March 2014 (Speech/14/204); European Commission: Viviane Reding – A new Rule of Law initiative, European Parliament, Strasbourg, 11 March 2014 (Speech/14/2002).

[22] BruxInfo: *Új eszköz a jogállami fenyegetések ellen*. Brüsszel, 2014. március 11., 1–2. o.

[23] European Commission: *The EU Justice Scoreboard – A tool to promote effective justice and growth,* COM(2013) 160 final, Brussels, 27 March 2013, 64. o. Az Európai Bizottság egy új eljárás mellett döntött; vö. European Commission: *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law,* Brussels, 11.3.2014, COM(2014) 158 final, 2., 5., 7. o.

[24] BruxInfo: Lassan halad a jogállamisági mechanizmus EU-tanácsi vitája. Brüsszel, 2014. március 18., 2. o.

[25] Carrera, Sergio – Guild, Elspeth – Hernanz, Nicholas: Rule of law or rule of thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU, in: *CEPS Policy Brief,* No. 303. (20 November 2013).

Unió lépésről lépésre a „koppenhágai dilemma" felvetésétől Barroso kemény megfogalmazásaiig az Unióhoz intézett üzeneteiben 2012-ben és 2013-ban, valamint magának a bizottságnak a 2013-as és 2014-es igazságügyi eredménytábla felméréséig. A történet lényege az, hogy egyfelől a politikai rendszer egészét a jól megragadható és „osztályozható" jogi-igazságügyi oldalról tárja fel és ragadja meg az Unió, másfelől pedig a politikai dimenzió (demokrácia) és a gazdasági dimenzió (versenyképesség) közötti erős, lényegi kapcsolatot hangsúlyozza, s ezzel az uniós megközelítés elméleti és gyakorlati, analitikus és normatív vonatkozásban egyaránt rendszerszerűvé válik. Ennek kibontása különösen jellemző a jégtörő szerepet betöltő 2013-as határozatra, amely nagyon határozottan összekapcsolja a jogi-politikai és a gazdasági-versenyképességi tényezőket, magyarán szólva azt hangsúlyozza, hogy a nem demokratikus torzulások az Unióban egyben a versenyképesség súlyos károsodásához vezetnek. A rendszerszerűség követelménye ezért fokozatosan fősodorrá vált az Európai Tanulmányokban is, s így megjelent a *Szociális Európa* rendszerének bekapcsolása is a fenti jogi-politikai és gazdasági-versenyképességi dimenziókba.[26]

A *TÖBBEMELETES EURÓPA* ÉS A *DIFFERENCIÁLT INTEGRÁCIÓ* RENDSZERE

Az uniós integráció történetét közismerten végigkíséri a negatív integráció (dereguláció) és a pozitív integráció (reregulációs) kettőssége. A negatív integráció korábban kevesebb feszültséget hozott a felszínre, kevésbé vetett fel szuverenitás-kérdéseket is, míg a pozitív integráció már élesebben ütközött a hagyományos szuverenitással, ezért egyértelműen felmerült az az uniós követelmény, hogy nem lehet szemezgetni („cherry picking") az új szabályozásokból és intézményekből. Az Unió a kétezres években a *többsebességes Európá*ról átvált a *többemeletes Európá*ra,[27] és a 2010-es évtizedre már jórészt kialakul az intézmények *európai épülete (European Architecture)*. Újabban egyre gyakrabban és erősebben vetődik fel – legalábbis a *centrum-* vagy a *mag-Európa* számára – a teljes *föderatív Európa,* avagy az *európai föderáció* igénye. Ez a *többemeletes Európa* már egy rendszerezett differenciált integráció *(DI)* alapján épül fel, s a közpolitikai uniós tagság alapján az alábbi négy szintből áll:

[26] Vandenbroucke, Frank: The Case for a European Social Union, in: *European Policy Brief,* No. 23. (March 2014, 1.) 10. o.

[27] Ágh Attila: A többemeletes Európa perspektívája: perifériára szorulás vagy felzárkózás Kelet-Közép-Európában, in: Ágh Attila – Kaiser Tamás – Koller Boglárka (szerk.): *Többemeletes vagy többsebességes? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban.* Together for Europe – Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 2013, 37–78. o.

– *Centrum-Európa I.* (másképpen *mag-Európa I.*) – az euróövezet nyugati tagállamai, amelyek lényegében valamennyi uniós közpolitikában részt vesznek,
– *Centrum-Európa II.* (másképpen *mag-Európa II.*) – az északi tagállamok, amelyek nem csatlakoztak az euróövezethez, de részt vesznek a többi uniós közpolitikában,
– *Periféria-Európa I.* – a déli tagállamok, amelyek csatlakoztak az euróövezethez és a többi uniós közpolitikához, de a mély gazdasági válság miatt kiestek a centrumból,
– *Periféria-Európa II.* – az új tagállamok, amelyeket az Amszterdami Szerződés kötelez valamennyi uniós közpolitikában való részvételre, de kaphatnak derogációt.[28]

Ez az *európai épület* egyben a megosztott/összevont, illetve a többszintű szuverenitás modellje is, és ennyiben világosan jelzi a szuverenitás fejlődésének az irányát is az Unióban, hiszen a fejlettebb országok törekednek a szorosabb integráció, azaz a megosztott/összevont szuverenitás elmélyítése felé, míg a kevésbé fejlett országoknak várniuk kell, hogy bejussanak az euró- vagy a Schengen-övezetbe. A külső, globális nyomás éppenséggel olyan erős, hogy több, az Unión kívüli ország – mint Norvégia és Svájc – csatlakozott a Schengen-övezethez, mert jóval előnyösebb volt számukra megosztott/összevont szuverenitás, mint az elszigetelődéssel megtartható klasszikus szuverenitás. Az euróövezetet illetően azonban másképp áll a helyzet, itt az Unió nem mérte fel eléggé a fiskális és monetáris politikai szerves összefüggését, és számos ország esetében előrerohant a tagsággal, ahogy ez a déli tagállamok jelenlegi mély válságában határozottan megmutatkozik. Egészében véve a *többemeletes Európá*ban markánsan kirajzolódnak a negatív-regresszív differenciált integráció mint a jellegzetesen rendszerszerű divergencia jegyei is.

A differenciált integráció az Európai Tanulmányok egyik központi kutatási témája, amelyben az utóbbi években több átfogó feldolgozás is született.[29] A kutatás fősodrában elfogadott megközelítés szerint a DI a politika mindhárom dimenziójában jelentkezik, nevezetesen az intézményi-alkotmányos szerkezetben *(polity),* a politikai szervezeteknél és

[28] A két periféria között érdemi különbség az, hogy a déli periféria már integrálódott az összes uniós közpolitikába, míg a keleti periféria csak részlegesen, viszont a délitől eltérően a keleti periféria erős integrációt alakított ki a termelésben a centrummal – főleg Németországgal és Ausztriával –, míg ez a fajta gazdasági integráció a déli perifériára alig jellemző.

[29] Tekin, Funda: *Differentiated integration at Work*. Nomos, Baden-Baden, 2012; Leuffen, Dirk – Rittberger, Berthold – Schimmelfennig, Frank: *Differentiated Integration in the European Union: Explaining Variation in the European Union.* Palgrave-Macmillan, London, 2013.

tevékenységformáknál *(politics)* és a közpolitikai területeken *(policy)*.[30] Ugyanakkor egyre többen hívják fel arra is a figyelmet, hogy a globális válság következtében a DI eltorzult és elmélyült, a centrum és a periféria közötti távolság növekedéséhez vezetett, ami akár szakadékká változhat, és tartós periferializálódáshoz vezethet.[31] A differenciált integráció történelmi lefutását és típusait tehát ebben a három dimenzióban kell megvizsgálni a centrum-periféria viszony fokozódó feszültségeinek figyelembevételével.[32]

A DI elméletének gyakori elszegényesítése, amikor csak a közpolitikai dimenziójában veszik figyelembe, és csak semleges funkciójában, nevezetesen minden országnak fel kell mérnie, hogy mikor és hogyan csatlakozik egy uniós közpolitikai területhez, és „adja fel" ebben a tekintetben nemzeti szuverenitását a nagyobb hatékonyság végett. De az már nem egy, az optimális csatlakozást szolgáló „semleges" kérdés az adott közpolitikai területen, ha a tagállam rosszul adaptálódik, vagy éppen az Unió irányával ellenkező megoldást választja. Ezért szükséges a progresszív-alkalmazkodó és a regresszív-szembeforduló differenciált tagság megkülönböztetése a közpolitika dimenziójában, amire Anglia esete manapság rengeteg példát nyújt. De ugyanez a helyzet az intézményi-alkotmányos szerkezetben *(polity)* is, mivel a DI védőernyője alatt számos tagállam antidemokratikus irányban torzította el politikai rendszerét, ami a pozitív helyett a negatív intézményrendszer felé vitte az adott országot. Végül a politikai szervezeteknél és tevékenységformáknál *(politics)* is megfigyelhető ugyanez a dichotómia. Az utóbbi évtizedekben általában a politikai pártok – és egyéb társadalmi-politikai, valamint civil szervezetek – europaizálódásának folyamata zajlott le, de a globális válság nyomán előretörtek az euroszkeptikus pártok, különös tekintettel azok kemény típusára, ami „de-europaizálódásként" jellemezhető.

A kérdés tehát manapság nem pusztán az, hogy melyik tagország mennyire alkalmazkodik az Unió fejlődésének fősodrához, hanem bizonyos esetekben éppen az ellenkezője, hogy mennyire sodródik ki belőle és kerül szembe vele, ahogy ezt a potenciális brit kilépés (Brixit) esete mutatja. Ráadásul mostanság a rendszerszerű megközelítés előtérbe kerülésével – amit fentebb röviden felvázoltam – az Unió fejlődése radikális fordulatot vett a föderalizálódás felé. Míg korábban a DI eny-

[30] Diedrichs, Udo – Faber, Anne – Tekin, Funda – Umbach, Gaby (szerk.): *Europe Reloaded: Differentiation or Fusion?* Nomos, Baden-Baden, 2011, 13. o.

[31] Ondarza, Nicolai von: Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, SWP Research Paper No. 2. (March 2013).

[32] A DI témaköre meglehetősen elhanyagolt a hazai szakirodalomban, kivéve Koller Boglárka kutatásait. Lásd például Koller Boglárka: Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai, in: *Politikatudományi Szemle,* XXI. évfolyam, 2012/1. szám, 32–57. o.

hébb eltéréseit az EU kezelni tudta-remélte a kötelezettségszegési eljárással, addig a rendszerszerű megközelítés bevezetésével az EU már élesen szembefordul a regresszív, negatív és (kemény) euroszkeptikus DI-rendszerekkel. Határozottan megfigyelhető, hogy az Európai Bizottság mint „a szerződések őre" és az Európai Parlament mint „a demokrácia őre" egyre intenzívebben foglalkozik a főútvonalról letérő esetekkel, és a politikai-jogi és a gazdasági-társadalmi rendszerek összekapcsolása azt is jelenti, hogy a politikai „tévelygők" komoly gazdasági szankciókra is számíthatnak. Az Unió főútvonalától való eltérés – netán az erőteljes szembefordulás – ugyanis nemcsak az adott ország versenyképességét csökkenti, hanem az egész Unió versenyképességét fenyegeti. Ezért az Unió megkongatja a vészharangot, mivel „a nemzeti igazságügyi rendszerek hiányosságai nem pusztán az adott tagállamnak okoznak problémát, hanem befolyásolják a Közös Piac működését is, s még inkább az egész Unió működését".[33]

A jelenlegi transzformációs krízis, mint az egész EU új alapokra helyezése során tehát a teljes re-reguláció mint új, föderális típusú intézményrendszer kialakítása került napirendre. Az uniós fejlődésnek ez a szakasza nem tűri már a rendszerszerű divergenciát, ezért felerősödött az Unió egésze és Anglia – és még szélesebben és mélyebben az Unióban a centrum és a periféria – közötti konfliktus. Újra végig kell tehát gondolni a differenciált integrációt, annak egész eddigi menetét és a lényegét, mert ebből tűnik ki, hogy milyen rendszerek ütköznek egymással. A harmadik hullám Huntington-féle elmélete tartalmazza az ellenhullám *(Reverse Wave)* elvét is, bár erről a kilencvenes évek hurráoptimizmusában gyakran megfeledkeztek. Az ellenhullám, mint az autoriter visszatérés és a hibrid féldemokráciák világa meg is megjelenik rendszerszinten, mert számos új uniós tagország nem képes konszolidálni a maga sajátos féldemokratikus rendszerét sem, s mögöttük sűrű hadrendben ott áll az új autokráciák rendszere Kelet-Európában és Közép-Ázsiában.[34] Ezt a képet festik fel igen határozottan a nemzetközi intézmények – *Bertelsmann* (2014), *Economist Intelligence Unit* (2012) és *Freedom House* (2013) – legutóbbi felmérései, valamint a *Demos* (2013) és a *The Economist* (2014) legújabb jelentései, amelyek már egy nagy nemzetközi ellenhullám megérkezését is jelzik. Némi leegyszerűsítéssel szólva, az ukrán válsággal megkezdődött az új hidegháború, persze másként, mint a korábbi és az igazi, de az autoriter rendszerek fő támogatója és terjesztője most is Oroszország, és a háttérben most is a tántorgó demokráciáknak egy alternatív, dinamikusan autoriter modellt kínál Kína.[35]

[33] European Commission: *The 2014 EU Justice Scoreboard,* COM(2014) 155 final, Brussels, 17 March 2014, 2. o.

[34] Moeller–Skaaning: *i. m.* (2010).

[35] Az Európai Föderáció gondolatát az utóbbi időben Joschka Fischer vetette fel, de a gazdasági világválság után felerősödött ez a törekvés (lásd Janning,

BÁNATOS UTÓSZÓ A NEMZETI FEJLESZTÉSPOLITIKÁRÓL

A XIX. századi szuverenitás-fogalom tovább élésének és a nemzeti fejlesztéspolitikában való felhasználásának nálunk sajátosan negatív elméleti és gyakorlati következményei vannak. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy az uniós fejlődés és a nemzeti fejlesztéspolitika megítélésében központi szerepet játszik a formális-jogi és a tényleges (effektív) tagság megkülönböztetése, annak megfelelően, hogy az adott tagállam mennyire versenyképes, és mennyire képes érdekérvényesítésre. A nemzeti fejlesztéspolitika kiemelt feladata a nemzeti érdek és a stratégiai érdek közötti összefüggés kimunkálása, azaz annak kialakítása, hogy a nemzeti érdeket hogyan lehet az uniós keretek között képviselni és megvalósítani. Ez nem lehetséges a nemzeti érdeknek az uniós értékekkel és érdekekkel való konfrontációja révén, hanem csak stratégiai érdekként, tehát az uniós érdekek egész rendszeréhez, az Unió távlati fejlődéséhez illeszkedően, amelyet az uniós stratégiák pontosan leírnak, és mutatókkal-indexekkel konkretizálnak. Azok az országok prosperálnak az Unióban, amelyek felismerik, hogy egyfelől a tagállamokban az uniós intézményi-közpolitikai rendszerhez alkalmazkodást jelentő strukturális reformokra van szükség, másfelől több kiterjesztett-közösségi szuverenitásra, mert erre halad az EU fejlődése, ezért a sikeres és dinamikus tagállamok készségesen követik az uniós közpolitikákat.[36]

Minden tagország keresi az uniós alkalmazkodásban az optimális intézményi-politikai és a közpolitikai-pályázati megoldást. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) körüli tartós zűrzavar, az NFÜ feloszlatása körüli bonyodalmak, majd végül 2014-től az uniós transzferek felhasználásának az érintett minisztériumokhoz való átirányítása arra utal, hogy ez a folyamat Magyarországon még nem rendezett, bár az aggodalmak az uniós pénzek felhasználásáról már 2012-ben felszaporodtak, és ez a gond azóta is csak erősödött. Az első lépésben az erős centralizáció

Josef: Political Union: Europe's defining moment, in: *EPC Policy Brief,* 24 July 2012), amelyet gyakran megfogalmaz Jacques Delors intézete, a Notre Europe is. Lásd Godino, Roger: *Heading towards a European Federation,* Notre Europe, 2014, 20. o.

[36] A 2013-as uniós jelentés szerint Magyarország növekedési potenciálja igen alacsony, mert a befektetések aránya történelmi mélypontot ért el, így a régió többi országa mögött lemaradt, hiszen 12 hellyel lejjebb csúszott a globális versenyképességi rangsorban. Vö. European Commission: *In-depth review of Hungary,* Brussels, 10.4.2013, SWD(2013) 119 final, 3. 22., 29. o. Az IMF delegációjának 2014 elején történt látogatása azzal a figyelmeztetéssel járt, hogy „this is an opportune time to undertake structural reforms that would put Hungary on a higher, sustainable, growth trajectory". *IMF: Statement at the Conclusion of the IMF's 2014 Article IV Consultation Mission to Hungary,* Press Release No. 14/115., March 20, 2014.

kormányzati logikájának megfelelően a 1221/2012 (VII. 2.) számú kormányhatározattal a miniszterelnök vezetése alatt létrehozták a négytagú Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot a nemzeti fejlesztési miniszterrel és a nemzetgazdasági miniszterrel, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkárral. 2013 augusztusában Lázár János átvette az NFÜ, a nemzeti fejlesztéspolitika közvetlen irányítását. Ekkor hangzott el a sokat idézett mondat, hogy az NFÜ szakértői „ne a brüsszeli érdekeket képviseljék Budapesten, hanem a magyar érdekeket Brüsszelben". Márpedig Lázár János szerint a brüsszeli érdek ütközik a magyar érdekekkel és ellentétes a magyar szuverenitással: „Legyünk őszinték, vannak olyan akadályok, melyeket a brüsszeli apparátus állít elénk. Az uniós bürokrácia és a tagállamok egy része abban érdekelt, hogy minél kevesebb pénzt tudjunk lehívni. (…) Ezért állítanak bürokratikus akadályokat."[37]

A hatalomkoncentráció következő lépéseként megtörtént az NFÜ felszámolása is, az 1217/2013 (IV. 18.) számú kormányhatározat arról intézkedett, hogy az uniós transzfereket intéző „irányító hatóságok" az ágazati szakpolitikáért felelős miniszterek irányítása alá kerülnek. A nemzeti fejlesztéspolitikában a központi koordinációs funkciót a Miniszterelnökség látja el a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányításával. Ebben a szerepkörében is fontos Lázár János 2014. március 15-i beszéde. „A következő hónapok és évek tétje, hogy Magyarország képes lesz-e az elmúlt években visszaszerzett nemzeti szuverenitását, önállóságát megőrizni, megvédeni" – jelentette ki Lázár János szombaton, Hódmezővásárhelyen, az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen, a Kossuth téren. Párhuzamot vonva az 1848-as eseményekkel, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár hangsúlyozta: „Nem vagyunk erőtlenek, nem hagyjuk magunkat, jó lesz, ha Brüsszel tanul Bécstől, és megtanulja, hogy a szabadságszerető magyaroknak senki nem diktálhat." A XIX. századi dichotómián, mi és ők szembeállításán alapuló szuverenitás-fogalom ezekben a megnyilatkozásokban igen erőteljesen felbukkan, szemben annak XXI. századi, uniós fogalmával, amely szerint Brüsszel és Budapest érdeke nem ütközik, mivel azok érdeke egy közös, konvergens érdek. Az együttesen gyakorolt szuverenitás fogalma szerint Brüsszelnek nem érdeke, hogy a megítéltnél kevesebb uniós forrást használjunk fel, viszont ugyanúgy érdeke – vagyis közös érdek –, mint Budapestnek, hogy az uniós forrásokat hatékonyan használjuk fel. A jelenlegi többéves pénzügyi ciklus (2014–2020) fő célkitűzése éppen a források felhasználása hatékony-

[37] A magyar nemzeti fejlesztéspolitika alapvető kérdése, hogy mennyire sikerül az uniós transzfereket a magyar fejlődés és felzárkózás céljából hasznosítani. A BruxInfo már 2013 januárjában arról tudósított, hogy „átlag alatti a magyar pénzfelhasználás". A magyar médiában és a pénzügyi szakirodalomban azóta is állandó téma, hogy mennyi uniós pénzt fogunk veszíteni a megfelelő intézményrendszer és uniós kapacitás hiánya miatt.

ságának és beszámoltathatóságának a növelése. Lázár János Budapest nevében Brüsszellel konfrontálódva nem érti az uniós tagállamok közös erőfeszítésén alapuló stratégiai érdek fogalmát, miszerint az uniós transzferek elpocsékolásának megakadályozása bármely tagállamban Magyarországnak is érdeke, sőt ennek megakadályozása akkor is magyar érdek, ha történetesen a magyarországi felhasználás uniós ellenőrzéséről van szó.[38]

Végezetül meg kell állapítanunk az Európai Tanulmányok egyik zászlóshajója, a *Journal of Common Market Studies* című folyóirat „Tíz év az Európai Unióban" tárgykörben megjelent különszáma alapján, hogy egyes új tagországok nemzeti fejlődésének és uniós felzárkózásának komoly akadálya az Unió fejlődése fősodrával való ütközés. Jóllehet a kormányzati hatalomkoncentráció nem növeli a nemzeti fejlesztéspolitika hatékonyságát, több ország – így jelesül Magyarország és Románia – mégis erre törekszik, és ezzel saját esélyeit rontja a felzárkózásra.[39] A nemzeti szuverenitás XIX. századi fogalma tehát már nemcsak elavult, hanem káros is a XXI. században.

[38] Jóval bonyolultabb kérdés persze az Unióban a tagállamok közötti érdekütközés. A tagállamok érdekei ugyanis gyakran szembekerülnek az együttes-közös európai érdekkel. Az Unió egésze tekintetében a tagállamok szempontjából nagy jelentősége van viszont a többszintű kormányzás és a szubszidiaritás elvének. Az azonban jellemző, hogy az Unió az összes lényegi kérdésben konszenzuális döntésre törekszik, azaz addig tárgyalnak, amíg az összes tagállamot többé-kevésbé kielégítő megoldás nem születik.

[39] Epstein, Rachel – Jacoby, Wade (szerk.): Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East-West Divide?, in: *Special Issue of Journal of Common Market Studies,* (2014) 1–16. o.; Sedelmeier, Ulrich: Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession, in: *Journal of Common Market Studies,* Vol. 52., No. 1. (2014) 105–121. o.

A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége, és ami azon túl van…

Vázlat a probléma állásáról a XXI. században

Szigeti Péter

A szuverenitás fogalmának vizsgálatánál abból a tudományelméleti megfontolásból indulunk ki, hogy a valóságos és jelentős tudományos problémák nem pusztán „az élet értelmetlen végtelenségéből" a szubjektív érdeklődés által kiválasztott tárgyat jelentenek (à la Max Weber) – bár a személyes érdeklődés, a kutatói motivációk is kétségtelenül belejátszanak a tárgyválasztásba –, azonban az objektív felhajtóerők még döntőbbek: ugyanis ha fennállnak, sokakat kutatásra motiválnak. Így volt ez a korábban és ma is a szuverenitás kérdéseivel kapcsolatban. Csakhogy egykor az anyagi felhajtóerőket és a szellemi muníciót a feudális abszolutizmusokat felváltó nemzetállami integrációs formák jelentették, a jelenkorban azonban más a helyzet. Az elmúlt évtizedekben a globalizációs folyamatok nyomán az aktív adaptáció magatartásával vagy annak valamiféle késő nacionalista ellenreakciójaként jelenik meg a szuverenitás-védelem, vagy éppen a regionális integrációs kényszerek nyomására kell másként átgondolni a szuverenitás szerepét és érvényességét. Ma ez a kihívás éri a társadalomtudományok képviselőit.

A nemzetállami szuverenitás a XIX. századi tudományossághoz kapcsolódott, ahol a múltbeli társadalmi jelenségek egyediségére alapozott idiografikus történetírást alapvetően három, jelenre koncentráló nomotetikus társdalomtudományi szak egészített ki: a termelést és a piacot vizsgáló közgazdaságtan, az államot-politikát vizsgáló államtudományok *(Staatswissenschaften)* és a *société civile*-t vizsgáló szociológia. Ennek a felosztásnak a kialakulásában öt vezető ország játszott szerepet (Franciaország, Nagy-Britannia, USA, majd Németország és Olaszország), és nem véletlenül: a polgári nemzetállami fejlődésben élenjáró centrum országok saját tudományossága adta mindenki más számára az érvényes mintákat. Ha pedig vannak általános törvényszerűségek, akkor az ezekben az országokban kialakult és egyben ország-kötött metodikák (forráskutatás, levéltári munka, empirikus vizsgálatok, és így tovább) másutt is alkalmazhatóak: az elemzés tárgyai diakronikusan és szinkronikusan is a polgári nemzetállamban mint az elemzés egységében lezajló

folyamatok voltak. Ekkor lehetett több tudományágban érvényes, *generalizáló fogalomnak tekinteni a szuverenitást* (annak fontos közjogi karakterisztikumával, amely nem idegen sem a kelseni jogászi államfogalomtól, sem a Jellinek-féle általános államtani megközelítéstől).

A rendi társadalom-felfogással szakító újkori szerződéselméletekben a szuverén népet politikai közösséggé szervező nemzeti szuverenitást már csak jogiasítani kellett a belső és a külső szuverenitás oldal megkülönböztetésével ahhoz, hogy adekvátan fejezze ki, hogy az államközi kapcsolatok domináns szereplője a nemzetállamokra tagolódott világ.

Ahogy azonban a nagy civilizációk (India, Kína, Perzsia, arab világ) létét a gyarmatosítások és a fellendülő világkereskedelem nyomán éppen a nyugatiak kezdték komolyabban felismerni és kutatni, úgy alakultak ki új, egyben demokratizáló társadalomtudományi diszciplínák: antropológia, etnográfia (bennük a *field research* módszereivel), összehasonlító jogtudomány. Innentől „megérteni a világot" azt is jelentette, hogy „másokat" tanulmányozni: az orientalizmus kikezdte a túláltalánosító Európa-centrizmust, és új perspektívákat nyitott: fejlettségkritériumok, alulfejlettség, egyenlőtlen fejlődés, modernizáció, függés, jogátvétel tanulmányozását.[1]

A szuverenitás hagyományosnak nevezhető fogalma hozzájárult a nemzetállamok konszolidálásához. A nemzetállamok egységes nemzeti jogrendszerét alapozta meg, amelyre a nyereség-esélyeket a racionális piaci kalkulációra alapozó kapitalizmus jogbiztonságának is szüksége volt, a feudális partikularizmus és az abszolút monarchia önkénye után. Ez volt hosszú időn át a történelmi funkciója, amely Max Weber interpretációjában a legális uralomhoz, a legitim uralom egyik típusához vezető nyugati racionális államfejlődésben mutatkozott meg legtisztább formájában. Itt a gazdasági racionalitás mellett szükségessé vált, hogy fokozatosan kiépüljön a hivatali racionalitás is, a szakképzettségen, a specializáción és a hierarchikus munkamegosztás koordinációján keresztül racionálisan szervezett közigazgatás mechanizmusaival. Az igazgatás jogiasodása, azaz normatív szabályozottá válása a közigazgatási joggal csak a XIX. század derekától indult el Franciaországban,[2] amit a németek, majd mások is követtek. Bizonyos értelemben csak a jognak alávetett közigazgatás szüntette meg az emberek alattvalói helyzetét, s tette őket citoyenné. Új közjogi státuszuk jelentősége éppen az volt, hogy innentől többé már nem az igazgatás tárgyai voltak, hanem ügyfelek az igazgatást végző hatóságok előtt. Olyan jogalanyisággal rendelkező állampolgárok, akiknek az eljárás tárgyát képező ügy a jogaikat, jogi helyzetét vagy jogos érdekeiket érinti.

[1] Érvelésünk sok szempontból a Wallerstein vezette *Gulbenkian Bizottság* jelentésére támaszkodik (2002).

[2] Chalvidan, Pierre – Henri-Houteer, Christine: *Manuel pratique de Droit Administratif*. Eyrolles Universite, Paris, 1991.

Mielőtt továbbmennénk, pozicionáljuk és definiáljuk megközelítőleg közvetlen tárgyunkat, a közjogban érvényes szuverenitás fogalmat (amelynek természetesen államelméleti relevanciája is van, hiszen, csak egyetlen okot hozva fel, nincs közjog állam nélkül). Történetileg az abszolút monarchiák idején vetődött fel a szuverenitás modern problematikája, Jean Bodinnél és Thomas Hobbesnál, az előbbinél a pápaságtól és a császárságtól független világi hatalom megalapozásaként. Az abszolút monarchiák pedig a polgári nemzetállami fejlődésnek nyitottak teret.[3] Innentől válnak a modern államok a néptől és a társadalomtól egyaránt elkülönült, szuverenitással rendelkező közhatalommá.[4] Fogalmilag a jogi szuverenitás ma is azt jelenti, hogy az adott területen élő népesség feletti főhatalmat gyakorló állam *autonóm módon, saját maga* határozza meg alkotmányát, államszervezetének belső felépítését és jogrendjét, kifelé pedig *saját nevében* lép nemzetközi kapcsolatokban, éspedig nemzetközi jogi jogok és kötelezettségek alanyaként. Belső jogrendjének érvényt is kell tudnia szerezni (ezt nevezhetjük a jogérvényesítő képesség afféle hatékonysági minimumának), mert ennek hiányában anarchikus állapotok vagy kettős hatalmi helyzetek keletkeznének. Az ilyen helyzetben lévő országoknál nincs szó szuverenitásról, hanem a főhatalom érvényességét és érvényesülését lerontó osztott hatalomról.

A XX. század második fele a világháborúk és a kolonializmus megszűnésével új kihívások elé állította a társadalomtudományokat: a kölcsönös függés növekedése életre hívta a világgazdaságtant, a geopolitikai világrend erőviszonyainak elemzését, majd az 1960-as évektől a világrendszer-kutatás kialakulásához vezetett. Ezért a nemzetállam mint létező entitás ma már nem egyedüli tárgya az elemzésnek – amint ez mintegy 200 éven át, a nemzetállam fénykorában természetes evidencia volt. Ennek oka, hogy új szereplők jelentek meg: transznacionális korporációk (a továbbiakban TNC-k), amelyek behálózzák a világgazdaságot; regionális integrációk; szabályozó intézmények (WTO, IMF, World Bank, hitelminősítők „szuperstruktúrája"). Ezek az entitások egyben erodálják a nemzetállamok egykor talán legfontosabbnak hitt összetevőjét, a nemzetgazdaságokat azzal, ahogy re-regulálják az érintkezési viszonyokat. A szuverenitás fogalmi érvényessége ezért az alkotmányjogra és a nemzetközi jogra korlátozódott. Minisztériumot ma is el lehet nevezni nemzetgazdaságinak, azonban a külföldi tőkék anyaországi jelenléte és az anyaország tőkéseinek külföldön tevékenykedő vállalkozásai megbontják a valamikor létezett organikus egységet. Ennek a helyzetnek világos kifejeződése, hogy nincs nemzeti jövedelem, hanem van egyfelől GDP, másfelől GNP. A szuverenitás fogalmának *jogi érvényességi körén való túlterjesztése* korunkban *kategória hiba;* analitikusan túlterheltté, hasz-

[3] Anderson, Perry: *Az abszolutista állam*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1989.
[4] Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 192–200. o.

nálhatatlanná vált a kis és közepes gazdasági erővel rendelkező országok számára.[5]

A gazdasági és politikai szuverenitás a félperiféria és a periféria számára a múlté, a közjogi tovább élhet. A jogi szuverenitás azt azonban nem zárja ki – sőt, ez teszi lehetővé –, hogy egy szuverén állam saját jól felfogott érdekében önként olyan kapcsolatokba lépjen más államokkal, melynek során közhatalmának egy részét másokkal együtt gyakorolja, vagy pedig közvetlenül egy regionális integrációs szervre delegálja azt. Ha a szuverenitás-transzfer mögött ilyen *önkorlátozás áll fenn,* akkor nincs szó külső alárendeltségről, hanem *önkéntes alávetésről.* (Ezt az Európai Unióra vonatkozóan a magyar Alaptörvény E) cikke (2) bekezdésében szelídítetten, egyes hatásköreinek szükséges mértékű átruházásaként fogalmazta meg.) Az EU nemzetállamok unikális szövetsége, amelynek vannak szupranacionális elemei: az alapító szerződések, a nemzeti joggal szemben érvényességi elsődlegességet élvező rendeletek és a luxemburgi bíróság mindenütt kötelező ítéletei. Nem sérelme tehát a közjogi értelemben vett szuverenitásnak, *ha a szuverén szuverén módon korlátozza önmagát*.

Ez az első korollárium, amelyet egy másodiknak is követnie kell: sérelmes azonban, ha a XX. század második felétől érvényes új mércéknek nem tesz eleget. A jog már nem pusztán „a hatalom birtokosainak az előnye" vagy „a hatalom tényének egy funkciója"; a jogrend már nem lehet „a szuverén egyedi vagy normatív formába öntött parancsa", mert immanens korlátjai váltak elfogadottá az euroatlanti világban. Itt nem elemezhető, más kérdés, hogy az elvi mércéket gyakran olyan országokban is megsértik, ahol elismerték azok érvényességét. Az emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettségvállalása – az állami önkötelezés Georg Jellinek-féle nagy jelentőségű elvének mai változataként – és a hatalommegosztás az évezredekig abszolútnak tekintett szuverenitást relatív természetűvé változtatta. Nem relativizálta, hanem *megfosztotta abszolút jellegétől*. Az első és a második világháború, a gyarmatosítás kora, a genocídiumok és az emberiesség elleni cselekmények nyomán – és elsősorban az euroatlanti térségben – *jelentős szakítás következett be a szuverenitás feltétlensége vonatkozásában*. Napjainkban csak azon államok minősülnek alkotmányos államnak, amelyek szakítanak az abszolút szuverenitással: elismerik az emberi jogok lényegét, nemzetközi egyezményekben is definiálódó katalógusát (vagy legalábbis azok egy lényeges részét); melyek az állampolgár szabadságának biztosítékai, és berendezkedésüket a hatalommegosztásra alapozzák. A hatalommegosztás sokak által félreértett s ezért kétes értékű tanítását tehát tömören konkretizálnunk kell.

[5] Nem egészen ez a helyzet néhány jól integrált óriás-nemzetgazdaság, az USA, Németország, Kína, Japán, Oroszország esetében, ahol akár alkalmazható is volna a gazdasági szuverenitás érvényes fogalomként. Ezzel azonban most nem foglalkozunk.

A hatalommegosztó polgári jogállamban nem létezik abszolút hatalommal rendelkező instancia, mert a közhatalmat gyakorlókat közhatalmi eszközökkel kell ellensúlyozni. A hatalommegosztás rendezőelve „egy olyan államszervezeti struktúra létrehozásának követelménye, amely az államhatalom gyakorlásának megosztási rendszerével egyfelől megakadályozza az államhatalom koncentrációját, másfelől ezzel biztosítja az egyén és a társadalom szabadságát az államban".[6] Az államhatalom korlátozásához pedig a hatalom gyakorlásának ellenőrzése is hozzátartozik. A hatalommegosztás pedig nem a főhatalom kétségbe vonásának valaminő „egyensúlyozó" doktrínája, ahogy ezt sokan (félre)értik, hanem a túlzott hatalomkoncentráció ellenszere, amelyben a „le pouvoir arrêt le pouvoir" (Montesquieu), azaz a hatalmat ellenhatalommal kell korlátozni elve érvényesül (Bibó István), mégpedig konkretizálva megoldásunkat: területi, időbeli és funkcionális hatalommegosztásként. Területi a központi és a helyi hatalmak (önkormányzatok) közötti hatalommegosztás; időbeli a különböző hatalmi ágak és semleges ellenőrző szervek leosztásának ciklikussága, illetve eltérő kinevezési időpontjai és tartama; funkcionális hatalommegosztás pedig a hatalmi ágak (törvényhozói – bírói – végrehajtói – alkotmányvédelmi – önkormányzati) közötti jogilag rögzített munkamegosztáson túl a korlátozó ellenhatalmak, egyensúlyok közötti azon viszony, *amely kizárja, hogy ugyanazon politikai minőség* választottjai és delegáltjai vehessék birtokba *az összes hatalmi ágat* és *semleges ellenőrző szervet*. Ezen követelmények teljesülése esetén lehet a népszuverenitásból levezetett közhatalom alkotmányosan korlátozott. Ezt értjük azon, hogy elvesztette korábbi, abszolút jellegét.[7]

[6] Korinek, Karl: A hatalommegosztási tan aktualitásáról, in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Szent István Társulat, Budapest, 2003, 677. o.

[7] A mai Magyarországon a hatalommegosztás értékelésében két interpretációs típus létezik: az egyik szerint *eltolódás következett be* a hatalom megosztásában 2010 után és az Alaptörvénnyel – a parlamenti szuverenitás és a végrehajtó hatalom (kormányozhatóság) irányába –, de a doktrína érvényes maradt. A folyamat protagonistái ezt szeretik hallani, illetve ezzel igazolják a törvényhozás további folyományait. A másik értelmezés szerint *a hatalommegosztás megszűnt* (például Sólyom László, Szoboszlai György). Saját, előzőhöz közel eső harmadik álláspontom szerint *intézményes rendjében és hatásköreinek változása ellenére formálisan beszélhetünk hatalommegosztásról, mert intézményeit nem felszámolták, azonban „birtokba vették"*, azaz *megszállták alkotmányvédelmi és önkormányzati ellenhatalmi ágait és semleges ellenőrző szerveit*. Önkorlátozás hiányában nem lehet szubsztantív értelemben hatalommegosztás. Ez a helyzet állt elő hazánkban. Lásd Szigeti Péter: Az Alaptörvény karaktere – államelméleti és alkotmányjogi aspektusból, in: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas–Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013, 519–536. o. (Ugyanez angolul: The Character of the Fundamental Law – From the Perspective of Constitutional Theory and Law, in: Smuk Péter [szerk.]: *Transformation of the Hunga-*

Mi van túl a nemzetállami szuverenitás jogi tartományán? Röviden és jelképesen azt mondhatnánk: a jog egyneműsítő, semlegesítő közegén túli komplex világ. Az sem nagyon segítene, ha a korai generalizáló terminológia-használat helyett gazdasági vagy politikai szuverenitás-fogalmakat képeznénk, mert a modern tőkés társadalmak és gazdaságok belső-külső komplexitásának és interdependenciájának mai fokán ez sem járható út. A jogon túlterjesztve sejtelmes, leegyszerűsítő és emotív fogalommá vált a szuverenitás. Sőt, egyenesen elzárja a látóhatárt a világrendszerben zajló új folyamatok tudatosítása elől (ezzel kapcsolatos összefüggéseket és empirikus mutatókat egyaránt hozni fogunk). Ennek gondolati birtokbavételéhez az általában vett szuverenitás elemzés vektorát multidiszciplináris aspektusokkal kell felváltani, néhol megújítani: a történeti dinamika mellett, a világgazdaságban lejátszódó hierarchizáló folyamatok és az új, regionális politikai integrációs formák elemzésével: EU, NAFTA, délkelet-ázsiai térség. (Ezek aligha gyömöszölhetőek be a jogtudományi elemzés homogén közegébe, ahol példának okáért az Egyesült Államok és Etiópia egyenlőnek és egyaránt szuverénnek tételezett.) A világrendszer-kutatás éppen ezt vállalja fel: a globalizációs folyamatban homogenizálódó világgazdaság és a fejlettségi fokok és nemzeti-kulturális mintázatai szerint megszüntethetetlenül heterogén világtársadalom ellentmondásos egysége válik az elemzés tárgyává.

A nemzetállami keretekben a politikai cselekvés alanyai a társadalmi osztályok, tárgya pedig az állam (Peter Taylor), amit politológiai szempontból ki kell egészítenünk az államhatalommal – annak megszerzésével, megtartásával vagy makrotársadalmi hatású döntéseinek befolyásolásával. Az uralkodó osztály eszméi, értékrendje, eljárásai a társadalom uralkodó eszméi, s intézményei ezen uralkodó eszmék intézményesülései. A demokrácia is az uralomgyakorlás egyik módozata, azzal az előnyös tulajdonságával, hogy a vezetettek maguk választhatják ki vezetőiket, tapasztalataik alapján. A vezetőkiválasztás ezen elve azonban nem helyettesítheti és feledtetheti a demokrácia egy másik fogalmi összetevőjét*: az anyagi és szellemi (oktatási, kulturális, műveltségi) javakhoz való hozzáférést, a társadalmi egyenlőség-egyenlőtlenségek kérdését*. Az egyéni képességek és teljesítmények közötti különbségek elismerése – ami csak az aszketikus idealisták által tagadott pozíció – nem azonos az osztályszintű egyenlőtlenségek reprodukciójával, ami korunkban már nemcsak nemzetállamokon belüli struktúrák következménye, hanem a nagymértékben egyenlőtlen és hierachikus szerkezetű[8] világrendszeré, a centrum – félperiféria – periféria függési formáké.

---

rian Legal System, 2010–2013. Wolters Kluwer – Complex Kiadó, Budapest, 2013, 223–236. o.)

[8] Egy friss adalék az egyenlőtlenségek dimenziójáról és a gazdagság hierarchiájáról: a *Forbes* magazin 2012. márciusi száma annak örvendezett, hogy „a dollármilliárdosok osztálya soha nem látott méretűvé növekedett: 1226-an tar-

Amíg a liberális gondolkodásban a kitüntetett szubjektum az *egyén* („La liberté individuelle avant de tout"), a konzervatívban pedig a jelenbe integrálódott hagyományokat képviselő *nemzet,* addig a nem romantikus és nem polgári szocialisták számára az osztály. Nem a XIX. századi proletariátus, hanem a XXI. századi *munkatársadalom* („Arbeitsgesellschaft"), minden szellemi és nem szellemi munkát végző, vállalkozói tőkés által alkalmazott bérmunkás. Az eleven emberi munka hordozói, amelyből holt munka, tőke lesz. Az áruvilág egyetlen olyan tagja, amely képes arra, hogy saját maga munkavégző képességének használata során, annak újratermelésén túl értéktöbbletet állítson elő. Az osztályuralom többé-kevésbé demokratikus megszerveződése esetén persze kevésbé szükséges az alárendelt osztályok féken tartásához állami erőszakhoz folyamodni, mint e nélkül (a monopolisztikus hatalomgyakorlás esetében). Mindez a világgazdaság centrumában – ahol magas szintű és rendszeres pótlólagos erőforrások állnak rendelkezésre –, az *egyenlő és a nem egyenlő csere* mechanizmusain,[9] valamint a *geopolitikai függési* formákon keresztül, viszonylag könnyen megy. Eltérően a közepesen fejlett, félperiferikus országoktól, amelyek a világgazdaságban megszerezhető profitokból csak annyiban részesedhetnek, amennyi a rendszerben maradásukhoz szükséges. (Más okok mellett ezért kevéssé sikeres az ex-szocialista országokban a polgári demokrácia meghonosítása.) „A világrendszer-elemzésben a hegemóniát egy magasabb cselekvési szinten értelmezzük: az államok a cselekvés alanyai, a világrendszer pedig a cselekvés tárgya."[10] Amihez azt kell hozzáfűznünk, hogy az alanyok ezen leírása csak a tisztán államközi rendszerben volt érvényes, amit éppen a globális kapitalizmus változtat meg: új szereplők jelennek meg a világrendszerben, részben a nemzetállamok *mellett* (transznacionális vállalatbirodalmak és kontinenseket összekötő kereskedelmi hálózatok; a valuták, az értékpapírok átértékelését végző elektronizált tőzsdék), részben azok *felett:* a globális kapitalizmus szuperstruktúrája, amely a világrendszerben meghatározó politikákat tud érvényesíttetni.

---

toztak ide, köztük 425 amerikai, 95 kínai és 96 orosz, vagyonuk összesen 4,6 billió dollár volt, ami felülmúlta Németország GDP-jét." Therborn, Göran: Osztály a XXI. században?, in: *Eszmélet,* 2013/97. szám, 24. o.

[9] a) *Egyenérték* cserénél: *azonos termék* előállítása a félperifériákon és a perifériákon ugyanazon eleven munka ráfordítás mellett lényegesen olcsóbb, mint a világgazdaság centrumaiban. Mivel így a kizsákmányolás rátája (m / v) magas, ezen keresztül nő a profit rátája (m / c + v) is. Ezért (is) élnek a termeléskihelyezés gyakorlatával a TNC-k. b) Az *egyenlőtlen csere* egyik bizonyítéka: *a terms of trade* – különös módon – mindig a centrum országok javára alakul kedvezően. Empirikusan bizonyítja mások mellett Stiglitz, Joseph E.: *A globalizáció és visszásságai.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2003, 26–27. o.

[10] Taylor, Peter: Mitől modern a világrendszer? Hétköznapi modernitás és globális hegemónia, in: *Eszmélet,* 1997/33. szám, 18. o.

Charles Kindleberger klasszikus munkája[11] volt az, ami elsőként kapcsolta össze a nemzetállami rendszer válságát egyfelől a nemzetgazdaság megszűnőfélben lévő folyamataival, másfelől pedig a TNC-k erejével. A világgazdaságot behálózó transznacionális korporációk – számukat 60 000–63 000 közöttire tehetjük – „egy országnak sem tartoznak nagyobb lojalitással, mint a másiknak, miként egy országban sem érzik magukat teljesen otthon" – jellemzi Arrighi.[12] Egy újabb keletű, jellemző adat a magán nagyvállalatok *(corporate powers)* gazdasági hatalmáról: „2011 nyarán az Apple már több likvid tőkével rendelkezett, mint az Egyesült Államoknak a kormányzata."[13] A mamutcégek gazdasági hatalma vetekszik sok-sok nemzetgazdaság erejével.[14] Gazdasági döntéseiket – nem meglepő módon – kizárólag a profitabilitás jellemzi, s ennek és a liberalizált világpiaci viszonyoknak a következtében terjedhetett el a „délocalisation" gyakorlata.

Kevéssé elismert, alulértékelt tény, hogy a polgári nemzetállamok ez ideig legfejlettebb történelmi formájának (amelyet valóban magas fokú társadalomintegráció jellemzett), a jóléti államok válságának éppen az az egyik kitüntetett oka, hogy sok-sok cég, köztük a TNC-k elhagyták egykori anyaországukat. Ezzel csökkentették az anyaországban befizetett adók volumenét, miközben a munkahely-megszüntetéssel növelték azt a problémahalmazt, amelyet éppen az államnak kellene kezelnie. E folyamatok politikai konzekvenciái sokrétűek, egészen odáig, hogy Wallerstein joggal jellemezhette ezeket a hosszú távon ható folyamatokat „a nemzetállamok delegitimálódásaként".[15] Ilyen körülmények között is lehet nemzetgazdasági minisztériumokat működtetni, erőfeszítéseket tenni a nemzetgazdaság dezintegrálódási folyamatainak fékezésére, az azonban bizonyos, hogy a folyamatot megállítani nem lehet. Ugyanis a kapitalista rendszer egyik Marx által megállapított, Rudolf Hilferding és azóta sokak (például a már említett Went) által igazolt mozgási és

[11] Kindlerberger, Charles: *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*. Yale University Press, New Haven, 1969.

[12] Arrighi, Giovanni: Kelet-Ázsia felemelkedése és az államközi rendszer elsorvadása, in: *Eszmélet,* 1996/30. szám, 175. o.

[13] Therborn: *i. m.* (2013) 22. o.

[14] Robert Went (*Globalizáció. Neoliberális feladatok, radikális válaszok.* Perfekt Kiadó, Budapest, 2002, 42– 46. o.) jellemző kimutatást közölt a *világ 99 legnagyobb gazdasági egységéről,* GNP/forgalom 1998-as mutatója alapján. Igaz, az első 23 helyen még nemzeti össztermékek állnak. 1. USA = 7 922 651 millió $; 2. Japán = 4 089 910; 3. Németország 2 1222 673 (…); 22. Törökország = 200 505; 23. Dánia 176 374 millió $; azonban *48 magáncég fért rá* a listára, a legnagyobb a *General Motors* 161 315 millió $-jával, közel hozzá Norvégia (27.) és Lengyelország (28.), míg hazánk a 90. helyen áll 45 623 millió $-os forgalmával, és 41 cég előzte meg.

[15] Wallerstein, Immanuel: Globalizáció vagy az átmenet korszaka? A világrendszer alakulásának hosszú távú szemlélete, in: *Eszmélet,* 1999/43. szám, 32–33. o.

fejlődési törvényszerűsége – a tőke koncentrációs és centralizációs folyamata – megállíthatatlan. A termelőerők fejlődése túllépett a TNC-k számára különösen szűkös nemzetgazdasági határokon. *A globalizált kapitalizmus a tőke új mozgásformája.* Ez hozta létre a nemzetállamok melletti új szereplőket, az új szabályozó hatalmakat, és erősítette fel a regionális integrációkat. Innen érthető az is, hogy számos ágazatban, területen monopolizált viszonyok (oligopóliumok, duopóliumok) alakulnak ki, korlátozva-felszámolva a versenygazdaságot, mintegy láthatóvá téve a láthatatlan kezeket, miközben más ágazatokban-területeken a nemzetgazdasági szinten megszűnt verseny világgazdasági szinten visszaáll.

Ami a politikai folyamatok természetének megváltozását illeti, Joseph Stiglitz tömör tézisével érzékeltethetjük az új állapotokat: *a politika globális irányítása globális világkormány nélkül történik.* Ezt a helyes tézist saját kutatásainkkal igazolnánk, éspedig a szuperstruktúra szabályozó hatalmának bemutatásával, melyet Lányi Kamilla, majd az őt továbbfejlesztő Szalai Erzsébet fogalomalkotásához kapcsolódva társadalomelméleti kategóriaként bontunk ki.

A szuperstruktúra *per definitionem* olyan felépítmény, ahol az önmagukat dereguláló államok nemzetközi egyezményei regulálják a világgazdasági viszonyokat. A kifejezés azonban nemcsak egyszerűen magyarázatot, hanem egyenesen fogalmi elemzést is kíván. Negatív oldaláról indulva: mit nem jelent – legalábbis számunkra mit nem jelent – a szuperstruktúra? Először is: szó sincs valamiféle New York–Tel Aviv-összeesküvésről, valamiféle, a pénztőke mozgását abszolutizáló, olyan jobboldali antikapitalizmusról, amely aztán előszeretettel keres bűnbakokat – a tőkés világgazdaság társadalmi viszonyainak elemzése helyett – a zsidóságban, faji kérdéssé alakítva azt a szociális kérdést, amely a mai világtársadalmat jellemzi. Vagy pedig bankár-összeesküvést lát ott, ahol a pénztőke csupán a tőkeviszony egyik funkcionális formája, s ahol – szerinte – a kamat eltörlése kihúzná a dolgok méregfogát. Szemben a jobboldali antikapitalizmusok szubjektivizáló felfogásával, maradjunk inkább azon a ma is érvényes marxi állásponton, hogy a személyek a társadalomtudományi elemzés számára csak annyiban érdekesek, amennyiben személytelen társadalmi viszonyok megszemélyesítői. A társadalomtudomány nem az egyes egyénekkel foglalkozik, hanem azokkal a társadalmi folyamatokkal, amelyeket az egyes emberek – nagyon különböző módokon és mértékben, tipikusan vagy egyáltalán nem tipikusan, hanem egyedileg – hordoznak. Ezzel szemben az antiszemitizmus és a pénztőke összekapcsolása – gyakorta a jó, nemzeti, termelő tőkéssel szembeállítva – a politikai állatvilág azon meséi közé tartozik, amelyek nemcsak a kritikai társadalomelmélet nívója elé, hanem egyenesen az államiság előtti állapotba, a törzsi-nemzetségi szervezettség körülményei közé viszik vissza a politikáról való gondolkodást azzal, ahogy vérségi-etnikai köteléket keresnek ott, ahol egyfelől az államiság területi-politikai szerveződési elve váltotta fel az etnikumét, másfelől a

tőkés piacgazdaság dologszerű, objektív racionalitása a személyi függelmi, premodern alárendeltségi viszonyokét.

Pozitív meghatározottságai felől: a szuperstruktúra *intézményi* és *ideológiai elemek együttese,* s ennyiben a gazdasági alapépítmény felépítménye, de a világtársadalom olyan sajátos állapotában, ahol ez a felépítményi szerkezet *nélkülözi a legitim közhatalmat,* a nemzetállami cselekvések mögött álló impériumot. Intézményesülés, mert leírható *szervezetek* (Valutaalap, Világbank, G–8-ak, Világkereskedelmi Szervezet, az OECD-koordinációban részt vevő országok), *normák, szerepek,* továbbá *szocializációs mechanizmusok* és *informális befolyásolások* együtteseként, és *ideológia* – mert a szuperstruktúra politikai szereplőinek koordinációját teszi tudatossá és cselekvőképessé – a mainstream neoliberális gondolkodásmódja által. Ez a washingtoni konszenzusban (1989) nyerte el legvilágosabb kifejezési formáját. Világpolitikát meghatározó jelentőségű tehát a nemzetállami felépítmények feletti képződmény, s ezért szuperstruktúra,[16] anélkül hogy valamiféle világkormánynak vagy a törvényes erőszakot monopolizáló szervezetnek kellene és lehetne elképzelnünk. Ezenfelül reflexiós természetű fogalomalkotásról van szó, mert a jelenlegi világgazdaság infrastruktúrája egyfelől saját szuperstruktúrával rendelkezik, amely megkülönbözteti minden más korábbi tőkés formáció felépítményétől, másfelől ez *a szuperstruktúra saját alapzatának a következménye: ki is fejezi, jogviszonyaival oltalmazza és relatív autonómiája révén alakítja és formálja is a világgazdaság és ennek következtében a világtársadalom érdekviszonyait*. Ily módon az önmagukat dereguláló centrum nemzetállamok nemzetközi intézményeken és megállapodásokon keresztül szabályozzák – saját, jól felfogott érdekeik szerint – a szabad versenyesnek mondott, önszabályozó világpiacot. Állam- és jogelméletileg általánosítva: a *szuperstruktúra és* a „legfelső" helyzetéből kiesett szuverén *nemzetállam között* (legtöbbször) *a kölcsönös függésen* túl valamilyen *funkcionális munkamegosztás komplementer és alárendeltségi viszonya áll fenn.17* Sok döntés az egyes nemzetállamok fölött születik meg, a végrehajtás és annak módja azonban a nemzetállam hatóságainál marad.

Perspektívát adva: messze kerültünk a kezdetektől, attól a szabad versenyes korszakbeli állapottól, amelynek reprezentatív művét *A nemzetek gazdagsága* (Adam Smith, 1776) jelentette, és attól az aranykorszaktól is, amelynek nemzetállamát kitűnő állambölcselőnk, Jászi Oszkár (1875–1957) még akként jellemezhette, hogy annak integráns része a nemzet-

[16] A szupranacionális szervezetek kompetencia-szintje egyértelmű: a nemzetközi pénzügyeket a Valutaalap, a nemzetközi hiteleket a Világbank, a világkereskedelem viszonyait pedig a WTO döntő mértékben szabályozza.

[17] Szigeti Péter: Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny" – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005, 129–131. o.

gazdaság.[18] Ilyen viszonyok között már sem a nemzetgazdaságok, sem a nemzetállamok mint entitások nem kapcsolhatók össze megalapozottan az általában vett szuverenitással. Mutatis mutandis a politikai folyamatokban is végbement egy ilyen demokráciadeficitet is okozó változás és erózió.

Ma a nemzetállami szuverenitás érvényessége a közjog dimenziójára korlátozódik.

[18] Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1912.

Globalizáció: államelhalás vagy államépítés?

Pongrácz Alex

„Ha az állam erős, akkor összezúz bennünket,
ha viszont gyenge, akkor elpusztulunk."
Paul Valéry[1]

Paul Valéry megállapítása egy lakonikus mondatba sűrítetten fejezte ki az évszázados polémiák tárgyát képező, kardinális jelentőséggel bíró kérdést: milyen mértékben szabad teret engedni az állami cselekvésnek, mekkora lehet az állami beavatkozás mértéke, egyáltalán szükség van-e arra, hogy az állam regulációs tevékenysége a minimális feladatok ellátásán túli dimenziót nyerjen. Az állam szerepvállalásának problémája az új évezred hajnalán is könnyen belátható aktualitással bír. Napjainkban szinte feltérképezhetetlen számú szerző beszél a hagyományos (nemzet) állami szuverenitás erodálódásáról, elhalványulásáról vagy egyenesen annak eltűnéséről. A globalizáció, illetve a szuverenitás feltételezett eliminálódása kapcsán már könyvtárakat megtöltő tudományos irodalom áll rendelkezésünkre, így a globalizáció örvényében „zátonyok között hánykolódó" nemzetállam lényegi funkcióváltozásaival összefüggésben is tengernyi monográfia, publikáció és értekezés áll az érdeklődő publikum rendelkezésére.[2] Ennek ellenére a disputa végére a mai napig nem került pont: a különböző államelméleti, politikai gazdaságtani és egyéb írások ugyanis a rendelkezésükre álló premisszákból gyakorta egymással szöges ellentétben álló konklúziókat vonnak le. Tanulmányomban magam is a fenti probléma feltérképezéséhez kívánok hozzájárulni: a nemzetállamok változó világban betöltött szerepét és lehetőségeit kívánom a rendelkezésre álló keretek között vizsgálni.

[1] Si l'État est fort, il nous oppresse, si l'État est faible, nous périssons. Idézi: Tanzi, Vito: *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State.* Cambridge University Press, Cambridge, 2011. IX. o.

[2] Malcolm Waters már 1995-ben tízezres nagyságrendűre taksálta a vonatkozó publikációk számát, és a globális folyamatok elmélyülésével ez a szám csak hatványozódik. Jellemző momentum, hogy míg a Kongresszusi Könyvtár katalógusa 1994-ben 34 „találatot" jelzett a globalizáció kifejezésére, 2000 februárjára ez a mutató már 284-re emelkedett. Forrás: Bayer József: A globalizáció politikai és kulturális hatásai, in: Bayer József (szerk.): *Politika és társadalom. Tanulmányok.* MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2002, 12. o.; Waters, Malcolm: *Globalization.* Routledge, New York, 2001, 2. o.

A KLASSZIKUS NEMZETÁLLAMI SZUVERENITÁS ÉRÁJA

A szuverenitás elméletének első rendszerező teoretikusa, Bodin a szuverenitás jegyeit, azaz a főhatalom attribútumait vizsgálva a XVI. század utolsó negyedében minden nehézség nélkül képes volt egy taxatív felsorolással szolgálni.[3] Grotius *A háború és béke jogáról* írott munkájában (1625) még magabiztosan állíthatta a szuverenitásról értekezvén, hogy a legfőbb hatalom lényegét tekintve azt jelenti, hogy annak „cselekedetei nincsenek más jogának úgy alárendelve, hogy más emberi akarat döntése azokat hatálytalaníthassa".[4] Ugyanezzel a határozottsággal állíthatta azt is, miszerint a legfőbb hatalom általános alanya az állam, a „tökéletes közösség". Bodin és Hobbes írásaikban az erős nemzeti hatalom szükségessége mellett szálltak síkra, szemben a feudális anarchia, a kiskirályok és oligarchák uralta territóriumok, a vallás- és polgárháborúk kaotikus állapotával. Ezért sürgették a törvényes rend zálogaként funkcionáló erős hatalom megkonstruálását.[5] A vallásháborúkkal tarkított anarchikus időszakok, a születőben lévő kapitalizmus jogbiztonság iránti igénye,[6] illetve az egyeduralkodók abszolutista törekvéseivel kapcsolatos konfliktusok[7] egy új elméleti alapot igényeltek, amely egyértelmű és határozott megoldást kínált az államon belüli hatalmi viszonyok problémájára. A szekularizált gondolkodás közepette azonban már nem lehetett az uralkodói hatalom legitimáló tényezője a vallás és az isteni megalapozottságú legitimáció. Az új doktrína szerint az alattvalóknak (későbbi terminussal: az állam polgárainak) azért kellett követniük az uralkodói pozícióban lévő személy által alkotott jogot, mert ő a szuverén.[8]

Az állam ezen elméleteknek köszönhetően kiszámíthatóan működő mechanizmussá vált, egy „semleges gépezetté", amely „a jogot törvénynyé, az alkotmányt alkotmánytörvénnyé, a törvényt paranccsá, az alatt-

[3] Bodin, Jean: *Az államról.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1987,115–122. o.

[4] Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról.* Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999, 1. kötet, 94. o.

[5] Bayer József: *A politikai gondolkodás története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 104. o.

[6] Weber, Max: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1982, 11–12. o.

[7] A premodern keretek között sokszor omnipotensként ábrázolt uralkodók a *Pater Iustitiae*, „az igazság atyjának" státuszából mintegy axiómaként nyilatkoztatták ki az érvényes jogot, jogteremtésüknek pedig lényegében nem volt korlátja, mivel az Isten által kinyilatkoztatott jogot közvetítették az alávetett polgárok számára. Kulcsár Kálmán: *Jogszociológia.* Vince Kiadó, Budapest, 2005, 22. o.; Takács Péter (szerk.): *Államelmélet.* I. kötet: *A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai.* Szent István Társulat, Budapest, 2009, 63. o.

[8] Jakab András: A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára, in: Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére.* Szent István Társulat, Budapest, 2008, 245–246. o.

valók lélektani kényszermotiválásának kalkulálható eszközévé változtatja".[9] A dinasztikus államot hamarosan felváltotta a polgári állam. Az új rendszer legitimálását szolgáló bodini és hobbesi szuverenitáselméletek így az államszuverenitás kategóriájának kialakulásához vezettek.[10]

Egy rövid birodalomépítési intermezzót (V. Károly uralmát) követően kialakult a modern európai nemzetállamok plurális rendszere, amely az 1648. évi vesztfáliai béke nyomán egyeduralkodóvá tette ezt az új szisztémát. Az állami szuverenitás térnyerésének szimbolikus dátuma ekként 1648 lett. A vesztfáliai békeszerződés két részből állt, egyfelől a német császár és a svéd király között 1648. október 14-én kelt osnabrücki, másfelől pedig a német császár és Franciaország között Münsterben, ugyanezen év október 24-én kötött szerződésből.[11] Az államok egyenlőségén és szuverenitásán alapuló rendszer a kormány, terület és lakosság egységeként felfogott szuverén államiságot helyezte a gondolkodás centrumába. A területi komponens centrumba helyezése a politikai egységek egymástól térben történő elválasztásához vezetett. Ezzel sikerült az állam hatalmát és cselekvési szféráját egy meghatározott területhez kötni, és a nemzeti szuverenitás nevében ezen a területen belül szinte korlátlanná tenni ezen hatalmat.[12]

A *territorialitás* elvéből vezethető le, hogy az állam egzakt határain belül korlátlan erőszak-monopóliumot gyakorol, jogrendszert alkot, és adószuverenitással rendelkezik. Ezen elvet egészíti ki a *szuverenitás* princípiuma, amelynek külső aspektusa szerint az államok egyetlen, maguknál magasabb hatalomnak sincsenek alávetve, belső vonatkozása pedig: szabadok politikai rendszereik megválasztásában, és belügyeikről egyetlen külső hatalomnak sem tartoznak elszámolási kötelezettséggel. A szuverenitás az 1789. évi francia forradalmat követő olvasat szerint az állam azon jogát jelenti, hogy autonóm döntéseket hozzon saját hatalmi szféráján belül, ám ez a jog nem az uralkodóból vagy a törvényhozó instanciából ered, hanem végső soron a népből, amely a politikai rendszerek legitimációs bázisául szolgál.[13] Végül ezen rendszerből eredeztethető a legalitás elve is, amely szerint a szuverén államok egymással egyenjogúak, függetlenül hatalmuktól és nagyságuktól. A nemzetközi jog

[9] Cs. Kiss Lajos: Egy keresztény Epimétheusz, in: Schmitt, Carl: *A politikai fogalma*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 2002, 271. o.

[10] Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog.* Complex Kiadó, Budapest, 2008, 43. o.

[11] Csarada János: *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Franklin Társulat, Budapest, 1910, 80. o.

[12] Segesváry Viktor: *A globalizációs álmok után egy széttöredező világ.* Mikes International, Hága, 2006, 24. o. Nem véletlenül jegyezte meg Jakab András, hogy Bodin, Hobbes vagy Pufendorf interpretációjában a szuverenitás „mindent vagy semmit" alapon működött, azaz azt vagy korlátlanként, vagy nem létezőként tételezték. Vö. Jakab: *i. m.* (2008) 246. o.

[13] Wallerstein, Immanuel: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*. L'Harmattan – Eszmélet Alapítvány, Budapest, 2010, 20. o.

esetleges előírásai, illetve szerződései az önkéntesség elvén alapulnak, a diplomáciai kapcsolatok tiszteletben tartása pedig nem korlátozhatja a *ius ad bellum*ot mint az állami érdekek megőrzésének végső eszközét. A hadviselés joga ekként az állami szuverenitás legitim kifejeződésévé vált.[14]

A gazdaság terrénuma ezen időszakban *de facto* alárendelődött az állam érdekeinek.[15] A merkantilizmus – a kapitalista vállalkozás szempontjainak adaptálása a politika terrénumában – célja az államvezetés hatalmának külső, extern irányba történő megerősítése volt. A merkantilizmus „*a modern államhatalom kialakítását* jelenti, amit közvetlenül a fejedelemi *bevételek* növelésével, közvetve pedig *a népesség adóerejének* fokozásával próbáltak elérni".[16] A merkantilizmus nemzeti változata az effektíve meglévő nemzeti iparágak rendszeres támogatását irányozta elő. Fichte az autarkiát és a bezárkózást a végletekig abszolutizálta. Ráadásul a „zárt kereskedő államának" koncepciója a közjogi méltóságok részéről aktív követőkre is talált: sokan preferálták ugyanis egy olyan állam lehetőségét, amely fokozódó intenzitással kapcsolódik be a gazdasági élet területén, centralizált és tervszerű intézkedésekkel reformálva meg a gazdasági struktúrát, és a piac szabályozó szerepét a központi szabályozáson alapuló rendszerrel helyettesíti.[17]

A NEOLIBERÁLIS OFFENZÍVA ÉS A GLOBALIZÁCIÓ SZIMBIÓZISA, AVAGY ELHALNAK-E A NEMZETÁLLAMOK?

A nemzetállamok – mint a vesztfáliai békeszerződést (1648) követően évszázadokon keresztül domináns entitások – *primus inter pares* jellegű pozíciójával szemben a szuverenitás mezején a XX. század második felének során, illetve a XXI. század hajnalán több irányból is sikeresnek mondható „offenzívát" indítottak. A XX. század derekától egyre többen sürgették az állami szerepvállalás korábbi felfogásának revideálását. Ezen időszakra esett a multilaterális nemzetközi egyezmények számának szignifikáns növekedése, illetve a nemzetközi – adott esetben globális – intézmények konstituálásának megsokszorozódása is. A nemzetközi intézmények és NGO-k mellett regionális gazdasági és

[14] Kiss J. László: Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003, 13–14. o.

[15] Galgano, Francesco: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006, 46. o.

[16] Weber, Max: *Gazdaságtörténet. Válogatott tanulmányok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 276. o.

[17] Bretter György: Fichte eszményi állama, in: Bretter György: *Itt és mást. Válogatott írások.* Kriterion Könyvkiadó, Bukarest, 1979, 439. o.

politikai szerveződések is megjelentek.[18] Ezt a folyamatot egészítette ki és gyorsította fel az 1970-es évtizedtől mind markánsabban jelentkező globalizáció[19] hatására a klasszikus „vesztfáliai" szuverenitás területén bekövetkező drasztikus „tónusváltozás", amely a gazdasági szuverenitás meghaladásának szimbólumaként a piaci folyamatok primátusát, az állam gazdasági-társadalmi beavatkozásának markáns mértékű redukcióját és a nemzetközi gazdasági integráció szükségességét hirdette.[20] Mintegy summázatát adva mindezen tendenciáknak, Jessica Matthews a következőképpen fogalmazott a nemzetállamok „globális erőtérben" képviselt szerepét illetően: „az államok kezében az 1648-as vesztfáliai békétől kezdődően felhalmozott *szilárd hatalmi koncentrációnak vége, legalábbis egy időre.*"[21] Vitathatatlan tény, hogy a „vesztfáliai rendszer", a területileg lehatárolt szuverén nemzetállam princípiumának konstrukciója a globalizáció folyamatában teljes revideálásra szorul,[22] ám ezen „újrafazonírozás" módja és mértéke már korántsem irreleváns.

A *mainstream* tudományos berkekben számos szerző értekezik a hagyományos (nemzet)állami szuverenitás erodálódásáról, elhalványulásáról vagy egyenesen annak eltűnéséről. Ennek köszönhető, hogy – még ha teljesen más kontextusban is – újra citálni kezdték Leninnek a marxi és engelsi államelhalási sémából kibontott gondolatainak konzekvenciáit.[23]

[18] Szabó Gábor: Szétszakadó világunk. A globalizáció emberi jogi kockázatai. Publikon Kiadó, Pécs, 2010, 27. o.

[19] Erre nézve lásd Scheiring Gábor – Boda Zsolt: *Lehet más a fejlődés?,* in: Scheiring Gábor – Boda Zsolt (szerk.): *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődéstanulmányok szöveggyűjtemény.* Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2011, 10. o.; Forgács Imre: *Európa elrablása 2.0. Adalékok a pénzügyi válságok politikai gazdaságtanához.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, 88. o.

[20] Forgács: *i. m.* (2012) 96. o.

[21] Matthews, Jessica: Power Shift, in: *Foreign Affairs,* 76. évf., 1. szám (1997. január–február) 50. o.

[22] Sachs, Wolfgang: *Fejlődés:* Egy eszme tündöklése és bukása, in: Scheiring–Boda: *i. m.* (2011) 69. o.

[23] Engels szerint az állam nem öröktől fogva való. A gazdasági fejlődés azon fokán, ahol a társadalom különböző osztályokra szakadt, az állam léte óhatatlan szükségszerűséggé vált. Amikor azonban elérkezünk a fejlődés azon fokára, amikor is megszűnnek ezek az osztályok, velük együtt az állam is eltűnik. „A társadalom (…) az egész államgépezetet oda helyezi, ahová (…) való lesz: a régiségek múzeumába, a rokka és a bronzbalta mellé." Idézi: *V. I. Lenin művei.* 25. kötet. *1917. június – szeptember.* Szikra Kiadó, Budapest, 1952, 422–423. o. Lenin szerint a kapitalizmusból a kommunizmusba való átmeneti időszak idején az elnyomás még szükséges lesz, de itt már a kizsákmányolókból álló kisebbséget fogja elnyomni a kizsákmányoltakból álló többség, az elnyomás apropóján pedig még szükség lesz a külön elnyomó apparátusra, ez azonban már csak átmeneti állam lesz. A kommunizmus viszonyai között azonban az állam teljesen ataviszticussá válik, mert már nem lesznek osztályok, következésképp permanens harc sem a lakosság egy meghatározott része ellen. A kihágások elhalásával együtt elhal az állam is. Lenin: *i. m.* (1952) 497–498. o.

Kenichi Ohmae példának okáért egyenesen arról beszélt, hogy a nemzetállamok a nosztalgikus képzelgések tárgyaivá[24] és a világgazdaság „rendellenesen működő" szereplőivé váltak.[25] Az anarcho-szindikalista David Friedman felfogásában már egészen odáig jutott, hogy az állam minden funkcióját privatizálni kell, beleértve „természetesen" a hadsereget, a rendőrséget, az igazságszolgáltatást és az oktatást is.[26] Ezen extrém tézisek mellett azonban tényként szögezhető le, hogy napjainkban már korántsem állítható minden kétséget kizáróan, hogy a legfőbb hatalom egyedüli letéteményese az állam volna, ahogyan a megváltozott szuverenitás-jegyek listája is legfeljebb exemplifikatív és állandóan változó jelleggel állapítható meg.

Castells tézise szerint a vesztfáliai paradigma meghaladását követően már nem pusztán a nemzetállam tekinthető az autoritás egyetlen forrásának. Ráadásul a nemzetállamokra hárul az a kellemetlen feladat is, hogy legitimálja az egyes nemzetek feletti „kormányzó mechanizmusok" hatalmát. Korunkra a nemzetállamok riválisaivá nőtték ki magukat többek között a tőke-, a termelési, a kommunikációs, bűnözői hálózatok, a nemzetközi intézmények, a szupranacionális katonai gépezetek, a nem kormányzati szervezetek, a nemzetek feletti vallások, sőt még a különböző társadalmi mozgalmak is.[27] Ez a felsorolás – még ha nem is tekinthető kimerítőnek – párhuzamba állítható Malcolm Bull „listájával", aki arra a kérdésre, hogy mely entitások tekinthetők a nemzetállamok konkurenseinek, a következő válasszal szolgált: civilizációk, kormányközi kapcsolatok, NGO-k, egyházak, nemzetközi szervezetek, akadémiai hálózatok, drogkartellek, al-Kaidák.[28] Gazdasági szempontból szemlélve a problematikát, az alábbi intézmények nevesíthetőek a nemzetállamok „konkurenseiként": a globális pénzügyi intézmények, a transznacionális társaságok (TNC-k), a magánszabályozási rendszerek derékhadát jelentő hitelminősítő ügynökségek,[29] a nemzeti valutával szemben potenciálisan támadást indítani képes befektetők és spekulánsok, az államok szabályozási hatókörén kívül eső offshore központok, szabad kereskedelmi övezetek (a dublini Nemzetközi Pénzügyi Központ, a New York-i IBF, Manhattan szabad kereskedelmi zónája).[30] Akárhány szereplő is tüntet-

[24] Ohmae, Kenichi: *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. Harper Collins Publishers, London, 1995, 12. o.

[25] Ohmae: *i. m.* (1995) 42. o.

[26] Sterpan, Ionuț: David Friedman's Model of Privatized Justice, in: *Public Reason,* Vol. 3. No. 1. (June 2011) 79–97. o.

[27] Castells, Manuel: *Az identitás hatalma. Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra.* II. kötet. Gondolat–Infonia, Budapest, 2006, 417. o.

[28] Bull, Malcolm: *Kell egy kis államszünet?*, in: *Fordulat,* 6. szám, 2008. ősz, 176. o.

[29] Moody's Investor Service, Standard & Poor's, Fitch stb.

[30] Gál Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 171–173. o.

hető fel ezen a képzeletbeli tablón, a nemzetállamok jellemzője, hogy a globális kapitalizmus keretei közepette gyakran találkoznak szembe a „globális arénában" más szereplőkkel – ez a szituáció pedig sokszor kényszeríti az államokat kényszerű kapitulációra. Ezen szereplők ugyanis sokszor bizonyulnak sikeresnek abban, hogy az állami reputációt megtépázzák.

A XXI. század forgatagában a világ, benne a nemzetállamokkal, egyre inkább a kölcsönhatások, illetve az interdependencia alanyává és tárgyává válik, az izoláció, a „szuverenitás kis barlangjainak" létezése pedig megszűnt a nemzetközi kapcsolatok vezérlőelve lenni.[31] A szuverenitás „kapitulálása" a leginkább a gazdaság terrénumában figyelhető meg. A nemzetállamok gazdaságpolitikai mozgástere radikálisan lecsökkent,[32] nem függetlenül a gazdaságpolitikai arénában az 1970-es évek derekától bekövetkezett változásoktól.

Az évtizedeken keresztül sikeresnek mondható „jóléti állam-projekttel" szemben az 1970-es évek közepétől kibontakozó, majd teljes dominanciára szert tevő monetarista (neokonzervatív/neoliberális) ortodoxia térnyerése kapcsán Galbraith világosan leszögezte, hogy a monetarista offenzíva az USA-ban, illetve számos nyugat-európai országban a második világháború után fennálló, viszonylag széles körű társadalmi konszenzuson és állampolgári legitimáción nyugvó gazdaságpolitika ellen irányult.[33] Ezen erők Friedrich August Hayek és Milton Friedman nézeteinek akceptálását valósították meg, a „piac megtisztulásának" tételére építvén egész hitvallásukat: eszerint a rugalmas árak jóvoltából a gazdaság képessé válik önmaga stabilizálására,[34] az állam pedig szinte csak ott funkcionálhat, ahol a piaci integráció nem lehetséges. Friedman egyértelműen fogalmazott, amikor rögzítette, hogy „a kormány hatáskörét korlátozni kell. Fő feladata szabadságunk mind a kapuinkon kívüli ellenségeinkkel, mind pedig polgártársainkkal szembeni védelmezése kell legyen: hogy őrizze a törvényességet és a rendet, hogy kikényszerítse a magánszerződések teljesítését, és hogy erősítse a versenypiacokat."[35]

[31] Galló Béla: A globalizáció „világrendje". Nemzetközi politikai viszonyok az ezredfordulón, in: Csáki György – Farkas Péter (szerk.): *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2008, 62. o.

[32] Bayer József: Globalizáció és politika, in: Bayer József – Lévai Imre (szerk.): *Globalizációs trendek. Tanulmányok*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2003, 90. o.

[33] Forgács: *i. m.* (2012) 88. o.

[34] Bishop, John D.: Adam Smith's Invisible Hand Argument, in: *Journal of Business Ethics,* Vol. 14., No. 3. (mar. 1995) 165–180. o.; Palley, Thomas I.: Milton Friedman: The Great Laissez-faire Partisan, in: *Economic & Political Weekly*, Vol. 41., No. 49. (Dec. 2006) 5041–5043. o.

[35] Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom.* University of Chicago Press, Chicago, 1962, 2–3. o.

Eme megállapításokat fokozta aztán a végletekig az ún. *új jobboldal*, amely már egyértelműen piacbarát és az állam gazdasági aktivitását minimálisra szorító politikát sürgetett. Margaret Thatcher (1979) és Ronald Reagan (1980) paradigmaváltása nyomán ezek a kívánalmak az 1980-as évek hajnalától kormányzati patronálásban is részesültek. Ezen folyamatok ideológiai bázisául (Hayek és Friedman mellett) az ún. *washingtoni konszenzus*[36] programpontjai, a költségvetési stabilizáció, a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció kívánalmai szolgáltak. A globális szabályozó hatalmak, főként az IMF és a Világbank által elvárt vagy kikényszerített „strukturális kiigazítás" programja, illetve politikája folytán szinte az egész glóbusz a neoliberális „kísérlet" laboratóriumává vált – a bipoláris világrend összeomlását követően immáron a posztszocialista térségben is. Ignacio Ramonet behatóan foglalkozott a globalizáció szuperstruktúrájának „planetáris hatalmával" (WTO, IMF, Világbank, OECD, G–8-ak, nemzetközi hitelminősítő szervezetek és a washingtoni konszenzus „legitimáló" ideológiája, transznacionális vállalatbirodalmak, médiabirodalmak, a nemzetközi pénz- és tőkepiac egybekapcsolódó láncolata). Ezzel kapcsolatban állapította meg, hogy „a demokratikus vitától függetlenedett és az általános választójognak alá nem vetett politikai hatalmak vezetik a Földet, és szuverénként döntenek lakóik sorsáról, s anélkül, hogy bárminő ellenhatalom korrigálná, módosítják vagy hozzák meg döntéseiket. Azért, mert a hagyományos ellenhatalmak – parlamentek, pártok, médiumok – vagy túlságosan is helyi érdekűek, vagy pedig túlzottan is cinkosak."[37]

Don Kalb meglátása szerint a globalizáció jelenleg érvényesülő formáit a „világméreteket öltő piacosítás politikai vállalkozásának" tekinthetjük, amelynek fő támogatói a nemzetek feletti ágensek profitot realizáló szegmensei, illetve a függő országokban velük kooperáló (komprádor) szövetségeseik.[38] Ez a politika „mindenütt a liberalizálás, dereguláció és privatizáció politikáját, a piaci spontaneitás szerepét helyezte előtérbe az állami szabályozás ellenében, és nagymértékben hozzájárult a nemzet-

[36] Williamson, John: What Washington Means by Policy Reform, in: John Washington Williamson (szerk.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Institute for International Economics, Washington, 1990, 7–20. o. A washingtoni konszenzus az alábbiakat tartalmazza: fiskális fegyelem, szűkebb költségvetés, az adókedvezmények csökkentése, a pénzügyi liberalizáció, az exportösztönző valutaárfolyamok, a külkereskedelem útjában álló akadályok lebontása, a külföldi működő tőke belépésének megkönnyítése, az állami vállalatok privatizációja, a totális gazdasági dereguláció, illetve a magántulajdon biztonsága.

[37] Idézi: Szigeti Péter: Kategóriák. Civil társadalom (Société civil) – szociális piacgazdaság – jóléti állam – szociáldemokrácia – globalizáció – szuperstruktúra, in: Szigeti Péter: *Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány. Alkotmányjog. Világrendszerelmélet.* Széchenyi István Egyetem, Győr, 2011, 255. o.

[38] Kalb, Don: A folyamatoktól az erőszakig. Politika és tudás a globalizációról és a birodalomról folyó vitákban, in: Scheiring–Boda: *i. m.* (2011) 19. o.

gazdaságok világgazdasági nyitottságának fokozódásához, az interdependenciák kiszélesedéséhez és elmélyüléséhez."[39] A neoliberális konszenzus tehát összefoglalóan azt jelenti, hogy általános jelleggel utasítják el a keynesiánus intézkedéseket, emellett pedig realizálni igyekeznek az „állam kiüresítését mind több és több állami funkció privatizációja útján".[40] A korábbi gazdaságirányítási rendszereket (és a keynesiánus gazdaságpolitika megoldásait) tudatosan meggyengítik, és nem zárható ki, hogy végül teljesen a nemzetközi szervezetekhez delegálják az egyes gazdaságpolitikai funkciókat.[41]

ORDOLIBERALIZMUS VAGY A HELYI KÖZÖSSÉGEKRE ÉPÍTŐ HUMÁN FEJLŐDÉS?

A fenti *mainstream* érvelés mellett hozzá kell azonban tenni, hogy az állami szerepvállalást a neoliberális dogma érvényesülési keretei között sem tételezi mindenki egységesen. A rendkívül népszerű „állam visszaszorulása/visszaszorítása" értelmezési kánon mellett megjelent egy olyan érvelés is, amely az állami feladat- és hatáskörök újraszabásáról beszél. Itt már korántsem arról van szó, hogy a „király meztelen", és kiszolgáltatott a globális kapitalizmus dzsungeltörvényeinek. Wacquant meggyőzően érvel amellett, hogy a piac dominanciáját biztosító intézményi szerkezetet végső soron mégiscsak az állam határozza meg. Meglátása szerint a neoliberalizmus nem gazdasági, hanem politikai projekt, amely az állam lebontása (ha úgy tetszik, „elhalása") helyett annak újjászervezését jelenti. A neoliberalizmus felfogása elutasítja ugyan a kollektív profilú gazdaságpolitikai megoldásokat (keynesiánus és szocialista praxis), ám az éjjeliőr vagy bakterállam melletti érveket is. „A neoliberalizmus szeretné megreformálni és átalakítani az államot annak érdekében, hogy az tevékenyen támogassa és mozdítsa elő a piacok folyamatban levő kiépítésének politikai projektjét."[42] Ahogy az ordoliberalizmus, a második világháború utáni, az NSZK-ban uralkodóvá vált neoliberális vonulat képviselői fogalmaznának: a cél egy árszabályozó mechanizmuson alapuló, versenyelvű rendszer létrehozása (Walter Eucken), illetve az ennek működését biztosító, a versenyalapú gazdasággal konform speciális

[39] Szentes Tamás (szerk.): *Fejlődés. Versenyképesség. Globalizáció.* I. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, 70. o.

[40] Crouch, Colin: The terms of the neoliberal consensus, in: *The Political Quarterly*, Vol. 86., No. 4. (1997) 357, 359. o.

[41] Farkas Péter: Röviden a globalizáció fogalmáról, in: Csáki György – Farkas Péter (szerk.): *A globalizáció és hatásai. Európai válaszok.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2008, 16. o.

[42] Wacquant, Loïc: Három lépés a létező neoliberalizmus történeti antropológiája felé, in: *Fordulat*, 2012/2. (18.) szám, 20. o.

intézményi keret kialakítása.[43] Az igazságos társadalmi rend záloga a *freiburgi iskola* hívei[44] szerint a jogállam létrehozása: ezen a fundamentumon, az alkotmányos jogállami elvek közé szorított intézményeken és politikai aktivitáson nyugszik ugyanis a kapitalizmus léte és működése.

Röpke sokban legitimálható, „harmadik utas" nézőpontja a *laissez faire* típusú spenceri szabadpiaci konstrukció, illetve az állampolgárt a „bölcsőtől a sírig" kísérő szociális jóléti állam közötti „arany középutat" képviselte. Felfogásában az emberi tényező is kiemelt prioritást élvez. Számára a piacgazdaság a társadalom életének csak egy szűk szegmense, amelyet egy jóval kiterjedtebb szociális-társadalmi szféra vesz körül. Ezen vertikumban „az emberek egyáltalán nem versenyeznek egymással, nem termelők, fogyasztók, gazdasági társaságok, részvényesek, megtakarítók, hanem egyszerű emberek, (…) családtagok, szomszédok, vallási felekezetek tagjai, munkahelyi kollégák, közélet iránt érdeklődő állampolgárok, hús-vér emberek, a maguk gondolataival és örök emberi érzéseivel; igazságosságra, békére, a jól végzett munka örömére, a természet szépségeire és nyugalmára vágynak".[45] Röpke „neoliberalizmusa" a szabad emberek gazdasági megszervezését célzó projekt; az az individuum tekinthető szabadnak, aki egy természet adta családi, vállalkozói vagy helyi közösség tagja, aki számíthat az interperszonális kapcsolataiban szerepet játszó család, barátok és kollégák sokatmondó szolidaritására,[46] és mentes mind a paternalista állami gyámkodástól, mind a humánumot a gazdasági erők orosz rulett játékának kiszolgáltató „láthatatlan kéz" nagyon is látható csapásaitól. Ha továbbfejlesztjük Röpke gondolatait, már csak egy lépésre járunk attól, hogy valóságosan is elrugaszkodjunk a neoliberális ortodoxia gondolatvilágától: a fenntartható humán fejlődés egy olyan társadalmat kíván konstruálni, amelyben a közjavak előállítását, illetve menedzselését a helyi közösségek spontán önszerveződő módon, állami vagy piaci beavatkozás nélkül képesek hatékonyan megoldani.[47] Az önszerveződő társadalom *conditio sine qua non*-ja ugyanis a prosperáló helyi gazdaság, illetve az állampolgárok aktív részvételén alapuló közélet.

[43] Dardot, Pierre – Laval, Christian: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Egykettő Kiadó, Budapest, 2013, 190. o.

[44] Walter Eucken és Franz Böhm tekinthetők a legfőbb képviselőknek.

[45] Röpke, Wilhelm: *Civitas Humana. A Humane Order of Society.* William Hodge, London, 1948, 32. o.

[46] Röpke, Wilhelm: *The Social Crisis of Our Time*. Hedge, London, 1952, 242. o.

[47] Ostrom, Elinor: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

ÁLLAMÉPÍTÉS, VAGY AMIT AKARTOK

A 2007 nyarán kitört globális gazdasági és pénzügyi válság hatására az állam szerepét illetően sokak szemében revideálódtak a korábbi neoliberális tanok. A válság folytán dominóként dőlt össze az évtizedeken keresztül domináns neoliberalizmus főiránya és a neokonzervatív eszmerendszer legitimitása is megkérdőjeleződött. „A liberalizáció, dereguláció, privatizáció szentháromsága nem tartható fenn tovább akkor, amikor az önszabályozó piacok hatékonyságán és a felelősségteljes piaci magatartáson alapuló amerikai pénzügypolitika a legnagyobb pénzügyi intézmények részvényeinek elértéktelenedéséhez, a bankrendszer működőképességének felborulásához és végső soron az 1934 óta példátlan állami mentőakciókhoz és közvetlen tulajdonosi szerepvállalásoz vezetett."[48] A bankok állami forrás útján történő megmentése és konszolidációja a chicagói iskola tanainak teljes összeomlását jelentette, emellett a szabályozó intézmények jogi és szervezeti potenciálerősítésének szükségessége is elemi igényként merült fel. A kortárs államelméleti munkákban már bőségesen találkozhatunk olyan megoldási javaslatokkal, amelyek szembemennek az évtizedeken keresztül axiómaként kezelt neoliberális dogmákkal, és az állam új típusú szerepvállalását vetítik előre. „Különösen azért fogalmazódott meg az állam szerepének újraértékelése olyan élesen, mert a gazdasági válság lényegesen kisebb károkat okozott azokban az országokban, ahol a gazdaság feletti (…) állami irányítás (ösztönzés és kontroll) lényegesen nagyobb, mint az euroatlanti modellben."[49] Ez alátámasztja azt az állítást, hogy válság idején egyedül az állam képes arra, hogy a stabilitás hordozója maradjon, szemben a piacok instabil metódusaival. Az állam számára fenn kell tartani azt a képességet, hogy a piac, sőt bizonyos esetekben a társadalom aktorai számára is korlátokat állítson fel, éppen a társadalom védelme érdekében.[50]

Több olyan modellértékű elméleti és gyakorlati megoldás látott napvilágot a XX. század második felétől egészen napjainkig, amelyek alapján egy hatékony, a jó kormányzás *(good governance)* igényével adekvát, kellő demokratikus garanciákkal körülbástyázott és a globális trendekhez is igazodó, mégis fejlesztő karakterű állam kreálható a XXI. században. A változás irányát jól mutatja, hogy az államszocialista kísérletek bukását követően még a „történelem végét" vizionáló Francis Fukuyama

[48] Gál: *i. m.* (2010) 661–662. o.

[49] Gellén Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012, 9. o.

[50] Walzer, Michael: *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*. Yale University Press, New Haven–London, 2006, 68. o. Idézi: Gellén: *i. m.* (2012) 29. o.

az ezredforduló után már *Államépítés* címmel jelentette meg könyvét.[51] A válság „kifutását" követően, 2011-ben pedig már egyértelműen az erős állam szükségessége mellett foglalt állást azzal, hogy kijelentette: a közigazgatás fejlesztésére van szükség, valamint arra, hogy a végrehajtó hatalom sok évre előre képes legyen kalkulálni, és a terveit kivitelezni. Ennek révén az állam válságprevenciós és „kríziskezelői" karaktere megerősíthető és hatékonyabbá tehető.[52]

A „piaci fundamentalizmus" és a „globális szabad verseny"[53] doktrínája a gazdasági és pénzügyi válság, a globalizáció-kritikus mozgalmak aktivitása, a Dél országainak erősödő együttműködése, illetve a neoliberális fejlesztéspolitikák csődje folytán megváltozott, a neoliberalizmus közpolitikai programja és a washingtoni konszenzus pedig világszerte háttérbe szorult.[54] Ennek hátterében az állt, hogy rájöttek: „a washingtoni konszenzus nem átfogó, politikailag és érzelmileg semleges törvények, hanem durva *érdekek tudományosságba öltöztetett* összefoglalója volt, amely egy megrokkant nemzetgazdaságot, növekvő szegénységet és nyomasztó adóssághalmazt eredményezett.[55] A „poszt-washingtoni konszenzus" égisze alatt a korábbi neoliberális áramlat helyét a jó kormányzás, a piacot reguláló intézményi környezet és az ehhez szükséges állami funkciók megteremtése/megerősítése, az alapvető jogok biztosítása, illetve a minőségi közszolgáltatások fontosságát hangsúlyozó narratíva vette át.[56]

A XXI. századi kihívásokra adott szakszerű és modern válaszokat a következő irányzatok megállapításainak felhasználásával tartom kivitelezhetőnek: a *fejlesztő állam (developmental state)* empirikus adatokkal is alátámasztható praxisa; a közigazgatási jog terrénumában a *New Public Management* piac-konform ideáira reflektáló *neoweberiánus* vonulat; a Fukuyama által képviselt *államépítés* teóriája, végül a *jóléti állam (Welfare State)* elképzelése nyomán megvalósított skandináv modell mechanizmusának megoldásai. Idő hiányában ezen téziseket csak az általam legfontosabbnak tartott két irány lakonikus jellemzésével kívánom most felvázolni.

[51] Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

[52] Birdsall, Nancy – Fukuyama, Francis: The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis, in: *Foreign Affairs*, 90., No. 2. (March/April 2011) 50–52. o.

[53] Szigeti Péter: Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny" – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005.

[54] Scheiring Gábor: Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról, in: Scheiring Gábor – Boda Zsolt (szerk.): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája.* Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2008, 48. o.

[55] Róna Péter: Előszó, in: Scheiring–Boda: *i. m.* (2011) 8. o.

[56] Scheiring: *i. m.* (2008) 48. o.

Ad. 1. *A fejlesztő állam* paradigmája az igazi sikertörténetét a délkelet-ázsiai térségben megvalósított gyakorlat révén könyvelhette el.[57] A fejlesztő állam délkelet-ázsiai praxisa ugyan tiszteletben tartja a társadalmi és gazdasági rend tágabb környezetben érvényesülő paramétereit (ekként a globális kapitalizmust), de a gazdasági rendszer alapvető megreformálására törekszik (ebben a térségben függetlenítve magát a társadalmi elvárásoktól vagy kívánságoktól), méghozzá erős állami gyámkodás segítségével.[58] Japán a második világháborút követő fejlesztések során – Chalmers Johnson terminológiájával élve – alapvetően egy tervracionalitást megvalósító állam *(plan rational state)* arculatát mutatta, amennyiben tudatosan igyekezett közvetlen állami beavatkozások útján hatni a gazdasági fejlődés menetére.[59] Ezt a japán mintát kezdte el a későbbiekben kopírozni Tajvan, Dél-Korea, Szingapúr, illetve Hongkong (az ún. „kistigrisek") állami vezetése. A fejlesztő állam sikere egyrészt azzal magyarázható, hogy a kedvező geopolitikai klímában – a hidegháború idején – ezen rezsimek az USA (illetve Hongkong esetén Nagy-Britannia) teljes körű támogatását élvezték. Másrészt a hatékony, technokrata szellemiségű apparátusuk, a jól képzett köztisztviselői gárda követni tudta a fejlődési fázisokban előtérbe kerülő szükségleteket. Harmadrészt ezen programok nem találták szembe magukat a társadalom ellenállásával – nem kis részben egyébként éppen azért, mert berendezkedésük autoriter elveken nyugodott –, illetve az életszínvonal javulását eredményezte, csökkentve a jövedelmi egyenlőtlenségeket, és szociális szolgáltatásokat biztosítva.[60] Végül a tőkésosztály, a vállalkozók elfogadták az állami tervezés primátusát, és hajlandónak mutatkoztak az abban rögzített ágazati reformok megvalósításában történő közreműködésre.[61] Látni kell, hogy ez a konstrukció nemcsak tekintélyelvű alapon jöhet létre (mint történt ez Délkelet-Ázsiában), hanem demokratikus keretek között is virulenssé válhat (a skandináv térség, illetve Írország példája).[62]

A Robert Hunter Wade nevével fémjelzett[63] *Governing the Markets* irányzat lényege, hogy a délkelet-ázsiai szisztéma nyomán megrajzolható a kapitalizmus keretein belül maradó és a hosszú távú fejlődés célját szolgáló, ám a gazdaság működésébe aktívan beavatkozó állam képe.

[57] Castells, Manuel: Az évezred vége. Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra. Gondolat–Infonia, Kalocsa, 2007, 323. o.

[58] Castells: *i. m.* (2007) 323. o.

[59] Csáki György: A fejlesztő állam – új felfogásban. A fejlesztő állam az elmúlt másfél évtized nemzetközi irodalmában, in: Csáki György (szerk.): *A látható kéz. Fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009, 23–24. o.

[60] Castells: *i. m.* (2007) 331–333. o.

[61] Csáki: *i. m.* (2008) 30. o.

[62] Csáki: *i. m.* (2008) 10. o.

[63] Wade, Robert Hunter: Governing the Markets. *Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, New Jersey, 2003.

Wade szerint az államilag koordinált ipari politikák és programok léte hozzájárulhat a fejlődő államok gazdasági növekedéséhez, sőt annak ez szükséges feltétele is.[64]

Ad 2. *A neoweberiánus közigazgatás-tudományi* irányzat a *New Public Management* (NPM) állambarát kihívójaként jelent meg. A felfogás a *good government* megközelítését hasznosítja, amely a kormányzást valós, politikailag értékelhető tartalommal igyekszik megtölteni. A felfogás nem kívánja totálisan perifériára szorítani az államot, mert a társadalom életében komoly szerepet játszó szereplőként tételezi azt, amelynek „elsődleges feladata a közjó megteremtése, és mindenki számára a lehetőségeihez mérten való biztosítása. (…) A széles társadalmi párbeszédre nem azért van szükség, mert a hatalomban tehetségtelen emberek ülnének, hanem pontosan azért, hogy az állam által képviselt közjó valóban az emberek igényeit tükrözze. Az állam a neoweberi konstrukcióban aktív, tehát beavatkozik, de csak ott, ahol és amennyire szükséges. Intelligens, tehát a piaci szereplőkkel és a civil szférával gyümölcsöző kapcsolatokat ápol. És erős, ami nem jelenti azt, hogy nagy, terjeszkedő, és a hatásköri anomáliáknak se szeri, se száma. De nem is azt, hogy kicsi, eszköztelen, és ha cselekvésre kerülne sor, nem rendelkezik szakértői apparátussal. Az intézmények feladatait pontosan le kell fektetni, magasan képzett generalistákat kell az élükre állítani, és szakterületükön kimagasló specialistákat az egyes részlegek élére."[65] Pollitt és Bouckaert kutatásai szerint a modell őrzi a hagyományos Max Weber-i komponenseket (az állam megerősítése, a képviseleti demokrácia legitimációs szerepének növelése, a közigazgatási jog szerepének fokozása), és újabb elemekkel kombinálja azt (a közigazgatásnak ki kell szolgálnia az állampolgárok igényeit, az állampolgárokat be kell vonni a döntésekbe, a közpénzek felhasználása során a tényleges eredmény elérésére kell koncentrálni, a közszolgálatot tovább kell fejleszteni).[66] Lynn szerint a neoweberi iskola lényege a globális kapitalizmus ellen fellépni kívánó nemzetállamok igazgatási elitjeinek reakciója, az európai nemzetek segélykiáltása.[67]

[64] Wade: *i. m.* (2003) 256–296. o.

[65] Menyhárt Zsolt: Az állami szerepvállalás aktuális kérdései, avagy változást indukál-e az egységes(ülő) Európai Közigazgatási Tér?, in: Fónai Mihály – Szilágyi Emese (szerk.): *Studia Iuvenum 2011*. Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, 389. o.

[66] Gellén: *i. m.* (2012) 98. o.

[67] Lynn, Laurence E.: What is Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications, in: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*. Vol. I., Number 2. (Winter 2008/2009) 17–30. o.

ÖSSZEGZÉS

Véleményem szerint – bár az elmúlt évtizedekben lényeges eltolódások zajlottak le – a nemzetállam továbbra is jelentős tényezőként fog funkcionálni, hiszen egyedül ez az entitás rendelkezhet kellő végrehajtói kapacitással és hatalommal arra, hogy érvényt szerezzen a jogalkotói akaratnak. Max Weber meghatározásával élve: egyedül az állami szervek rendelkeznek a törvényes erőszak monopóliumával, a közhatalmi kényszerrel történő eljárás lehetőségével.[68] Egyedül az állam jogosult diszponálni a honvédség, a rendőrség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az ellenőrző szervek felett, egyedül az országgyűlés jogosult arra, hogy törvényt alkosson a központi költségvetésről, és annak végrehajtására felhatalmazza a kormányt a bevételek beszedésére, illetve a kiadások teljesítésére.[69] Saskia Sassen véleménye szerint a szuverenitás nem fog elsorvadni, sokkal inkább a globalizáció és a „nemzetek feletti intézmények" hatására történő átalakulás figyelhető meg. „Ma is *jelentős fokú szuverenitás* van a világban, csak *koncentrálódási helyei* az elmúlt két évtizedben *megváltoztak,* s ebben a gazdasági globalizációnak kulcsfontosságú szerepe van."[70] Úgy látom, hogy amíg a jogi szuverenitás a „posztnemzeti állapot" keretei között is teljes,[71] és az csak az önkorlátozás aktusa révén „csorbul", addig a politikai szuverenitást több faktor is befolyásolja (itt relevánsnak számítanak olyan belső dimenziók is, mint például a polgárháború jelensége), a gazdasági szuverenitás kapcsán pedig már csak nagyon erős megszorításokkal lehet állami szuverenitásról beszélni. Az is igaz ugyanakkor, hogy az állam marad a válságok esetére a végső garanciavállaló (hitelező), a gazdaság fő szabályozója, a gazdaságpolitika kidolgozója, a gazdaság legfőbb stabilizátora, és korlátozott mértékben ugyan, de tulajdonosként és közszolgáltatóként is funkcionál.[72]

Dahrendorf megállapítása tehát, miszerint „bármilyenek is a *globális nyomások* és a *lokális húzóerők,* a nemzetállam marad a *reformok központi szereplője*",[73] napjainkra is érvényes „kinyilatkoztatás". Érdemes azonban megfontolni Lecky gondolatát is: a nemzet boldogulásának alapja

[68] Weber, Max: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. I. kötet. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái. (A társadalmi szervezetek: közösségek, társulások, vallások). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 10. o

[69] Magyarország Alaptörvénye, 36. cikk.

[70] Sassen, Saskia: Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában. Helikon Kiadó, Szeged, 2000, 47. o.

[71] Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja; a (2) bekezdés rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

[72] Gál: *i. m.* (2010) 175. o.

[73] Csáki: *i. m.* (2009) 31. o.

a „tiszta családi élet, a kereskedelmi tisztesség, az erkölcsi érték s a közszellem magas színvonala; az egyszerű szokások, a bátorság, az igazlelkűség s az egészséges, higgadt ítélet, melynek forrása (…) a jellem (…) és az értelem. Ha valamely nemzet jövőjéről helyes ítéletet akarsz alkotni, vizsgáld meg gondosan: növekvőben vannak-e ezen tulajdonságok, vagy kiveszőben? Főként azt figyeld meg: mely tulajdonságokat becsülik legtöbbre a közéletben? (…) Az erkölcsi áramlat megfigyelése alapján állapíthatod meg legjobban bármely nemzet horoszkópját."[74]

Úgy látom, hogy az általam ismertetett és különböző szabályozási területek hatálya alá tartozó útmutatások csak kombináltan, egymás vegyítésével alkalmazhatók hatékonyan és sikeresen. Ezen elméletek szintéziseként szükséges lenne egy olyan konstrukciót kreálni, amely a demokratikus pluralizmus égisze alatt és a szabályozott piac keretein belül egyesíti a piac, a civil társadalom és az állam erőit, méghozzá akként, hogy az első szektorban a civil társadalmat, a másodikban az államot és a harmadikban a piaci intézményeket helyezi el – ez pedig egyben érdek- és igényérvényesítési sorrendet is jelentene. A piac ugyanis sokszor érzéketlen arra, hogy felismerje a társadalomban megjelenő emberi szükségleteket.

[74] Lecky, William Edward Hartpole: *Historical and Political Essays.* Longmans, Green and Co., London, 1910, 38. o.

Nemzetállami külpolitika és szuverenitás a XX. század második felében

Egresi Katalin

Jessica Mathews külpolitikai szakértő és amerikai külügyi tisztviselő 1997-ben a *Foreign Affairs* folyóiratban megjelent, *Hatalmi eltolódás* című tanulmányában, egy évtizeddel a hidegháború végét követően a következő megállapításra jutott: „Az államok kezében az 1648-as vesztfáliai békével kezdődően felhalmozott szilárd hatalmi koncentrációnak vége, legalábbis egy időre."[1] A modern államot érő számos kihívás közül a politikai-gazdasági és kulturális értelemben felfogott globalizáció az államhatalom szuverenitását kérdőjelezi meg, korlátokat állítva az állami külpolitika mint autonóm és egységes külpolitikai cselekvő elé. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy a vesztfáliai paradigmaként nevezett állam nemzetállami változata hogyan viszonyul a nemzetközi rendszert érő új kihívásokhoz, a rendszer egyéb, ún. nem állami szereplőihez és a rendszeren belül az 1970-es évektől egyre radikálisabban megváltozott interaktív kapcsolatokhoz.

E tekintetben ki kell emelni a neorealista iskolát megalapozó Kenneth Walz 1954-es könyvében[2] és David J. Singer 1961-es írásában körvonalazott álláspontját.[3] A nemzetállami külpolitikák természetének megvilágítása szempontjából mindketten három egymásra épülő, de jól elkülöníthető szintet különböztettek meg. *1.* Az egyén szintjét, azaz a külpolitikai döntéshozókat és egyes résztvevőket, azok személyiségét, felfogását, választásait és aktivitását; *2.* az állam szintjét, amely a szuverenitás szempontjából döntő fontosságú, hiszen a XX. század második

[1] Idézi Mingst, Karen A.: *A nemzetközi kapcsolatok alapjai.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2011, 145. o.

[2] Waltz, Kenneth: *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York, 1954. Idézi: Mingst: *i. m.* (2011) 69. o.; Singer, David J.: The Level-of-Analysis Problem in International Relations, in: *World Politics,* Vol. 14., No. 1., The International System: Theoretical Essays. (Oct. 1961) 77–92. o. Lásd még Kiss J. László: *Globalizáció és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón.* Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003, 11–12. o.

[3] Mingst: *i. m.* (2011) 69–70. o.

felének első szakaszát az egységes nemzeti érdeket megjelenítő állami külpolitikák határozták meg, annak ellenére, hogy a század folyamán életre hívott nemzetközi szervezetek, majd transznacionális vállalatok egyre erőteljesebben vannak jelen a politikai döntéshozatalban. Ugyanakkor ezen szint felett létezik *3.* a nemzetközi rendszer egésze a maga szerkezetével és törvényszerűségeivel, amelyre éppen a vesztfáliai paradigma jellegéből kifolyólag az anarchia, azaz az egységes főhatalom hiánya jellemző az államok magas autonómiafokával. Csakhogy a bipoláris világrend összeomlását követő nemzetközi folyamatok megkérdőjelezik a második szint meghatározó voltát.

A VESZTFÁLIAI PARADIGMA ÖSSZETEVŐI

A szuverenitás fogalma a harmincéves háborút lezáró 1648-as vesztfáliai békeszerződésről elnevezett területi államban a középkori rendi monarchiák világához képest jelentős változáson ment át, átalakítva a korábban kizárólag az uralkodó személyéhez kötött, döntően különböző háborúkban megnyilvánuló külpolitikai döntéshozatalt. Szellemi előzményének egyértelműen Jean Bodin francia filozófus tekinthető, aki a szuverenitást egy állam abszolút és állandó hatalmaként ragadta meg, tehát nem az egyénben – az uralkodó személyében –, hanem egy magasabb és személytelen entitásban. „A szuverenitás birtokosai tehát semmiképpen sem lehetnek alárendelve senki más parancsolatának, elengedhetetlen, hogy törvényt írassanak elő az alattvalóknak, hogy eltöröltessék és megsemmisíthessék a szükségtelen törvényeket, és hogy újakat alkothassanak."[4] Mindezt az 1648. évi béke úgy realizálta, hogy gyakorlatilag egy tollvonással szuverénné tette az összes európai államot, ami egyet jelentett azzal, hogy a szuverén kizárólagos jogokkal rendelkezik az adott terület felett. Mit jelentett ez az európai kontinsensen zajló államok közötti külpolitikai kapcsolatokban?

Politikatudományi nézőpontból, amennyiben a XVII–XX. századi állami külpolitikai döntéshozatal eredményeinek empirikus tanulmányozását vesszük alapul, mint például a hatalmi egyensúlyok kialakulását, időtartamát, résztvevőit és a résztvevők közötti kapcsolatokat, a nagyhatalmak hegemón törekvéseit, vagy éppen a hatalmi vákuumokat, a háborúkat és háború utáni nemzetközi rendezések formáit, eredményeit, akkor egy olyan államközpontú rendszer bontakozik ki előttünk, amelyben a külpolitikai kapcsolatokat kizárólag a nagyhatalmak egymás közötti viszonyai, kezdetben dinasztikus érdekei, majd később nemzeti érdekei biztosításáért vívott háborúk, illetve a háborúkat követő nagyhatalmi újrarendeződési kísérletek határozzák meg. Másodsorban ebben

[4] Bodin, Jean: *Az államról. Válogatás*. (Ford.: Csűrös Klára és Máté Györgyi; szerk.: Fellner Pál és Sz. Jónás Ilona.) Gondolat, Kiadó, Budapest, 1987, 73. o.

a nagyhatalmi politikában világosan megjelenik az államérdek fogalma, amely a politikai cselekvés racionális normájává válik.[5] A legfőbb érdek az államnak egy decentralizált nemzetközi rendszerben való megtartása, fennmaradása lesz, amelyben kizárólag az államhoz tartozás jelenti a rendet, a politikai hatalom racionalizálódása annak személyes jellege elveszítésével jár együtt.

A vesztfáliai állam *A)* pozicionális és *B)* territoriális kategóriák együtteseként írható le.[6] Az előbbi az állam nemzetközi rendszerben elfoglalt helyét, létezésének szavatolását jelenti, amely *A1)* a szuverenitás és *A2)* a biztonság fogalmaira bontható le. A szuverenitás egyet jelent azzal, hogy az állam nem ismer el nagyobb egységet önmaga felett, sem az államon kívül, sem az államon belül. Ugyanakkor – amennyiben az államhoz kapcsolódó szuverenitás nemzetközi rendszerben betöltött szerepét a külpolitikai realitás és az államok közötti külső kapcsolatrendszeren belül vizsgáljuk – a szuverenitás teljessége az államok számára puszta illúzió, hiszen éppen az államok külpolitikai döntéseinek eredményeként kerülnek bele egy kölcsönös függőségi rendszerbe, ami egyúttal a szuverenitás korlátozásával jár együtt. Ebből következően a nemzetközi rendszer olyan anarchikus terepként fogható fel, amelyben az államok magatartását befolyásoló döntéshozó szerv hiányában az államok kizárólag maguk határozzák meg egymáshoz való viszonyukat, így az egyik állam döntése a másik államra vagy államokra nézve a szuverén külpolitikai döntéshozatal legfontosabb korlátja lesz. Egyetértésben Diószegi István megállapításával, a szuverenitás azonban önmagában még nem a létezés menlevele az állam számára.[7] Az anarchikus viszonyok hálójában a biztonságra törekvés az államok magatartásának leglényegesebb eleme, mivel minden állam arra törekszik, hogy önmaga túlélését biztosítsa a környezetében lévő államok ugyanezen magatartásával szemben. Ugyanakkor a biztonságra törekvés az újkor hajnalán sem volt egyenlő a katonai biztonság szavatolásával, bár a dinasztikus monarchiák időszakában a hadsereg jelentette az állam külpolitikai hatalmának legmarkánsabb elemét, ami a különböző örökösödési háborúk fényében érthető – mégis, a biztonság politikai biztonságot jelentett, azaz valamely állam korlátozta, függésbe vonta vagy éppenséggel likvidálta a saját létezése szempontjából veszélyes államot (vagy államokat), amelynek legalacsonyabb szintje a lokális biztonság, legmagasabb szintje pedig a kontinentális, 1945 után az interkontinentális biztonság volt.[8] Végül a vesztfáliai állam teljessége szempontjából elkerülhetetlen a területiség –

[5] Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 11–12. o.

[6] Diószegi István: Meditáció a külpolitika természetéről, in: Diószegi István: *A hatalmi politika másfél évszázada*. História Könyvtár – MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 1994, 435–446. o.

[7] Diószegi: *i. m.* (1994) 436. o.

[8] Diószegi: *i. m.* (1994) 436. o.

territorialitás – eleme, amely a hatalom forrásaként fogható fel, az állam külpolitikai magatartását határain belül *B1)* területének megszerzése, megtartása vagy visszaszerzése határozta meg, ez nagyhatalmi formában *B2)* hódítást és terjeszkedést, illetve *B3)* védnökségek kialakítását eredményezte.[9]

Ugyanakkor a szuverenitás külső vonatkozásban való megnyilvánulását a jogtudományi nézőpont abban foglalta össze, hogy a nemzetközi rendszer olyan szuverén államok közösségéből áll, amelyben a jogalkotás folyamata, a viták megoldása és a végrehajtás legnagyobbrészt az államok kezében van. Jogi szempontból minden állam egyenlő, a jogi szabályok nincsenek tekintettel az államok közötti hatalmi különbségekre,[10] a szuverenitás tehát a legalitással karöltve jelenik meg. Ezen nézőpont jelentőségét tovább emeli, hogy a nemzetközi politika elméletének egyik irányzata, az idealizmus a nemzetközi jog kiemelten fontos szerepét hangúlyozza az államok közötti konfliktusok békés megoldása szempontjából.

A VESZTFÁLIAI PARADIGMA A VERSENGŐ ÁLLAMKONCEPCIÓK TÜKRÉBEN

A szuverén területi állam külpolitikai magatartásának tanulmányozására, törvényszerűségeinek leírására alapvetően négy megközelítés látott napvilágot a nemzetközi politika elméletének tudományán belül. Időrendi sorrendben az első kettő, egymást kizáró és kora újkori, felvilágosodás korabeli előzményekkel rendelkező nézőpont az idealizmus és realizmus voltak, amelyek az 1970-es évektől kezdve megújultak a neoliberális institucionalizmus és a neorealizmus képében. A második világháborút követően életre hívott nemzetközi szervezetek, majd a nemzetközi politikai és gazdasági folyamatok összetett volta újabb két megközelítést, a radikális és konstruktivista iskolák megjelenését eredményezte. Annak ellenére, hogy egyik iskola sem létezik a maga elméleti tisztaságában, főbb mondanivalójuk az államok magatartásáról és az állami külpolitikák mibenlétéről lényegi különbségeket rejtenek magukban, az állam nemzetközi rendszerben betöltött szerepéről teljesen más képet mutattak be.

[9] Diószegi: *i. m.* (1994) 441–443. o.

[10] Takács Péter (szerk.): *Államelmélet.* I. kötet. Szent István Társulat, Budapest, 2007, 156. o. A különböző nézőpontok a szuverenitás fogalmának egységességét nem szüntetik meg, hanem annak különböző aspektusaira hívják fel a figyelmet.

Idealizmus versus realizmus?

Az idealizmus, amely a felvilágosodás optimista emberképében, az európai civilizáció mindenhatóságába vetett hiten, a világ racionális megismerhetőségében és jobbíthatóságának meggyőződésében gyökerezik, az egyén mintájára az államot is együttműködésre képes entitásként írta le. Az állam, többféle és változó nemzei érdekek közötti egyensúly megteremtésével, a nemzetközi környezet együttműködő eleme, autonómiáját – szuverén döntéshozatalát – jelentősen csökkentik az állam által a nemzetközi közösségben vállalt kötelezettségek, továbbá a nemzetközi politika egyéb szereplőinek magatartása. Az együttműködésre való hajlam John Locke politikai filozófiájából származott, aki az embert természetes állapotában is békés, kooperáló jellemvonással ruházta fel. Szükségesnek tartom további két szerző gondolatait idézni. Montesquieu *A törvények szelleméről* írott művében az államok egymás közötti viszonyára vonatkozóan az alábbi megállapítást tette: „…a különböző nemzeteknek békében a lehető legfőbb jót kell tenniük egymással, háborúban pedig a lehető legkevesebb rosszat anélkül, hogy saját valóságos érdekeiknek ártanának".[11] Az államok csoportjai a nemzetek törvényeinek megfelelően egyesülnek, amely törvény szabályai háború alatt is érvényesek. Szintén ennek a gondolatkörnek a folytatója Immanuel Kant, aki *Az örök béke* című műben egyenesen a köztársasági államformát és az államok közötti együttműködést biztosító nemzetközi szervezet felállítását kívánta előmozdítani a szüntelenül háborúzó monarchiákkal szemben.[12] Az 1795-ben megjelent írása tartalmazza a hadsereg leszerelésének, a megalázó békszerződések elkerülésének gondolatát is, amely később újból és újból megjelenik az idealista gondolatkörön belül. Természetesen ezen szerzők is realitásként kezelték az államok közötti konfliktusokat, de nem a nemzetközi viszonyok puszta leírására törekedtek, hanem annak normatív megragadására: azt elemezték, hogy milyennek kellene lennie a világnak ahhoz, hogy az együttműködés és a béke állapotához közelebb kerüljenek az államok. Jól látható ez Kant világpolgári állapotának kategóriájában, amely az emberi társadalmat racionális és erkölcsös emberek összességeként, egy jövőben elérendő állapotként ragadta meg.

Az idealista nézőpontnak lendületet adott a XIX. század során kibontakozó liberalizmus, az univerzálisnak tekinthető alapvető emberi jogok, az individuális szabadságra és önmegvalósításra építő szabad társadalom és a szabad versenyes kapitalizmus terjedése. Bár az első világháború véget vetett a felvilágosodásban gyökerező optimizmusnak és racionalizmusnak, az 1918-as wilsoni pontok egy, az idealista iskola

[11] Montesquieu, Charles de Secondat (1748): *A törvények szelleméről.* 1. kötet. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 52. o.

[12] Bayer József: *A politikai gondolkodás története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 163. o.

elvárásaival rokon világrend alapjait kívánták lerakni. Az amerikai elnökről, Woodrow Wilsonról elnevezett 14 pont tartalmazta az európai nagyhatalmi politikára épülő korábbi magatartásminták teljes átalakításának szándékát, hiszen itt fogalmazódott meg a titkos diplomácia felszámolásának, a népek önrendelkezési jogának, a leszerelésnek, a kollektív döntőbíróságnak, a demokratikus politikai rendszerek létrehozásának vagy a nemzetközi szervezet felállításának az igénye. Azon túl, hogy ezen pontok megvalósítása jórészt elmaradt az első világháborút lezáró békeszerződések hibás volta miatt, ami a győztesek és vesztesek táborát végérvényesen elszakította, úgy tűnt, hogy a nagyhatalmi logika szerint működő európai államok és a wilsoni pontok között áthidalhatatlan szakadék húzódik meg, ami végérvényesen véget vet az idealizmus normatív tartalmú, illuzórikus nézeteinek. Nem véletlenül fogalmazta meg Bibó István egyik művében az első világháború előtti és utáni nemzetközi rend alapelveinek érvényesülése közötti különbséget az alábbiakban: „(…) az első világháború utáni európai rendezésről helytállóan állapították meg, hogy minden hibája ellenére is leginkább megfelelt a népek önrendelkezési elvének, mint a háború előtti állapot. Csak éppen az volt a hiba, hogy hogy az első világháború előtti állapot soha nem állította magáról, hogy a népek önrendelkezési jogán alapszik: az a monarchikus legitimitáson alapult, s csupán annak keretei között egészült ki itt-ott a nemzeti elvvel. Az új rendezés tehát a saját elveihez viszonyítva lényegesen diszharmonikusabb volt, mint a régi monarchikus, feudális legitimitás elve a maga virágkorában. Ezért töltötték ki a két világháború közötti időszakot az önrendelkezési jog helyes vagy helytelen alkalmazása körüli végeláthatatlan rekriminációk, s a minden változást elutasító status quo hatalmak és az örökös dinamizmust hirdető határrevíziós hatalmak terméketlen vitái.”[13]

Hogyan lehetséges, hogy az idealizmus által elvárt nemzetközi rendszer olyan jelentős mértékben különbözött a politikai realitástól? Az idealista iskola a nemzetközi politikai kapcsolatok világában egy, az államok szuverenitását kölcsönösen korlátozó függőségi helyzetet látott, amelyet egyúttal eszményi, békés állapotként írt le, mivel a szuverenitás kölcsönös korlátozása csökkenti az államok közötti konfliktusokat. Ez a második világháború utáni időszakban egyszerűen nem volt tartható álláspont.

Az idealizmus gondolatkörével szemben a modern Hobbesként számon tartott realizmus alapítója, Hans Joachim Morgenthau 1948-ben megjelent *Politika a nemzetek között* című művében az állami külpolitikákat az embert természeti állapotához hasonlítva, önző, hataloméhes, ugyanakkor hosszú távon racionális cselekvőként definiálta, amit a ha-

[13] Bibó István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás, in: Bibó István: *Válogatott tanulmányok 1935–1979*. IV. kötet. Magvető, Budapest, 331. o.

talmi érdekeit tükröző egységes nemzeti érdekben próbál megvalósítani a nemzetközi terepen. Ez a nézőpont nem nélkülözhette a háborút mint a hatalmi erőviszonyok időleges megváltozását egy anarchikus rendszerben. Bár a szerző álláspontját a két világháború tapasztalata és a hidegháború kibontakozása egyaránt inspirálta, teoretikai értelemben nem egyedülállóak a nézetei. Ugyanerre a következtetésre jutott E. H. Carr *Húsz év válsága* című írása,[14] aki az erkölcsi eszméknek és a nemzetközi jogi normák által meghatározott nemzetközi kötelezettségeknek a hatalmi politikával szemben nem tulajdonított nagy jelentőséget. Sőt, éppen az általa vizsgált két évtized – 1919–1939 – alapján tagadta a nemzetközi érdekközösség és a harmonikus együttélés alapjául szolgáló jogi, illetve morális elvek meglétét (!), mivel úgy gondolta, hogy a politika kizárólag hatalmi politika, a hatalmi politika kizárólag nemzeti érdek érvényesítése lehet, tehát a nemzetközi politika világában a politika prioritást élvez az erkölccsel és a joggal szemben.

Röviden összefoglalva Morgenthau nézeteit, az alábbi három tényezővel írható le a nemzetállami külpolitikák természete. 1. Ahogy az egyén a természeti állapotban más egyénekkel szemben háborúban állva küzd az önfenntartásért, úgy az állam is folyamatosan konfliktusokba bocsátkozik, erőt erővel kiegyensúlyozva azért, hogy megóvja azt, ami az állam érdekében áll. 2. Egy ilyen rendszerben nem létezik felsőbb hatalom, amely véget vetne a versengésnek: a küzdelem folyamatos. 3. Az államok közötti kapcsolatokban az egyetlen kategorikus imperatívusz a túlélés.[15]

A nemzeti érdek mentén háborút is folytatni képes állam, mint a nemzetközi politika racionálisan cselekvő szereplője, egy anarchikus terepen mindig olyan mértékben autonóm, amilyen mértékben képes azt hatalmi erővel biztosítani. Ezt ugyanakkor nem kizárólag katonai konfliktusokban biztosítja, hanem olykor kompromisszumok árán. Morgenthau maga is sokat foglalkozott a kompromisszumkötés szükségességével és jellemvonásainak taglalásával. Nézete szerint az állami külpolitikák számára a kompromisszum kizárólag az állam nemzeti érdekének biztosítása szempontjából indokolt, s azt jelenti, hogy az adott állam más állam vagy államok nemzeti érdeke érvényesítésének enged teret, amennyiben

[14] Carr, Edward Hallett: The Twenty Years' Crisis 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations. Harper & Row, New York, 1966.

[15] Itt kell megjegyezni történeti érdekességként azt, hogy az ókori történetíró, Thuküdidész a peloponnészoszi háborúról írott könyvében már négy olyan jellemvonást vélt felfedezni a görög poliszok közötti kapcsolatokban, amely a XX. század második felének realista iskolájában visszaköszön. Ezek: az állam a legfontosabb szereplője a külpolitikai viszonyoknak, az állam egységesen cselekszik a nemzetközi környezetben, az állam racionálisan cselekszik, és az államnak meg kell védenie magát a külső és belső ellenségekkel szemben (azaz a biztonság az államhoz szorosan hozzátartozó fogalom). „Az erős megteszi, amit kell, a gyenge eltűri, amit kell." Vö. Mingst: *i. m.* (2011) 76. o.

saját nemzeti érdekét pontosan körülhatárolta, más szereplők nemzeti céljait helyesen felismerte, saját és mások céljait összevetette, és ezek között az egyensúlyt megtalálta.[16] A kompromisszum-kötés folyamata során két veszély merülhet fel az állami érdek biztosítása szempontjából: más szereplők ugyanezen érdekeinek túlbecsülése (amelyre megfelelő példa lehet a XIX. századi cári Oroszország hatalmi törekvéseinek ereje a nagyhatalmi egyensúly többi szereplője részéről), illetve mások nemzeti érdekeinek alábecsülése (ez utóbbira példa az európai államok viselkedése az 1930-as években a náci Németországgal szemben).

Hans Joachim Morgenthau ugyanakkor a kompromisszumkötés praktikus technikáit is kidolgozta az alábbi, a realista iskolára jellemző motívumokkal:

- Doktrínerség helyett rugalmas reagálás, azaz a külpolitikai döntéshozatal során nem az örök eszmékbe vetett hit segíti elő a nemzeti érdek biztosítását, hanem a folyamatosan változó nemzetközi környezethez való állandó alkalmazkodás. (Történeti előzményeiként megemlíthető a XIX. századi európai külpolitikában Palmerston brit külügyminiszter vagy Bismarck német kancellár szövetségi politikája.)
- Kompromisszumkötés lényegtelen ügyekben, azaz az állam soha ne engedjen más állam(ok) nyomásának, ha komoly nemzeti érdekek forognak kockán – ennek a motívumnak ugyanakkor már fontos szerepe van a külpolitikai döntéshozatal mechanizmusában, mások nemzeti érdekeinek helyes mérlegelésekor – lásd alább.
- A gyengébb fél nem dönthet az erősebbel szemben, ami egyet jelent az erőpolitikával és a hatalmi érdekek közötti prioritások felállításával. A realizmus számára tehát a nemzeti érdek, az erő és a hatalom szinonim kategóriáknak tekinthető.
- Az ellenfél akaratának megváltoztatása, azaz a kompromisszumkötés során is szem előtt kell tartani saját nemzeti érdekeinket. Az államok közötti megállapodások nem a résztvevők által kialakított közös álláspontként foghatók fel, hanem a saját érdekeink mások általi elfogadtatásaként.
- A hadsereg alkalmazása a nemzeti érdek biztosításának szükségszerű velejárója,
- A kormányzat befolyásolja a külpolitikát, ne a társadalom, azaz ne a közvélemény, amelyet kifejezetten károsnak tartott a szerző a külpolitikai döntéshozatal szempontjából.

Nem véletlenül jellemzik a realista iskola nézeteit a *3S* rövidítésével, azaz az államiság *(statism)*, az önsegélyezés *(self-help)* és a túlélés *(survival)* együtteseként, amely a neorealizmusban csak tovább fejlődött. Harminc

[16] Bíró Gáspár: Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 146. o.

évvel Morgenthau alapműve után ugyanis Kenneth Walz *A nemzetközi politika elmélete* című könyvében (1979) a nemzetközi rendszer egészét előtérbe állítva lebontja az állami külpolitika elemzéséhez korábban nélkülözhetetlen antropológiai vonásokat, de elmélyíti a „3S" nemzetközi rendszeren belüli érvényesülését. A rendszer struktúráját nem az emberi tulajdonságokkal írta le, hanem egy egységes rendezőelvvel, azaz az anarchia állapotával, és a képességek államok közötti egyenlőtlen eloszlásával – ami ellentmond a szuverenitás nemzetközi jogi értelmezésében szereplő legalitásnak. Ezek a különböző képességek jelölik ki az államok helyét a rendszeren belül, ezek egyben a pozicionális kategóriaként felfogott szuverenitás határai is. Abban egyetértett elődjével, hogy a hatalmi egyensúly a rendszer legfontosabb tényezője, de nézete szerint ez nem az államok viselkedéséből, hanem a rendszerből magából következik. Egy ilyen rendszerben pedig nagyon kicsi az esély az együttműködésre: „Amikor szembesül a kölcsönös nyereség érdekében kifejtett együttműködés lehetőségével, a magát veszélyben érző állam felteszi a kérdést, hogy hogyan fogják majd a nyereséget elosztani. Nem kérdezhetik, hogy »mindketten nyerünk?«, hanem kénytelenek ezt kérdezni: »Melyikünk nyer többet?« Ha a remélt nyereséget elosztjuk, mondjuk, kettő az egyhez arányban, az egyik állam arra használhatja ezt az aránytalanságot, hogy megkárosítsa vagy lerombolja a másikat. Még a hatalmas abszolút nyereség ígérete sem hozhatja létre az együttműködést addig, amíg mindkét államot aggasztja, vajon a másik hogyan fogja felhasználni a megnövekedett képességeit?"[17] Ebből pedig az következik, hogy az állam nyereségmaximáló gépezetként mindig is veszélyforrásként jelenik meg más államok számára, s ez egy olyan biztonsági dilemmát idéz elő, amely a nemzetközi közösség egésze által feloldhatatlan. Ne feledjük el, hogy a könyv megszületése pillanatában a nemzetközi politika túl volt a kubai válságon, a kudarcba fulladt vietnami háborún, a negyedik arab–izraeli konfliktuson, a bipoláris rendszer 1969–1975 közötti enyhülési korszakán és az 1973-as olajválságon, amely a gazdasági erőviszonyokat jelentős mértékben változatta meg. (A neorealisták foglalkoztak a nemzetközi politikai viszonyokban a csalás kérdésével is. Az adott állam számára a többi állam relatív előnye olyan kockázati tényező, amelyért képesek a nemzetközi szerződéseket megszegni, így a félelem a hatalmi viszonyokat befolyásoló nemzetközi megállapodásoktól szinte magától értetődő.[18])

A realisták felfogásában az államok közötti kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jogi normák annyit érnek, amennyit abból erővel be lehet tartatni. Az állami külpolitika mindig hegemóniára törekvő nagyhatalmi politikával azonosítható, amely a hegemónia bukása pillanatában nagyhatalmi egyensúlyokat hoz létre, így tulajdonképpen a nemzetközi poli-

[17] Minsgt: *i. m.* (2011) 79. o.
[18] Mingst: *i. m.* (2011) 80. o.

tika története nem más, mint nagyhatalmak váltakozásának története.[19] Ebben a kontextusban a nemzetközi politika egy zéró összegű játszma, amelyben a részt vevő államok számára semmi nem garantálja, hogy a rendszer nyertesei lesznek, sőt más állam(ok) nyeresége az adott állam számára komoly veszélyforrásként jelenik meg. Egy ilyen rendszerben az együttműködésnek csupán két fajtája létezhet: az ellenhatalmat biztosító szövetségépítés, amely kiegyensúlyozza más állam(ok) hatalmi törekvés(ei)t, illetve a rendszer működését szavatoló hegemón – vezető – hatalom megléte, amelynek az adott helyzetben nincs ellenpólusa.

A realizmus és idealizmus lényegi különbségei indokolttá teszik, hogy megvizsgáljuk a hatalom összetevőit és a külpolitikai döntéshozatal sémáját. Amennyiben az állam a nemzetközi rendszer egységes és racionális cselekvője, magatartása mögött hatalmi potenciálja vagy éppen annak hiánya húzódik meg, akkor a hatalom külső vonatkozásban tárgyi és nem tárgyi források keresztmetszetében írható le. Szükségesnek tartom megjegyezni azt is, hogy maga a hatalom fogalmának tisztázása is érdekes a realista iskola képviselőinél, hiszen egyedül Morgenthau tesz kísérletet arra, hogy azt meghatározza, de a weberi hatalom-fogalomnál mélyebb elemezésbe nem bocsátkozik. A hatalom általános értelemben egyik ember uralma a másik ember felett, ami a nemzetközi politikában olyan magától értetődő, hogy nem szorul külön magyarázatra, egyszerűen tapasztalati tényeken alapul, ami alapján az állami külpolitika célracionális cselekvésként fogható fel. Morgenthau szerint a külpolitikai döntéshozó mérlegelési folyamatában mindig kell hogy legyen az adott helyzetre vonatkozó ideális döntés és egy ún. tényleges döntés, a kettő közötti kapcsolatot a hatalom növeléseként felfogott nemzeti érdek határozza meg.[20] Ebből persze az is következik, hogy amennyiben a döntés erkölcsi mivoltát akarjuk megragadni, akkor az nem más, mint a lehetséges következmények felől mérlegelt racionális döntés, nem pedig egy előre elfogadott, a priori jellegű univerzális mérce. Ez utóbbi nézete szerint nem létezik, hiszen az egyetemesnek mondott erkölcsi vagy jogi normák mögött mindig konkrét hatalompolitikai célok állnak.[21]

Melyek a hatalom összetevői? Az állam területi, népességi és földrajzi erőforrásai mellett a nemzetközi gazdasági munkamegosztásban játszott szerepe, illetve nemzetközi imázsa, vezetőinek a magatartása és a nemzetközi közvélemény játszik meghatározó szerepet. A hatalom hagyományosnak tekinthető tárgyi forrásai mellett ma már az interdependencia-elméletek hatására azt is ki kell emelni, hogy az interdependencia-sérülékenység, illetve interdependencia-érzékenység, valamint az ezekre adott válaszok egyaránt hozzátartoznak a hatalom összetevőinek

[19] Kennedy, Paul: *Nagyhatalmak tündöklése és bukása*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992; vagy Kissinger, Henry: *Diplomácia*. Panem–Grafo, Budapest, 1998.

[20] Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 25. o.

[21] Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 49–50. o.

vizsgálatához, mivel nem kizárólag nemzeti államok, illetve nem az államok hatalompolitikai törekvései által mozgatott nemzeti érdekekről van szó, hanem azok fölött álló gazdasági és társadalmi folyamatokról. Meg kell vizsgálni az állami külpolitika vonatkozásában azt is, ahogyan az állam reagál az adott természeti erőforrás hiányára – lásd földgáz vagy kőolaj –, milyen helyettesítő eszközök állnak rendelkezésre, akár más nyersanyag, akár nemzetközi megállapodások, nemzetközi intézmények létrehozása formájában.[22]

A hatalom ilyen sok komponensű összetevőin keresztül megvalósuló külpolitikai cselekvés pedig az alábbi lépésekben írható le. *a)* Az állam azonosítja az adott külpolitikai problémát, *b)* világosan megfogalmazza a megvalósítandó célokat, *c)* meghatározza a cél megvalósításához szükséges lehetséges alternatívákat, *c)* mérlegeli az alternatívák költségeit és hasznát, végül pedig *d)* kiválasztja azt az opciót, amely a nemzeti érdek érvényesítése szempontjából a lehető legelőnyösebb számára (Rosenau ezt a folyamatot független és függő tényezők együtteseként írta le).[23] Ez a modell egyértelműen a hatalmi összetevőkkel való rendelkezés függvényében értelmezi a szuverenitás problémáját, ami itt politikaelméleti összefüggésben annyit jelent: minél nagyobb hatalom, annál nagyobb az esély egy teljesen szuverén külpolitikai magatartás megvalósítására. Ezt a szituációt Diószegi István álláspontjával egyetértésben az abszolút szuverenitás és a relatív szuverenitás fogalmi párosával írhatjuk le, amelyben az előbbi az államok „vágya" (elérendő célja) az utóbbi pedig a nemzetközi politikai és gazdasági környezetben elfoglalt pozíció, azaz a realitás talaja.

A hidegháború végét követően úgy tűnt, hogy a realista és neorealista iskola megállapításai részben tévesnek bizonyultak, a történelemnek vége – ahogy Fukuyama is írta[24] –, hiszen a hatalmi erőegyensúly egy alig fél évszázados rendszerének vetett véget a Szovjetunió összeomlása, a nyugati világnak pedig sem gazdasági, sem politikai értelemben nincs alternatívája. A nemzetközi rendszer alapjainak: struktúrájának, szerep-

[22] Az interdependencia-sérülékenység azt jelenti, hogy drasztikusan megváltozott külső feltételek esetén milyen alternatív politikai intézkedésekkel képes az adott állam a megváltozott feltételek befolyásolására, fennáll-e a helyettesítés (szubsztitúció) lehetősége, vagy ha nem, akkor olyan helyzetben van-e, hogy bilaterális és/vagy multilaterális szabályokban közvetlenül befolyásolni tudja a feltételek megváltoztatását. Az interdependencia-érzékenység azt jelenti, hogy az adott ország képes a külső változásokra hatékonyan reagálni, autonómiáját megtartani és megerősíteni. Lásd Keohane, Robert – Nye, Joseph: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Little Brown and Company, Boston, 1989.

[23] Galló Béla: A túlélés tudománya. A nemzetközi politikai viszonyok vetélkedő elméletei. Helikon Kiadó, Budapest, 2000, 100–101. o.

[24] Fukuyama, Francis: *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York, 1992.

lőinek és a szereplők közötti kapcsolatrendszerének átalakulása radikális változásokat eredményezett. Egyfelől maga a nemzetközi politika terepe is sokszereplőssé vált, a nem állami szereplők nem csekély mértékben befolyásolták a korábban kizárólagosnak tekintett állami külpolitikai cselekvéseket, míg realista/neorealista logika szerint gondolkodva nemcsak az új hatalmi egyensúly szereplői körének meghatározása várat magára, hanem azok ellenségeinek a leírása is. Ennek oka, hogy a hatalom természete és a külpolitikai döntéshozatal modellje is megváltozott, ami egyelőre azonban nem azonos a realista modell egyszerű felváltásával!

A REALISTA ÉS NEOREALISTA ISKOLA KIHÍVÓI

A racionális külpolitikai cselekvés mindenhatóságával, azaz a nemzeti érdek mindenáron való biztosításával szemben szemben már az 1970-es évektől napjainkig tartó időszakban számos más elméleti nézőpont látott napvilágot. Egyike ezen nóvumoknak éppen az idealista iskola meglátásaira építő neoliberális institucionalizmus – neoidealizmus –, amely kevésbé volt optimista a tekintetben, hogy az államok – mint a nemzetközi politikai folyamatok meghatározó szereplői – önszántukból és a nemzetközi jogi normák feltétlen tiszteletéből képesek lennének lemondani szuverenitásuk egy részéről, hogy megvalósítsák a kanti világpolgári állapotot.[25] Nézetük szerint sokkal inkább az önérdek vezet az együttműködéshez, a szuverenitás korlátozásához, amit az interdependenciákban megjelenő interakciók sokasága és összetettsége, illetve az államok biztonságának érdeke diktál.[26]

Az irányzat részletes elemzésétől eltekintve megállapítható, hogy a neoidealizmus három alappilléren nyugodott. *1.* A demokratikus béke koncepcióján, amely a neorealista iskola hatalmat ellenhatalommal kiegyensúlyozó tézisével szemben a stabilitást a békés együttműködéstől és a jólét növekedésétől várta; *2.* a szabad kereskedelmen és a nemzetközi gazdasági munkamegosztáson alapuló részvételen, amely a nemzetközi kapcsolatokat nem zéró összegű, hanem pozitív játszmának tekinti, azaz a rendszer minden szereplője számára nyereséggel jár a benne való részvétel; illetve *3.* a nem állami szereplők, nemzetközi intézmények jelentős befolyásán. Ez a nézőpont az állami, teljes szuverenitásra törekvő külpolitikával szemben, az előre elfogadott közös érdekekben, a szereplők tanulóképességében, kreativitásában és kooperativitás iránti fogékonyságában hitt, s érthető módon nem tulajdonított különösebb jelentőséget a vesztfáliai paradigma két markáns kategóriájának, a szu-

[25] Mingst: *i. m.* (2011) 73. o.

[26] A Robert Axelrod és Robert O. Keohane nevével jelzett irányzat az államok közötti együttműködés szükségességét a fogolydilemma alapján modellezte. Mingst: *i. m.* (2011) 73–74. o.

verenitásnak és a területiségnek. Bár a neoidealizmus több különböző változatban jelent meg,[27] egyik liberális képviselője, Richard Rosecrance 1986-ban megjelent művében kidolgozott ún. *trade state* kategóriája jól jellemzi a realista/neorealista tézisekkel szembeni markáns különbségeket. Az amerikai közgazdász, történész és politológus a világgazdasági folyamatokban – nemzetközi gazdasági munkamegosztásban – részt vevő államokat a modernizáció szempontjából olyan entitásként fogta fel, amelyben a hatalom és a terület rendezőelvei jól elválnak egymástól. A modernizáció ugyanakkor nem lineáris folyamat, hanem egyidejűségek egyidejűsége, ahol a világ négy régiójában különböző szintű és formájú fejlődés megy végbe. 1. Az atlanti régióban az államok között funkcionális különbségek vannak, az integráció nem csupán politikai és területi, hanem funkcionális értelemben is megvalósulhat, így lehetőség van a vesztfáliai rendszer meghaladására. 2. A nagy ázsiai országok feltörekvő nagyhatalmakként foghatók fel. 3. A közel-keleti államok az európai államfejlődés kategóriái szerint pre-vesztfáliai, illetve vesztfáliai szinten állnak. 4. Az afrikai régió pedig nagyfokú heterogenitást mutatva a nemzetállami fejlődés szempontjából teljesen idegen képet láttat. A modernizáció különböző szintjei miatt globális értelemben tulajdon-

[27] A neoidealizmus az interdependencia-elméletekre (Robert Keohane és Joseph Nye), a rezsimelméletekre, illetve a funkcionalizmus/neofunkcionalizmusra tagolható. Az interdependencia-elméletek a nemzetközi gazdasági folyamatok változásából kiindulva arra mutatnak rá, hogy a gazdasági/természeti erőforrások és a politika végeredményei között elhelyezkedő nemzetközi szervezetek, szabályok, rezsimek alakítják a nemzetközi kapcsolatokat. A politika így nem egy realista értelemben felfogott zéró összegű játszma, hanem egy pókerjáték, amelyben a hatalom nem közvetlenül érvényesül, hanem a szabályokon, az intézményeken, az interdependencián keresztül. A hatalom az, aminek során a politika végeredményét befolyásoljuk, mégpedig az interdependencián keresztül. Nagymértékben rokoníthatóak az interdependencia-elméletekkel a rezsimelméletek, amelyek explicit és implicit, formális és informális szabályok, elvek, döntések és eljárások összefüggéseiben írják le a nemzetközi politika szereplői közötti interaktív kapcsolatokat. A klasszikus funkcionalizmus képviselője, David Mitrany a nemzetközi kapcsolatok két fő vonását a szükségletek kielégítésére irányuló egyre univerzálisabb igényként és a béke biztosításaként írta le, mindegyik meghaladja az egyes államok hatókörét, ezért egy olyan nemzetközi rendszer létrehozását sürgette, ahol az államközi kapcsolatokat funkcionális kapcsolatok helyettesítik, ennek végeredménye egy globális egység. A neofunkcionalizmus, mint a funkcionalizmus kritikája, tulajdonképpen integrációs elmélet, amelyben az állam mint kiindulópont nem egy monolitikus, homogén entitás, hanem érdekcsoportoknak és érdekeknek az összessége. Az államot alkotó egyének, érdekcsoportok közvetlenül kapcsolatba léphetnek egymással, és léteznek ilyen értelemben az államközi formalizált kapcsolatok mellett transzgovernmentális, transznacionális kapcsolatok. A szükségletek kielégítése egyre inkább a nem állami, szupranacionális szinten megy végbe. A folyamat vége: a regionális politikai közösség kialakulása. Lásd részletesebben Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 49–61. o.

képpen két világ hosszú távú kölcsönhatásával kell számolni: az államcentrikus világgal és a multicentrikus világgal, az utóbbiban a vesztfáliai paradigma kategóriái, a nagyszámú gazdasági és társadalmi szereplő jelenléte miatt, nem értelmezhetőek.[28]

Szintén új államkoncepciót kínálhat a baloldali gyökerekkel rendelkező radikális iskola, amely a nemzetközi kapitalista rendszer struktúrájának kényszerítő jellegét helyezi a vizsgálódás középpontjába, így a tőkés gazdaság hierarchikus kapcsolatrendszerében – centrum-félperiféria-periféria – jelöli ki az állami külpolitikák helyét/pozícióját.[29] Az államhatalom ebben a kontextusban osztályok köré szerveződő gazdasági hatalom, amiben az államok egy részének – a gyengéknek – semmilyen valódi választási lehetősége nincsen, hiszen nem rendelkeznek az érdekérvényesítéshez szükséges hatalommal. A kapitalista állam döntéseit a gazdasági elit határozza meg, amelyet döntő módon befolyásolnak a nemzetközi tőkével rendelkező entitások, mint például a multinacionális vállalatok.

Ezzel szemben a konstruktivizmus az államban egy társadalmilag konstruált entitást lát, amelyben a nemzetközi környezetbe kivetített nemzeti érdek, illetve nemzeti identitás mögött változó társadalmi eszmék, illetve nemzetközi normák állnak a középpontban. Ebben az elméletben – szemben a realizmus/neorealizmus által képviselt hatalmi politikával – az államok rendelkeznek olyan közös értékekkel, amelyek a nemzetközi szervezetek, illetve a nemzetközi megállapodások szocializációs mechanizmusainak köszönhetően alakítják magatartásukat. Ezt az álláspontot többen egyáltalán nem osztják, hiszen az államokban megnyilvánuló identitások összevetésével látható, hogy ezek mögött eltérő civilizációs és kulturális sémák állnak. A nyugat-európai és észak-amerikai demokratikus eszméket, értékeket számos szereplő nem osztja, sőt a nyugati világ is felülírja hatalmi érdekének függvényében az általa képviselt értékekeket, így nézetem szerint az identitások tekintetében valamiféle kulturális relativizmus,[30] kulturális és erkölcsi értékek közötti versengés tarthatóbb álláspontnak tűnik, ami áthathatja az állami külpolitikai döntéshozatalt.

Mindhárom nézőpontban közös, hogy az államhatalom természetét is más jellemvonásokban ragadja meg. A konstruktivizmus álláspontja szerint olyan összetett jelenségről van szó, amelyben az állam nem kizá-

[28] Galló *i. m.* (2000) 109–125. o.

[29] Wallerstein, Immanuel: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világgazdaság eredete a XVI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983. Államelméleti aspektusait, a modern állam és a világgazdaság folyamatait ebből a nézőpontból elemzi többek között Szigeti Péter: *Világrendszernézőben*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005.

[30] Boda Zsolt: A nemzetközi kapcsolatok etikája, in: Fekete László (szerk.): *Kortárs etika*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 98–126. o.

rólag a biztonsági érdekeinek maximalizálásával írható le. A belpolitika s azon keresztül a társadalom nyomása a külpolitikai döntések meghozatalára kifejezetten erős tényező lehet, amitől Morgenthau még csak óva intett, mint az állami külpolitika egyik legnagyobb veszélyétől. A döntéshozatalnak így a racionális modellje helyett sokkal inkább egy szervezeti, bürokratikus modellje érvényesülhet, amit hivatalok és szervezetek határoznak meg, az előbbiben egyének és csoportok alkufolyamatai, az utóbbiakat pedig különböző alegységek standard munkafolyamatai jellemzik. Ez a modell mára már kiegészül az ún. plurális döntéshozatali modellel, amely arra mutat rá, hogy az államon belüli érdekcsoportok, a közvélemény, az állam feletti szinten lévő multinacionális vállalatok és a határokon átívelő tömegmozgalmak egyaránt befolyással bírnak az állami külpolitikai cselekvéseire. Nem lebecsülve ennek a modellnek a jelenlétét, nézetem szerint ez a modell kiegészíti a racionális döntéshozatali modellt egyes külpolitikai cselekvések terén, de nem váltja azt fel.

ÖSSZEGZÉS

Az állami külpolitikák jövője szempontjából végkövetkeztetéseim abban foglalhatók össze, hogy a XIX. századi európai gyökerekkel rendelkező nemzeti állam továbbra is egyik meghatározó szereplője a nemzetközi politika világának, nyereségmaximáló, autonóm külpolitikai döntéshozatal iránti igénye jelen van – különösen, ha nemzeti érdekeinek sérelmét vagy korlátozását véli felfedezni egy adott külpolitikai szituációban. Napjaink külpolitikai konfliktusaiban a területi kérdések során az államok a nemzetközi politikai erőviszonyok függvényében képesek az érdekérvényesítés terén a legmesszebb elmenni, s ebben a nemzetközi jogi normák, a nemzetközi közösség erkölcsi eszméi alig képesek őket megakadályozni. E tekintetben csak fogcsikorgatva, egy nagyobb hatalmi nyomás felől képesek a szuverenitás egy részéről lemondani, tehát a vesztfáliai paradigma kategóriái szerinti helyzetértékelés és cselekvés továbbra is áthatja a külpolitika világát. Abban mindenképpen igaza van a tanulmányom bevezetőjében idézett szerzőnek, hogy a vesztfáliai paradigmával leírt európai külpolitikának egy időre vége, viszont annak megújulása, illetve egyes kérdésekben való tovább élése egyáltalán nem kizárt hosszú távon sem.

SZUVERENITÁS, ALKOTMÁNY ÉS ALKOTMÁNYOSSÁG AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KONTEXTUSÁBAN

Szuverenitásféltés és alkotmány

Balogh-Békesi Nóra

A szuverenitásféltés és alkotmány témakörében az Európai Unióhoz való csatlakozás tizedik évfordulóján kézenfekvő, hogy számba vegyük a csatlakozáskori és az azt megelőző főbb alkotmányelméleti vonatkozásokat, hiszen azok a szuverenitás megítélésre máig hatással vannak.[1]

A szuverenitásféltés a kelet-közép-európai országokban, így Magyarországon is a csatlakozást megelőzően érezhető, kifejezett és folyamatosan jelen van a csatlakozás után is hol erősebb, hol kevésbé erős hangsúllyal. A jelenség tulajdonképpen természetesnek is mondható, hiszen ezek az országok a szovjet diktatúra után másfél évtizeddel egy olyan szervezethez csatlakoztak, amely a megszerzett, visszanyert szuverenitás egy részét ismét elvonja.[2] Ugyanakkor felvethető az a gondolat is, hogy talán a régebbi tagállamok sem állnak messze egy konzervatívabb szuverenitás-felfogástól, csak ez kevésbé jelenik meg a nyilvánosság, a mindennapok szférájában. Utalhat erre az Európai Alkotmány elfogadásának látványos bukása is. Bogdandy szerint a csatlakozási klauzulák jelentik a hidat az integráció és a tagállami alkotmányos rend között, biztosítják az átruházott hatáskörök gyakorlásának ellenőrzését. A német Alkotmánybíróság „Brückenhaus-elmélete" ezt úgy fogalmazta meg, hogy a csatlakozást kihirdető törvényt egy olyan hídnak tekinti, amelynek házikójából az egyes állami szervek – különösen az alkotmánybíró-

[1] Annak elméleti magyarázatára, hogy a nemzetközi jog miért hat az adott egyezményt, szerződést elfogadó állam döntéseire, vö. Szalai Ákos: *Miért korlátozzák az országok szuverenitásukat?*, lásd e kötet második részében.

[2] Lásd ehhez bővebben Gombár Csaba: *Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról. A szuverenitás káprázata.* Korridor Kötetek, Budapest, 1996; Sadurski, Wojciech: „Solange Chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, in: *EUI Working Paper Law,* No. 2006/40.; McCormick, Neil: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról, in: *Fundamentum,* 2003/2. szám, 5–13. o.

ság – ellenőrzik, hogy a közösségi jogi aktus az átruházott hatáskörök keretein belül marad-e.[3]

A kép jól mutatja az integrációban való tagállami részvétel alapkérdéseit, jó alapot ad a tagállami alkotmányos felhatalmazás vizsgálatához.

Elöljáróban a jelenlegi magyar csatlakozási klauzulával kapcsolatban azt kell rögzíteni, hogy az egykori Alkotmány 2/A. §-a tovább él az Alaptörvény E) cikkében, az Alaptörvény pusztán azt az evidenciát fűzi hozzá, hogy az Európai Unió joga – az Alaptörvény keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, illetve az E) cikkbe került a korábban külön szakaszban található államcél is.

Az Alkotmány 2/A. §-ának szövege a következő:

2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alaptörvény E) cikkének szövege a következő:

(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.[4]

[3] Bogdandy, Armin von (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge.* Springer Verlag, Berlin–Heidelberg, 2003, 213. o.; illetve lásd: BverfGe 89,155.

[4] A részletes szövegelemző értékelést lásd: Csuhány Péter: Az Alaptörvény Európai integrációs klauzulája, in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011.* II. kötet. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 11. o.

A KÜLSŐ JOG ALKALMAZÁSÁNAK PROBLÉMÁJA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI MAGYAR ALKOTMÁNYJOG HAJNALÁN

E tárgyhoz több alkotmánybírósági határozatot is elemezhetnénk, de terjedelmi okokból csak kettőt emelünk ki, az egyik a büntethetőség elévülésével (az Alkotmány által transzformált joggal) kapcsolatos, a másik pedig az Európai Megállapodással. A szemléltetésképpen kiválasztott két határozat az alkotmánybírósági gyakorlat két különböző szakaszához is köthető: az első az ún. megalapozás korszakához, amely az 1990–1997 közötti időtávot öleli fel, a második pedig 1997-től az Európai Unióhoz való csatlakozásig tartó időszakhoz.

Az Alkotmánybíróság a büntethetőség elévülése kapcsán – az 53/1993. (X. 13.) AB–határozatban a háború áldozatainak védelméről szóló genfi egyezmények alkalmazhatóságának rögzítésénél – találkozott azzal a kérdéssel, hogy a nemzetközi jog alkalmazhatóságát tekintve az Alkotmány az adott tárgyban mit enged, s mit tilt. Az AB e határozatban kifejtette az Alkotmány elsőbbségét valló koncepcióját a nemzetközi joggal szemben. Jobban mondva olyan megoldást keresett, amely úgy engedte érvényesülni a „külső jogot", hogy egyben az alkotmányi korlát – az elévülés kapcsán az Alkotmány 57. §-ának (4) bekezdéséből eredő *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elvek, a visszaható hatály tilalma – érvényesülni tud, illetve olyan megoldást, amely az Alkotmány által is megalapozható módon oldja fel az elv érvényesülését.

A genfi egyezmények esetén a nemzetközi jog általánosan elismert szabályáról van szó (Alkotmány 7. §, Alaptörvény Q) cikk). Így az 1946-ban kötött szerződésben szereplő tényállás esetén eljárás indulhatott volna, hiszen a nemzetközi szerződésben a háborús bűncselekmények és az emberiesség elleni bűncselekmények elévülhetetlen cselekményként szerepeltek, ezért nem releváns az elévülés mint érv. E határozatról utólag a következőképpen vélekedett az Alkotmánybíróság elnöke: „A negyedik elévülési határozat rendelkező része (…) felér a vizsgált – a genfi egyezmények félreértésén alapuló – törvény »kijavításával«, s megelőlegezi az Országgyűlés szükséges törvénymódosítását azzal, hogy az emberiesség elleni és a háborús bűncselekményeket az alkotmánybírósági határozat erejénél fogva azonnal üldözhetővé teszi."[5]

A nemzetközi jogra vonatkozó értelmezés szerint párhuzamos rendszerként áll egymás mellett a nemzetközi jog vonatkozó rendszere és a hazai alkotmány(védelem), s mindaddig nincs probléma, amíg a szabályok nem „keresztezik" egymást. Mihelyt konfliktus támad – legalábbis az erre vonatkozó értelmezésből ez szűrhető le –, az Alkotmánynak kell érvényesülnie, azaz az Alkotmány nem engedhet a nemzetközi jog javá-

[5] Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 259. o.

ra. Mindebből – így utólag visszatekintve – látszik, hogy az új alkotmányi rend érvényesülését az Alkotmánybíróság az átalakulás folyamatában olyan erős követelménynek tekintette (a jogállami forradalomban) is, amely a szuverén állam büntetőhatalmát (s adott esetben a nemzetközi jogon nyugvó akaratát) is korlátok közé szorítja. Az elévülés megakadályozta az igazságosság érvényesülését (amennyiben nem a nemzetközi jog által elismert emberiesség elleni vagy háborús bűncselekményről van szó).

Még mielőtt továbbmennénk, tegyük fel azt a kérdést, hogy vajon miért ilyen „erős" az Alkotmány elsőbbségét valló nézet. Adódik egy kézenfekvő válasz. Az Alkotmány módosítása, megváltoztatása garanciákhoz, minősített többséghez kötött. Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány – mint politikai kompromisszum által létrejött szöveg – a demokratikus jogállam minden értékét magán viselte. Ha az Alkotmánybíróság elismerné – akár csak egy dimenzióját is annak –, hogy a nemzetközi szerződés az Alkotmány felé kerülhet, akkor a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílna az Alkotmány rejtett módosítására is. Az ilyen típusú „alkotmányozás" viszont szükségképpen nélkülözi azt a garanciát, amelyet a minősített többség s ezáltal a politikai kompromisszum jelent. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből egyenesen következik, hogy az ilyen jellegű „kísérleteket" a kezdetektől meghiúsítsa. Ezen praktikus válasz mellett adódik egy „elméletibb" megközelítés is, nevezetesen a 40 év után visszanyert szuverenitás „féltése". Az 1989. október 23-án született Alkotmány rögtön az elején rögzíti, hogy a demokratikus jogállam független. Az Alkotmány és az Alkotmánybíróság e frissen létrejött értéket védelmezte akkor, amikor több ízben is nyomatékosította – az ügyek „súlyosságától" függetlenül –, hogy a hierarchikus sorrendben az Alkotmány áll legfelül, ez alatt helyezkedik el a nemzetközi jog, majd pedig a belső jog következik. Az alkotmánybírósági eljárásban azonban még hiányzott egy „láncszem", mégpedig annak „kezelése", ha a nemzetközi szerződés (a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés) az Alkotmányba ütközik. E vizsgálat lehetőségét 1997-ben teremtette meg az Alkotmánybíróság (4/1997. (I. 22.) AB határozat), s e döntést azért tekinthetjük korszakhatárnak, mert ezáltal teljessé vált a „hierarchikus normasor" egészének alkotmányossági vizsgálata. Új helyzet teremtődött (vagy beteljesedett a régi), amely azonban előremutat.[6] Mindez álláspontom szerint előképe az egyéb (nem büntetőjogi) külső közjogi normák átvételével kapcsolatos alkotmányi nézőpontnak is.

Az Európai Megállapodás alkotmányossági vizsgálata kapcsán született 30/1998. (VI. 25.) AB határozat aztán megadta a külső jog érvénye-

[6] Ezen alkotmánybírósági határozatok kritikai értékelésére lásd Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2002/9. szám, 397–407. o.

sülésének alkotmányjogi szempontjait. Több szerző is kiemelte – és én is osztom azt a véleményt –, hogy e határozat vezetett oda, hogy az Alkotmányba külön szabály került az Európai Unióban való részvételről, a kimondott vagy ki nem mondott szuverenitás-transzferről.[7] Közismert, hogy e határozat az ún. versenykorlátozások jogára vonatkozó uniós normák közvetlen alkalmazhatósága kapcsán alkotmánysértést állapított meg.

Az Alkotmánybíróság kimondta a végrehajtási szabályok alkotmányellenességét, s – követve a 4/1997. (I. 22.) AB határozat által előírtakat – a megsemmisítés tárgyában a határozathozatalt másfél évre[8] felfüggesztette. Ugyanakkor nem állt meg annak kimondásával, hogy az egyébként nem hazai jogot kihirdető végrehajtási rendelet – azaz az alkalmazhatóság egy dimenziója, az „élő jog" alapja – alkotmányellenes, hanem magára az Európai Megállapodásra nézve is nyilvánvaló szándékkal vont le jogkövetkezményt, azaz hogy a végrehajtási szabályoktól függetlenül se lehessen azt alkotmánysértően értelmezni. Az Európai Megállapodást érintő jogkövetkezmény az alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmény meghatározása. A rendelkező rész szerint így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről rendelkező 1994. évi I. törvény (a továbbiakban: EM) 2. §-ában foglalt 62. Cikk (1)–(2) bekezdésének végrehajtásában alkotmányos követelmény, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok közvetlenül nem alkalmazhatják a 62. Cikk (2) bekezdésében hivatkozott alkalmazási kritériumokat."[11] Az alkotmányos követelmény meghatározása ebben az esetben épp ellentétes azzal, amit a törvényhozó (vagyis a nemzetközi szerződést megkötő állam) a megállapodással el akart érni.

Az alkotmányossági vizsgálat előtt az akkori külügyminiszter az alábbi véleményen volt:

Az indítvánnyal támadott rendelkezések alkotmányossági problémát nem vetnek fel, az Európai Megállapodás megkötésére és a belső jogban való kihirdetésére alkotmányos felhatalmazottság alapján került sor. Az Alkotmánynak az Országgyűlés hatásköréről szóló 19. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezése alapján az Alkotmány számolt a nemzetközi kapcsolatok körében a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozásával. A nemzeti szuverenitás hagyományos, a nemzetek formális egyenrangúságára épülő, azt túlhangsúlyozó értelmezése a mai nemzetközi viszonyokban már egyáltalában nem alkalmazható. Hivatkozott arra is,

[7] Például Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata, in: *Európai Jog*, 2003/1. szám, 28–29. o.

[8] A határozatot 1998. június 25-én hirdették ki, a határozathozatalt 1999. december 31-ig függesztette fel. ABH 1998, 220.

hogy a társulási szerződés Magyarország európai integrációját hordozó megállapodás.[9]

Az igazságügy-miniszter is megkeresést kapott, véleménye szerint az Európai Megállapodás 62. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazható közvetlenül magánszemélyekre, illetve konkrét esetekre. Álláspontja az volt, hogy a 62. cikkbe foglalt követelmények jogalkotási kötelezettséget jelentenek, és a közösségi jognak a hazai jogalkalmazásban való közvetlen figyelembevételét nem teszik lehetővé. Az igazságügy-miniszter utalt arra is, hogy a szuverenitás-korlátozással járó szerződések megkötésére az Országgyűlésnek alkotmányos felhatalmazása van. A támadott rendelkezések ebben az összefüggésben annál kevésbé jelenthetnek alkotmányossági problémát, mert a külföldi jog magyarországi alkalmazása egy egészen szűk tárgykörre és konkrétan meghatározott szabályozási területre, az ún. versenykorlátozások jogára vonatkozik. A versenykorlátozó rendelkezések egyébként is szükségképpen tartalmaznak külföldi elemeket, ezért e szigorúan körülhatárolt tárgykörben a közösségi jog magyarországi alkalmazásának megengedése alkotmányosan indokolt.

A fenti kormányzati véleményekből, illetve a megszületett alkotmánybírósági határozatból vagy az következik, hogy a szuverenitás-korlátozást, a szuverenitás-transzfer jelentőségét a kormányzat nem érzékelte az adott alkotmányossági probléma kapcsán, vagy az AB tette e tekintetben túl magasra a mércét.[10]

A kormányzati véleményből és más egykori nyilatkozatokból levonható az a következtetés is, hogy a kormányzat nem feltétlenül gondolta az alkotmánymódosítás szükségességét az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz. Kecskés László is rámutatott: „Nem volt alkotmánymódosítási kényszer Magyarországon. Ilyet az Európai Unió sem állít. Az Európai Unió tagállamainak jelentős része a nemzeti alkotmány módosítása nélkül, szerves módon alakította és fejlesztette jogi kapcsolatait az Európai Unióval."[11]

Ehhez képest az AB arra a következtetésre jutott, hogy azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer – ebben az esetben a Közösség – saját belső jogát alkotják, és amelyek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, mert Magyarország

[9] Lásd: ABH 1998, 223.

[10] Vincze Attila a következőképpen vélekedik: „Két dolog látszik körvonalazódni: egyrészt kérdéses, hogy a szuverenitásféltés egyáltalán levezethető-e az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből, másrészt rejtélyes az is, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége miért kizárólag az uniós jogra korlátozódik, és miért nem jár el azonos szigorral hasonló konstellációkban"; vö. Vincze Attila: *Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék,* lásd e kötet ugyanezen részében a következő fejezetetet.

[11] Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata, in: *Európai Jog*, 2003/2. szám, 25. o.

nem tagállama az Európai Uniónak, az Alkotmány 2. §-ának (1)–(2) bekezdése alapján – e normák a szuverenitás sérelme nélkül – nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. Ehhez ugyanis külön alkotmányi felhatalmazás volna szükséges.[12] Ezzel megdőlt a miniszterek valamennyi állítása, amellyel az Európai Megállapodás vonatkozó szabályai alkotmányossága mellett érveltek. A vizsgálat alá vont szabályok egyedi jogviszonyokra is vonatkoznak, nem csak jogalkotási feladatot jelentenek; érinti a vizsgált rendelkezés a szuverenitás kérdését is: alkotmányos felhatalmazás nélkül cselekedett az állam.

Sólyom László később e határozatról – az alkotmányos követelmény elemzése kapcsán – úgy vélekedett, hogy a döntésben az Alkotmánybíróság új normát alkotott, amikor az Európai Megállapodás egy rendelkezése végrehajtása tekintetében megállapította azt az alkotmányos követelményt, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok az abban hivatkozott kritériumokat nem használhatják. Ezzel az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének kimondását és annak minden következményét el tudta kerülni.[13]

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat – így vagy úgy, de – mérföldkőnek tekinthető az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányossági összetevői átgondolásának folyamatában. E határozatot ért kritikák is valami hasonlót fogalmaznak meg: „Az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata meglehetősen merev szuverenitás felfogásra épül. Ez tulajdonképpen érthető, hiszen a szuverenitási gondolat árnyalásával, funkcionálissá tételével esetenkénti elviekben is megalapozott relativizálásával és korlátozásával a magyar közjogi gondolkodás eddig nemigen foglalkozott. A szuverenitás kategóriájával kapcsolatban a magyar jogi gondolat nem járta még be azokat az utakat sem, amiket az állami immunitással kapcsolatban, ha döcögve is, de megtett néhány lépést. (…) A merev szuverenitási kiindulópont következményeként az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozata a közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak tekinti, és nem veszi figyelembe azt, hogy már az Európai Megállapodás alapján is kialakultak bizonyos jogi kapcsolatok az EU és a Magyar Köztársaság között. (…) A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat tehát meglehetősen merev mederbe terelte a magyar jogi gondolkodást az EU magyar jogi problémák és a csatlakozás közjogi vonatkozású megítélésével kapcsolatosan."[14] A szerző a továbbiakban arra a következtetésre jut, hogy az Alkotmánybíróság „egy alkotmányossági szempontból túl érzékeny indítványban megfogalma-

[12] Vincze Attila fentebb idézett művében a német alkotmánybírósági gyakorlatnak való megfelelést veti fel a magyar Alkotmánybíróság „túlérzékenységének".

[13] Sólyom: *i. m.* (2001) 369. o.

[14] Kecskés: *i. m.* (2003) 28–29. o.

zott panaszokat dogmává emelt", s ezáltal tovább erősítette a magyar közjogi gondolkodás merev szuverenitás-képét. E határozat vezetett ahhoz – véli a szerző –, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkhoz az Alkotmányt módosítani kelljen. Mások még sarkosabban fogalmaznak: „A hatáskör hiányán túlmenően szakmailag sok szempontból hibásan – európai jogi ismeretek hiányában – meghozott határozat tagadta (ABH 1998, 226–227.) az EM 62. cikkének közvetlen hatályát és közvetlen alkalmazhatóságát (jóllehet eközben félreértette a másodikként említett fogalomnak a nemzetközi jog tudományában elismert tartalmát). Ebből a határozat önellentmondóan arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok és Magyarország közötti kereskedelemben ezért a magyar jogot: a magyar versenytörvényt a közösségi jog kritériumainak alapulvételével kell alkalmazni. (…) A demokratikus jogállam követelményét kimondó rendelkezés (2. § (1) bekezdés) nem azt tartalmazza, hogy ha a külföldi »közjog« alkalmazásának kritériumait belső jogszabályban kihirdetik (ABH 1998, 233.), akkor a külföldi »közjogi« szabály alkalmazása alkotmányos: ilyen felmentési lehetőséget, ilyen kivételt ez a rendelkezés nem konstituál. A 2. § (1) bekezdése kivételt nem tartalmazó kategorikus követelmény, amellyel az Alkotmánybíróságnak a belföldi kihirdetésre történő hivatkozása a »külföldi« közjog alkalmazásának alkotmányossá minősítése érdekében egyszerűen nem hozható összefüggésbe."[15]

Más szerzők azonban inkább leíró módon közelítenek a határozatban foglaltakhoz,[16] azzal, hogy elképzelhetőnek tartják a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szuverenitás-felfogásának valamiféle tovább élését az Unióhoz való csatlakozást követő egyes alkotmányossági problémák kapcsán (különösen alapjogok védelme esetén, a nemzeti alkotmány által biztosított védelmi szint figyelembevételével).

A szuverenitás kérdése az Európai Unióhoz való csatlakozással kapcsolatban felmerült úgy is, mint a jogalkotói szuverenitás egy részéről való lemondás – a külső közjogi normák – átvétele, de úgy is, mint az állampolgárokat közvetlenül érintő „hatalomgyakorlás", amennyiben hazai jogviszonyokat a közösségi jog közvetlenül alakíthat. Már az Európai Megállapodást vizsgáló AB határozat nyomatékosította az alkotmányos alapok között, hogy a demokratikus legitimáció követelményének érvényesülnie kell, azaz az alkalmazandó jogi normáknak végső soron visszavezethetőknek kell lenniük a szuverén népre. Álláspontom szerint ez az érvelés túlmutat önmagán, azt a koncepciót tükrözi, amely az Unió

[15] Vörös: *i. m.* (2002) 402–403. o.

[16] Lásd például Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata.* KJK–Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 160. o.

legitimitását a tagállamok népeiből vezeti le. A szuverenitás-féltés tehát ezen az ágon is megmutatkozik.[17]

Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az Alkotmány módosítása iránti igényt nem csupán a közösségi jog Alkotmányba nem illeszkedő jellege generálta, hanem ennél többről volt szó. Ez a többlet egyeseknek épp a „szuverenitás-féltést" jelentette, míg másoknak ezzel ellentétesen az Európai Unióban való minél hatékonyabb és rugalmasabb részvétel elérését.

AZ EURÓPA-KLAUZULA SZÜLETÉSE

Mindezen előzmények alapján elindult a gondolkodás az Alkotmány leendő szövegéről. Különféle nézetek láttak napvilágot, abban a tekintetben is, hogy milyen legyen az alkotmánymódosítás terjedelme.[18] A szorosan vett Európa-klauzulán kívül az Alkotmány számos rendelkezésének megváltoztatása is szóba került az Alkotmánybíróság hatásköreitől, a bíróságok közösségi jog alkalmazási kötelezettségén át az Országgyűlés és a kormány kapcsolatának az Európai Uniós ügyek szempontjából való újragondolásáig.

S mielőtt továbbmennénk, közbevetnék itt valamit. Álláspontom szerint, ha már nyilvánvalóvá vált, hogy a tagállamként történő csatlakozáshoz alkotmánymódosítás szükséges, akkor ez akár alkalmat is jelenthetett volna egy új Alkotmány elfogadásához. Új alkotmányt ugyanis általában akkor hoznak létre, ha a társadalom, az állam életében valamiféle identitásváltás megy végbe. Az Európai Unióhoz való csatlakozás, az Európába történő visszatérés egy új Alkotmánynak nagyszerű oka lehetett volna. Igazi alkotmányos identitás-váltással állunk szemben, de nem ez történt.

Visszatérve a különféle nézetekhez, elmondható, hogy azok mind a tudományban, mind pedig a jogszabály-előkészítés során jelen voltak a leendő alkotmánymódosítás tartalmát illetően. Vegyünk példát a tudomány világából. Vörös Imre elképzelése például a következő volt.

Rögzíteni kell, hogy az európai gazdasági és politikai integrációban való részvétel alkotmányos államcél, amelyet már magában a Preambulumban általános megfogalmazásban, majd pedig az európai klauzulában a feltételek megfogalmazásával konkrétan is le kell szögezni. – Rögzíteni kell azt, hogy az alapjogok védelme tekintetében a közösségi (uniós) jog mindaddig nem bír elsőbbséggel, amíg nem fogadnak

[17] A tárgynak a demokratikus legitimációval kapcsolatos részével azonban e helyen nem foglalkozom.

[18] Vörös és Kecskés idézett művein kívül lásd még például Chronowski Nóra – Petrétei József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás, in: *JURA*, 2002/2. szám, 115–124. o.

el olyan európai alkotmányt, amely az Európai Emberi Jogi Egyezmény által megfogalmazott védelmi szintet mint egyfajta minimum standardot teljesíti. – Végül Vörös hangsúlyozta, hogy rögzíteni kell azt, hogy a Magyar Köztársaság által gyakorolt egyes hatásköröket az uniós integráció állandó továbbfejlődése során át lehet ruházni (az „egyes" szónak természetesen alapvető jelentősége van, amelyet a mindenkori magyar alkotmánybíróságok fognak tartalommal kitölteni, hiszen ezt a rendelkezést nem lehet másként, csak ezzel a biankó tartalommal megfogalmazni…).[19]

A jogalkotást illetően példaként hozhatnánk, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdéseivel kapcsolatos feladatokról kormányhatározat is született. A kormányhatározat kilenc teendőt jelölt meg. Ezek között nagy horderejű közjogi változások szerepeltek, az alkotmánymódosítástól a jogalkotási törvény módosításán át az átfogó dereguláció elrendeléséig.

Előterjesztést kell készíteni a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításról. – Előterjesztést kell készíteni a jogalkotásról szóló törvény módosításának koncepciójáról. – A közösségi jog általános elvei, valamint az áruk, a munkaerő, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása témakörében az elsődleges közösségi jog alapján át kell világítani a magyar jogrendszert, és – amennyiben szükséges – javaslatot kell tenni jogszabály-módosításra. – Felül kell vizsgálni a két- és többoldalú nemzetközi szerződéseket abból a szempontból, hogy a csatlakozással összefüggésben szükséges-e a szerződések módosítása vagy megszüntetése. A felülvizsgálat eredménye alapján javaslatot kell tenni a nemzetközi szerződések szükséges módosításának vagy megszüntetésének az előkészítése érdekében. – Előterjesztést kell készíteni az EK-szerződés 234. cikkén alapuló előzetes határozathozatali eljárással kapcsolatban szükséges jogszabály-módosításokról és intézkedésekről. – Előterjesztést kell készíteni az igazságügyi együttműködéssel összefüggő feladatokról és intézkedésekről. – Előterjesztést kell készíteni a hazai intézményeknek az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusához való illeszkedéséről, alkalmazkodásáról. – Előterjesztést kell készíteni a csatlakozással összefüggésben az önkormányzatokat érintő feladatokról, intézkedésekről és jogszabály-módosításokról. – Előterjesztést kell készíteni a csatlakozással összefüggő deregulációval kapcsolatos feladatokról, illetve jogszabály-módosításokról.[20]

2002-ben kormányváltás történt, az alkotmánymódosítás előkészületének fontosságát azonban ez nem érintette, a munka tovább folytatódott. 2002. május 31-én az Országgyűlésben létrejött az EU Integrációs Nagybizottság. Ennek első ülésén a négy parlamenti párt frakcióvezetője és a kormány képviselője aláírták azt a nyilatkozatot, amely szerint

[19] Vörös: *i. m.* (2002).
[20] 2319/2000. (XII. 21.) Kormányhatározat.

a pártok törekednek arra, hogy a magyar EU-csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításokat el lehessen fogadni.

Ugyanakkor az alkotmánymódosítás folyamata – mint ahogy azt többen is kritizálták – elsősorban a politikai s nem a szakmai szférában zajlott, s alapvetően a „szuverenitáskorlátozás", „főhatalom-gyakorlás" tárgykörén belül. Kritikai megállapítás szerint: „Nemcsak hogy a társadalomnak nem volt alkalma alaposan megismerni ennek az alkotmánymódosításnak még csak a főbb kérdéseit sem, de a szakmai körökből is csak kevesen tudhatták viszonylag közelről nyomon követni az alkotmánymódosítási előkészületeket, a tervezet sorsának érdemi alakulását."[21]

Az alkotmánymódosítás politikai előkészülete tekintetében a sietség jelei mutatkoztak. Több tervezet is készült,[22] azonban a 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás lényegében csak a minimumprogram megvalósítását eredményezte.[23]

Maga a módosítás – bár formailag az Alkotmány rendelkezéseinek egynegyedét érintette – tartalma alapján három tárgykörbe sorolható.

– Egyrészt maga az Európa klauzula, illetve az európai népek szabadsága, jóléte, biztonsága kiteljesedésének mint államcélnak a rögzítése.
– Másrészt a választójoggal kapcsolatos szabályok módosítása (beleértve ebbe az európai parlamenti választásokat éppúgy, mint az önkormányzati választásokat érintő szükséges módosítást).
– Harmadrészt pedig a szükséges államszervezeti változtatások. Ez utóbbiak érintették az Országgyűlés és a kormány viszonyát (a kormány beszámolási kötelezettségét ugyanúgy, mint a Magyar Nemzeti Bank megváltozott alkotmányi státuszát).

Többen hangsúlyozták (hangsúlyoztuk), hogy a szöveget csak annak tükrében lehet értékelni, ami végül is kimaradt belőle. Ezek a következők.

Az Alkotmánybíróság hatáskörei és a közösségi jog kapcsolatának rögzítése. Az előzetes elképzelések szerint módosítani kellett volna az Alkotmánynak az AB hatásköreire vonatkozó §-át is, kimondva, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki az Európai Közösségnek a

[21] Kecskés: *i. m.* (2003) 29. o.

[22] Lásd erről részletesen: Balogh-Békesi Nóra: *Közösségi jog és szuverenitástranszfer az esetjog tükrében* című PhD-értekezés. Kézirat, Budapest, 2008; és Csuhány Péter – Sonnevend Pál: Az Alkotmány 2/A. §-ának kommentálása (Európai Unió), in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* I. kötet. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 242. o.

[23] A törvényt az Országgyűlés a csatlakozási tárgyalások után négy nappal, 2002. december 17-én 361 igen szavazattal, 4 ellenében, tartózkodás nélkül fogadta el. A hatálybalépés időpontja 2002. december 23-a volt. Lásd Kukorelli István – Papp Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása, in: *Európai Jog*, 2002/6. szám, 3–9. o.

Magyar Köztársaságra kötelező rendelkezéseinek felülvizsgálatára, sem arra, hogy vizsgálja: a végrehajtásukat szolgáló jogszabályok összhangban vannak-e az Európai Közösség jogával.[27]

Visszatekintve erre nem is volt szükség: az Alkotmánybíróság, igaz, óvatosan és apró lépésekkel, de megtalálta helyét az európai joghoz való viszonyát illetően (cukorügy, népszavazás az Európai Unió alkotmányáról, lőfegyver ügy, a szerencsejáték ügy, az orvosi ügyeleti díj).[24] A 32/2008. (III. 12.) AB határozatban vizsgálta az EUIN-megállapodás (átadási eljárásról szóló megállapodás) alkotmányosságát, ami aztán alkotmánymódosítást eredményezett. Ez az alkotmánymódosítás az Alaptörvényben is tovább él, a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság magát a Lisszaboni Szerződést vizsgálta.

Nézzük tovább, hogy mi maradt ki a végleges szövegből! Az előzetes elképzelés szerint az Alkotmány bíróságokra vonatkozó szakaszában ki kellett volna mondani, hogy a Magyar Köztársaság bíróságai részt vesznek az Európai Közösség bírósági rendszerében, az Európai Bíróság ítéletei és előzetes határozatai kötelező erővel rendelkeznek Magyarországon, sőt a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozattal történő értelmezése elé is alkotmányi korlátot kell húzni, kimondva, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozataiban nem értelmezheti a közösségi jogot.[25]

Visszatekintve erre is azt mondhatjuk, hogy fölösleges alkotmányi rendelkezés lett volna, hiszen a bírói gyakorlatban a közösségi jog értelmezése mindennapi feladat, épp a bíróságok előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezései teszik élővé az Európai Unió jogát. A Kúria alkotmányos korlát nélkül is tisztában van azzal, hogy az európai jog autentikus értelmezője a luxemburgi bíróság.

A korábban beterjesztett javaslat szerint az alkotmánymódosítás tartalmazott volna a nemzetközi szervezetekbe való részvétellel kapcsolatos általános szabályt (mint 2/A. §-t), az Európai Unióban való részvétellel kapcsolatos speciális rendelkezést (mint 2/B. §-t), és kiegészítette volna a módosítás az Alkotmány 7. §-át. Az elfogadott változatból mind a nemzetközi szervezetekben való részvétellel kapcsolatos általános szabály, mind pedig a 7. § kiegészítése kimaradt.

Végezetül az Országgyűlés és a kormány viszonyát érintően sem került az Alkotmányba egyik ezzel összefüggő modell részletes leírása sem[26] (csupán kétharmados törvény megalkotására vonatkozó felhatalmazás a 35/A. § (1) bekezdésében).

[24] Az ezzel kapcsolatos kritikai álláspontot lásd Vincze: *i. m.* 14–17. o.

[25] Kukorelli–Papp: *i. m.* (2002).

[26] Az „erős" modell szerint, ha az Országgyűlés vagy bizottsága tájékoztatta a kormányt a konkrét üggyel kapcsolatos álláspontjáról, akkor a kormány ezt köteles nemzeti álláspontként képviselni az Európai Unióban, a „gyenge" változat szerint a kormány ezt nem lett volna köteles képviselni, legfeljebb figyelembe venni. E felhatalmazás alapján született az Országgyűlés és a kormány európai

Úgy tűnik, hogy ez utóbbi két alkotmányos szabály sem hiányzott (hiányzik) az elfogadott szövegből.

Ilyen előzmények után jött létre az Alkotmány 2/A. §-a. S ahogy az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán aktuálissá vált alkotmánymódosítást azzal értékeltük, hogy mi nem került végül bele a csomagba (azaz mi maradt ki), magát az Európa-klauzulát sem lehet másként értékelni, minthogy mit nem tartalmaz (a korábbi elképzelésekhez képest). Látható így, hogy szemben a tervekkel:

– nem a hatáskörgyakorlás átengedéséről, hanem a közös gyakorlásáról beszél;
– nem tartalmazza továbbá a klauzula a közösségi jog elsődlegessége elismerésének elvét (ami úgy is értelmezhető, hogy EU-tagállamként ez egyébként is evidencia);
– a főhatalomból eredő hatáskörök együttes, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása szabályozásakor a „szükséges mérték" fogalmát vezeti be.

A „szükséges mérték" eleve értelmezésre született kategória. Kimondatlanul ugyan, de fellelhető benne az a szándék, hogy adott esetben az Alkotmánybíróság értelmezze: az állami főhatalomból eredő hatáskörök Unió intézményei útján való gyakorlása (és az ezt esetleg kiterjesztő további szerződés) szükséges mértékű-e.

Így rejtetten ugyan, de maga az Európa-klauzula helyezhet „féket" egy esetleges féktelen főhatalom-átengedés elé.

A 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás végezetül a csatlakozást megerősítő népszavazásról szólt. A népszavazás a csatlakozás legitimációját erősíti. Ami e népszavazással összefüggésben mégis szokatlan és meghökkentő, az az, hogy maga a népszavazás időpontja, de maga a kérdés is az alkotmánymódosítás tárgya volt. Az elemzett módosítás az Alkotmányt új 79. §-sal egészítette ki, amelynek értelmében: „Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: »Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?« Az előterjesztő indokolása szerint: »(…) Tekintettel a népszavazás speciális voltára, valamint arra, hogy kiemelkedő nemzeti érdek fűződik a népszavazás belátható időn belül történő sikeres lebonyolításához, e törvény szerint az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom a csatlakozásról szóló népszavazásra speciális szabályokat állapít meg. (…) Mivel a népszavazás időpontját és a népszavazásra bocsá-

uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény, amely 2012. április 20-áig volt hatályban. A tárgy jelenlegi szabályozási helye – sarkalatossági követelmény nélkül – az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezete.

tandó kérdést az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom határozta meg, a népszavazás elrendelésével és időpontjának meghatározásával szemben jogorvoslatnak nincs helye.«" Értelemszerűen tehát a kérdés alkotmányos voltáról vagy egyértelműségéről vita sem alakulhatott ki, a kérdés maga az Alkotmány.[27]

Az Európai Unióhoz való csatlakozás tárgyában a népszavazást 2003. április 12-én megtartották. A népszavazás eredményes volt. Szavazóként a választásra jogosultak 45,62%-a jelent meg. Igen választ adott a szavazók 83,76%-a (ami az összes választójogosult 38%-ának igenlő szavazatát jelenti, tehát teljesült az Alkotmány 28/C. § (6) bekezdésébe foglalt azon feltétel, hogy eredményes az ügydöntő országos népszavazás, ha legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott). Az Országos Választási Bizottság 2003. április 15-én kiadott közleményében ezért megállapította, hogy a 2003. április 12-én megtartott ügydöntő országos népszavazás eredményeképpen a Magyar Köztársaság választópolgárai egyetértenek azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon. A népszavazásra irányadó alkotmánymódosítás „önmegsemmisítő" volt, a csatlakozási szerződés hatálybalépése napján hatályát vesztette.

A fentiek alapján összességben azt mondhatjuk, hogy mind a parlamenti elfogadottság (361 igen szavazat), mind a népszavazás eredménye (a leadott szavazatok 83,76%-a igen szavazat volt) azt mutatja, hogy Európai Unióhoz való csatlakozás széles körű konszenzuson nyugszik. Ezt követően az Országgyűlés 2004. április 26-ai ülésnapján elfogadta az újonnan csatlakozó államok által kötött ún. csatlakozási szerződést a 2004. évi XXX. törvényben.[28] A törvény hatálybalépésével, 2004. május 1-jétől a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává vált.

AZ ALAPTÖRVÉNY EURÓPÁHOZ VALÓ VISZONYA

A fentiekben már utaltunk rá, hogy az Alaptörvény – ami az Európa-klauzulát illeti – nem hozott áttörést az Alkotmányhoz képest. Ugyanúgy megtalálható benne a „szükséges mérték", mint az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió

[27] A népszavazásra vonatkozó ezen alkotmánymódosítást több indítvány is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, olyan indokokkal, hogy például a választópolgároknak nem volt alkalmuk megismerni a csatlakozási szerződés tervezetét, ezért nem is tudják pontosan, hogy mi a népszavazás tárgya. Az Alkotmánybíróság a 14/2003. (IV. 9.) AB végzésben (ABH 2003, 903.) hatáskör hiánya miatt az indítványokat visszautasította, mert az Alkotmányt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja.

[28] A csatlakozási szerződés 4287 oldalát három kötetben adta ki a Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

intézményei útján való gyakorolása, a szöveg nagy része tehát azonos. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Európai Unió „önálló" hatáskörgyakorlása – mint kifejezés – módosult (kikerült). Az Alkotmány 2/A. §-a szerint „a hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is", míg az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében a hatáskörgyakorlás „a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján" valósulhat meg. Az önálló hatáskörgyakorlás kikerülésének indoka alig lelhető fel.

Egyrészről mondhatnánk, hogy a közös hatáskörgyakorlás tartalmilag értelmezhető minden európai uniós hatáskörgyakorlásra is, így az „önálló" kifejezés felesleges. Azzal, hogy az Alaptörvényben rögzítést nyert, hogy az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, tartalmilag ugyanaz a helyzet, mint amit az Alkotmány 2/A. §-a teremtett.[29]

Másrészről viszont úgy is közelíthetünk, hogy az „önálló" hatáskörgyakorlás kikerülése tartalmi változás; olyan tartalmi változás, amely a jövőbe mutat: a magyar Alaptörvény nem „támogatja" a további integrációt, az integráció jelenlegi fokát tekinti a „maximumnak".

Alaptörvény-értelmezés kérdése lesz, hogy e szövegbeli változás milyen tartalmat kap majd. Mindenesetre e szabálymódosulást áttörésnek azért nem lehet nevezni.[30] Osztom azt a véleményt, hogy „[a]z Alaptörvény *E)* cikke lényegi elemeit tekintve nem változtat az Alkotmány 2/A. §-ában és 6. § (4) bekezdésében meghatározottakon, így az Alaptörvény és az uniós jog közötti absztrakt viszonyrendszerben a korábbi alkotmányjogi helyzethez képest érdemi elmozdulás nem következett be. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmány 2/A. §-a, illetve az európai uniós jogi érintettséggel rendelkező esetekkel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat a konkrét esetekben az uniós joggal való konfliktust nem okozott, és az Alkotmány integrációs klauzulája a rendeltetését betöltötte, az érdemi módosításnak voltaképpen nem is lett volna indoka." [36]

Mindezek mellett, ha az Alaptörvény egészét nézzük, akkor akár még azt a következtetést is levonhatjuk, hogy kifejezetten elkötelezett az európai értékek iránt. A *Nemzeti hitvallás* szerint:

> Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.

[29] Csuhány: *i. m.* (2013) 11., 26–27. o.

[30] Lásd Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011, 188. o.

Az Alapvetés E) cikk (1) bekezdése szerint:

> Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

De még a *Szabadság és felelősség* fejezetben, a XXVIII. cikkben is találunk szabályt. A *nullum crimen sine lege* és *a nulla poena sine lege* elvek rögzítése során megjelenik az Európai Unió joga.

> „Senki nem nyilvánítható bűnösnek és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog – vagy nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény."

A fentiekkel párhuzamosan az Alaptörvényben identitásképző és a nemzeti kohéziót erősítő rendelkezések is találhatók. Kukorelli István ezek között

a) a keresztény értékeket,
b) a nemzetet mint közjogi fogalmat és
c) a történelmi tradíciókat jelölte meg.[31]

Kukorelli kimutatja, hogy az identitásképző elemek más országok alkotmányaitól sem idegenek, ezek alkotmányba történő beemelése még nem rontja le az adott állam modernitását. Álláspontja szerint az Európai Unió tagállami alkotmányosságáról elmondható, hogy a nemzeti alkotmányok fensőbbségének elve együtt él a közösségi jog elsődlegességével.

Csatlakozva a fenti gondolatokhoz, álláspontom szerint is kívánatos az, hogy az Alkotmány fensőbbsége mellett, azzal megférve, együtt éljen az európai jog elsőbbsége. Talán a szuverenitásféltés mellett megfér az európai uniós normáknak való megfelelés, talán a nemzetállami alkotmányos hagyományok hosszú távon közös alkotmányos hagyományokká válnak. Mindennek az Alaptörvény nem szab gátat.

[31] Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió, in*: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2013/1. szám, 9–11.o.

Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék

Vincze Attila

AZ ESZME: A NYITOTT ÁLLAMISÁG

Kérdéses,[1] hogy szükség van-e, illetve szükség volt-e az uniós csatlakozáshoz a korábbi magyar Alkotmány 2/A. §-a beiktatására, amelyet felváltott az Alaptörvény E) cikke? Vajon nem lehetett volna-e megfelelő jogalap az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz a nemzetközi és belső jog viszonyát szabályozó 7. § (Alaptörvény Q) cikk)?[2] Az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatában mindenesetre úgy nyilatkozott, hogy erre szükség volt.[3] Ha alaposan megnézzük az Alkotmánybíróság érveit, akkor ezek lényegében arra futnak ki, hogy az Alaptörvény Q) cikke (Alkotmány 7. §) azért nem alkalmas az uniós jog fogadására, mert Magyarország nem tagja az EU-nak, amiből nem következik szükségszerűen, hogy az Alaptörvény Q) cikke alkalmatlan az uniós jog kezelésére a csatlakozás esetén. Ennek ellenére az az általánosan elfogadott nézet alakult ki, hogy alkotmánymódosítás nélkül nem lehetséges az EU-tagság.[4]

[1] A tanulmány feltételét jelentő kutatás a TÁMOP 4.2.4. A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a magyar állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával.

[2] Kecskés László szerint igazából a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban „megfogalmazott dogmatikus okfejtések adtak alapot ahhoz, hogy valós súlyánál nehezebb kérdéskörként jelenjen meg a magyar politikai szféra és az alkotmányozás előtt Magyarország európai uniós csatlakozásának jogi összefüggésrendszere. Ezek az alkotmánybírósági határozatok vitték el a magyar közjogi gondolkodást olyan irányba, amelyből az a jogi látszat keletkezett, és az a helyenként mereven kezelt vélemény körvonalazódott, hogy Magyarország EU-csatlakozása kapcsán a magyar Alkotmány módosítására feltétlenül szükség volt." (Kecskés László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, in: *Magyar Tudomány*, 2006/9. szám, 1081. o.)

[3] A Lisszaboni Szerződést vizsgáló határozat is ebben az értelmezési keretben mozog: 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

[4] Kecskés: *i. m.* (2006) 1081. o. „Az Alkotmánybíróság említett (…) határozatában, (…) lényegét tekintve azonban mégis dogmává merevítette az indítványozó sajátosan túlzó alkotmányossági érzékenységét." Lásd: Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált

Ez azért érdekes, mert az Alkotmánybíróság a NATO-csatlakozás kapcsán nem alkalmazott hasonlóan szigorú követelményeket, annak ellenére, hogy lényegében hasonlóan intenzív szuverenitáskorlátozásról van szó. A szuverenitás korlátozása szempontjából ugyanis nem különbözik a versenyjog közvetlen alkalmazása, a magyar honvédek idegen parancsnokság alá helyezése vagy a NATO-csapatok állomásozása.[5] A probléma részben az, hogy a magyar Alkotmány, illetve az Alaptörvény nem tartalmaz(ott) semmilyen olyan általános szabályt, amely a hatáskörök nemzetközi szervezetekre történő delegálását lehetővé tenné. Ha ugyanis az egyik fajta hatáskörtranszfer – így az EU esetén – tilos, akkor elvben tilos egy másfajta hatáskörtranszfer – például a NATO – esetén is.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szerint kifejezett alkotmányos alapra azért van szükség az uniós jog alkalmazásához, mert a népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimáció alapján követelmény, hogy minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavezethető legitimáción alapuljon. Hogy ennek a követelménynek eleget tesz-e a Világkereskedelmi Szervezet, az szintén megkérdőjelezhető, ugyanis az ennek létrehozásáról szóló megállapodás X. cikke értelmében a Világkereskedelmi Szervezet joganyaga – konszenzus hiányában – kétharmados többséggel is módosítható, vagyis adott esetben egyes tagállamok akarata ellenére is, ami elméletileg ellentmond az Alkotmánybíróság követelményeinek.

Két dolog látszik körvonalazódni: egyrészt kérdéses, hogy a szuverenitásféltés egyáltalán levezethető-e az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből, másrészt rejtélyes az is, hogy az Alkotmánybíróság érzékenysége miért kizárólag az uniós jogra korlátozódik, és miért nem jár el azonos szigorral hasonló más konstellációkban.[6]

Az adott esetben érthetetlen alkotmánybírósági szigor ellenére alkotmányos szinten a *nyitott államiság* eszméje[7] jelenik meg. Ez igaz úgy

---

alkotmánymódosítás folyamata (I. rész), in: *Európai Jog*, 2003/1. szám, 21–30. o.; Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. rész), in: *Európai Jog*, 2003/2. szám, 22–33. o.

[5] Lásd például az 1997. évi XLIX. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság kormánya és az Egyesült Államok kormánya közötti, az Egyesült Államok fegyveres erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló megállapodást. Lásd Vincze Attila: Apokalipszis most? Észrevételek Sári János János professzor vitaindító cikke nyomán, in: *Magyar Jog*, 2006, 141–152. o.

[6] A német gyakorlatot extenzíven idéző 4/1997. AB határozat fényében valamiféle megfelelési kényszert vél felfedezni az ember, mintha az Alkotmánybíróság feltétlenül a német gyakorlathoz hasonlót kívánna mondani.

[7] Lásd Hobe, Stephan: Der offene Verfassungsstaat zwischen Suverenität und Interdependenz. Duncker & Humblot, Berlin, 1998; Vogel, Klaus: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit.

az Alkotmányra, mint az Alaptörvényre is. A Nemzeti hitvallás háromszor hivatkozik Magyarország európai beágyazódottságára,[8] az Alaptörvény Q) cikke pedig egyértelműsíti a korábbi Alkotmány 7. §-át és Magyarország elköteleződését a nemzetközi együttműködés és a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítését illetően, amit az Alaptörvény E) cikke az EU tekintetében tovább konkretizál, és előírja az európai egység megteremtésében történő aktív közreműködést mint államcélt, és ennek érdekében az állami hatáskörök megosztását.

Ha tehát volt is bármilyen alkotmánybírósági ódzkodás az uniós joggal szemben – és éppen az említett 30/1998 AB határozat tette szükségessé az alkotmánymódosítást –, akkor ebből normatanilag – történeti és teleológiai értelmezés alapján – leginkább annak kellene következnie, hogy az alkotmányozó tudatában volt a vélt vagy valós aggályoknak, beleértve abba az elsőbbség és közvetlen alkalmazandóság követelményeiből fakadó jogalkalmazási következményeket is, és az Alkotmány módosításával éppen hogy el kívánta oszlatni ezeket, és ki akarta fejezni az európai integráció melletti elköteleződését. Az Alaptörvény pedig nem tett mást, mint megerősítette ezt az elköteleződést.

Ezzel összefüggésben talán nem haszontalan felidézni az angol gyakorlatot. Az angol jog dualistának tekinthető a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően. Lord Denning MR a Macarthys Ltd. vs. Smith ügyben[9] mégis úgy nyilatkozott, hogy a közösségi jogot átültető törvény *(European Communities Act 1972)* alapján az EU alapító szerződései elsőbbséget élveznek, mert világos és egyértelmű ellenkező rendelkezés hiányában abból kell kiindulni, hogy a parlament eleget kíván tenni nemzetközi kötelezettségeinek. Ezt gyakorlatilag megerősítette a Factortame-perfolyam[10] során az uniós és a belső jog viszonyát taglaló ítélet,[11] mely azzal érvelt, hogy bármilyen szuverenitáskorlátozást jelentett is az 1972-es csatlakozási törvény *(European Communities Act 1972)*

Mohr, Tübingen, 1964; Tomuschat, Christian: § 226 Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Isensee, Josef – Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts: Band XI. Internationale Bezüge. C. F. Müller, Heidelberg, 2013.

[8] „Szent István királyunk (…) hazánkat a keresztény Európa részévé tette." „Büszkék vagyunk arra, hogy népünk (…) védte Európát, s gyarapította közös értékeit." „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez."

[9] Macarthys Ltd. vs. Smith [1979] 3 All ER 325. Lásd hozzá Allan, Trevor R. S.: Parliamentary Sovereignty: Lord Denning's Dexterous Revolution, in: *Oxford Journal of Legal Studies,* Vol. 3. (1983) 22–33. o.

[10] Lásd Dawn, Oliver: Fishing on the Incoming Tide, in: *The Modern Law Review,* Vol. 54. (1991) 442–451. o.

[11] Regina v Secretary of State for Transport, Ex parte Factortame Ltd. and Others (No. 2) House of Lords [1991] 1 A.C. 603 per Lord Bridge.

elfogadása, azokat a parlament önként vállalta.[12] Mivel 1972-ben a közvetlen alkalmazandóság és elsőbbség doktrínája már kidolgozott volt az Európai Bíróság gyakorlatában, így e követelmények tudatában történt a csatlakozás.[13]

Ha ezeket a magyar viszonyokra alkalmazzuk, akkor abból kitűnik, hogy az Alaptörvény (illetve a korábbi Alkotmány) – legalábbis ami a szövegezést illeti –, egyértelműen integrációpárti, nyitott alkotmány, amely elkötelezett az európai értékek iránt, és azt ennél fogva – kifejezett ellentétes értelmű alkotmányos rendelkezés hiányában[14] – úgy kell értelmezni, hogy az lehetőség szerint minél inkább kövesse ezeket az értékeket.

Ezzel nem azt állítom, hogy az uniós jog és belső jog konfliktusában nem lehet elméletileg a belső jog elsőbbségére helyezkedni. Belső jogi szempontból ugyanis az alkotmány testesíti meg a legfelső szuverén akaratot, bármi legyen is annak tartalma, és ha ennek ellentmondó jogi parancsok elsőbbséget élveznek – ahogy az Európai Bíróság érvel –,[15] akkor ez a szuverenitás és függetlenség megszűnéseként is értelmezhető. Ezt meg is lehet fordítani akképpen, hogy az önálló tagállami szuverenitás egy oximoron vagy alkotmányjogi paradoxon,[16] mert a függetlenség

[12] Danny Nicol meggyőzően mutatja be, hogy a brit parlament erről nemigen vitázott a csatlakozási szerződés ratifikálásáról szóló vita során. Lásd Nicol, Danny: *EC Membership and Judicialization of British Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2002.

[13] Ezzel a Lordok Háza gyakorlatilag elismerte, hogy a csatlakozási törvény *(European Communities Act 1972)* 2. cikkének (4) bekezdését a parlament implicite nem változtathatja meg. Lásd Thoburn vs. Sunderland City Council [2002] 4 All ER 156.

[14] Hasonlóan a francia Alkotmánytanács 2004. június 10-i határozatához, mely szerint a másodlagos uniós jog alkotmányos parancs („exigence constitutionelle") révén kerül a belső jogba átültetésre, illetve alkalmazásra. Az alkotmányos parancsnak ott vannak a határai, ahol a szóban forgó uniós jogi rendelkezés kifejezetten alkotmányellenes. Decision n°2004-496 DC du 10 juin 2004; lásd hozzá Classen, Claus Dieter: Anmerkung zur Entscheidung des französischen Verfassunggerichtsvom 10. 6. 2004, in: *Juristenzeitung*, 2004, 969–971. o.; Walter, Christian: Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, Vol. 32. (2005) 77–85. o.

[15] Lásd a 11/70. sz. ügyet (Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra az Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) 3. pont; lásd továbbá – többek között – a C-285/98. sz. ügyet (Tanja Kreil kontra Németország).

[16] Lásd Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában, in: *Európai Jog*, 2007/2. szám, 3. o. „Az Európai Unióhoz való csatlakozásból fakadó alkotmányjogi paradoxon lényege abban foglalható össze, hogy a tagállami alkotmány felhatalmazást ad a csatlakozásra egy olyan nemzetközi rendszerhez, amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így a felhatalmazást adó alkotmányának szabályaival szemben is. Ezt a feltétlen érvényesülést a közösségi jog elsőbbségének fogalmával szokták jelölni."

az alárendeltség miatt nem értelmezhető. Annak ellenére, hogy a paradoxon léte kevéssé vitatható, az világos, hogy az Alaptörvény – ahogy a korábbi Alkotmány is – olyan üzenetet hordoz, hogy az ellentmondást elsősorban az uniós jog javára kívánja feloldani. Ezért is érdekes, hogyan oldotta fel az ellentmondást az Alkotmánybíróság, és hogyan értelmezte azt a csatlakozási klauzulát, amelyet gyakorlatilag az ő határozata miatt illesztett be az alkotmányozó.

A VALÓSÁG

Az Alkotmánybíróságnak számos ügyben állást kellett foglalnia az uniós jog természetét, hatását és alkalmazandóságát illetően, s ezt meg is tudta tenni. Azt azonban nem lehet állítani, hogy ellentmondásmentes gyakorlatot alakított volna ki. Az Alkotmánybíróság határozatai már elérték azt a kritikus tömeget, hogy csoportokba lehet őket sorolni az érvelés jellege alapján. Ezek a csoportok azonban nem egy fejlődési ívet írnak le, hanem sokkal inkább párhuzamosan alkalmazott „stratégiáknak" tekinthetőek arra nézvést, hogy mit kezdjen az Alkotmánybíróság az uniós joggal. Stratégiának akkor lehetne az esetcsoportokat tekinteni, ha az egyes érvelési megoldások választása mögött tudatosság húzódna meg, ennek tekintetében vannak kétségeim. E kétségek racionálisak: ha ésszerűen választana az Alkotmánybíróság, akkor az érvelés vagy az eredmény nem mondhatna ellent más ügyekben mondottaknak, hanem kiegészítené egymást.

Álláspontom szerint a következő négy esetcsoportot lehet megkülönböztetni: „köldöknézés", ún. „Lebenslüge", „szabotázs" és „vak tyúk".

*ad a) Köldöknézés*en azt a stratégiát értem, amikor az Alkotmánybíróság az ügy uniós vonatkozásait szándékosan vagy tudatlanságból kizárja, és meggyőzi magát arról, hogy egy pusztán magyar vonatkozású kérdésről van szó, amelyet teljes szabadsággal dönthet el, még akkor is, ha az adott probléma lényegében az uniós jogban gyökerezik, vagy ahhoz szorosan kapcsolódik. Az elnevezés abból adódik, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatilag úgy igyekszik megvilágosodni, hogy csak a saját belső hangjára figyel, mint meditáció során.

ad b) A *Lebenslüge* esetén az Alkotmánybíróság úgy tesz, mintha európai alkotmánybíróság lenne abban az értelemben, hogy látszólag bevonja az uniós jogot a döntésbe, de ezt csak olyan esetekben teszi, amikor az ügynek lényegében nincs uniós vonatkozása, de legalábbis az uniós vonatkozás semmit nem tesz az ügyhöz. Így tehát ez valójában nem más, mint egy élethazugság.

*ad c) Szabotázs*on azt értem, amikor az Alkotmánybíróság akként nem alkalmazza az uniós jogot, vagy úgy *zár* ki egy ügyet az uniós jogi összefüggésekből, hogy azzal lényegében megakadályozza az uniós jog érvényre juttatását. Ez annyiban különbözik a köldöknézéstől, hogy az

Alkotmánybíróság ebben az esetben tudatában van annak, hogy az uniós jog ignorálása ténylegesen gátolja valamilyen jog vagy kötelezettség érvényesítését.

ad d) Ahogy a *vak tyúk* is talál szemet, úgy az Alkotmánybíróság is néha felismeri az adott ügy uniós jogi vonatkozásait vagy annak hiányát, de sajnos nem a megfelelő érveléssel jut az egyébként helyes eredményre, hanem mint a lottózó, akit a puszta szerencse vagy megérzés segít. Érzékeli tehát az Alkotmánybíróság például, hogy valami az uniós jogba ütközhet, de nem a megfelelő esetjogot alkalmazza, vagy nem a megfelelő alapszabadságot, és így tovább.

A határok az egyes esetcsoportok között természetesen képlékenyek, így talán a legjobb, ha az egyes esetcsoportokat néhány jellemző eset tükrében mutatjuk be.

A KÖLDÖKNÉZÉS

A köldöknézés során az Alkotmánybíróság minden erővel igyekszik az uniós jogi nézőpontot kirekeszteni egy kérdés tárgyalása során, még akkor is, ha az adott probléma lényegében az uniós jogban gyökerezik. Ebbe a csoportba tartozik például a termékkészletezési (vagy cukorkvóta-), a lőfegyvertartási, a szerencsejáték-, az uniós népszavazás- vagy az SPS-ügy.

Termékkészletezés – a 17/2004. (V. 25.) AB határozat. Az első, az uniós jogot érintő és már a csatlakozás után született határozat a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvény (a továbbiakban többletkészletezési törvény) kapcsán született. Ez a spekulatív kereskedelmi tranzakciók elleni átmeneti intézkedések megállapításáról rendelkezett, átültetve az 1972/2003/EK és a 60/2004/EK rendeleteket a magyar jogba, és a törvény a csatlakozás miatt vált szükségessé. A vonatkozó törvény ugyan csak május 25-én lépett volna hatályba, az abban meghatározott kötelezettségek azonban a közösségi rendeleteknek megfelelően május 1-jéhez, a csatlakozási szerződés hatálybalépéséhez kapcsolódtak volna, amit a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartott. Bár a törvény ezer szálon függött a közösségi rendelettől, ezt az Alkotmánybíróság ignorálta, és azt hibásan[17] tisztán magyar jogszabálynak tekintette, amelyet a szükséges

[17] Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? In *Fundamentum,* 2004/3. szám, 89–96. o., Sajó, András: Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: The Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy, in: *Zeitschrift Für Staats-und Europawissenschaften,* Vol. 3. (2004) 351–371. o.; Zdeněk, Kühn: The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, in: *German Law Journal,* Vol.

felkészülési időre és a visszaható hatály tilalmára vonatkozó gyakorlata alapján alkotmányellenesnek minősített, nem is próbálva azt a kérdést feltenni, hogyan kellene a jogállamiság és jogbiztonság elveit értelmezni és érvényesíteni a csatlakozással megváltozott körülmények között, a poszt-nemzeti konstellációban.[18] A taláros testület azt a kérdést sem vizsgálta, hogy a közösségi rendeletek megfelelnek-e annak a követelménynek, hogy díjfizetési kötelezettséget törvényben kell szabályozni,[19] és azt sem igyekezett tisztázni, hogy a törvényi fenntartás elvét *(Gesetzesvorbehalt, Parlamentsvorbehalt)* hogyan kell értelmezni az uniós jog keretében.[20]

Lőfegyvertartás – 744/B/2004. AB határozat. Az indítvány a lőfegyverekről és lőszerekről szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Lft.) 12. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte arra hivatkozva, hogy az ellentétes a személyes adatok védelmére vonatkozó alkotmányos szabállyal. Az ügy annyiban volt érdekes, hogy a törvény egy irányelvet ültetett át a magyar jogba, az Európai Közös-

6., No. 3. (2005) 563–573. o.; Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* HVG-ORAC, Budapest, 22012, 210–213. o.

[18] Szemben a cseh alkotmánybíróság 2006-os ún. cukorkvóta-ítéletével (Pl. ÚS 50/04 ze dne 08.03.2006 Cukerné kvóty „Potud, pokud"), melyet lényegében megismételt az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos, illetve a Lisszaboni Szerződésről szóló mindkét ítéletében. Lásd Pl. ÚS 66/04 ze dne 03.05.2006 Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač); Zdeněk, Kühn: The European Arrest Warrant, Third Pillar Law And National Constitutional Resistance / Acceptance The EAW Saga as Narrated by the Constitutional Judiciary in Poland, Germany, and the Czech Republic, in: *Croatian Yearbook of European Law and Policy,* Vol. 3. (2007) 99–133. o. Az első határozatot 2008. november 26-án hozta (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008), lásd hozzá Bříza, Petr: The Czech Republic The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008, in: *European Constitutional Law Review,* Vol. 5. (2009) 143–164. o.; Vincze Attila: A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről, in: *Európai Jog*, 2009/4. szám, 3–10. o. A második határozatot 2009. november 3-án hozta (Pl.ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009 387/2009 Sb. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II). Lásd hozzá: Vincze Attila: A cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. határozata, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2010/11. szám, 549–559. o. A poszt-nemzeti konstellációhoz lásd Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation.* Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, 91–169. o.

[19] Sajó: *i. m.* (2004) 89–91. o.

[20] Áttekintően: Rieckhoff, Henning: *Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht.* Mohr, Siebeck, Tübingen, 2007. Lásd szintén: Holzinger, Gerhart: Der Verfassungsgerichtshof und das Gemeinschaftsrecht, in: Hammer, Stefan – Somek, Alexander – Stelzer, Manfred – Weichselbaum, Barbara (szerk.): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Öhlinger*. WUV Universitätsverlag, Wien, 2004, 142., 147–148. o.

ségek Tanácsának a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK irányelvet. Ebben az esetben is arra törekedett az Alkotmánybíróság, hogy az irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságát vizsgálja anélkül, hogy törekedne annak uniós vonatkozásaira tekintettel lenni.

Szerencsejáték – 1053/E/2005. AB határozat. Az indítványozó beadványában a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt (Szerencsejáték tv.) és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvényt (Reklám tv.) támadta az Alkotmánybíróság előtt, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, illetőleg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatát kérte. Az indítványozó álláspontja szerint a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítésére és a hozzá kapcsolódó reklámra vonatkozó szabályozás sérti a szolgáltatásnyújtások szabadságát, és ezáltal ellentétes az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével (az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdésével).

A szerencsejáték szervezésének közösségi jogi megítélése ebben az időben még korántsem volt egyértelmű, de ahelyett, hogy az ennek tisztázásához szükséges előzetes kérdéssel fordult volna az Európai Bírósághoz, igyekezett kirekeszteni a kérdést a látóköréből. Ez akkor különösen feltűnő, ha összehasonlítjuk a későbbi szerencsejáték-ügyben, a nyerőgépek betiltása kapcsán hozott határozattal,[21] amelyben – miután az EuB már több határozatában tisztázta, hogy a tagállamok a szerencsejáték szervezésével összefüggésben széles autonómiával rendelkeznek – extenzíven hivatkozik az uniós gyakorlatra, hiszen világos, hogy az semmilyen módon nem fogja befolyásolni a konkrét ügy végkimenetelét.

Népszavazás az Európai Alkotmányszerződésről – 58/2004 (XII. 14.) AB határozat.[22] Az Európai Alkotmányszerződés ratifikálása ellen szervezett népszavazás elutasítása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy mivel olyan nemzetközi szerződésről van szó, amelyet az Országgyűlés még nem ratifikált, így erre nem terjed ki a nemzetközi szerződésekre vonatkozó népszavazások tilalma. Ez egy banális következtetés. Érdekes azonban, hogy a többség itt is igyekezett az uniós jogi összefüggést kirekeszteni a vizsgálódásából, és nem is részletezte azt a problémát, amit Harmathy Attila vetett fel különvéleményében.[23] Harmathy arra mutatott rá, hogy nem egyszerűen az Országgyűlés, hanem a kétharmados többség követelménye miatt, az

[21] 26/2013. (X. 4.) AB határozat.

[22] Varga, István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn, in: Beckmann, Klaus – Dieringer, Jürgen – Hufeld, Ulrich (szerk.): *Eine Verfassung für Europa.* Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, 303–310. o.

[23] Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye: ABH 2004, 832–833.

alkotmányozó hatalom számára fenntartott kérdésről van szó, amelynek népszavazás általi eldöntése viszont – az AB korábbi gyakorlatának megfelelően[24] – elvonná az alkotmányozó hatalom hatáskörét, amit az Alkotmány – és most ugyanígy az Alaptörvény – az alkotmányozó hatalomnak tart fenn.[25]

SPS-rendelet 142/2010. (VII. 14.) AB határozat. A közös agrárpolitika reformja során szükségessé vált egy sor közösségi rendelet átültetése, melynek egyik eleme volt az összevont gazdaságtámogatási rendszer (*Single Payment Scheme, SPS)*. Ennek bevezetéséről és működtetéséről szóló, az Országgyűlés által 2008. október 20-án elfogadott törvény 15. § (3) bekezdés a) pontját az Alkotmánybíróság szintén alkotmányellenesnek nyilvánította a jogbiztonság elvének, ezen belül is szükséges felkészülési idő követelményének megsértése miatt.

Az Alkotmánybíróság a már jól bevált recept alapján először megállapította, hogy a magyar jogszabály ezer szálon függ az uniós jogalkotástól, de újfent arra jutott, hogy ez nem befolyásolja azt, hogy a kérdéses rendelkezés teljes mértékben magyar jogszabály, és mint ilyen, felülvizsgálható és megsemmisíthető.

Ez teljes mértékben a termékkészletezési törvény kapcsán hozott határozat logikáján mozog, gyakorlatilag ugyanaz a határozat, más díszlet mellett.

AZ ÚN. LEBENSLÜGE

Ez a stratégia arra épül, hogy az Alkotmánybíróság, úgymond, eljátssza az európait, de csak akkor, ha ez biztosan nem fogja befolyásolni az ítéletet, így a GVH-közlemények, a Lisszaboni-Szerződés, az Alaptörvény negyedik módosítása vagy a nyerőgépek esetén.

A GVH-közlemények – 1392/B/2007. (I. 27.) AB határozat.[26] Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban azzal foglalkozott, hogy vajon a GVH jogalkalmazási gyakorlatát ismertető közlemények sértik-e a jogállamiság követelményét arra tekintettel, hogy ezek, bár jogszabálynak nem minősülnek, mégis a későbbi gyakorlat alapjául szolgálnak.

A szabály alkotmányosságát alátámasztandó az Alkotmánybíróság részben azzal érvelt, hogy hasonló gyakorlatot folytat az EU is. Ahogy

[24] 50/2001. (XI. 29.) AB határozat.

[25] Lásd egyetértően Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2007/10. szám, 423–436. o.

[26] Tóth Tihamér: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról, in: *JeMa*, 2010/1. szám, 12–18. o.

a kritika ezt azonban pontosan kimutatja,[27] a hivatkozások elnagyoltak, pontatlanok, és láthatóan csak arra szolgálnak, hogy elmossák a kérdést. A közleménykiadási gyakorlat ugyanis pontosan ugyanúgy és ugyanolyan okoknál fogva kritizált az uniós jogban, mint ahogy azt kritizálta az indítvány,[28] így aztán nem lehet(ne) a kérdést azzal letudni, hogy ez ugyanígy van az EU-ban, különösen az EU kettős hatáskör-delegálása miatt, vagyis azért, mert a tagállamok hatásköröket delegálnak az EU-ra, amelyeket az EU továbbdelegál egy független testületre.[29] Arról a nyilvánvaló kérdésről pedig nem is szólva, hogy az uniós gyakorlat miért nem irányadó más esetekben, ha ebben igen.

Lisszaboni Szerződés – 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.[30] A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ugyan érdemben elutasította, de ez azt feltételezte, hogy az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit kihirdető törvény annak hatálybalépését követően is utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Ez a 4/1997. (I. 22.) AB határozat parafrázisa lenne elvben, amely következmény elől az Alkotmánybíróság kihátrál, és kijelenti, hogy az alkotmányellenesség nem érintené az európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokat. Ez utóbbi abból a szempontból érdekes, mert ez a következmény semmilyen módon nem olvasható ki az Abtv. rendelkezéseiből.

A bátorság azonban annyiban csalóka, hogy mindenki, „akinek értelme van" (Jel. 13, 18) tisztában volt azzal, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs annyi bátorsága, hogy „meglépje" a Lisszaboni Szerződés alkotmányellenességének kimondását, ha azt sem a német, sem a cseh, sem a francia alkotmánybíróságok nem tették meg.

Az Alaptörvény negyedik módosítása – 12/2013. (V. 24.) AB határozat.[31] Miután az Alkotmánybíróság – erősen formalista érvek alapján – elutasította az Alaptörvény negyedik módosításának tartalmi kontrollját, *obiter dictum* megjegyezte, hogy a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő

[27] Tóth: *i. m.* (2010) 12., 17–18. o.

[28] Magyarul: Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az európai uniós jogban, in: *Állam- és Jogtudomány,* 2009/4. szám, 417–472. o.; Vörös Imre: Az európai jog beáramlása a magyar jogrendbe, in: *Competitio,* 2008/1. szám, 67–73. o.

[29] Vö. Thatcher, Mark – Sweet, Alec Stone (szerk.): *The Politics of Delegation*. Frank Cass, London, 2003.

[30] Blutman László: Reagálás az első szám vitaindítójára – A magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, in: *Alkotmánybírósági Szemle,* 2010/2. szám, 90–99. o.

[31] Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról, Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja, in: *Jogesetek Magyarázata,* 2013/3. szám, 3–12. o.

rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.[32] Az obiter dictum megjegyzések politikai célja érthetően annak bizonyítása lett volna, hogy a kérdéses és az uniós szervek rosszallását is kiváltó alaptörvény-módosítás ellenére is európai értékrendet követ az Alkotmánybíróság. De ugye ezt nem kívánta érvényre juttatni a konkrét esetben, hiszen csak *obiter dictum* jegyezte meg. Valószínűleg a kritikusoknak szánta, de az eredmény fényében nem valószínű, hogy bárkit is megnyugtat, hiszen az üzenete inkább az, hogy ha a kérdés politikai kockázata alacsony, és relatíve érdektelen problémáról van szó, akkor talán nem zárkózik el az Alkotmánybíróság az európai perspektíva vizsgálatától, ha azonban – mint a jelen esetben is[33] – a kérdésnek tényleges tétje van, akkor nem piszkálja ezt az érzékeny területet.

A lebegtetés különösen azért hiteltelen, mert az olvasó tudja, hogy az Alkotmánybíróság kivételesen ritkán vagy inkább soha sem veszi komolyan az uniós kötelezettségekből fakadó következményeket. Így, bár megszólal az Alkotmánybíróság „lelkiismerete" az obiter dictumban, de ezt azonnal el is hallgattatja.

A pénznyerő gépek betiltása – 26/2013. (X. 4.) AB határozat. Ugyanebbe a sorba illik a Szerencsejáték törvény módosítása kapcsán elfogadott 26/2013. (X. 4.) AB határozat is, mely kifejezetten sok teret szentel a szerencsejáték uniós joga beágyazódásának – teljesen feleslegesen. Az uniós bíróságok állandó gyakorlata ugyanis, hogy a szerencsejáték szervezésére vonatkozó szabályozás tekintetében a tagállamok széles mérlegelést élveznek, így nyugodtan foglalkozhatott extenzív módon az uniós jogi kérdéssel az Alkotmánybíróság, hiszen biztos tudatában volt annak, hogy ez egy pillanatig sem fogja befolyásolni a döntés végkimenetelét.

[32] Juhász Imre és Pokol Béla párhuzamos indokolásában a korlátozhatatlan szuverenitás elméletét képviselve egyértelműen elhatárolódott ettől a nézettől.

[33] Hasonló volt a bírói függetlenség megítélése. Lásd hozzá Vincze Attila: Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásáról, in: *Jogesetek Magyarázata,* 2012/4. szám, 65–73 o.; Vincze Attila: Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung. Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6. 11. 2012, Rs. C-286/12 (Kommision/Ungarn), in: *Europarecht,* Heft 3/2013, 323–333. o., Vincze Attila: The ECJ As Guardian of the Hungarian Constitution, in: *European Public Law,* Vol. 19., Issue 3. (2013) 489–500.o.

SZABOTÁZS

A szabotázs során az Alkotmánybíróság a döntés következményeinek tudatában feszül az uniós jog ellen, általában rövid távú politikai kényelemből.

Orvosi ügyeleti díj – 72/2006. (XII. 15.) AB határozat. Az ügy jogilag egyszerű: a magyar jogalkotó egyes munkaügyi irányelveket hibásan vett át, így számos olyan szakmában, amelyben a túlóra bevett – egészségügy, tűzoltók –, a tényleges helyett alacsonyabb bért fizetett a munkáltató (elsősorban az állam).

A rendes bíróságok[34] a kérdést világosan és helyesen, az uniós joggal konform módon döntötték el: az uniós bírósági gyakorlat alapján megállapították az irányelv hibás átvételét, majd az irányelv közvetlen alkalmazandóságát az állammal mint munkáltatóval szemben, és ennek eredményeképpen helyt adtak a kereseteknek.

A számos nyert per után az érintettek mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, mivel az indítványozó szerint az Országgyűlés nem alkotta meg a munkaidő és a pihenőidő egészségügyi ágazatra vonatkozó, az Európai Unió jogforrásaival és az Alkotmánnyal összhangban lévő jogszabályait, és ezzel megsértette az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését és a 7. § (1) bekezdését (Alaptörvény E) és Q) cikkét). Ezt az Alkotmánybíróság azzal utasította el, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, hanem a belső jog részei.

Ez ellentmond mind az EU alapító szerződéseiből fakadó követelményeknek, amelyekre a Legfelsőbb Bíróság helyesen hivatkozott, mind az Alkotmány 2/A. cikkében (Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében), valamint az Alkotmány 6. cikkének (4) bekezdésében (Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésében) foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság erre úgy vállalkozott, hogy egyetlen komolyan vehető érvet sem hozott fel, csak a saját logikai hibákkal terhelt gyakorlatát ismételgette. Abból ugyanis, hogy a belső jog része az uniós jog, nem az fakad, amit az AB állít, vagyis nem az indítvány elutasítása.

A probléma látványos negligálásában valószínűsíthetően nemcsak intellektuális renyheség, hanem politikai konfliktuskerülés is szerepet játszott (gondoljunk csak a túlórapénz mértékére). Ennek a hivatal saját kényelmi szempontjait kereső többségi döntésnek végeredményben a jogkereső állampolgárok látták kárát, ugyanis azzal, hogy az AB negligálta az európai összefüggéseket és a már kialakulni látszó rendes bírósági gyakorlatot, a vonatkozó jogszabályokat pedig a jövőre nézve

[34] Legf. Bír. Mfv. II. 10.921/2005. sz. (BH+ 2006.422), Legf. Bír. Mfv. II. 10.901/2007. (EH 2008.1809, BH+ 2008.423).

– 2007. június 30. – semmisítette meg, sikerült a rendes bírósági gyakorlatot is elbizonytalanítania, amely innentől fogva már nem ítélte meg a korábbi igényeket, csupán az AB határozatban megjelölt egyéb oknál fennálló megsemmisítési dátumtól kezdve.[35] Így tehát ez nem tekinthető másnak, csak szabotázsnak.

Európai elfogatóparancs – 32/2008. (III. 12.) AB határozat.[36] Az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás *(EUIN-megállapodás)* célja a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése az EU tagállamai, valamint Izland és Norvégia között egy, a megállapodás mellékletében részletezett elfogatóparancs alkalmazásával. A fő szabály szerint a kiadatási kérelmeket teljesíteni kell. A köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta az EUIN-megállapodás számos rendelkezését, lényegében a kettős büntethetőség tilalma érvényesülésének hiánya okán.[37] A büntetőjogi kérdések megválaszolása egy előzetes kérdés tisztázásától függött, mégpedig attól, kinek a hatásköre az EUIN-megállapodás megkötése: ha ugyanis nem magyar jogi aktusról van szó, akkor az Alkotmánybíróságnak vajmi kevés köze lehet a kérdéshez. Az Alkotmánybíróság szerint azonban az EUIN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősült az Alkotmánybíróság hatáskörét tekintve, vagyis olyannak, aminek Magyarország szerződő fele, és ami ennélfogva felülvizsgálható. Az Alkotmánybíróság szerint ezen az a tény sem változat, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként. Az ilyen természetű megállapodásokat állítólag maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság egyszerűen azt nem vette észre, vagy azt nem akarta észrevenni, hogy részben az EU, részben a tagállamok által kötött

[35] BH+ 2008.563 (Legf. Bír. Mfv. II. 10.783/2007.); BH+ 2007.135 (Legf. Bír. Mfv. II. 10.243/2006.); EH 2009.1997 (Legf. Bír. Mfv. II. 10.131/2009.).

[36] Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, in: *Európai Jog,* 2008/4. szám, 27–34. o.

[37] Az Alkotmány 57. § (4) bek. szerint ugyanis „senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény". Ezt a passzust az alkotmányozó módosította, ehhez lásd Chronowski Nóra: Nullum crimen sine EU?, in: *Rendészeti Szemle,* 2008/4. szám, 39–60. o.; Balogh-Békesi Nóra: Közös európai alkotmányjog vagy szuverenitástranszfer esetről esetre (A magyar Alkotmánybíróság döntéséről az EU, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás tárgyában), in: *Jogtudományi Közlöny,* 2008/6. szám, 310–315. o. A büntetőjogi vetületek kiváló elemzését adja Karsai Krisztina – Ligeti Katalin: Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegély útvesztőjében, in: *Magyar Jog,* 2008/6. szám, 399–408. o. Erre reagálva Kovács Péter: Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság, in: *Magyar Jog,* 2008/6. szám, 409–413. o.

nemzetközi szerződések, melyek megkötésére módot ad mind a közösségi, mind az uniós jog,[38] az uniós jog részét képezik, legalábbis abban a tekintetben, amennyiben az uniós hatáskörbe tartozik. Ezek úgynevezett *osztott extern* hatáskörben megkötött nemzetközi szerződések, hasonlóan például a WTO-egyezményhez. Az Alkotmánybíróságnak ezek alapján meg kellett volna tehát először is vizsgálnia, hogy a köztársasági elnöki indítvánnyal érintett kérdések mely jog szerint minősülnek, hogy vajon a korábbi Alkotmány 2/A. § vagy 7. § (1) bekezdése (az Alaptörvény E) vagy Q) cikke) alá vonandóak-e, és ennek megfelelően levonni a további konzekvenciákat.[39] Erre nem került sor, és láthatóan nem is törekedett az Alkotmánybíróság arra, hogy a döntése következményeivel számot vessen, így például azzal sem, hogy a határozata a megállapodás ratifikációját jelentősen elodázta Európában.

A bírák kényszernyugdíjazása – 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.[40] A 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény 26. cikkének (2) bekezdése alapján „[a] Kúria elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn". Ennek és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megfelelően a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény rendelkezett arról, hogy milyen módon kell felmenteni azokat, akik elérik az általános öregségi nyugdíjkorhatárt (62 év). Az Alkotmánybíróság inkább választotta a dogmatikailag helytelen – és végső soron inkább a kormánynak kedvező – megoldást, és alapította a pro futuro alkotmányellenességet a bírói függetlenség megsértésére,[41] ahelyett, hogy a diszkrimináció tilalmának uniós jogilag releváns megsértésével foglalkozott volna, és a kérdést felterjesztette volna Luxemburgba.

Mindezt annak ellenére tette, hogy a Bizottság is szerződésszegési eljárást kezdeményezett ugyanebben az ügyben, és a Bíróság elnöke éppen azért engedélyezte a gyorsított eljárást, mert ez már a nemzeti alkotmányossági vizsgálat lezárulta előtt biztosíthatná az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását. Ami egy igen udvarias kérésként is értelmezhető annak érdekében, hogy a magyar Alkotmánybíróság várja be

[38] A különböző nemzetközi – vagy extern – hatáskörökhöz összefoglalóan vö. sokak helyett Streinz, Rudolf: *Europarecht*. C. F. Müller, Heidelberg, 82005, 674–752. pontok; Oppermann, Thomas: *Europarecht.* C. H. Beck, München, 32005, 637–717. o.

[39] Balogh-Békesi értelmezésében az Alkotmánybíróság inkább elhatárolta az EUIN-megállapodást az Alkotmány 2/A. és 7. §-tól, lásd Balogh-Békesi: *i. m.* (2008) 310., 315. o.

[40] Vincze: *i. m.* (2012) 65–73 o.; Vincze: *i. m.* (2013a) 323–333. o.; Vincze: i. m. (2013b) 489–500. o.

[41] Ez azért helytelen, mert nem a bírónak, hanem a peres feleknek van joguk a független bíróra. A bíró nem kérheti számon a saját függetlenségét, annak hiányát csak a peres felek kifogásolhatják.

döntésével az Európai Bíróság határozatát, merthogy ez befolyásolhatja az ügy kimenetelét. De természetesen úgy is értelmezhetőek a mondottak, hogy a magyar Alkotmánybíróság terjessze elő a kérdést a luxemburgi bíróságnál, amire a legújabb gyakorlat lehetőséget is teremt.[42] Természetesen egyik sem történt meg: az Alkotmánybíróság a gyorsított eljárás engedélyezését követően három nappal ítéletet hirdetett, és suta pro futuro megsemmisítéssel igyekezett lezárni az ügyet, de ahogy azt a későbbi EuB ítélet is világosan mutatta, ezzel nem sikerült az ügy végére pontot tenni.

Mivel számos indítványozó érvelt a diszkrimináció megsértésével és ennek keretében az uniós joggal ellentétes magyar szabályozással, az Alkotmánybíróságnak előzetes kérdéssel kellett volna élnie. Ez különösen annak fényében fontos, hogy az eljárás alkotmányjogi panasz formájában zajlott, vagyis az érintettek esetén közvetlen jogsérelem állt be. Ennélfogva az Alkotmánybíróság első és egyben utolsó fokon járt el, ami azt is jelenti, hogy az EUMSz 267. cikk (4) bekezdése alapján kötelező lett volna a kérdést előterjesztenie.

Az uniós jogra vonatkozó kérelmeket az Alkotmánybíróság mindig azzal az érvvel hárítja, hogy nem jogosult az európai jog kötelező értelmezésére, csupán a magyar jogszabályok megsemmisítésére a magyar Alkotmány alapján. Ugyanakkor senki nem kérte ezt, mert erre a célra van egy intézményesített keret: az előzetes döntéshozatal.

Az Alkotmánybíróság stratégiája ebben az ügyben teljesen érthetetlen, és nem irányul semmi másra, mint az uniós jog érvényesülésének szabotálására.

VAK TYÚK IS TALÁL SZEMET

A csoportképző tényező ebben az esetben az, hogy az eredmény helyes, de a hozzá vezető út nem kifogásmentes, és ennélfogva igazából csak véletlen, hogy az Alkotmánybíróság helyes következtetést vont le, hiszen a hibás jogi érvelés miatt akár más eredmény is elképzelhető lett volna. Két tipikus eset sorolható ide: a kormánytisztviselők jogállása és a hallgatói szerződések.

Köztisztviselők, kormánytisztviselők – 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 29/2011. (IV. 7.) AB határozat. Az Alkotmánybírósághoz több indítványt nyújtottak be, amelyben az indítványozók a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, illetve a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének

[42] Ahogy a litván és az olasz alkotmánybíróságok tették, vö. C-239/07, Julius Sabatauskas és mások, C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna.

megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványozók a szociális partnerség követelményeinek megsértésével összefüggésben hivatkoztak az Európai Unió Alapjogi Chartájának 27–28. cikkeire is, illetve az indokolás nélküli felmentés kapcsán az Alapjogi Charta 27., 28. és 30. cikkében foglalt rendelkezések megsértésére. A 8/2011. (II. 18.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (…) e szerződések mint elsődleges jogforrások (…) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak. (…) Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot. Az Alkotmánybíróság kifejezetten formalista módon érvel, és ezzel szembemegy számos korábbi határozatával, hiszen ezen az alapon a jogegységi határozatok felülvizsgálatára se lenne kifejezett hatásköre az Alkotmánybíróságnak, szemben azzal, amit a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat állít. A korábbi – logikai hibáktól nem mentes – gyakorlat mantraszerű ismételgetése indokolásnak igencsak gyenge, a döntés ugyanakkor érdemben helyes. Az Alapjogi Charta 51. cikke alapján ugyanis a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Mivel ez nem állt fenn, a Charta nem volt alkalmazandó, tehát ez alapján és nem az elővezetett érvek alapján kellett volna elutasítani az indítványt ebben a tekintetben.

A hallgatók röghöz kötése – 32/2012. (VII. 4.) AB határozat. A felsőoktatásban tanulók úgynevezett röghöz kötésének[43] alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság a törvényi fenntartás elvének sérelme miatt mondta ki, vagyis azért, mert a hallgatói státusz lényeges kérdéseit nem törvényi, hanem kormányrendeleti szinten rendezték. Ennek keretében kapott szerepet az a kérdés, hogy az uniós alapszabadságok, illetve az uniós polgár státuszának korlátozása vajon olyan kérdés-e, amelyet törvényi szinten kell szabályozni. Ennyiben legitim és üdvözlendő volt, hogy az Alkotmánybíróság kinyitotta az értelmezési horizontját, és az európai alapszabadságokat mint értelmezési keretet alkalmazta a belső alanyi közjogok értelmezéséhez. Az ugyanakkor sajnálatos volt, hogy hibásan alkalmazta az esetjogot. Az Európai Bíróság hivatkozott C-11/06. és a C-12/06. sz., Morgan és Bucher egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélete (EBHT 2007., I-9161. o.), bár kétségkívül a képzési támogatás megtagadásával foglalkozik, de nem a munkaerő szabad áramlása,

[43] 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 39. § (3) 110. § (1) bek., a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet.

ahogy azt az Alkotmánybíróság állította, hanem az európai polgár státusza alapján.[44] A munkaerő áramlására történő, sajnos nem teljesen helyes hivatkozás megkérdőjelezi egy önmagában helyes, előremutató és üdvözlendő értelmezést, és sajnos kétségessé teszi, hogy az Alkotmánybíróság elolvasta-e az idézett határozatot, és ha igen, megértette-e a benne foglaltakat. Így ez sem sorolható más kategóriába, mint a véletlenszerűen jó megoldásokhoz.

ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS ÉS SZERÉNY JAVASLAT

Az Alkotmánybíróság gyakorlata korántsem egységes.[45] Ennek egyik oka, hogy az Alkotmánybíróság nem igazán tudja az uniós jogot beilleszteni sem a jogforrási rendszerről, sem saját hatásköreiről alkotott sémájába. Egyrészt nem tartja az európai jogot nemzetközi jognak, és ezért arra nem vonatkozik az Alaptörvény Q) cikke, hanem az E) cikke.[46] Ez annyiban igaz, hogy az E) cikk *lex specialis* a Q) cikkhez képest, de ebből inkább egy kooperatív, az integráció által támasztott követelményekre nyitott jogértelmezésnek kellene következnie. A gyakorlat ugyanakkor nem ebbe az irányba mutat. Igazából egyetlen határozat sem található, amely tudatosan a nyitottság felé mutatna.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény E) cikk (Alkotmány 2/A. §) rendezi az európai jognak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyét. Ez sajnos nem igaz, mert az Alkotmány 2/A. § semmi ilyet nem mondott, és sajnálatosan az Alkotmánybíróság sem fejtette ki, hogy mit ért rajta.

Az Alkotmánybíróság szerint európai jog az Alaptörvény E) cikk (Alkotmány 2/A. §) alapján a magyar jog, a belső jog része, mert a Magyar Köztársaság az EU tagja. Ha tényleg része, mint minden más magyar jogszabály, akkor ebből az Alkotmánybíróság korlátlan felülvizsgálati hatásköre következne, amit az Alkotmánybíróság konzekvensen elutasít, és dogmatikailag is nehezen lenne tartható. Ha azonban azt jelenti, hogy közvetlenül alkalmazandó, akkor ezt kellett volna mondani. Ha

[44] Ugyanez igaz a C-73/08. sz., a Bressol és társai ügyben 2010. április 13-án hozott ítéletre [EBHT 2010 I-2735], melyre az ombudsman hivatkozott indítványában.

[45] Blutman: *i. m.* (2010) 90–99. o.; Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, in: *Európai Jog*,2006/2. szám, 3–14. o.; Sajó: *i. m.* (2004) 89–96. o.; Várnay: *i. m.* (2007) 423–436. o.; Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: Konkurencia vagy koegzisztencia, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2011/7–8. szám, 369–401. o.

[46] Ennek ellentmond a Lisszaboni Szerződés kapcsán hozott alkotmánybírósági határozat, mely elviekben fenntartotta a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban megfogalmazott tételt a csatlakozás után is, és ezzel gyakorlatilag az alkotmányossági vizsgálat alapjául továbbra is az Alaptörvény Q) és nem E) cikkét tette, ami ellentmond a tételnek.

ez csupán azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem gyakorolhatja a hatásköreit, akkor ez logikailag hibás, ugyanis a hatáskör hiánya semmiképpen nem következik abból, ha az uniós jog a belső jog része.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az alapszerződések módosítását kihirdető törvény, mely alkotmányellenességének megállapítása az EU-tagságból folyó kötelezettségekre nem hathat ki: ez a fából vaskarika. Ha nem hathat ki, akkor mi értelme van megállapítani, ha pedig a jogalkotó feladata az alkotmány sérelmének kiküszöbölése, akkor nyilván kérdéses, hogy mi történik, ha az alkotmányozó ennek mégsem tenne eleget. Ami ennél sokkal érdekesebb, az az, hogy az Alkotmánybíróság egyszerűen nem veszi észre a dogmatikai következményeket. Ha ugyanis kifejezetten elismerte a normakontrollra vonatkozó hatáskört az elsődleges jog kapcsán, mint a minden normatív előírás kontrolljára vonatkozó hatáskör folyományát, akkor nincs – nem lehet dogmatikai – kibúvó a másodlagos jog esetére sem.

Önmagában az Alaptörvény E) cikk (Alkotmány 2/A. §) alapján magyar jogszabálynak uniós jogba ütközése esetén – az Alkotmány egyéb rendelkezésének megsértése nélkül – alkotmányellenes mulasztás nem vezethető le. Ez egyszerűen hibás, semmilyen ok nincs arra, hogy *ab ovo* kizárjuk e hatáskör gyakorolhatóságát.

Az Alkotmánybíróság nem bocsátkozik az alapszerződések vizsgálatába és önálló, hiteles értelmezésébe (ez ugyanis az Európai Bíróság kizárólagos hatásköre), csak adott esetben hivatkozik egyes szabályaira. A nemzeti és az uniós bíróságok közötti kapcsolat – jó esetben – egy dialógus, vagy spontán, vagy instrumentalizált – előzetes döntéshozatali eljárás keretében zajló (EUMSz 267. cikk) – formában. Ez szükségessé teszi, hogy alkotó, értelmező módon járuljon hozzá az Alkotmánybíróság az uniós joghoz. Ezt az interaktív folyamatot hívhatjuk együttműködő alkotmányosságnak (Sajó) vagy európai alkotmánybírósági szövetségnek (Voßkuhle),[47] az Alkotmánybíróság mindenesetre nem akar részt venni benne. Az uniós jog elsőbbségének elismerése ugyanis csak akkor lehetséges, ha ez egy olyan párbeszéddel párosul, amelyben a nemzeti alkotmányos aggodalmak és preferenciák artikulálhatóak. A magyar Alkotmánybíróságnak vagy nincsenek ilyen aggodalmai, vagy nem hajlandó azokat artikulálni (mind a kettő aggályos). Az elsőbbség nem egy

[47] Sajó: *i. m.* (2004) 89–96. o. Voßkuhle, Andreas: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts – Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: *European Constitutional Law Review,* Vol. 6. (2010) 175–198. o.; Voßkuhle, Andreas: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht,* Vol. 29., No. 1. (2010) 1–8. o.

hierarchikus-monolitikus szuverenitáskoncepció lecsapódása, illetve ha igen, akkor az összeegyeztethetetlen a tagállami szuverenitással. Az elsőbbség akkor fér meg a tagállami szuverén alkotmányosság mellett, ha az egy interaktív, többpólusú kölcsönös befolyásoláson alapuló, hálózatosan kapcsolódó rendszer része.

Mi lehetne a kiút? Első lépésben szükséges lenne meghatározni az uniós és belső jog viszonyát. Ez álláspontunk szerint az Alaptörvény E) cikke, tehát alkotmányos parancs, alapján alkalmazandó idegen jog, amely az alkotmányozó kifejezett akaratánál fogva a kollíziós helyzetekben a legtöbb esetben elsőbbséggel bír a belső joggal szemben.

Mi következik ebből? Az uniós jog idegen jog – se nem nemzetközi jog, se nem belső jog –, így azt nem lehet megsemmisíteni, de bele sem illeszkedik a jogforrási hierarchiába, hanem egy sajátságos jogalkotótól származó alkotmányos parancs alapján kötelezően alkalmazandó jogszabály.

Az uniós jog alkalmazása nem valamiféle idegen akaratra, az Európai Bíróság fondormányaira vezethető vissza, hanem a magyar alkotmányozó népszavazással megerősített önálló elhatározására. Ezt pedig nyilvánvalóan az Alkotmánybíróságnak is tiszteletben kell tartania, és kifejezett, egyértelmű alkotmányos parancs hiányában elsőbbséget kell adnia az uniós jognak.

Ez egyben azt is jelenti, hogy kétség esetén előzetes kérdéssel kell fordulnia az Európai Bírósághoz, továbbá figyelmmel kell lennie az uniós hűségre (EUSz 4. cikk (3) bek.), illetve az ebből levezetett, a tagállamok eljárási autonómiáját korlátozó két követelményre: a tényleges érvényesülés[48] és

[48] A tényleges érvényesülés elvét illetően az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatában egyértelmű, hogy minden esetben, amikor felmerül a kérdés: valamely nemzeti eljárási rendelkezés gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi-e az uniós jogrend által a magánszemélyekre ruházott jogok gyakorlását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, az eljárás lefolytatása és az eljárás sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt. Lásd a C-426/05. sz. Tele2 Telecommunication ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-685. o.] 55. pontját, a C-222/05–C-225/05. sz. Van der Weerd és társai egyesített ügyekben 2007. június 7-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4233. o.] 33. pontját, C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4599. o.] 14. pontját, valamint a C-430/93. és C-431/93. sz. Van Schijndel és van Veen ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4705. o.] 19. pontját.

az egyenértékűség[49] elvére.[50] Ennek megfelelően amennyiben az Alaptörvényben biztosított jogok megsértése alapján lehetőség van az alkotmánybírósági jogvédelemre, így elsősorban az alkotmányjogi panasz igénybevételére, akkor ennek elvben – ha más uniós vagy rendes bírósági jogorvoslat nem áll rendelkezésre – akkor is lehetőnek kell lennie, ha az uniós jog által biztosított alanyi közjogok sérülnek, ahogy ez egyébként az EUSz 19. cikk (1) bek. második albekezdéséből is következik. Ha az uniós jog értelmezése kétséges, akkor elő kell terjeszteni az előzetes kérdést.

Ez az értelmezés nyilván nagyon kedvező az uniós jog szempontjából, de nem teljesen kompatibilis az alkotmánnyal. Az uniós jog alkalmazási elsőbbsége ugyanis csak egy alkotmányos parancs a számos közül, még akkor is, ha talán nem a legjelentéktelenebb. Ebből az is következik, hogy ha az uniós jog elsőbbségének csak valamely alapvető alkotmá-

[49] Az egyenértékűség elvének tiszteletben tartása azt feltételezi, hogy a szóban forgó nemzeti szabály különbségtétel nélkül vonatkozik az uniós jog és a belső jog megsértésén alapuló, hasonló tárggyal és jogalappal rendelkező keresetekre. Lásd a C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-4951. o.] 36. pontját, a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet [EBHT 1998., I-7835. o.] 41. pontját, a C-78/98. sz. Preston és társai ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-3201. o.] 55. pontját, valamint a C-392/04. és C-422/04. sz. Németország és Arcor egyesített ügyekben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-8559. o.] 62. pontját.

[50] 205/82–215/82. sz., Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben 1983. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2633. o.] 19. pontja, a C-78/98. sz. Preston és társai ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-3201. o.] 31. pontja, a C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-723. o.] 67. pontja, a C-392/04. és C-422/04. sz. i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-08559. o.] 57. pontja, a C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-2271. o.] 43. pontja, a C-222/05–C-225/05. sz. van der Weerd és társai egyesített ügyekben 2007. június 7-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4233. o.] 28. pontja, a C-2/06. sz. Kempter-ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-411. o.] 57. pontja, a C-430/93. és C-431/93. sz. van Schijndel és van Veen egyesített ügyekben 1995. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 1995, I-4705. o.] 17. pontja, a C-279/96–C-281/96. sz. Ansaldo Energia és társai egyesített ügyekben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-5025. o.] 16. és 27. pontjai, a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet [EBHT 1998., I-7835. o.] 18. pontja; a C-78/98. sz. Preston és társai ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-3201. o.] 31. pontja; a C-472/99. sz. Clean Car Autoservice ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-9687. o.] 28. pontja; a C-129/00. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. december 9-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14637. o.] 25. pontja; a C-168/05. sz. Mostaza Claro-ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10421. o.] 24. pontja; a C-40/08. sz. Asturcom-ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9579. o.] 38. pontja.

nyos érték jelentős – az alkotmányos identitás[51] – sérelmével lehet eleget tenni, akkor – de csak ebben az egészen kivételes helyzetben – meg lehet tagadni az uniós jog érvényesítését. Az alkalmazási elsőbbség ugyanis azt jelenti, hogy az uniós jog továbbra is a belső jogalkalmazási parancstól függ.

Az ugyanakkor kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság képes-e erre a finom egyensúlyozásra a saját alkotmány-szuverenitási igények és a szuverenitás megosztásából fakadó követelmények között. A dolgok jelenlegi állása szerint a válasz inkább nemleges.

[51] BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*.

Az európai közrendi minimum

A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében

Láncos Petra Lea

> „[Az EUSz 2. cikkében foglalt értékek] azoknak a meghatározó tulajdonságoknak a kemény magját jelentik, melyekben valamennyi uniós polgár magára ismerhet, függetlenül azoktól a politikai vagy kulturális különbségektől, melyek a nemzeti identitásukból adódnak".[1]

A lisszaboni szerződésmódosítással a szerződések urai sikeresen kodifikálták az Európai Bíróság joggyakorlatában kifejlesztett hatásköri szabályokat, és ezeket számos olyan hatáskör-elhatárolási és hatáskör-gyakorlási elvvel szerkesztették egybe, melyek egy valódi föderális politikai rendszer alapjait képezik (EUSz 5. cikk: hatáskör-átruházás elve, célhoz kötöttség elve, szubszidiaritás és arányosság elvei). Habár az alapító szerződésekből pontosan kitűnik a hatáskörök elhatárolása, az alábbiakban arra kívánok rámutatni, hogy az EUSz 2. cikke akkor is köti a tagállamokat, amikor azok nemzeti hatáskörben járnak el. Az EUSz 2. cikkének lakonikus megfogalmazása, a cikkhez kapcsolódó joggyakorlat hiánya, valamint a tagállam idevágó kötelezettségeinek kikényszerítése azonban számos nehézséget rejt, melyeket az alábbiakban elemzek.

E tanulmány[2] először áttekintést ad az Unió elveinek elsődleges jogi megalapozásáról, majd az uniós jogrendre fókuszálva körüljárja az elvek természetének kérdését. Ezt követően az EUSz 2. cikkét mint a tagálla-

[1] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based. Brussels, 15.10.2003. COM(2003) 606 final; 3.

[2] E tanulmány az MTA Médiatudományi Kutatócsoport által indított, *Az európai médiajogi gondolkodás* című projekt keretein belül készült. Az írás egy korábbi változata megjelent a *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (szerk.: Koltay András és Török Bernát. Wolters Kluwer, Budapest, 2014) című kötetben.

mok irányában megfogalmazott minimum-elvárásokat vizsgálja, továbbá a benne foglalt értékek tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségének mechanizmusait, esélyeit elemzi. Végül szóba kerül az EUSz 2. cikkében foglalt értékek tartalmának, a tagállamok irányában megfogalmazott elvárások szintje meghatározhatóságának problémája.

AZ UNIÓ ELVEINEK ÉS ÉRTÉKEINEK TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

A XX. század második felétől a kontinens államai olyan együttműködési formákat hoztak létre (Európa Tanács, OECD, Európai Közösségek), melyek a részt vevő államok jogrendszereinek konvergenciájához járultak hozzá. Az európai integrációban részt vevő tagállamok fokozatos alapjogi közeledésével párhuzamosan – kötelező közösségi alapjogi katalógus híján – az Európai Közösségek Bírósága is kidolgozta az európai jog alapjogi garanciáit mint általános jogelveket. Az 1992-es maastrichti szerződésmódosítás egyelőre még csak a tagállamokkal szemben fogalmazott meg alapelvi szintű elvárásokat,[3] majd valódi fordulat az Amszterdami Szerződéssel következett be. Ugyanis az EUSz 6. cikkében foglalt elvek már nem csupán az Unió tevékenységeinek mércéjéül (korlátjául) szolgáltak, hanem az 1997-es szerződésmódosítás az új, uniós alkotmányos rend alapjául jelölte ki ezeket az elveket: „A pozitív jogban immár az európai alkotmányosságnak nem csupán a restriktív, de konstitutív formája is elismerést nyert."[4]

A Lisszaboni Szerződés újabb mérföldkövét jelenti az európai integrációnak, hiszen a Maastrichti Szerződéssel útjára indított politikai unió az Európai Unió jogalanyiságának elnyerésével vált teljessé. Évtizedes várakozás után a lisszaboni módosítással az Alapjogi Charta is kötelező jogforrássá vált. Ezzel pedig kézzelfoghatóvá válnak azok a jogok és elvek, melyek az Unió értékeinek részletezéseként is felfoghatók, és az Európai Bíróság korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálják.[5] Végül, a

[3] Bogdandy, Armin von : A Disputed Idea Becomes Law: Remarks onEuropean Democracy as a Legal Principle, in: Kohler-Koch, Beate – Rittberger, Berthold (szerk.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2007, 34. o.

[4] Bogdandy, Armin von: *Founding Principles*, in: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Hart Publishing, Oxford, 2009, 22. o. A továbbiakban: von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009a).

[5] „[M]aguk mögött hagyják árnyéklétüket." Bogdandy, Armin von – Kottmann, Matthias – Antpöhler, Carlino – Dickschen, Johanna – Hentrei, Simon – Smrkolj, Maja: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte. Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, in: *ZaörV*, Vol. 72. (2012) 46. o.

lisszaboni szerződésmódosítás az Unió alapelveit értékké nevezi át, miközben azok körét is jelentősen bővíti. Az EUSz lisszaboni szerződésmódosítással átalakított 2. cikke szerint:

> „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában."

ÉRTÉKEK ÉS ELVEK AZ UNIÓS JOGRENDBEN[6]

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal egy többszintű kormányzási rendszer[7] részévé váltunk, ahol a jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási funkciók megoszlanak a nemzeti és uniós szintek között. Az eredmény egy „európai alkotmányos tér", melyben az Unió alkotmányjoga a tagállami alkotmányok mellett afféle „részalkotmányként" jelenik meg. Az alábbiakban az e „részalkotmányban" foglalt értékeknek, elveknek az európai alkotmányos térben betöltött szerepét és hatásait vizsgáljuk.[8]

Az értékek és elvek szerepének vizsgálata körében előzetesen arra kell választ kapnunk, hogy az értékek és elvek milyen viszonyban állnak egymással az uniós jogban. E tekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződésmódosítással az uniós „alkotmányozó hatalom" az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSz hatályos szövegének 2. cikkében értékekké nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek „átnevezéseiként" jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihasítja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.[9]

[6] Általánosságban lásd: von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009a) 14–18. o.

[7] Marks, Gary – Nielsen, François – Ray, Leonard – Salk, Jane: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in: Marks, Gary – Scharpf, Fritz W. – Schmitter, Phillipe C. (szerk.): *Governance in the European Union*. Sage, London, 1996, 41–42. o.

[8] Bogdandy, Armin von: Grundprinzipien, in: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer, Heidelberg, 2009, 30. o. A továbbiakban: von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009b).

[9] A Lisszaboni Szerződést megelőző fogalmi állapotokra utal von Bogdandy, mikor azt írja: „Az alapvető elv fogalmába nem tartozik bele valamennyi olyan

Az értékek és elvek fogalmi elhatárolása kapcsán Armin von Bogdandy így ír: „A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból problematikusnak mondható. Ebben ugyanis az EU alapelveit értékként jelölik, és az uniós polgárok etikai meggyőződéseként jelenítik meg. (…) Az értékalapú diskurzusok pedig gyakran paternalisztikus dimenziót öltenek."[10] Habár a szerző szerint a szóhasználat nagyon is félrevezető, hiszen az értékek „alapvető etikai meggyőződések kifejeződései", a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett értékeket valójában jogi normáknak, alapvető elveknek kell tekintenünk, tekintettel kodifikációjuk módjára és lehetséges jogkövetkezményeikre.[11]

Az értékek és elvek egymáshoz képest képviselt rangja és kikényszerítésük módja igen sokatmondó. Az értékek olyan alapvető elveket jelenítenek meg, melyek az egész integrációs folyamatot áthatják, egyszerre kötik az Uniót és a tagállamokat jogalkotási tevékenységeik és a ráépülő gyakorlat tekintetében, sőt a csatlakozni kívánó (EUSz 49. cikk)[12] vagy az Unióval egyéb kapcsolatra lépni szándékozó államokat is kötelezik.[13] A tagállamokkal szembeni kikényszerítésükre két eszköz is rendelkezésre áll: egyrészt egy formalizált politikai eszköz az EUSz 7. cikke alapján, másrészt jogi utat jelenthet az Európai Bíróság előtt lefolytatható kötelezettségszegési eljárás.[14] Sőt, az alábbiakban bemutatásra kerül egy olyan javaslat is, mely az egyéni jogérvényesítés előtt is megnyitná az utat az EUSz 2. cikkének alapjogi értékeire nézve. Ehhez képest az EUSz 2. cikkén „kívül rekedt" elvek, így például az Uniót kötelező szubszidiaritás elve (EUSz 5. cikk (3) bekezdés)[15] vagy a

---

norma vagy normaelem, melyet a Szerződések vagy az Európai Bíróság »elvként« határoz meg, ide csupán néhány rendelkezés tartozik, melyeket a nemzeti alkotmányokban egyébként alapvető elveknek vagy strukturális elveknek is szoktak nevezni." Von Bogdandy: *i. m.* (2007) 21. o.

[10] Von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009b) 25, 58. o.

[11] Von Bogdandy–Bast: *i. m.* (2009a) 22. o.

[12] COM(2003) 606 final; 3.

[13] Von Bogdandy et al. (2012) *i. m.* 67.

[14] Ladenburger, Clemens: FIDE 2012 – Session on „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions" (Institutional Report, Brussels, 2011).

http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=88,%20at%2048%20ff (letöltve: 2015. 01. 06.) 13. o.

[15] A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 7. cikke szerinti eljárásban a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban benyújtott kifogások nem vezetnek automatikusan a jogalkotási javaslatok visszavonásához, az ezzel kapcsolatos döntés az uniós jogalkotót illeti meg. A jegyzőkönyv 8. cikke azonban közvetve, a tagállamon keresztül a nemzeti parlamentek számára is lehetővé teszi a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését.

tagállamokra irányadó közösségi hűség elve (EUSz 4. cikk (3) bekezdés) csupán semmissé nyilvánítási, illetve kötelezettségszegési eljárás keretében kikényszeríthetők.

AZ UNIÓ ÉRTÉKEINEK JELLEGE, KIKÉNYSZERÍTHETŐSÉGE ÉS MEGHATÁROZHATÓSÁGA

Az EUSz 2. cikke mint közrendi minimum

Milyen szerepet játszanak az Unió értékei a nemzeti hatáskörök gyakorlásának területén? Az uniós értékek az uniós jogrendszer egészének alapját és értelmezési keretét adják. Ez utóbbi állítás azonban nem teljes. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint ugyanis az Unió értékeit deklaráló EUSz 2. cikke „tartalmazza a közös standardokat, többek között az emberi jogok és demokrácia tárgyában, méghozzá az európai jogi térségben gyakorolt *valamennyi* főhatalom tekintetében – akár az Unió, akár a tagállamok gyakorolják azt. Ebben az értelemben az EUSz 2. cikke egy *közrendi* elemet rögzít mind az Unió, mind pedig a tagállamok számára."[16] Ingolf Pernice szerint a közös értékek révén létrejön a tagállamok „minimális alkotmányos homogenitása", kijelölvén egyben a tagállamok „alkotmányos autonómiájának európai korlátait" is.[17]

Ennek megfelelően az EUSz 2. cikkében foglalt értékek a tagállami hatáskörök gyakorlása során is irányadóak. Ezzel pedig az Unió értékei áttörik az uniós jog végrehajtása – tagállami hatáskör hagyományos dualizmusát, igaz, a szerzőtársak szerint az EUSz 2. cikke által garantált alapvető jogi standard a tagállami hatáskörök tekintetében „sokkal kevésbé szigorú, mint az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos ügyekben" érvényesülő uniós mérce. Von Bogdandy és szerzőtársai rámutatnak, hogy noha az Alapjogi Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján a Charta rendelkezései csupán az uniós jog végrehajtása során alkalmazandók, a Charta egyben „az EUSz 2. cikkében foglalt emberi jogok tartalmát jeleníti meg".[18] Mindezek alapján két esetet különböztethetünk

[16] Bogdandy, Armin von – Antpöhler, Carlino – Dickschen, Johanna – Hentrei, Simon – Kottmann, Matthias –Smrkolj, Maja: *Opinion on the Compatibility of the Hungarian Media Acts with the Charter of Fundamental Rights of the European Union.* Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 2011. április 19.

[17] Pernice, Ingolf: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, in: *Common Market Law Review,* Vol. 36. (1999) 726. o.

[18] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 20. o. A Charta és az EUSz 2. cikkének viszonyában másik érdekes pontra hívja fel a figyelmet a FIDE 2011-es gyűlése: eszerint a Chartán kívül rekedt olyan vitatott emberi jogok esetében, mint amilyennek például a kisebbségek jogai is tekinthetők, az EUSz 2. cikke nyújthat ala-

meg: egyrészt az uniós jog végrehajtásának eseteit az uniós hatáskörgyakorlás, illetve az uniós jog tagállami végrehajtása formájában, melyekre az Alapjogi Charta teljes mértékben irányadó, másrészt a tagállami hatáskörgyakorlást (beleértve akár a tisztán tagállami tényállások[19] eseteit is), melyekre a tagállami alkotmányos rendelkezések és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó. E két nagy esetkör tekintetében azonban egyaránt irányadó az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum, melyet alapjogi tekintetben az Alapjogi Charta tesz kézzelfoghatóvá. Mindez a szerzőtársak okfejtését továbbgondolva egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok számára fenntartott – vagy másként fogalmazva: a tagállamoknál megmaradt – hatáskörök tekintetében az EUSz 2. cikke gyakorlatilag „visszacsempészi" az Alapjogi Charta mércéjét, igaz, kevésbé szigorú formában,[20] afféle homályos, közrendi minimumként.[21]

Az EUSz 2. cikkének vegyes jellege

Érdekes problémát vet fel az Unió értékeinek nagyon is vegyes jellege. Egyes értékek (elvek) ugyanis egy az egyben megfeleltethetők az Alapjogi Chartában foglaltaknak (például az emberi méltóság tiszteletben tartása), míg más értékek olyan horizontális jellegű elvekként jelennek meg, melyek akár több alapjoggal is kapcsolatba hozhatók (így a szabadság), vagy akár az alapjogokon túlmutatnak (ekként a demokrácia). Az alapjogoknak az értékek (korábbi elvek) körében való elhelyezése egy érdekes folyamat tükröződése, mely egyébként nem korlátozódik az uniós jogrendre: Alexy a Bundesverfassungsgericht *Lüth*-döntését elemezve hasonló tendenciára mutat rá.[22] Ez pedig azt jelenti, hogy „az alkotmányos

pot a jogvédelemre. Ladenburger: *i. m.* (2011) 5. o. Igaz, a Charta 21. és 22. cikke is értelmezhető oly módon, mint ami a kisebbségek alapjogi védelmét garantálja, lásd Láncos Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, kézirat. Budapest, 2012, 211–216. o.

[19] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 48. o.

[20] „Az EUSz 2. cikke elég nagy mozgási szabadságot enged a tagállamok részére a demokratikus jogállami keretek kialakításában." Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani – Armin von Bogdandy német európa-jogász professzorral Halmai Gábor és Salát Orsolya beszélget, in: *Fundamentum,* 2011/2. szám, 43. o.

[21] Von Bogdandy azonban kifejezetten úgy foglal állást: „egy tagállam által elkövetett súlyos emberijog-sértés esetére más standardnak kell érvényesülnie, nem a kartának. Az Alapjogi Karta ugyanakkor a magyar médiatörvény szabályainak jelentős részét átfogja, mivel azok az EU-jog átültetéseként értelmezhetők, ezáltal meg kell felelniük a karta követelményeinek. Ez azonban nem minden aspektusra áll; különösen a nyomtatott sajtó területén érzékeny lyukak tátonganak." Halmai–Salát: *i. m.* (2011) 41. o.

[22] Alexy, Robert: Constitutional Rights, Balancing, and Rationality, in: *Ratio Juris,* Vol. 16., No. 2. (2003) 133. o.

jogokban foglalt értékek vagy elvek nem csupán az állampolgár és az állam viszonylatában érvényesülnek, *szubjektív jogokként,* hanem azon túl is, »a jog valamennyi területén«. Ennek köszönhetően az alkotmányos jogok a teljes jogrendre »kisugároznak«. Az alkotmányos alapjogok így mindenütt jelenvalóvá válnak."[23]

Ezzel egy időben azonban nem zajlik az alkotmányos elvek „alapjogiasodása", ezen elvek megsértése nem keletkeztet az egyének oldalán szubjektív jogokat. „A »demokráciát« vagy a »jogállamiságot« illető szubjektív jogokat azonban nehéz volna igazolni, (…) az Unió szintjén legalábbis még úgy tűnik, nem érett meg a helyzet egy ilyen lépésre, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság sem hozott még ez irányú ítéletet."[24] Ezzel a megközelítéssel egyébként egybevág az Alapjogi Chartában foglalt elvek és jogok elhatárolásával kapcsolatos jogtudományi álláspont is: szemben a Chartában foglalt szubjektív jogokkal, az „elveknek nincs közvetlen hatálya, azokat [önmagukban] nem lehet felhívni a tagállami bíróság előtt".[25]

Az EUSz 2. cikkének vegyes jellege, az alapjogok és alkotmányos elvek egymásmellettisége azzal jár, hogy a rendelkezésben foglaltak kikényszerítésére eltérő módon kerülhet sor. Az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogok kikényszerítésének eszközéül von Bogdandy és szerzőtársai elsősorban a „fordított Solange" szerinti eljárást javasolják, a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálva, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatására kizárólag az alapító szerződésekben foglalt eljárások irányadók. Ezzel a szerzőtársak *kettéhasítják* az EUSz 2. cikkét az alapjogok, valamint az egyéb „alkotmányos alapelvek" mentén. Ez utóbbi elvek megsértése nem egyéni alapjogsérelemmel, hanem az alkotmányos alapelveket konkretizáló alkotmányos értékek megsértésével járhat.

A közrendi minimum kikényszerítésének lehetőségei

A fentiekkel összhangban eltérő szankcionálási lehetőségek kapcsolódnak az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum, illetve az alkotmányos elvekkel kapcsolatos, szélesebb értelemben vett közrendi minimum kikényszerítéséhez. Az EUSz 2. cikke szerinti alapjogi minimum kikény-

[23] Alexy: *i. m.* (2003) 133. o. Habermas arra figyelmeztet, hogy az alapjogok elviesítésével e jogok „felhígulnak", és azok veszítenek normativitásukból. Idézi: Alexy: *i. m.* (2003) 134. o. Ezzel azonban nem feltétlenül értünk egyet: Jakab érvelésével összhangban csupán a feloldási szabályok alkalmazásában lehet eltérés, mely az elv normativitását nem érinti, lásd Jakab András: A norma szerkezetének vizsgálata, in: *Jogelméleti Szemle,* 2001/4. szám. http://jesz.ajk.elte.hu/jakab8.html (letöltve: 2015. 01. 06.)

[24] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 60. o.

[25] Ladenburger: *i. m.* (2011) 33. o.

szerítésére hivatottak egyéni jogérvényesítés keretében a tagállami bíróságok, kötelezettségszegési eljárásban pedig az Európai Bíróság (bírói út), emellett nyitva áll a jogállamiság erősítésének új, uniós eszközének bevetése, valamint az EUSz 7. cikke szerinti politikai szankció lehetősége is (politikai út).[26] Ehhez képest a közrendi minimumot megtestesítő alkotmányos elvek tiszteletben tartásának kikényszerítésére nem kerülhet sor egyéni jogérvényesítés keretében, ilyen esetekben csupán az Európai Bíróság előtti eljárás, valamint az EUSz 7. cikk szerinti eljárás vehető igénybe. Az alábbiakban az EUSz 2. cikkében foglaltak tagállamokkal szembeni kikényszerítésének lehetőségeit tekintjük át.

A közrendi minimum megsértének bírói szankcionálási lehetőségei

a) Az alapjogi minimum kikényszerítése: eljárás a tagállami bíróság előtt. Ami az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi elvárások tagállamokkal szembeni érvényesítését illeti, von Bogdandy és szerzőtársai szerint analógiául a Bundesverfassungsgericht Solange-gyakorlata szolgál, immár „fordított Solange" formájában. Az analógia alapja, hogy az az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum az EUSz 7. cikkével is összhangban csupán az *uniós értékek súlyos megsértését szankcionálja*. A szerzőtársak szerint tehát „mindaddig, amíg a tagállamok az alapjogoknak az EUSz 2. cikke által garantált lényeges tartalmát biztosítják, addig az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső kérdésekben" önállóan gyakorolhatják hatásköreiket.[27] Ez az „önállóság" annyit jelent, hogy a „tisztán tagállami tényállások" körében a tagállamok alapjogsértéseire a nemzeti alkotmány és az Emberi Jogok Európai Egyezménye irányadó.[28]

A von Bogdandy szerzőtársai által javasolt fordított Solange-doktrína értelmében az uniós értékek (EUSz 2. cikk) tagállamok által történő súlyos megsértése esetén elsősorban a *tagállami* bíróságok hivatottak eljárni.[29] A doktrína alkalmazásához azonban meg kell határoznunk, miben is áll az uniós értékek súlyos megsértése, illetve mire alapozható az uniós polgár uniós jogon alapuló kereseti igénye a tagállami bíróságok előtt tisztán tagállami tényállásokban. A fordított Solange-doktrína keretében fennáll az a vélelem, hogy a tagállamok biztosítják az alapjogvédelemnek az EUSz 2. cikke szerinti minimumát. Ahhoz, hogy a fordított Solange-doktrína értelmében az egyén az uniós jogra hivatozással tisztán tagállami tényállásokban fel tudjon lépni a tagállami alapjogsértésekkel szemben, meg kell tudnia dönteni a doktrína értelmében fennálló vé-

[26] COM(2003) 606 final. 6.
[27] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 46. o.
[28] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 65. o.
[29] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 46. o.

lelmet, és bizonyítania kell az *uniós értékek súlyos megsértését* a tagállam által. Miben áll azonban az uniós értékek súlyos megsértése?

Pernice szerint a közös értékek „kölcsönös garanciát nyújtanak az európai polgárok számára, hogy mind európai, mind nemzeti szinten tiszteletben tartják azokat az alapvető értékeket, melyekben megállapodtak".[30] Ez pedig megalapozza azt a vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimumot. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint tehát: amíg a tagállamok garantálják az uniós polgárok számára az őket megillető jogok *lényeges tartalmát,* addig nem lehet szó az uniós értékek súlyos megsértéséről. Amennyiben azonban az alapjogsérelmet szenvedett uniós polgárnak sikerül a tagállami bíróság előtt bizonyítania, hogy a tagállam az alapjogok lényeges tartalmát nem biztosítja, így például „nem hajtja végre az Emberi Jogok Európai Bíróságának valamely jogerős, az alapvető jogok lényeges tartalmának megsértésével kapcsolatos ítéletét,[31] megkerüli, megfélemlíti vagy figyelmen kívül hagyja a tagállami bíróságokat hasonló esetekben,"[32] akkor a sértett előtt megnyílik az út az EUSz 2. cikke által garantált alapjogi minimum érvényesítésére a tagállami bíróság előtt. A szerzőtársak szerint ugyanis, amennyiben az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum tagállam részéről való garantálásának vélelme megdől, „a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmát bármely tagállami intézkedéssel szemben érvényesíthetik, melyhez az egyes személyeknek uniós polgári mivoltukból fakadóan szubjektív joguk kapcsolódik".[33]

Pontosan min alapul az uniós polgár uniós jogon alapuló igénye? Az Európai Bíróság a Grzelczyk-ügyben kimondta, hogy „az uniós polgári jogállásnak (…) az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető státusza legyen".[34] Az uniós polgárok státuszát rögzítő alapvető rendelkezés a lisszaboni szerződésmódosítás óta az EUMSz 20. cikkében található. Az EUMSz 20. cikke által megalapozott uniós polgársági státusszal kapcsolatban a Bíróság a Ruiz Zambrano-ügyben kinyilvánította, hogy az uniós joggal „ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az *uniós polgárként meglévő jogállás* révén biztosított jogok *lényegének*

[30] Pernice: *i. m.* (1999) 726. o. A Bizottság által az EUSz 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye alapján „a közös elvek (…) a személyt helyezik az európai integrációs projekt középpontjába". COM(2003) 606 final. 3.

[31] Vö. a Bizottságnak az EUSz 7. cikkével kapcsolatos közleményének a közös értékek súlyos megsértésének folyamatosságát érintő fejtegetéssel: COM(2003) 606 final. 8.

[32] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 72. o.

[33] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 49. o.

[34] C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193.], 31. pont.

tényleges élvezésétől".[35] Az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum be nem tartása, azaz az alapjogok lényeges tartalmának megsértése az uniós polgárokat megfosztja a közös jogállásuk révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől,[36] így az alapjogsérelmet elszenvedett uniós polgár a tagállami bíróság előtt az EUMSz 20. cikkére és ezzel összefüggésben az EUSz 2. cikkére hivatkozhat alapjogainak a tagállammal szembeni érvényesítése céljából. A tagállami bíróságok az előttük zajló eljárás keretében pedig előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést intézhetnek az Európai Bírósághoz az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimum egységes értelmezése és alkalmazása céljából.[37]

b) A közrendi minimum kikényszerítése: eljárás az Európai Bíróság előtt. A tagállamoktól elvárt közrendi minimum tekintetében biztos fogódzót nyújthatna az Európai Bíróság idevágó joggyakorlata – ugyanakkor az EUSz 2. cikkére alapozott ítélet mind ez idáig még nem született. A Bizottság új Közleménye[38] alapján úgy tűnik, a Bizottság nagyon is ódzkodik attól, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási körén kívül eső területeken az Európai Bíróság előtt kérje számon a tagállamok „alapjogi bizonyítványát".[39] Pedig az alapító szerződés *sehol nem zárja ki* az Európai Bíróság joghatóságából az EUSz 2. cikkét, így az ugyanúgy alapját képezi igazságszolgáltatási tevékenységének, mint az alapító szerződések egyéb rendelkezései (leszámítva a közös kül- és biztonságpolitikát, valamint a közrend fenntartásával és tagállami bűnüldöző szolgálatok intézkedéseivel kapcsolatos felülvizsgálatot).[40] Ennek ellenére a Bizottság Közleményében kifejezetten megállapítja, hogy kötelezettségszegési eljárást csak akkor indíthat, ha az EUSz 2. cikkének sérelme mellett a tagállam egy konkrét uniós jogszabályt is megsért.[41]

[35] C-34/09 sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-1177.) 42. pont, idézi: von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 65. o.; Ladenburger: *i. m.* (2011) 16. o.

[36] Vö. COM(2003) 606 final. 5.

[37] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 73. o.

[38] Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law* (a továbbiakban: *Közlemény*).

[39] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 47, 54. o.

[40] EUSZ 24. cikk (1) bekezdés; EUMSz 276. cikk.

[41] Közlemény, 4. o.

A közrendi minimum megsértének politikai szankcionálási lehetőségei

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én tette közzé közleményét a jogállamiság erősítésének új, uniós keretéről. A közlemény az alapvető uniós értékek (EUSz 2. cikk) tagállamokkal szembeni kikényszerítésére, így különösen a jogállamiság elvének érvényre juttatására rendelkezésre álló uniós eszközök (kötelezettségszegési eljárás, EUSz 7. cikk szerinti eljárás) kiegészítéseképpen egy új uniós eszköz bevezetését irányozza elő, mely nem érinti a Bizottság azon hatáskörét, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson az érintett tagállammal szemben a szerződéses kötelezettségeinek megszegéséért.[42]

Fontos eleme a Közleménynek, hogy kísérletet tesz arra, hogy meghatározza a jogállamiság elvének tartalmát az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, valamint a Velencei Bizottság szakértői anyagai alapján elkészített európa tanácsi dokumentumokból kiindulva.[43] A Bizottság elismeri, hogy a jogállamiság elvének tartalma és megvalósítása tagállamonként eltérhet, azonban a fenti források alapján az EUSz 2. cikke értelmében vett jogállamiság alapvető tartalma az alábbiakban határozható meg: „törvényesség elve, mely a jogalkotás átlátható, elszámoltatható, demokratikus és plurális jellegét előfeltételezi; jogbiztonság; a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma; független és semleges bíróságok; hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását és a jog előtti egyenlőséget".[44]

Az EU Jogállamisági Kerete csupán a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzetek kezelésére szolgál, míg az egyéni jogsérelmek elbírálására továbbra is a nemzeti bíróságok hivatottak. Az új eszköz egy háromlépcsős eljárást irányoz elő, melynek lefolytatása az Európai Bizottság feladata és hatásköre.[45] Amennyiben az eljárás ered-

[42] Közlemény, 4. o.

[43] Közlemény, 4. o.

[44] Közlemény, 4. o.

[45] Az eszköz három szakasza: a bizottsági értékelés, a bizottsági javaslat és a javaslat végrehajtásának felülvizsgálata. Amennyiben nyilvánvaló jelei mutatkoznak annak, hogy egy tagállamban a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet lépett fel, a Bizottság minden szükséges információt begyűjt a helyzet értékelésére. Amennyiben a Bizottság az előzetes értékelése alapján úgy találja, hogy a jogállamiságot rendszerszinten veszélyeztető helyzet állt elő, párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal egy nyilvános, ún. „jogállamisági vélemény" megküldésével, melyre a tagállam reagálhat (maga a tagállammal folytatott bizottsági párbeszéd bizalmas). A tagállam a lojalitás elve alapján köteles együttműködni a Bizottsággal a párbeszéd során (EUSz 4. cikk (3) bekezdés). Amennyiben a Bizottság szerint a jogállamisággal ellentétes helyzet nem rendeződött megnyugtató módon, a Bizottság kiadja a „jogállamisági javaslatát", melyben világosan megjelöli az általa aggályosnak tartott pontokat (esetleg a

ményeként a Bizottság nem elégedett a tagállam erőfeszítéseivel, a Bizottság megvizsgálja az EUSz 7. cikk szerinti eljárás megindításának lehetőségét.

Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás

Habár az EUSz 7. cikke szerinti eljárást az alapító szerződés részletesen szabályozza, „aktiválására" igencsak homályos feltételeket szab. Ennek megfelelően a közrendi minimumnak a 7. cikk szerinti eljárás keretében történő kikényszerítése kapcsán a legfontosabb kérdést az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének" megállapítása jelenti. Az Európai Bizottságnak az EUSz 7. cikkével kapcsolatban kiadott közleménye szerint ennek megállapításához a nemzetközi jogból jól hasznosítható példát jelenthet az ENSZ Alapokmányának 6. cikke, valamint az Európa Tanács Statútumának 8. cikke.[46] A Bizottság azonban nem tér ki arra, hogy a hivatkozott cikkek, valamint az Alapokmányban és a Statútumban tartalmazott, hasonlóan nyitott megfogalmazású értékek miként segíthetnek az értékek „súlyos és folyamatos megsértésének" megállapításában. A Bizottság mindenesetre rögzíti, hogy az egyes alapjogsérelmek önmagukban nem alapozzák meg a 7. cikk szerint eljárást, annak valamilyen „rendszerszintű problémán" kell alapulnia.[47] Ami a 7. cikk szerinti preventív eljárás küszöbét illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy az értékek súlyos megsértése veszélyének tényleges veszélyt kell jelentenie: „a veszélynek testet kell öltenie", például valamilyen közös érték érvényesülését kétségbe vonó nemzeti szabályozás formájában.[48] A közös értékek súlyos megsértésének megállapítása során tekintettel kell lenni az értéksérelem céljára és hatására. Miközben egyetlen érték súlyos megsértése alapot adhat a 7. cikk szerinti eljárásra, több érték sérelme már megfelelő bizonyítékul szolgálhat az értéksérelem súlyosságára.[49] A súlyos értéksérelem folyamatosságának megállapítása kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a folyamatosság megnyilvánulhat az értékek megsértésének huzamosságában, rendszerességében és visszatérő jellegében. A fordított Solange-javaslat szerinti vélelem megdöntéséhez

javasolt megoldásokat), egyben javasolja, hogy a tagállam a megjelölt határidőn belül hárítsa el a nevezett problémákat, és a megtett intézkedésekről a Bizottságot is tájékoztassa. A Bizottság a nyilvánosságot tájékoztatja a „jogállamisági javaslat" megküldéséről és annak alapvető tartalmáról. Végül, az eljárás harmadik lépcsőjeként a Bizottság megvizsgálja, hogy a tagállam milyen lépéseket tett a javaslat végrehajtására a javaslatban foglalt határidőn belül. Lásd *Közlemény*, 6–9. o.

[46] COM(2003) 606 final. 6.

[47] COM(2003) 606 final. 7.

[48] COM(2003) 606 final. 7.

[49] COM(2003) 606 final. 8.

hasonlóan a Bizottság szerint a folyamatosság megállapítását megalapozhatja, ha a tagállamot más nemzetközi fórumok (Emberi Jogok Európai Bírósága, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága) elmarasztalták valamely jogsértésért, melynek kiküszöbölésére a tagállam nem tett lépéseket.[50]

A Bizottság idézett közleménye nem kötelező erejű dokumentum, mégis hasznos szempontokat tartalmaz az EUSz 7. cikke alkalmazásának lehetséges kereteire nézve. Ennek ellenére nem valószínű, hogy a 7. cikk szerinti eljárásra a közeljövőben sor kerül. A tagállamok ugyanis hagyományosan ódzkodnak a „politikai atombombaként"[51] is aposztrofált 7. cikk szerinti eljárás[52] alkalmazásától, kodifikálása óta nem is került sor annak érvényesítésére. Von Bogdandy és szerzőtársai szerint azonban nem is az a gond, hogy az EUSz 7. cikke szerinti eljárást „a gyakorlatban még sohasem vetették be; hiszen azt jó okkal csupán kivételes és kirívó esetekre szabták. [A probléma inkább abban áll], hogy az eljárás kialakítása azt a várakozást kelti a tagállamokban, hogy azt soha nem is fogják bevetni. [Ez pedig] a gyakorlatban azzal a jelentős veszéllyel járhat, hogy a tagállamok között megszokássá válik, hogy kölcsönösen »félrenéznek«" egymás közrendi minimumot sértő gyakorlatai esetén.[53]

[50] COM(2003) 606 final. 8.

[51] http://www.presseurop.eu/de/content/news-brief/3692231-eu-druck-auf-regierung (letöltve: 2015. 01. 06.), von Bogdandy et al: *i. m.* (2012) 47. o.

[52] Az EUSz 7. cikke alapján: „(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy *fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket*. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e. (2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, *egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.* (3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. (…) A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot. (4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott *intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be* (…)" (kiemelés általam).

[53] Von Bogdandy et al.: *i. m.* (2012) 54. o.

A KÖZRENDI MINIMUM MEGHATÁROZÁSÁNAK NEHÉZSÉGEI

Nem vitatható, hogy az EUSz 2. cikke olyan közrendi minimumot tartalmaz, mely hatáskörei gyakorlása során mind az Uniót, mind pedig a tagállamokat köti, ugyanakkor az EUSz 2. cikkének tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok és a kikényszerítésére rendelkezésre álló politikai szankció lehetősége súlyos kihívást jelent a közrendi minimum értelmezése és érvényesítése szempontjából.[54] A tagállamokra is irányadó alapjogi minimum kapcsán elmondható, hogy minekutána az Alapjogi Charta rendelkezései tisztán tagállami tényállások, és a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása során közvetlenül nem alkalmazandók, nehéz megállapítani, hogy pontosan miben is áll a tagállamok idevágó kötelezettsége. Ami pedig a szélesebb értelemben vett közrendi minimumot illeti, von Bogdandy szerint kapaszkodót jelenthet maga a kissé „kiáltványszerű", Európai Unióról szóló szerződés: „az EUSz 2. cikkében foglalt alapító elvek az EUSz rendelkezéseinek fényében öltenek konkrét formát, míg az EUMSz-ben foglalt, eltérő szabályokat kivételekként kell felfognunk".[55] Mindazonáltal a Charta kevésbé szigorú formában történő érvényesítésére, valamint az alapító szerződésekre tett általános utalás nem nyújt biztos eligazítást a tagállamok részére az uniós közrendi minimum hatékony érvényre juttatása tekintetében.

Az EUSz 2. cikke szerinti közrendi minimum meghatározhatósága szempontjából az EUSz 7. cikke szerinti politikai eljárás kevés haszonnal kecsegtet. Hiszen éppen az eljárás politikai jellege, valamint a konkrét ügyben való alkalmazásának „politikai kitettsége", a tagállamok konszenzusához kötése kérdőjelezi meg azt, hogy az eljárás következtében esetlegesen kikristályosodó közrendi minimum valóban irányadó lehet-e a tagállami jogsértések megítélésére. Ráadásul a 7. cikk ismét csak politikai jellegű felülvizsgálati lehetőséget tartalmaz a jogsértés megszűnésének megállapítására, mely ugyanolyan bizonytalan politikai feltételeken alapul, mint magának az értékek súlyos megsértésének a megállapítása. Végül, problémát jelent, hogy az EUSz 7. cikke szerinti eljárás lefolytatását nem zárja ki egy, az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő, esetleg azt követő eljárás, így fennáll az elvi lehetősége annak, hogy egyszerre születik politikai és jogi döntés arról, hogy egy adott tagállam megsértette-e az EUSz 2. cikkében foglalt értékeket.

[54] Még sok tekintetben nem tisztázott, hogyan ragadható meg az uniós jog eszközeivel egy tagállam viselkedése az uniós jog tulajdonképpeni alkalmazási területén kívül. Annyi biztos, hogy az EUSz 7. cikke erre az esetre fenntart egy eljárást, amely azonban nehézkessége és következményei miatt nem képes kezelni a problémát." Halmai–Salát: *i. m.* (2011) 41–42. o.

[55] Bogdandy, Armin von: Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, in: *European Law Journal*, Vol. 16., No. 2. (2010) 110. o.

Az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum meghatározhatóságát nagyban elősegítené egy, az Európai Bíróság előtt az EUSz 2. cikkére alapított kötelezettségszegési eljárás, illetve egy, az egyéni jogérvényesítés nyomán zajló tagállami eljárás keretében feltett, a közrendi minimumot érintő kérdés. Ebből megtudhatnánk, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek közvetlenül és önállóan felhívhatók-e a tagállammal szemben, és amennyiben igen, annak a konkrét esetben mik a pontos kontúrjai. Ennek híján azonban mind az uniós intézmények, mind a tagállamok nehéz helyzetben vannak: az intézmények csupán politikai nyomásgyakorlásra használhatják fel az Unió értékeit a tagállamokkal szemben, míg a tagállamok nem lehetnek biztosak abban, hogy szabályozásukkal, közigazgatási gyakorlatukkal nem sértik-e meg a közös uniós értékeket. A bírói út igénybevételére azonban kevés esély mutatkozik.

Ami ugyanis az EUSz 2. cikkében foglalt értékeknek a Bizottság (esetleg tagállam) által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásban történő érvényesítését illeti, elgondolkodtató, hogy az Európai Bizottság eddig szigorú önmérsékletet gyakorolt az értékekre alapozott keresetek tekintetében. A FIDE 2011-es gyűlésében megfogalmazottakkal összhangban ugyanis egyelőre nem világos, hogy meddig terjed pontosan az Unió hatásköre a tagállamközi elemeket nélkülöző, az uniós jog végrehajtásán kívül eső ügyekben.[56] Mindezek alapján kérdéses, hogy mikor kerül majd sor – ha egyáltalán – egy, az EUSz 2. cikkére alapozott kötelezettségszegési eljárásra a tagállamok ellen.

De még az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimumnak az egyéni jogérvényesítés „melléktermékeként" való megjelenése is bizonytalan. Kérdéses, hogy a tagállami bíróságok, majd az előzetes kérdéssel megkeresett Európai Bíróság elfogadja-e a fordított Solange-doktrínában megfogalmazott konstrukciót. Így például gyenge pontját jelentheti a javaslatnak az alapjogi minimum tagállami betartása vélelmének megdöntése. Kidolgozatlan a javaslat a tekintetben, hogy a vélelem megdőlésének megállapítása melyik bíróságra hárul majd. Hiszen az EUMSz 20. cikkével összefüggésben az EUSz 2. cikkében foglalt alapjogi minimumra csak e vélelem megdőlte után lehetne hivatkozni a tagállami bíróságon – ehhez azonban a tagállami bíróságnak már meg kell tudnia határozni a megsértett alapjogi minimum kontúrjait. Amennyiben az előzetes kérdés már a vélelem megdöntését illető értelmezési kérelmet tartalmaz, még mindig bizonytalan, hogy az Európai Bíróság úgy határoz-e, hogy a fordított Solange-doktrína irányadó, és a joghatósága kiterjed ilyen irányú kérdések megválaszolására. A Bizottságnak az EUSz 7. cikkével kapcsolatos közleménye alapján ugyanis az EUSz – legalábbis az 7. cikk szerinti eljárás keretében – „nem ad felülvizsgálati jogot az Európai Bíróságnak arra nézve, hogy a közös értékeket súlyosan és fo-

[56] Ladenburger: *i. m.* (2011) 11–13. o.

lyamatosan megsértették-e".[57] Másfelől érdemes emlékeztetni arra is, hogy az alapító szerződés nem zárja ki az Európai Bíróság joghatóságát az EUSz 2. cikkének értelmezésére, a fordított Solange-doktrína szerinti „közvetlen hatályának" kimondására, így egy ilyen jövőbeli döntés meghozatala nem kizárható.

Végül, az EUSz 2. cikkét érintő, a tagállami bíróságok által esetlegesen feltett előzetes kérdések nyomán kikristályosodó, értelmező jellegű döntések is felemás eredményt hoznának. A fordított Solange-javaslat ugyanis kizárólag az alapjogi minimum egyéni érvényesítésére terjed ki, s mint ilyen, nem járul hozzá az EUSz 2. cikkében foglalt alkotmányos elvek, a szélesebb értelemben vett közös közrendi minimum megvilágításához.

A bizottság által javasolt új eszközt elemezve egyértelmű, hogy az Unió értékeinek tagállamokkal szembeni kikényszerítése eddig kevésbé bizonyult hatékonynak. Ugyanakkor kérdéses, hogy az új eszközt valóban vívmányként ünnepelhetjük-e, vagy az sokkal inkább az uniós fellépés kudarcának tekintendő. Megfontolandó, hogy nem volna-e érdemes inkább az Unió számára jelenleg is rendelkezésre álló eszközöket (kötelezettségszegési eljárás, EUSz 7. cikk) továbbfejleszteni ahelyett, hogy krízisről krízisre botladozva újabb eszközöket hoznak létre a meglévő, „szunnyadó" eszközök kiegészítésére.

ZÁRSZÓ

Nem vitás, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek (elvek) normatív rendelkezések, melyek az Uniót és tagállamait egyaránt kötik. Az értékek nyitottsága, általános megfogalmazása lehetővé teszi, hogy az EUSz 2. cikkében foglaltakkal a nagyon is eltérő alkotmányos berendezkedésű államok azonosuljanak – azonban az értékek éppen abban az esetben nehezen „bevethetők", amikor valamely tagállam esetlegesen eltér a közös közrendi minimumtól. Hiszen, bár a közrendi minimum kikényszerítésére többféle lehetőség is kínálkozik – az alapszerződés szövege, az Európai Bíróság joghatósága vagy az eddig csak javaslatként létező fordított Solange-doktrína és a jogállamisági erősítésének új jogi eszköze alapján –, továbbra is kétséges, hogy ezeket az eszközöket valóban igénybe veszik majd a tagállamokkal szemben. Ennek híján pedig nem tudhatjuk biztosan, miben is áll az EUSz 2. cikkében foglalt közrendi minimum, mi az a végső határ, amelyhez a tagállamoknak főhatalmuk gyakorlása során tartaniuk kell magukat.

[57] COM(2003) 606 final. 6.

A duális autonómia hatása az állami szuverenitásra

Soós Edit

E tanulmányban azt a hipotézist kívánom bizonyítani, hogy az állam oszthatatlansága összeegyeztethető az autonómiával és a regionalizmussal. A területi autonómia a regionalizált államigazgatási rendszerekbe könnyebben beilleszthető, még akkor is, ha a belső határok nem tükrözik az etnikai-nemzeti törésvonalakat.

A szuverenitás az államelmélet egyik legvitatottabb és legtöbb jelentéssel bíró fogalma. A fogalom tartalmának átalakulása számos okra vezethető vissza. Ezek közül az állam átalakulását (decentralizáció) és az európai integrációt mint a szuverenitás tartalmát is érintő folyamatokat a (tag)államok és az autonómiák vonatkozásában vizsgálom.

Nincs egységesen elfogadott meghatározás a *nemzeti kisebbség* fogalmára. A nemzetközi szervezetek közül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) sz. ajánlása a kisebbségek („európai") fogalmának elemei közül az alábbiakat emeli ki. „Egy államban élő olyan személyek csoportjára utal, akik az állam területén laknak és annak állampolgárai; régi, szilárd és tartós kapcsolatokat tartanak fenn az állammal; etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; jelentős számban vannak jelen, bár kisebb a létszámuk az állam vagy az állam egy területének egyéb népességénél; arra törekednek, hogy megőrizzék azt, ami közös identitásukat jelenti."[1]

A nemzeti kisebbségek jogainak kezelésére az önrendelkezés, az autonómia jelenti a hatékony eszközt. A kisebbségi autonómia az önszerveződésre képes kisebbségi közösség adott állam által elismert és garantált kollektív jogainak legmagasabb szintje. A nemzeti kisebbségek autonómiatörekvései a nemzeti kisebbségek kollektív jogai felől, illetve a regionalizmus, önkormányzatiság és szubszidiaritás irányából megközelítve *eltérő autonómiaformákat* eredményeznek. A *kulturális autonómia* kifejezés

[1] Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés: 1201. (1993) sz. ajánlás az Emberi Jogok Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, 1. cikk.

a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetővé tételére utal. (Az esetek többségében ez együtt kell, hogy járjon a decentralizáció elvének alkalmazásával.) A *területi autonómia* kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, amely által egy bizonyos régió lakosai sajátos földrajzi helyzetüket tükröző tágabb hatalmi jogosítványokat kapnak, amely oltalmazza és előmozdítja kulturális és vallási hagyományaikat. (Ez utóbbi megközelítés összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal.)[2]

A nemzeti kisebbségek aránya a teljes népesség tekintetében az EU-ban 8,8% (2007). Habár a kisebbségek védelme része a koppenhágai kritériumoknak, és „az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását",[3] a *kisebbségi jogok* nem képezik a közösségi joganyag részét. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 2. és 3. cikkei, az Alapjogi Charta 21., 22. cikkei, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) rendelkezései alkotják a jogi bázisát a nemzeti és nyelvi kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi megosztottságot megerősítő uniós szabályozásnak. Konkrét kisebbségvédelmi rendelkezések a szerződésekben nem szerepelnek, csupán az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének elve, a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma védi közvetve a kisebbségek érdekeit.

Az Európai Parlament az 1980-as években több határozatot is elfogadott a regionális és etnikai kisebbségek védelmében a regionális nyelvek és kultúrák használatának elősegítéséről a tagállamokban az oktatás, a tömegtájékoztatás, a hivatali ügyintézés során és a bírósági eljárásokban.[4] Az Európai Bizottság azt elismeri, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az Unió egyik értéke, de a kisebbségvédelem kérdését tagállami belügynek tekintik. Az EU jogában a nemzeti kisebbségek számára biztosított autonómia nem jelenik meg, az önrendelkezés jogát a tagállamok belső joga alapján, az alkotmányok és statútumok révén biztosítják.

Az *autonómiák mértéke* különböző Európa államaiban, a legkiterjedtebb például Baszkföld, Katalónia vagy Skócia esetében, míg befejezetlen a regionalizációs folyamat Portugáliában, ahol az 1975. évi alkotmány előírja regionális gyűlések által irányított régiók létrehozását, az 1998 őszén megtartott referendum alkalmával azonban a lakosság az önkormányzati régiók kialakítása ellen szavazott. Az öt kontinentális régióban egye-

[2] Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. határozata (2003. június 24.): Az autonóm régiók pozitív tapasztalata mint konfliktusmegoldást sugalmazó ihletforrás Európában, 11. cikk.

[3] *Treaty on European Union,* OJ C 191 29 July 1992, 2. cikk, 3. cikk (3) bek.

[4] European Parliament: Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community, OJ C 318 30. 11. 1987.

lőre csak dekoncentrált szervek működnek, míg a két tengerentúli autonóm régió – az Azori-szigetek és Madeira – valódi önkormányzati régió.

A régiók és az állam kapcsolata a centralizáció és a hierarchia helyett decentralizációt és pluralizmust feltételez. A decentralizáció nem feltétlenül jelenti azt Nyugat-Európa államaiban sem, hogy a régiók egy országon belül azonos jogállással rendelkeznek. A különleges jogállású régiók önállósága jelentősen eltérhet az országon belüli régióktól (például Szicília, Szardínia, Korzika, Skócia). Finnországban az Åland-szigetek autonómiáját az alkotmány biztosítja, az ålandi autonómiáról szóló törvénnyel összhangban. Ezt a törvényt a finn parlament fogadta el, és csak a finn parlament és az Åland-szigetek parlamentjének közös döntésével módosítható. Ugyanakkor a lappok és svédek kulturális autonómiával rendelkeznek.

Az önrendelkezési mozgalmakkal egy időben az európai integráció bővülése és mélyülése folyamatában közvetve az Európai Unió regionális politikája is elősegítette az autonómiatörekvéseket. Az EU kikényszerít valamiféle regionális szintet a tagállamokban, ahol – így, közvetve – szerepet játszott a regionális autonómia különböző modelljeinek kidolgozásában, a devolúciós folyamatok elindításában (Franciaország 22 régiója, Vajdaság Autonóm Tartomány).

AZ AUTONÓMIÁK SZABÁLYOZÁSA A NEMZETKÖZI JOGBAN

Az egységes nemzetállamok kialakulásával különleges jelentőséget kaptak az államot a többi államtól elválasztó határok, melyek a központi hatalom szuverenitásának alapvető pilléreivé váltak, és fejlődtek a mai értelemben vett államhatárokká. Az autonómiának az államok területi integritásán és szuverenitásán kell alapulnia, tiszteletben tartva az államok nemzetközileg elismert határait.

Nemzetközi jogi értelemben az autonómia a nemzeti kisebbségek belső önrendelkezésének megvalósulási formája. Az identitás megőrzése, az önigazgatás, önrendelkezés együttesen az autonómiával valósítható meg. Az önrendelkezés, önkormányzás kollektív jogok, egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak. Az autonómia az önrendelkezés elvére támaszkodik.

Az *autonómiák lényegét* több kritérium alapján határozza meg a jogi és a politológiai szakirodalom. A kisebbségeknek az adott államon belüli belső önrendelkezési joga akkor valósulhat meg, ha szabadon rendelkeznek fennmaradásuk legfontosabb kérdéseiről, és saját választott testületeiken keresztül kormányozzák önmaguk életét. A nemzetközi jog fejlődése, a multilaterális nemzetközi szerződések jól tükrözik az autonóm státusz értelmezése, szorgalmazása terén elért eredményeket. A nemzetközi szervezetek (ENSZ, EBEÉ/EBESZ, Európa Tanács) által elfoga-

dott szerződések kezdetben a kisebbségvédelem terén jellemzőek, majd idővel az autonómia elősegítését is megfogalmazzák. Az autonómiával foglalkozik az ENSZ 1966-os dokumentuma, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, amely rögzíti, hogy egy népnek joga van az önrendelkezésre, másrészt a nemzeti kisebbségeket illetően megfogalmazza a kisebbségnek saját kultúrához, nyelvhez való jogát.[5]

Közvetett módon az egyéni emberi jogok is védhetik a kisebbségeket, de egy valódi nemzetközi jogi kisebbségvédelmet nem lehet elérni csupán az individuális emberi jogokkal.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) elsőként foglalkozott Európában a kisebbségek helyzetével. A kisebbségvédelem kérdése 1975-ben az ún. Helsinki Záróokmányban került említésre.[6] A Koppenhágai Dokumentum (1990) is ezt erősíti meg, amikor elismeri a kisebbségek kollektív jogait, valamint kimondja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van emberi jogaik és alapvető szabadságjogaik teljes körű és hatékony gyakorlásához. Joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizzék és fejlesszék etnikai, kulturális nyelvi vagy vallási identitásukat, fejlesszék kultúrájukat[7] a területi körülményeknek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtésével.[8] Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa Lundi Ajánlásaiban (1999) rámutat arra, hogy a nemzetközi jog alapelvei, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlő jogok és diszkriminációmentesség érintik a nemzeti kisebbségek jogait. A kisebbségek közéletben való hatékony részvételéhez önkormányzati intézmények felállítását jelöli meg.[9] Megkülönbözteti az önkormányzatiság területi és nem területi (oktatás, a kultúra, a kisebbségi nyelv használata, a vallás stb.) formáit. A Lundi Ajánlások az államok szerepét emelik ki a kisebbségek jogainak garantálásában. Az autonómia értelmezése az állami hatóságok akaratára és megítélésére tartozik. A kisebbségeknek joguk van részt venni az identitásuk védelmére vonatkozó ügyekben, és az államoknak tisztelet-

[5] ENSZ *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya:* „Olyan államokban, ahol a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják" (27. cikk).

[6] Az önrendelkezés és a szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása. *Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya*. Az európai biztonsággal összefüggő kérdések.

[7] Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Az *EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma*. Koppenhága, 1990. június 29. 32. pont.

[8] *Ugyanott*, 35. pont.

[9] EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa: *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek tényleges részvételéről a közéletben.* Területi jellegű intézkedések (21. pont). Forrás: www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true.

ben kell tartaniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez.

A helyi és regionális autonómia és önkormányzatiság értékeinek nemzetközi jogi elismerése terén és az intézményi feltételek megteremtésében, egy önálló autonómiaegyezmény lehetőségének kidolgozásában az európai szervezetek közül az Európa Tanács kiemelkedő szerepet töltött be.

1993-ban az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlése 1201-es ajánlásának 11. cikke elmozdulást jelent a területi autonómia megfogalmazása terén, az autonómtörekvések tekintetében referenciaként szolgál. Az ajánlás a kisebbségek számára biztosítható helyi vagy autonóm közigazgatási szervek mellett a különleges státusz lehetőségét veti fel. Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek.[10]

A nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik az Európa Tanács Regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája (1992), amely az első kifejezetten a kisebbségek védelmére elfogadott egyezmény. A charta azonban nem említi az autonómia lehetőségét. Az európai egyezmények közül az Európa Tanács 1995. évi Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről sem tartalmaz utalást az autonómia egyetlen formájára sem, de elismeri a kisebbségek jogát kultúrájuk, nyelvük és hagyományaik megőrzésére, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételre.[11] Autonómiára utal a nyelvi jogok szabályozásának szintje, a nyelvhasználat joga az igazságszolgáltatásban, a közigazgatásban, ezenfelül az oktatás, a kultúra, a gazdaság és a társadalmi szféra egyéb területein. Az egyezmények jelentősége annak elismerése, hogy valamely állam a Nyelvi Charta és a Keretegyezmény által megfogalmazott kisebbségi jogok biztosításával közelebb kerül az autonómia elismeréséhez.

Az autonómia megvalósítása decentralizációt is jelent, mivel a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét. A központi állam lemond a hatalomgyakorlás egy részéről az érintett kisebbségek javára, a törvényhozói és végrehajtó

[10] Council of Europe Parliamentary Assembly: *Recommendation 1201 (1993) an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights*, 11. cikk.

[11] *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, CETS No.: 157.: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek" (15. cikk). Forrás:

conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=8&DF=17/06/2011&CL=ENG

testületek önállóan vagy a központi kormánnyal közösen dönthetnek, illetve rendelkezhetnek az adott autonómia alaptörvényében körülhatárolt kérdéseiben. Az autonóm régiók és közösségek részesednek az állami szuverenitásból anélkül, hogy az eredeti állam felbomlana.

A decentralizáció jelentőségének felértékelődése egyben az autonómia és a regonalizáció összekapcsolódását is jelenti. 1975. október 14–16-án az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciájának, Parlamenti Közgyűlésének és az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak kezdeményezésére az írországi Galwayban megtartott konferencia zárónyilatkozatában rögzítésre kerül a regionális autonómia megfogalmazása: „A regionális autonómia többet jelent az államigazgatás decentralizációjánál. Felöleli regionális tanácskozó és végrehajtó testületek választását is közvetlen vagy közvetett általános választójog alapján, valamint a szoros együttműködést a helyi önkormányzatokkal, részvételt az állam által hozott döntésekben, a képviseletet az európai intézményekben."[12]

Az Európa Tanács autonómiára vonatkozó dokumentumai közül a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete (1997)[13] jelent érdemi előrelépést az autonómia vonatkozásában. A dokumentum a regionális önkormányzat létrehozásának intézményi és szervezeti vonatkozásait, valamint az alkotmányos és törvényes keret biztosítását hangsúlyozza az autonómiák kialakításában. A Charta értelmében a regionális önkormányzás elvét a lehetséges legnagyobb mértékben az alkotmány szintjén kell elismerni. A regionális önkormányzás terjedelmét csak az alkotmány, a régiók statútumai, törvény, avagy a nemzetközi közjog határozhatja meg.[14] A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) és a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete (1997) nem az etnikai alapon szervezett önkormányzásról, hanem általában a helyi, illetve regionális önkormányzásról szól. Ugyanakkor a chartákban foglalt elvek vonatkoznak az olyan helyi, illetve regionális önkormányzatokra is, ahol egy adott nemzeti kisebbség többséget alkot. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1998) és a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete (1997), valamint

[12] Conference of Local and Regional Authorities of Europe: *First Convention of the Authorities of European Peripherial Regions*. Galway, 14–16 October 1975. 5.

[13] Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities of Europe: *European Charter of Regional Self-Government*. Draft text adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe at its 4th session. 5th June 1997 CG (5) 22.

[14] Congress of Local and Regional Authorities of Europe: *European Charter of Regional Self-Government*. Draft text 4. cikk. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa titkárságáról 2002. június 6-án kapott angol, francia és német szövegváltozatok egybevetésével készült nem hivatalos magyar fordítás a Regionális Önkormányzás Európai Chartája kifejezést használja. Lásd az *Önkormányzat* című folyóirat 2002/7–8. számát.

a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája egymásra épülnek, és kiegészítik egymást, mivel a regionális és kisebbségi nyelvek védelmében tett rendelkezések megvalósításának nagy része a regionális és helyi önkormányzatok kompetenciájába esik. A regionális és helyi önkormányzatok megfelelő hatásköre ezért kulcstényező a Keretegyezmény rendelkezéseinek végrehajtásában.

A korábbi kezdeményezésekhez képest jelentős változást hozott az autonómia értelmezésében az Európa Tanács 2003. évi 1334. sz. határozata. A Gross-jelentés az autonómiák formáit mint a működőképes demokrácia egyik alapját határozza meg. Az autonómia egy „államon belüli megoldás", amely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait, és az autonómia működésének sikere a többségi társadalom és kisebbségi társadalom közötti, valamint a kisebbségek közötti államon belüli kiegyensúlyozott viszonytól függ.

A korábbi, általánosan elfogadott megközelítéssel ellentétben az autonómiát nem az állam szuverenitását kikezdő, területi integritását szétziláló potenciális konfliktusforrásként kezeli. A jelentésben megfogalmazódik, hogy az autonómia összeegyeztethető az állam területi integritásának elvével, garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására. A jelentés az autonómia értelmezésének, alkalmazásának és kezelésének ügyét az állam, illetve a nemzeti parlament és intézményei hatáskörébe sorolja.[15]

A Gross-jelentés összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal és a szubszidiaritás elvével, ahol a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét, de az autonóm státuszra vonatkozó megegyezésnek meg kell határoznia a hatáskörök megosztását a központi és az autonóm hatóság között.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1609. (2003) sz. ajánlásában javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy az Európa Tanács keretében készüljön egy európai egyezmény az autonómiáról, amely figyelembe veszi a tagállamok tapasztalatait, és lehetővé teszi számukra a regionális és kulturális autonómia közös elveinek meghatározását. Az ajánlás értelmében az egyezmény a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájában megfogalmazott alapelvekre épülne, tiszteletben tartva az Emberi Jogok Európai Egyezményét és annak egyenlőségre és diszkriminációmentességre vonatkozó elveit.[16]

[15] Council of Europe Parliamentary Assembly: Resolution 1334 (2003). *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*. Forrás: assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17120&Language=EN 19. cikk.

[16] Görömbei Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra, in: *Magyar Kisebbség*, 2003/2–3. szám, 353–354. o.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága máig nem fogadott el autonómiáról szóló egyezményt. Az államok egy jogilag kötelező egyezmény létrehozását nem támogatják. A szuverenitást is érintő, azt korlátozó kérdést minden állam maga kívánja szabályozni.

1. A nemzetközi jog a szuverenitás fogalmával jellemzi az államok helyzetét a nemzetközi közösségben, és erre építi fel a nemzetközi jogrendet.[17] A nemzetközi szervezetek, így az Európa Tanács jogalkotása a nemzetközi jog keretei között határozza meg az autonómiák kialakításának feltételeit. E szervezetek célrendszerét és dokumentumait inkább a politikai tartalom és szándék motiválja, ezért alapvetően az államok maradnak a főszereplők, így tartalommal azokat a nemzeti törvényhozásnak kell kitöltenie, ami tovább erősíti az állami dominanciát a szabályozásban. Az autonómia formáinak, feltételeinek és kialakításának, esetleg korlátozásának során az állami szuverenitás fennmarad, az autonómia és a kisebbségvédelem biztosítása ezért az érintett országok feladata.
2. A kisebbségi autonómiák létrejöttével kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy nincsenek olyan nemzetközi dokumentumok, amelyek univerzális jelleggel és jogi kikényszeríthetőséggel bírnának. Léteznek ugyan a nemzetközi jog olyan forrásai, melyek a kollektív megközelítés bizonyos aspektusait tartalmazzák, és az önrendelkezés elvének az autonómiák irányába történő kiterjesztését is hangsúlyozzák, de ezek a dokumentumok nem bírnak kötelező erővel.
2. Politikai, közjogi önigazgatásról csak demokratikus intézményrendszer keretei között érdemes beszélni, hiszen az önigazgatás lényegét a szabadon választott döntéshozó testületek képesek megjeleníteni. A kisebbségi autonómiák kialakulását elősegíti a központi kormányzat demokratikus jellege.
3. A regionalizmus nem biztosít automatikusan autonómiát a kisebbségek számára. A kisebbségeknek az adott államon belül belső önrendelkezési joga akkor valósul meg, ha szabadon rendelkeznek fennmaradásuk legfontosabb kérdéseiről, és saját választott testületeiken keresztül kormányozzák önmaguk életét.

AZ AUTONÓMIÁK HATÁSA A SZUVERENITÁSRA

Hipotézisem: az autonómia lehetővé teszi a kisebbségek számára jogaik gyakorlását és identitásuk megőrzését, miközben garanciákat biztosít az állam egységére és területi integritására, valamint szuverenitására.

[17] Szilágyi István: Nemzeti identitás és szuverenitás az Európai Uniós csatlakozás tükrében, in: *Comitatus,* 2003/7–8. szám, 13. o.

Mára két nemzetközileg is ható jelenség jelent kihívást a korábbi, hagyományos nemzetállami eszmének, amely a nemzeti egységre, a területi sérthetetlenségre és az állam területe, valamint lakossága felett gyakorolt szuverén hatalomra épül. A két kihívás: a szupranacionális integráció és a regionalizmus. Mindkettő a nemzeti szuverenitás abszolút voltának létét és fenntarthatóságát vonja kétségbe, és a szuverenitás újraértelmezését eredményezi.

A nemzeti szuverenitás XIX. századi ideáljával szemben a központosított hatalom helyett rugalmas, többszintű, egymásra épülő hatalmak rendszere alakult ki a XXI. századra. A korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, a XX. század második felében megnő a nem állami entitások száma, amelyek az államok szuverenitását egyre inkább megkérdőjelezik.

Ebben az átalakulási folyamatban az állam szuverén jogkörei nemcsak „felfelé", az uniós intézmények hatáskörében jelennek meg, hanem „lefelé" is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában is jelentkeznek. A változások a központi kormányok szubnacionális környezete hatására valósulnak meg. Amint a régiók és regionális autonómiák közjogi és politikai megerősödése megy végbe Európa-szerte, az államoknak meg kell osztaniuk szuverenitásukat a szubnacionális szintekkel. Az autonóm régiók és közösségek részesednek az állami szuverenitásból anélkül, hogy az állam felbomlana, de az államok szuverenitása korlátozottá válik.

Miközben az európai integráció során az állami szuverenitás jelentősen mértékben átalakul, ezzel a folyamattal egyidejűleg a szubszidiaritás fogalma is megváltozik. A szubszidiaritás eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv volt. A szubszidiaritás elve az Unió dokumentumai közül először az Európai Unióról szóló szerződésben került be az uniós jogalkotásba. Az EUSz 3b. cikke a következőképpen határozza meg a szubszidiaritás fogalmát: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak."[18]

Az autonómiák megerősödése, a decentralizáció következtében létezik a szubszidiaritásnak egy másik dimenziója, amely a regionális és helyi autonómiák jogait és hatáskörét védelmezi. A szubszidiaritás ebben az értelemben azt jelenti, hogy regionális szinten oldódjon meg minden feladat, amelyre ez a szint képes, és az állami központi irányítás másodlagos legyen. A decentralizáció következtében a szubszidiaritás az

[18] *Treaty on European Union,* OJ C 191 29 July 1992, 3b. cikk.

állami szuverenitással szemben hat, ami az egyes regionális vagy etnikai autonómiák számára jelenthet ellensúlyt az állammal szemben.

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa 1993-ban a genfi konferencián azért bírálta az EUSz-t, mert a 3b. cikk a szubnacionális kormányzati szintekről nem rendelkezett. Az európai regionalizációról rendezett konferencia résztvevői szerint a szubszidiaritás elve nem egyszerűen az államok és a közösség közötti hatalommegosztás kritériuma, hanem a jogkörök vertikális elosztásának elve a nemzeti vagy regionális szinttől a helyi hatóságokig és a polgárokig.

Régiók Bizottsága szintén bírálta az EUSz-t, amiért a szubszidiaritás elvének konkrét megfogalmazását az Unió és a tagállamok közötti hatalomgyakorlás kritériumaként rögzíti. *A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban* című véleményében (1995) ezért szükségesnek tartja, hogy a szubszidiaritás elve a hatalom összes szintjére – helyi és regionális, állami és közösségi – kiterjedjen: „A Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörét a lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyi önkormányzatok hatáskörét, valamint a tagállamok politikai és közigazgatási struktúráját."[19] A Régiók Bizottsága már az 1996. évi kormányközi konferenciára az EUSz 3b. cikkének a megfogalmazását ezért a következőképpen javasolta: „(…) a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően – csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok, illetve a helyi vagy regionális hatóságok nem tudják kellően megvalósítani, feltéve, hogy ezen hatóságokat a kérdéses tagállam belső törvényhozásában döntéshozói hatalommal felruházták".[20]

Előrelépést jelent az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 2. sz. jegyzőkönyv *A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról* (2008), amely már kiemeli, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell: „(…) külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek".[21] Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előre látható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szüksé-

[19] Committee of the Regions: *The application of the principle of subsidiarity in the European Union*. Brussels, 21 April. 1995 CdR 136/95 Appendix, 11. bek.

[20] Committee of the Regions: *The application of the principle of subsidiarity in the European Union*. Brussels, 21 April. 1995 CdR 136/95 Appendix, 10. bek.

[21] *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról.* HL C 83, 2010. március 30., 5. cikk.

gességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

A szubszidiaritás elvének alkalmazása átértékeli az államok szerepét. A szubszidiaritás korlátozza az állam hatalmát, lebontja, korlátozza a szuverenitást,[22] mert a központosított hatalom helyett rugalmas, többszintű, egymásra épülő hatalmak rendszerét hozza létre, a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után.

Az új típusú jogi és politikai térben a képviselet módszerei átalakulnak, és a hangsúly a szubnacionális tényezők szerepére helyeződik. Az új struktúrában azonban a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradnak, és az államok továbbra is alapvető egységeket képeznek.

A DUÁLIS AUTONÓMIA HATÁSA AZ ÁLLAMI SZUVERENITÁSRA: A VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY ESETE

Sajátos kettősség figyelhető meg Vajdaság esetében, ahol a területi autonómiával párhuzamosan kulturális autonómia (nemzeti tanácsok) is működik. 2009. november 30-án a szerb parlament elfogadta a Vajdaság Autonóm Tartomány (a továbbiakban: AT) Statútumát, valamint Vajdaság hatásköri törvényét. A nemzeti tanácsokról a törvény 2009. szeptember 11-én lépett hatályba.[23]

Az autonómia-statútum és a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény egyike azon jogi lépéseknek, amelyek Szerbia 2000-ben bekövetkezett demokratikus fordulatát követőn hozzájárultak az ország jogállami stabilizációjához, a kisebbségvédelmi intézményrendszer fejlődéséhez. Felerősödtek a regionális törekvések a történeti hagyományokkal és ennek nyomán jelentős identitásképző potenciállal rendelkező észak-szerbiai területen. A Vajdaság és a regionalizmus viszonyát Szerbia EU-csatlakozásának perspektívája helyezte új kontextusba.

A Szerb Köztársaság 2006. évi Alkotmánya értelmében a tartomány olyan alkotmánnyal alapított területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, és az alkotmánnyal és

[22] Paczolay Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unióban és annak tagállamai között, in: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország – Faludy Ferenc Akadémia, Budapest, 2006, 59–71. o.

[23] Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, in: *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 72/2009. sz.

statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját.[24]

A Vajdaság AT Statútuma (2009) megerősíti Vajdaság önrendelkezését, továbbá olyan európai elveket közvetít, mint a regionalizmus és a szubszidiaritás, a központi kormány hatásköreinek decentralizálása. A Statútum rendelkezései megfelelnek a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetének, amennyiben a Vajdaság AT Statútuma a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya, afféle regionális önkormányzati minimum-standardot rögzít. Az Alkotmány 185. szakasza értelmében az autonóm tartomány „legfőbb jogi aktusa" a statútum.

A Statútum értelmében a Vajdaság saját parlamenttel és végrehajtó szervvel, tartományi kormánnyal rendelkezik.[25] A Képviselőház 120 képviselőből áll, akiket közvetlen választáson, titkos szavazással választanak. A képviselők választását, megbízatásuk megszűnését, a nemzeti közösségek arányos képviselete lehetővé tételének a módját és a választási körzeteket a Képviselőház tartományi képviselőházi rendeletben szabályozza. A Tartományi Kormány a Vajdaság AT szerve, és Vajdaság AT hatásköreinek keretében Vajdaság AT területén a végrehajtó hatalom hordozója.[26] A Képviselőház statútumot, tartományi rendeleteket, határozatokat, nyilatkozatokat, rezolúciókat, ajánlásokat és más általános aktusokat hozhat.

Szerbia az unitárius (centralizált) államok típusát képviseli, a helyi önkormányzatok egységei (községek, városok) egyedüliként képviselnek döntéshozatali szintet az állami szint alatt. A Vajdaság AT Szerbia különleges jogállású régiója, amely rendelkezik olyan választott regionális önkormányzattal, amely státusza alkotmányosan elismert, ezáltal tényleges jogalkotó hatalom és magas fokú autonómia jellemzi. A tartományi kormány széles körű hatáskörökkel rendelkezik, amelyek megvalósításához a központi költségvetés biztosít forrásokat (a Vajdaság az ország költségvetésének 7%-ára jogosult), a tartománynak saját költségvetése és bevétele van, adók, illetékek és egyéb díjak beszedésére jogosult.

A Statútum mellett lényeges dokumentum a nemzeti tanácsokról szóló törvény, amely révén a nemzeti kisebbségek Szerbia egész területén létrehozhatják művelődési, oktatási és tájékoztatási intézményeiket. A törvénnyel létrejött egy kiegyensúlyozott kulturális autonómia megteremtésének lehetősége.

[24] A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartományok, 182–187. szakasz, in: *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2006.

[25] Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, Újvidék, 2009 novembere, 39. szakasz, in: *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2009. szám. Forrás: http://vajma.info/docs/vajdasag-at-statutuma.pdf (letöltve: 2015. 01. 06.)

[26] Tartományi képviselőházi rendelet Vajdaság Autonóm Tartomány Kormányáról, in: *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 4/10 szám.

A Vajdaság egy multietnikus tartomány. Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek[27] tagjai megválasztott nemzeti tanácsok révén érvényesítik autonómiájukat, intézményeket alapítanak, önállóan döntenek vagy részt vesznek az oktatást, a tudományt, a kultúrát, a nyelvhasználatot és a tájékoztatást érintő kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatalban.[28] A tartományi közigazgatási szervekben Vajdaság AT nemzeti közösségei tagjainak részvétele arányban kell, hogy legyen a tartományi közigazgatási szerv működési területén levő lakosság összetételével.[29]

A magyar nemzeti kisebbséghez tartozók számára a *kulturális* autonómia alapintézménye a *Magyar Nemzeti Tanács*.[30] A Tanács a szerbiai magyar nemzeti közösség közvetlenül és demokratikusan megválasztott országos önkormányzata, a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelyen keresztül megvalósul a magyar nemzeti közösség kollektív joga az önkormányzáshoz a hivatalos nyelv- és íráshasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra területén. Kollektív jogaik révén a magyar nemzeti kisebbséghez tartozók közvetlenül vagy képviselőik által részt vesznek a döntéshozatalban, vagy maguk döntenek a saját kultúrájukkal, oktatásukkal, a tudománnyal, valamint nyelvhasználattal és a tájékoztatással kapcsolatos kérdésekről. A tanács nem *civil* szervezet, hanem *állami* költségvetésből támogatott *közjogi* szervezet**.**

2014-ben módosításra került mind a Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma,[31] mind a törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól.[32] A politikai döntéseket megelőzően a szerbiai alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte mind az autonómia-statútum, mind a nemzeti tanácsi törvény több szakaszát.

[27] A Vajdaság területén élő szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok és macedónok, illetve egyéb kisebb lélekszámú közösségek egyenrangúak. Vajdaság alapvető értékét képezi annak többnyelvű, kulturálisan sokszínű és többvallású jellege.

[28] *Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma,* Újvidék, 2009. november, 25. szakasz.

[29] A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, 10. szakasz: A nemzeti közösségek arányos képviselete*. Vajdaság AT Hivatalos Lapja,* 4/10., 4/11. szám.

[30] *A Szerb Köztársaság Alkotmánya.* A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai, 75. szakasz. A Tanács a szerbiai magyar nemzeti közösség közvetlenül és demokratikusan megválasztott országos önkormányzata, a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelyen keresztül megvalósul a magyar nemzeti közösség kollektív joga az önkormányzáshoz a hivatalos nyelv- és íráshasználat, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra területén.

[31] Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, in: *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye,* 54/2014. szám.

[32] Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, in: *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 72/2009.; 20/2014-AB, 55/2014. sz. (egységes szerkezetbe foglalt szöveg).

A szerbiai Alkotmánybíróság 2013. december 5-i döntésében a Vajdaság tartomány hatásköreit szabályozó törvény több szakaszát alkotmányellenesnek nyilvánította. Így többek között a tartomány azon jogköreit, melynek alapján az állam (köztársaság, tartomány vagy helyi önkormányzat) a tartomány által fenntartott oktatási, kulturális és tájékoztatási intézmények alapítói jogait köteles átruházni a nemzeti tanácsokra, amennyiben azok erre igényt tartanak.

A nemzeti tanácsok jogalkotásban kezdeményezői, a döntéshozatalban véleményezési, javaslattevő joga mellett legerősebb megszerzett hatáskör volt az intézményalapítás joga. Az AB-döntést követően a nemzeti tanácsok alapító jogai megmaradnak az oktatás, kultúra, tájékoztatás és hivatalos nyelvhasználat területén,[33] viszont a nemzeti tanácsok kezdeményezésére nem alapíthatnak többé a nemzeti kisebbség identitásának fenntartása, ápolása szempontjából kiemelt jelentőségű intézményeket.

Ezt követően a Szerbiai Alkotmánybíróság 2014. január 16-i döntésével a nemzeti tanácsokról szóló törvény két szakaszát is alkotmányellenesnek nyilvánította. Az AB-döntés értelmében a nemzeti tanácsi törvény 23. és 24. szakasza, valamint nyolc további szakasz egyes bekezdéseiben ellentétes a szerb alkotmánnyal. A 23. szakasz a jogi aktusok semmisségéhez, a 24. szakasz az alapító jogok átruházásához kapcsolódik.

Az AB-döntések a többségi társadalom véleményét tükrözik, és arra engednek következtetni, hogy a többségi társadalom az államiságot megkérdőjelező, a szuverenitást kikezdő intézményként éli meg a duális autonómia által kínált intézményes lehetőségeket. Az alkotmánybíróság döntése a nemzeti kisebbségek szerzett jogaiban eredményezett visszalépést, és az újonnan kiépített kisebbségi intézményrendszer működésében jelent gyengülést.

Kétségtelen, hogy a szerb parlament döntése eleget tesz a nemzetközi jog szabályozásának, amennyiben az autonóm státusnak (és annak módosításának) az érintettek megállapodásán kell alapulnia, és a központi kormányzat köteles konzultálni az autonóm régióval minden olyan esetben, amikor annak hatásköreit érintő kérdésről van szó. A Statútumot Szerbia mindkét képviseleti szerve – a tartomány képviselőháza, majd ezt követően a szerb parlament – jóváhagyta. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény azonban már csak a nemzeti parlamentben került vitára, elmaradt az egyeztetés a Vajdaság AT Képviselőházában.[34]

[33] Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól, in: *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 72/2009.; 20/2014-AB, 55/2014. sz. (egységes szerkezetbe foglalt szöveg), 10. szakasz (6) bek.

[34] Az etnikai alapú térelhatárolási törekvések a történeti hagyományokkal és ennek nyomán jelentős identitásképző potenciállal rendelkező észak-szerbiai területen nem a szerb többségi társadalomtól kívánták elkülöníteni a nemzeti kisebbségeket, hanem azon belül maradva törekedtek a régiónak jobb pozíció-

A Vajdaság AT esete rávilágít arra, hogy a szuverenitás mind jogi, mind politikai kategóriaként felfogható. A jog egy adott állam, adott esetben Szerbia politikai rendszere által meghatározott. 2012-ig a Demokrata Párt vezette a szerb kormányt, így mind a tartományi statútum elfogadása, mind a nemzeti tanácsokról szóló törvény elfogadása kormányzása idejéhez köthető. A Szerb Haladó Párt hatalomra kerülésével, az új kormány felállásával az alig megszilárdult intézményi megoldásokat az aktuális hatalmi konstelláció mentén azonban sikerült újrarendezni, ami azt bizonyítja, hogy a politikai hatalom gyakorlásának módját, eszközeit a jog szolgáltatja.

Kelet- Közép-Európa centralizált államaiban a többnemzetiségű Vajdaság az egyetlen működő területi autonómia, amely nem kifejezetten etnikai alapú, de számos vonatkozásban összefügg a nemzetiségi egyenrangúsággal és a nemzetek közötti viszonyokkal.[35] Kérdéses azonban, hogy a tagjelölt Szerbia, amennyiben fenn kívánja tartani az európai értékek iránti demokratikus elkötelezettségét, a kisebbségi intézmények és regionális autonómia átalakítását követően meg tud-e felelni az EU-val folytatandó csatlakozási tárgyalásokon. Az átvilágítási folyamat 23. fejezete az igazságügyhöz és az alapvető jogokhoz kapcsolódik, és a tárgyalások lezárásáig nyitva marad.

kat kivívni. Ennek ellenére a többségi társadalmat megjelenítő ellenzéki politikai pártok egy része mindvégig azt az álláspontot képviselte, hogy a tartományi statútum elfogadásával Vajdaság kivívott szerepe „állam az államban", ami aggodalmakra ad okot, és idővel Szerbia felbomlásához vezethet.

[35] Korhecz Tamás: A Vajdaság közjogi helyzete Szerbiában, hatalmi szervezete és hatáskörei a 2009 decemberétől hatályos új törvények fényében, in: *Jog. Állam. Politika*, 2. évfolyam, 1. szám (2010) 74. o.

Szuverenitás, jogalanyiság, Európai Unió

Knapp László

A tanulmány címében szereplő két fogalom – *szuverenitás* és *jogalanyiság* – korábban legfőképpen az államok kapcsán volt értelmezhető. A nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog elmúlt két évszázadban végbement fejlődése azonban több szempontból megváltozott tartalmat adott ezeknek a kategóriáknak. Ez az írás e folyamat hátterét és főbb csomópontjait elemzi. A téma kapcsán az Európai Unió érdemel megkülönböztetett figyelmet, ugyanis az ötvenes évektől – kezdetben az Európai Közösségek keretei között – létrehozott ún. *szupranacionális* integráció átformálta a szuverenitásról az azt megelőzően kialakított elképzeléseket.

A KÉT FOGALOM – KÖZÖS EREDETE ÉS PÁRHUZAMOS FEJLŐDÉSE

A szuverenitás fogalmának a XVI. században megindult fokozatos kidolgozása, az e kategóriával kapcsolatban született elméletek nemcsak az államok működésének belső aspektusaival összefüggésben jelentettek újdonságot, hanem megváltoztatták a nemzetközi kapcsolatokat formáló entitásokról addig kialakult elképzeléseket is. Így a szuverenitás tartalmáról, alanyairól, birtokosáról etc. napvilágot látott koncepciók nagymértékben hozzájárultak a nemzetközi jog fejlődéséhez.

A klasszikus szuverenitáselméletek keletkezése az Európában végbement jelentős vallási és kulturális, illetve társadalmi és gazdasági változásoknak köszönhetők. Elsősorban a reformáció és a nagy földrajzi felfedezések okozta új fejlődési irányok gyökeresen átalakították a kontinens politikai térképét. A pápa és a német-római császár vezetésével addig működő *Respublica Christiana* összeomlása maga után vonta az európai uralkodók szerepének átértékelődését.[1] A különböző szuvereni-

[1] Portmann, Roland: *Legal Personality in International Law.* Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 33. o.

táskoncepciók kidolgozását valamilyen anarchikus időszak előzte meg; az adott szerző ebből próbált kiutat keresni az állam általa vélt ideális szerepének megfogalmazásával.[2]

A XVI. század második fele Franciaországban a vallásháborúk korszaka volt. Az évtizedekig tartó konfliktus egyik legvéresebb eseménye a protestáns hugenottáknak 1572. augusztus 23-án, Szent Bertalan éjjelén történt lemészárlása. A francia szerzők egy része a zsarnok uralkodóval szembeni ellenállási jogot hirdette meg,[3] míg a „szuverenitás atyjának" tekintett Jean Bodin éppen az uralkodói hatalomban látta az anarchiából kivezető utat. 1576-ban jelent meg a *Les Six Livres de la République* című műve (amely magyarul *Az államról* címen jelent meg). Ebben külön fejezetet szentel a szuverenitásfogalom elemzésének; e rész magával a definícióval kezdődik, amely szerint „a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma".[4]

Bodin a szuverenitás „birtokosaként" az uralkodókat nevezi meg, akik „tehát semmiképpen sem lehetnek alárendelve senki más parancsolatának; elengedhetetlen, hogy törvényt írhassanak elő az alattvalóknak, hogy eltörölhessék és megsemmisíthessék a szükségtelen törvényeket, és hogy újakat alkothassanak".[5] A szuverenitás külső aspektusával összefüggésben a főhatalom egyik legfontosabb ismertetőjegyének a háborúindítás és a békekötés jogát nevezi meg,[6] valamint részletesen ír az uralkodó nemzetközi szerződéskötési hatásköreiről is.[7]

Fél évszázaddal később, de hasonlóan vészterhes korszakban (a németalföldi szabadságharc és a harmincéves háború idején, 1625-ben) jelent meg a Hugo Grotiusnak *De Jure Belli ac Pacis (A háború és a béke jogáról)* című műve. E kötetek nemcsak a nemzetközi jog tudományának fejlődése szempontjából jelentettek fontos állomást, hanem – s az előbbivel összhangban – a szuverenitás jogi szemléletének kialakulásához is nagyban hozzájárultak.[8] Grotius megfogalmazása szerint: „Azt a hatalmat nevezik legfőbbnek, amelynek cselekedetei nincsenek más jogának úgy alárendelve, hogy más emberi akarat döntése azokat hatálytalanítsa. Amikor a »más« szót használom, ezzel kizárom magát a legfőbb hata-

[2] Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, in: *Európai Jog*, 2006/2. szám, 3. o.

[3] Bodin, Jean: *Az államról. Válogatás*. [Ford. Máté Györgyi – Csűrös Klára.] Gondolat Kiadó, Budapest, 1987, 26. o.

[4] Bodin: *i. m.* (1987) 73. o.

[5] Bodin: *i. m.* (1987) 78. o.

[6] Bodin: *i. m.* (1987) 119. o.

[7] Bodin: *i. m.* (1987) VI. fejezet.

[8] Rigó Anett – Jakab András: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei, in: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Szent István Társulat, Budapest, 2009, 148. o.

lom birtokosát, akinek jogában áll akaratát megváltoztatnia."[9] Az e műben szereplő koncepció újdonságát az adja, hogy a szuverenitás kapcsán megjelenik az *absztrakt állam* kategóriája: „A legfőbb hatalom általános alanyának tehát a már említett értelemben vett államot kell tekinteni. Sajátos alanya egy vagy több személy, az egyes nemzetek törvényeitől és szokásaitól függően."[10] Az állam mint általános alany és az uralkodó mint különös alany (illetve mint birtokos) dichotómiája miatt tekinthető e mű az uralkodói szuverenitás és az államszuverenitás közötti *átmenetnek*.[11] Kiemelendő azonban, hogy habár Grotius a „nemzetek jogának" nevezte az államközi viszonyok szabályait, a nemzetközi jog formálói nála továbbra is elsődlegesen az uralkodók maradtak.[12]

1651-ben jelent meg Thomas Hobbes *Leviatán* című műve. Az előzőekhez hasonlóan ebben az esetben is egy konfliktus – az angol polgárháború – befejezése iránti vágy motiválta a szerzőt. Itt a közhatalom mindenkinek mindenkivel kötött megállapodásán alapul, amelyben „minden hatalmat és erőt egyetlen személyre vagy egyetlen gyülekezetre" ruháznak át. A mára klasszikussá vált megfogalmazás szerint: „Az ennek megtörténtével egyetlen személlyé egyesült sokaságot államnak, latinul civitasnak nevezzük. És így születik meg az a nagy Leviatán." „És e személy megtestesítőjét uralkodónak hívjuk, akiről azt mondjuk, hogy felségjogai vannak, és a többiek mind alattvalói."[13] A *Leviatán* legnagyobb újdonságának azt tartják, hogy bevezette a „fiktív személyiség" kategóriáját a politikai filozófiába. Azonban – ahogy az látható volt – az uralkodóra Leviatán „megtestesítőjeként" tekintett; nem függetlenítette tehát személyét az absztrakt állam lététől.[14] Hobbes műve nagy hatást gyakorolt a XVII. század második felének német gondolkodóira. A harmincéves háborút 1648-ban lezáró vesztfáliai béke gyakorlatilag rögzítette a Német-római Birodalom széttagoltságát. A korszak szerzői ezen megújult államjogi viszonyokra próbálták alkalmazni a szuverenitás kategóriáját. Idetartozott Samuel Pufendorf, akinek az elméletében az állam „erkölcsi személy" volt, elhatárolandó a szuverén kormányzattól és az alattvalóktól.[15]

[9] Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról.* I. kötet. [Ford. Haraszti György.] Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999, 94. o.

[10] Grotius: *i. m.* (1999) 95. o.

[11] Rigó–Jakab: *i. m.* (2009) 148. o.

[12] Portmann: *i. m.* (2010) 32. o.

[13] Hobbes, Thomas: *Leviatán, avagy az egyházi és világi állam formája és hatalma.* 1. kötet. Ford. Vámosi Pál. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 208–209. o.

[14] Portmann: *i. m.* (2010) 36–37. o.

[15] Pufendorf, Samuel: De Jure Naturæ et Gentium. Libri Octo. (London, 1672) című művét idézi Nijman, Janne Elisabeth: *The Concept of International Legal Personality. An Inquiry to the History and Theory of International Law.* T. M. C. Asser Press, The Hague, 2004, 56. o.

E tanulmány témája szempontjából Gottfried Wilhelm Leibniz munkássága érdemel kiemelt figyelmet. 1693-ban megjelent *Codex Iuris Gentium Diplomaticus* című művében elsőként használja a „nemzetközi jogi személyiség" fogalmát, összekötve azt a szuverenitással: „Nemzetközi jogi személyiséggel rendelkezik az, aki a szabadsága folytán nem áll más gyámsága és hatalma alatt, de van joga a háborúindításhoz és a szövetségkötéshez; habár talán [e személy] egy felsőbb kötelék felé korlátozott, akinek hűbérese, és hűséggel, valamint engedelmességgel tartozik neki. Ha ez az autoritás eléggé kiterjedt, *főhatalomnak* neveztetik, és *szuverénnek és főhatalomnak* fogják hívni (…). Azok számítanak főhatalomnak, és szupremáciával bírónak, akik elegendő szabadsággal és hatalommal rendelkeznek, hogy autoritásuknál fogva a nemzetközi viszonyokba fegyverrel és szövetséggel beavatkozzanak."[16]

Paradox módon a későbbiekben az államokhoz társított – és eredetinek, illetve teljesnek tekintett – nemzetközi jogalanyiságot elsőként a *korlátozott* vagy *relatív szuverenitással* összefüggésben határozták meg. Leibniz a Német-római Birodalom és a császár védelmében fogalmazta meg gondolatait, de korának politikai realitásait is figyelembe véve a kis német államok uralkodóinak szuverenitását is próbálta alátámasztani.[17] Kiemelendő tehát, hogy az említett sajátosságokból adódóan az ő elméletében a szuverenitás még nem az államot mint fiktív alanyt illette meg, hanem annak *uralkodóját*.[18]

Leibniz szuverenitással kapcsolatos munkásságát tanítványa, Christian Wolff fejlesztette tovább. Az elsőként 1749-ben megjelent *Jus Gentium Methodo Scientifica Pertractatum* című művében[19] Wolff arra hívta fel a figyelmet, hogy milyen nehézségekhez vezethet, ha a nemzetközi jogi személyeket a természetes személyek analógiájaként kezelik. Míg ugyanis mindkét csoportra irányadók a természetjog törvényei, az ál-

[16] „Personam Juris Gentium habet, cui libertas publica competit, ita ut in alterius manu ac potestate non sit, sed per se jus armorum, foederumque habeat; quanquam forte obligationum vinculis superiori sit adstrictus, & homagium, fidem, obedientiam profiteatur. Quod si magna satis sit ejus autoritas, Potentatus nomine venit, vocaturque Souverain & Potentat […]. Recensetur autem inter Potentatus, ac Suprematum habere creditur, qui satis & libertatis & potentiae habet, ut rebus gentium per arma & foedera cum autoritate intervenire possit." – Leibniz művét idézi: Toyoda, Tetsuya: *Theory and Politics of the Law of Nations. Political Bias in International Law Discourse of Seven Germen Court Counsilors in the Seventeenth and Eighteenth Centuries.* Martinus Nijhoff, Leiden, 2011, 89. o.

[17] Nijman, Janneke: Leibniz's Theory of Relative Sovereignty and International Legal Personality: Justice and Stability or the Last Great Defence of the Holy Roman Empire, in: *IILJ Working Paper,* Vol. 2. (2004) 34. o.

[18] Nijman: *i. m.* (2004) 40. o.

[19] Wolff, Christian: Jus Gentium Methodo Scientifica Petractorum. Halle, 1749.

lamok egymás közötti viszonyaiban az általuk *önként vállalt szabályok* is érvényesülnek.[20]

Wolff elméletének szintén előremutató elemét jelenti a szuverenitásról alkotott koncepciója. Az említett „jogforrástani" problémákkal kapcsolatban jegyzi meg, hogy: „De mivel a nemzetek vagy szuverén államok testületi személyek, és azon kötelezettségeknek és jogoknak az alanyai, amelyek az ezeket alkotó politikai testületek létrejöttéből – a természetjog közvetítésével – erednek, ezen erkölcsi személyek természete és lényege szükségszerűen különbözni fog az ezeket alkotó egyének természetétől és lényegétől."[21]

Kiemelendő, hogy a szuverén itt maga a testületi személyként megjelölt, absztrakt állam. Wolff azonban még továbbra sem tudott függetlenedni az uralkodó személyétől; ugyanis az államok közötti kapcsolatokban a fent említett önként vállalt szabályok letéteményesei a közösség nevében eljáró, az azt képviselő uralkodók. Őket tekintette a nemzetközi jogok és kötelezettségek megszemélyesítőjének.[22]

A vázolt eszmetörténeti előzményeket követően Wolff tanítványa, a svájci Emmerich de Vattel fogalmazott meg időtálló következtetéseket a nemzetközi jog személyeit illetően. Az 1758-ban kiadott *Le Droit de Gens, ou Principes de la Loi naturelle, appliqués à la Conduite et aux Affaires des Nations et Souverains* című művében a nemzetközi jog fogalmát akként adja meg, hogy ez „a nemzetek vagy államok jogairól és e jogoknak megfelelő kötelezettségekről [szóló] tudomány".[23] A nemzetközi jog alanyai Vattelnél tehát az egyénektől és az uralkodóktól elkülönült *absztrakt államok*. Az állampolgárok jólétének és biztonságának megvalósítása érdekében az államot szuverenitással ruházták fel, amely a kormányzáshoz szükséges *közhatalmat* jelenti. Ez a hatalom nem idegeníthető el; de a *gyakorlása* delegálható egy vagy több személyre (monarchia, arisztokrácia), illetve magára a népre (demokrácia). A szuverén állam *elkülönült személy*, amely önálló akarattal rendelkezik; ez érvényesül a nemzetközi kapcsolatokban.[24]

Az állam szuverenitását a nemzetközi jogi személyiséggel összekötő megközelítés érvényesült a Vattel műve utáni másfél-két évszázadban,[25] nagyjából a második világháborút követő időszakig. Ezt az is magyarázza, hogy e koncepció megfelelt a XVIII. század végétől kibontakozó,

[20] Dickinson, Edwin DeWitt: The Analogy between Natural Persons and International Persons in the Law of Nations, in: *The Yale Law Journal,* Vol. 7. (1917) 574. o.; Nijman: *i. m.* (2004) 81. o.

[21] Dickinson: *i. m.* (1917) 574. o.

[22] Nijman: *i. m.* (2004) 81. o.

[23] Portmann: *i. m.* (2010) 35. o.

[24] Portmann: *i. m.* (2010) 35–36. o.

[25] Oppenheim, Lassa: *International Law. A Treatise.* 1. kötet. Longmans, Green and Co., London–New York–Bombay, 1905, 106–107. o.

majd a XIX. század második felében és az első világháború után csúcspontjait elérő nemzetállami törekvéseknek. Nem véletlen, hogy a legjelesebb képviselői az olasz Dionisio Anzilotti, illetve a német Heinrich Triepel és Lassa Oppenheim voltak.[26] E szemlélet letisztult összefoglalásának tekinthető Lassa Oppenheimnek az *International Law. A Treatise* című műve 1905-ben megjelent első kötetének a nemzetközi jog alanyaira vonatkozó része. Oppenheim szerint: „A nemzetközi személyek koncepciója a nemzetközi jog koncepciójából származik. Mivel ez a jog azokat a szabályokat jelenti, amelyeket a civilizált államok magukra nézve kötelezőnek tartanak az egymás közötti viszonyaikban; minden, civilizált államok közé tartozó állam a nemzetek családjának tagja és nemzetközi személy. Kizárólag a szuverén államok minősülnek nemzetközi személyeknek – azaz a nemzetközi jog alanyainak."[27]

A KÉT FOGALOM ELVÁLÁSA

Habár a jogtudományban döntően a XX. század közepéig tartotta magát az előzőekben részletezett nézet, a XIX. század elejétől kezdve egyre több tényező mutatott a szuverenitás és a jogalanyiság koncepciójának – legalábbis részleges – elválása irányába.

A XVIII. század végének, majd a XIX. század elejének európai eseményei indították el azt a folyamatot, amely az abszolút szuverenitás elve kizárólagosságának megszűnéséhez vezetett.[28] A francia forradalom, illetve a napóleoni háborúk utáni rendezés a nemzetközi kapcsolatokban addig ismeretlen módszerek létrejöttét hívta életre. A bécsi kongresszus eredményeként immár nem katonai szövetségek konfliktusai révén, hanem tárgyalások útján formálták a kontinens sorsát az európai államok.[29]

A nemzetközi együttműködés egy másik területe is e rendezés révén indult fejlődésnek. A bécsi kongresszus 1815. június 9-i keltezésű záróokmánya hozta létre a legelső mai értelemben vett – s napjainkig működő – első *nemzetközi szervezetet*, a Rajna Hajózási Központi Bizottságot.[30]

[26] Portmann: *i. m.* (2010) 47–49. o.

[27] Oppenheim: *i. m.* (1905) 99. o.

[28] Kecskés Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban. Doktori értekezés.* Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012, 118. o.

[29] E korszak egyik újdonsága volt például a *multilaterális* nemzetközi szerződések megjelenése. Az első ilyen az Európai Direktórium létrehozásáról szóló 1814. évi chaumonti szerződés volt. Bruhács János: *Nemzetközi jog I. Általános rész.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004, 96. o.

[30] Final Act of the Congress of Vienna, June 9, 1815, arts 96, 108–118 and Annex 16. Idézi Bederman, David J.: The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel, in: *Virginia Journal of International Law,* Vol. 36. (1995–1996) 276. o.

Az ezt követő évtizedekben egymás után alakultak a hasonló jellegű, több állam érdekeltségi körébe tartozó, általában valamely természeti erőforráshoz kötődő, később kommunikációs eszközök közös kezeléséhez kapcsolódó szervezetek.[31]

A nemzetközi szervezetek XIX. századi megalapítása azzal a következménnyel járt, hogy a század végétől a tudományos gondolkodás ezen új entitások jogi státuszának feltárása felé fordult. A korszakban egyre több nemzetközi jogász fogalmazott meg olyan nézetet, amely szerint nemzetközi jogalanyisággal nemcsak a szuverén államok rendelkeznek, hanem az általuk életre hívott testületek is.

A szerepükkel kapcsolatos elképzelések változását jól mutatja Pierre Kazansky 1897-ben, majd 1902-ben megjelent két írása. Az előbbiben a „nemzetközi intézeteket" az „államok önkéntes és kölcsönös akarata" alapján létrejött kreációknak tartotta, az utóbbi tanulmányában már a létrehozóiktól független *akarattal* rendelkező entitásokként szerepelnek, amely azonban a rájuk ruházott hatáskörök korlátozott voltánál fogva limitáltnak tekintendő.[32]

A XX. század első másfél évtizedében olasz nemzetközi jogászok foglalkoztak intenzívebben kérdéssel. Pasquale Fiore 1899-ben megjelent tanulmányában úgy fogalmaz, hogy „a nemzetközi közösség személyének státuszát a jól megfogalmazott nemzetközi érdeket megszemélyesítő jogi entitások igényelhetik". Az 1905-ben római székhellyel felállított Nemzetközi Mezőgazdasági Intézet státuszának vizsgálata kapcsán pedig élénk vita alakult ki Guido Fusinato és Dionisio Anzilotti között. Az előbbi nemzetközi jogi személyiséggel bírónak tartotta az intézetet; az utóbbi ezt elutasította, ugyanis a mezőgazdasági szakemberek információcseréjének, illetve közös munkájának koordinálása nem tekinthető olyan célkitűzésnek, amely a jogi személyiség megadására vonatkozó állami akaratra utalna.[33]

A szuverenitás és a jogalanyiság kapcsolatáról kialakult elképzeléseket a húszas évektől kezdve alapjaiban határozta meg az első világháborút lezáró békeszerződések eredményeként létrejött Nemzetek Szövetsége és Állandó Nemzetközi Bíróság mint első globális nemzetközi szervezet és bírói fórum.[34] Habár az Egyezségokmánya[35] nem ruházta fel

[31] Az 1856-os párizsi békeszerződés hozta létre az Európai Duna Bizottságot, 1865-ben alakult meg a Nemzetközi Távíró Egyesület és a Spartel-foki Világítótorony Bizottság. Bederman: *i. m.* (1995–1996) 277. o.

[32] Bederman: *i. m.* (1995–1996) 344. o.

[33] Bederman: *i. m.* (1995–1996) 346–348. o.

[34] Jan Klabbers emeli ki, hogy a korszak gondolkodói a *világkormányzás* létrehozása felé tett lépésként tekintettek ezen szervezetek létrehozására. Klabbers, Jan: The Life and Times of the Law of International Organizations, in: *Nordic Journal of International Law,* Vol. 70. (2001) 300. o.

[35] Az első világháborút lezáró békeszerződésekbe illesztették be, így a magyar jogba a trianoni békeszerződés becikkelyezéséről szóló *1921. évi XXXIII. törvénycikk* kihirdetésével került be.

a Népszövetséget kifejezett jogi személyiséggel, számos rendelkezésből ezt a szándékot lehetett kiolvasni.

A korábban idézett Lassa Oppenheim még 1919-ben megjelentetett *La Caractère essentiel de la Société des Nations* című tanulmányában[36] azt állította, hogy a Népszövetség *sui generis* személye a nemzetközi jognak, s ennek alátámasztására elemezte az egyes szempontokat. Jelen írás szempontjából a legérdekesebb állítás szerint a szervezet *szuverenitással* rendelkezett például a Saar-vidék és a mandátumterületek felett.[37] Percy Corbett ezzel kapcsolatos álláspontja szerint az előbbi esetén Németország szuverenitása *nuda proprietas* formájában továbbra is fennállt; az utóbbiak ideiglenesen független államok lettek, amelyek felett a szuverenitást a Népszövetség és a szövetséges hatalmak megosztva gyakorolják.[38] Elfogadva az előbbi érvelést, a Nemzetek Szövetségével tehát nem jött létre egy új, az államoktól eltérő szuverén entitás.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság ugyanakkor több döntésében általános megállapításokat tett az államok szuverenitására vonatkozóan is. A *Wimbledon*-ítéletben[39] megfogalmazta, hogy az államok a szuverenitásuk gyakorlását nemzetközi szerződéssel korlátozhatják; hiszen ilyen megállapodások kötése is e főhatalmukból ered. A *Lotus*-ügyben[40] a nemzetközi jog létének előfeltételeként tekintett a szuverén államokra; s lényegében azt mondta ki, hogy az államok e jellegükből adódóan bármit megtehetnek, kivéve, amit a nemzetközi jog tilalmaz.[41]

Az államok szuverenitására vonatkozó megállapítások mellett a Bíróság egyre több határozatában foglalkozott a nemzetközi szervezetek hatásköreinek terjedelmével. Ezzel kapcsolatban dolgozta ki többek között a *beleértett hatáskörök* elméletét, amely szerint a szervezetek nemcsak az alapokmányukban foglalt kifejezett kompetenciákkal rendelkeznek; ha az alapítók erre vonatkozó szándéka megállapítható, egyéb feladatokat is elláthatnak.[42] Kimondta, hogy habár a szervezetek nem államok, de

[36] Oppenheim, Lassa: La Caractère essentiel de la Société des Nations, in: Revue Générale de Droit International Public anné 1919, No. 2., 234–244. o. Idézi Corbett, Percy: What is the League of Nations?, in: *British Year Book of International Law,* Vol. 5. (1924) 119. o.

[37] Idézi Corbett: *i. m.* (1924) 121. o.

[38] Corbett: *i. m.* (1924) 127–134. o.

[39] The S. S. Wimbledon (France, Italy, Japan and United Kingdom vs. Germany), Judgment of 17 August 1923. P.C.I.J. Series A, No. 1, 15.

[40] The S.S. Lotus (France vs. Turkey), Judgment No. 9, 7 September 1927. P.C.I.J. Series A, No. 10, 3.

[41] Lásd részletesen: Klabbers, Jan: Clinching the Concept of Sovereignty: Wimbledon Redux, in: *Austrian Review of Internatinal and European Law,* Vol. 3. (1998) 345–367. o.

[42] Competence of the International Labour Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer, Advisory Opinion No. 13, 23 July 1926. P.C.I.J. Series B, No. 13, 5.

a rájuk ruházott funkciók gyakorlása érdekében nemzetközi aktusokat hajtsanak végre (ún. *benne rejlő hatáskörök*).[43] Mindezen következtetések a 1945 utáni jogfejlődés lényeges elemeivé váltak.

Az újabb világégés ismét átformálta az államok szerepére és a nemzetközi együttműködés természetére vonatkozó elképzeléseket. A háború világossá tette, hogy a Népszövetség nem tudta betölteni a neki szánt szerepet, ezért szükségessé vált egy hatékonyabb mechanizmus – és az ennek kereteit biztosítani tudó intézményi háttér – létrehozása. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya új tartalmat adott a szuverenitás fogalmának, deklarálva az *államok szuverén egyenlőségének* elvét. Az elv általánosságban azt jelenti, hogy ezen entitások azonos nemzetközi jogosultságokkal rendelkeznek, illetve vonatkoznak rájuk a nemzetközi jog tilalmi szabályai.[44] E szabályon felül azonban egyéb tényezők is formálták a szuverenitásról alkotott elképzeléseket a korszakban.

Az ENSZ – és szakosított szervei – mellett nagyszámú regionális nemzetközi szervezet is létrejött a negyvenes–ötvenes években.[45] Az interbellum időszakának ambiciózus terveivel ellentétben ezek felállításának célja az volt, hogy a különböző integrációk lépésről lépésre valósítsák meg a tagállamok „biztonságát és jólétét".[46] E nagy alapítási hullám egy újabb fordulatot eredményezett a nemzetközi jog alanyainak körére vonatkozó elképzeléseket illetően. A Nemzetközi Bíróság *az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk miatti kártérítés* ügyében[47] azt vizsgálta, hogy maga az ENSZ felléphet-e az eset címében szereplő tényállás kapcsán – anélkül, hogy kifejezett jogi személyiséggel rendelkezne. Az Állandó Nemzetközi Bíróság fent idézett tanácsadó véleményeihez hasonlóan a Bíróság itt is vizsgálta az alapító államok szándékát, a Szervezetre ruházott célokat és funkciókat. Ez azonban nem vezetett közvetlenül az igényérvényesítési képesség – mint beleértett hatáskör – kimondásához. A kettő közé beillesztette a *jogi személyiség* kategóriáját; amely az előbbiek következménye, az utóbbinak pedig az előfeltétele.[48]

[43] Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila, Advisory Opinion No. 14, 8 December 1927, P.C.I.J. Series B, No. 14, 5. Rama-Montaldo, Manuel: International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations, in: *British Year Book of International Law*, 1970, 143. o.

[44] Kardos Gábor: Carl Schmitt és az államközi konfliktusok kérdése, in: *Iustum Aequm Salutare*, 2012/1. szám, 46. o.

[45] Klabbers: *i. m.* (2001) 298–299. o.

[46] Klabbers: *i. m.* (2001) 300. o.

[47] Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion of 11 April 1949, I.C.J. Reports 1949, 174.

[48] Rama-Montaldo: *i. m.* (1970) 127. o.

Habár a Nemzetközi Bíróság a fenti következtetéseket az ENSZ-szel kapcsolatban vonta le, ezek a többi nemzetközi szervezetre is érvényesek.[49]

A nemzetközi szervezetek jogi személyisége mellett még szintén a negyvenes évek második felében jelentek meg az *egyén* nemzetközi jogalanyiságával kapcsolatos tudományos koncepciók. E nézet jeles képviselője, Hersch Lauterpacht szerint a második világháború utáni jogfejlődés a természetes személyek nemzetközi státuszának elismerése felé tart. Tanulmányaiban részletesen elemezte a korszakban meginduló emberi jogvédelmi kodifikációt, illetve a nürnbergi pert és a nemzetközi büntetőjogi jogalkotás fejlődési irányait.[50]

A klasszikus tanoktól eltérő felfogás jelentőségével Lauterpacht is tisztában volt, s ezt érzékeltetendő a következtetéseinek „a nemzetközi jog alanyai és a szuverenitás doktrínája" alcímet adta. Kifejtette, hogy a nemzetközi jognak nincsen olyan szabálya, amely tiltaná, hogy az egyének vagy az államoktól eltérő egyéb szervezetek nemzetközi jogokkal rendelkezzenek. A frissen létrehozott nemzetközi szervezetek példáin keresztül mutatta be, hogy már nem kizárólag a szuverén államok a formálói a nemzetközi kapcsolatoknak.[51] Elutasította az állami szuverenitást abszolutizáló koncepciókat. Nézete szerint „minden jog végső alanya" az egyén, akinek jogai védelmére nem feltétlenül az állam a legmegfelelőbb eszköz. Elismerte, hogy ez nincs összhangban a szuverenitás hagyományos felfogásával, de elképzelését a nemzetközi jog céljaival összhangban állónak tartotta.[52]

A XIX. század elején kezdődött tehát az a folyamat, amelynek során a nemzetközi jogalanyiság kategóriája elkezdett „leválni" a szuverén államról, és önálló tartalmat nyerni. Kezdetben az államok együttműködésének eredményeként létrejövő szervezetek felállítása által, majd – döntően a második világháborút követően – az egyén nemzetközi jogban betöltött szerepének felértékelődése útján. Elsősorban a XX. század véres háborúi vezettek ahhoz a szemlélethez, hogy a „jólét és biztonság" letéteményesei nem kizárólagosan a sokáig abszolút szuverénnek tekintett államok. Ezáltal a nemzetközi jogalanyok körének kiterjesztése a szuverenitásról koncepciójának relativizálódásához is hozzájárult.

[49] Lamm Vanda: *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 413. o.

[50] Lauterpacht, Hersch: The Subjects of the Law of Nations, in: *The Law Quarterly Review,* Vol. 63. (1947) 438–460. o.; és *The Law Quarterly Review,* Vol. 64. (1948) 97–119. o.

[51] Lauterpacht: *i. m.* (1948) 116. o.

[52] Lauterpacht: *i. m.* (1948) 118–119. o.

EURÓPAI UNIÓ: SZUPRANACIONALITÁS, JOGALANYISÁG, SZUVERENITÁS

A nemzetközi kapcsolatok fent vázolt fejlődésével párhuzamosan, a második világháborút követő években lefektették az európai integráció alapjait is. A kontinens egyesítésére vonatkozó elképzelések több évszázados múltra tekintenek vissza; a közép- és kora újkorban inkább a katonai téren megvalósuló egységesítés eszményképét vázolták fel e korszakok szerzői, később a különféle gazdasági tárgyú integrációk terveit dolgozták ki. Azonban csak az 1945-öt követő évek világpolitikai és európai eseményei tették lehetővé – illetve szükségessé – az államok közötti együttműködés intézményesülését.

Ezen törekvéseket felidézve javasolta Winston Churchill az 1946 szeptemberében tartott zürichi beszédében *egyfajta* Európai Egyesült Államok felállítását. Az ezt követő években több regionális integráció jött létre; az 1947-es Dunkerque-i Szerződés hozta létre a kölcsönös védelmi együttműködést megvalósító Nyugat-Európai Unió alapját, majd 1949-ben a Londoni Szerződéssel állították fel az Európa Tanácsot.[53]

A mai Európai Unió elődje Robert Schuman francia külügyminiszter 1950. május 9-i nyilatkozatában foglalt javaslat alapján jött végül létre.[54] Ennek nyomán az 1951-ben létrehozott Európai Szén- és Acélközösség a nevében szereplő két erőforrás termelését helyezte „egy közös Főhatóság ellenőrzése alá". A hat évvel későbbi Római Szerződéssel megalapított Európai Gazdasági Közösség már a tagállami gazdaságok egészére kiterjedő, horizontális integrációt valósított meg, az ugyanekkor életre hívott Európai Atomenergia-közösség pedig – az ESZAK-hoz hasonlóan – szektorális integáció volt. A korábban létrehozott nemzetközi szervezetekkel ellentétben – s nyilván tekintettel a Nemzetközi Bíróságnak az ENSZ jogalanyiságával kapcsolatos, néhány évvel korábban kiadott tanácsadó véleményére[55] – az alapítók mindhárom Közösséget *kifejezett jogi személyiséggel* ruházták fel.[56]

Még jelentősebb újítás volt a Közösségekre ruházott hatáskörök gyakorlásának módja, amely ún. *szupranacionális* (nemzetek feletti) struktúraként írható le. Hugo J. Hahn e szerkezet legfőbb sajátosságának azt tekintette, hogy a Közösségeken belül létezik egy olyan *szerv*, amely felelős

[53] E dokumentumok megtalálhatóak: Salmon, Trevor – Nicoll, Sir William (szerk.): *Building European Union. A Documentary History and Analysis.* Manchester University Press, Manchester–New York, 1997.

[54] http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hu.htm (letöltve: 2015. 01. 06.)

[55] Shachor-Landau, Chava: The International Legal Personality of the EEC and its Treaty-Making Power, in: *Isrlae Law Review*,Vol. 20., Nos. 2–3. (1985) 341–342. o.

[56] ESZAKSz 6. cikk, EGKSz 210. cikk és EuratomSz 184. cikk.

a szervezet céljainak megvalósításáért, tekintet nélkül a tagállamok esetleges ellenkezésére.[57] Ebből adódóan e szerv – írja Hahn – hatáskörrel bír a szerződések rendelkezéseinek érvényesítésére a tagállamokkal és azok honosaival szemben is, a területi szuverenitással bíró entitás tiltakozása esetén is.[58]

A tagállamok szuverenitásának korlátozása azonban a korábbi évszázadokban alkalmazott módszerektől alapjaiban tért el. Walter Hallstein, az Európai Bizottság első elnöke 1969-ben jelentette meg a *Der unvollendete Bundestaat* című művét, amelyben a Közösséget a *jog* teremtményének nevezte. „Nem a hatalom, nem az alávetés az [egyesítés] eszköze, hanem egy szellemi, egy kulturális erő, a jog. A jog fenségének kell létrehozni azt, amely vérrel és vassal évszázadokon át nem sikerült. Csak a saját akaratra épülő egységnek van esélye a fennmaradásra… Ennek a belátásán alapul a Római Szerződés."[59]

Az Európai Bíróság a tagállami szuverenitás Hallstein által említett önkorlátozásával a hatvanas években több, elvi szintű ítéletében foglalkozott. A *Van Gend & Loos* ügyben[60] az EGK-val kapcsolatban kifejtette, hogy „a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is". Új megközelítést alkalmazott a fent bemutatott szupranacionális szervek kapcsán is. Álláspontja szerint az európai integráció több a tagállamok közötti puszta megállapodásnál, ezt támasztja alá – többek között – a „szuverén jogokkal felruházott intézmények létrehozása".

A szuverenitás mellett a Közösség jogalanyiságának elemzése is megjelenik a *Costa kontra ENEL*-ítéletben.[61] A Bíróság megállapítása szerint a szuverén jogok – habár szűk – korlátozása valósult meg a „saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásá-

[57] Az ESZAK esetén a főhatóság, az EGK és az Euratom esetén a két bizottság. Hahn, Hugo J.: International and Supranational Public Authorities, in: *Law and Contemporary Problems,* Vol. 26. (1961) 640–641. o. Hahn ezen állítását később annyiban cizellálja, hogy ilyen típusú felelősséggel elsődlegesen az ESZAK említett szerve rendelkezik, az EGK és az Euratom Bizottsága inkább javaslattevő és végrehajtó szerepet tölt be. Lásd Hahn: *i. m.* (1961) 644–645. o.

[58] Hahn: *i. m.* (1961) 640–641. o.

[59] Hallstein, Walter: Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse. Econ, Wien–Düsseldorf, 1969, 33. o.

[60] 26/62. sz. Van Gend & Loos ügyben 1963. február 6-én hozott ítélet (EBHT 1963, 2. o.).

[61] 6/64. sz. Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (EBHT 1964, 587. o.).

val". Lényeges megállapítás továbbá, hogy ez a jogátruházás a „szuverén jogaik végleges korlátozását" eredményezte.[62]

A Közösség jogi személyiségének tartalmát az Európai Bíróság szélesen értelmezte. A Nemzetközi Bíróság fent idézett, kártérítéssel kapcsolatos ügyben elfogadott tanácsadó véleményéhez hasonló logika található az ún. *ERTA*-ítélet[63] indoklásában.[64] A luxemburgi testületnek arra kellett választ adnia, hogy az EGK köthet-e nemzetközi szerződést kifejezett külső hatáskör nélkül olyan tárgykörben, amelynek belső aspektusának szabályozására felhatalmazta a szerződés.

A *jogi személyiség* kategóriájából kiindulva megállapította, hogy a szerződés rendszerének, az abban foglalt célkitűzéseknek a vizsgálata szükséges a kérdés megválaszolásához. A vonatkozó rendelkezések elemzése alapján végül arra a következtetésre jutott, hogy a Közösség köthet nemzetközi szerződést az adott tárgykörben. Ezt a jogirodalom a Közösség *beleértett külső hatásköreinek* megfogalmazásaként értékeli.[65]

Az európai integráció történetének egyik legjelentősebb fordulópontja az 1992-es Maastrichti Szerződés volt, amellyel létrehozták az Európai Uniót. Az Unió ún. *hárompilléres struktúrája* új együttműködési formák megalapozását jelentette. Az első pillért a korábbi Közösségek képezték, a második és a harmadik pillért közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés alkotta. Mivel e területek a tagállamok szuverenitásának érzékeny pontjait érintették, a „közösségi pillértől" eltérő működési mechanizmusokat építettek be ezek kapcsán. A Közösségekkel ellentétben az Uniót az alapítók nem ruházták fel jogi személyiséggel, és nem érvényesültek a szupranacionális modell elemei sem. Az 1997-es Amszterdami, majd a 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés is jelentős módosításokat hajtott végre az alapító szerződéseken. Ez utóbbi nyomán már akár az Európai Unió jogalanyiságát is meg lehetett volna állapítani a Nemzetközi Bíróság 1949-es, kártérítéssel kapcsolatos tanácsadó véleményében megfogalmazott kritériumok alapulvételével.[66]

[62] A fenti ítéletek kapcsán érdekes eszmetörténeti adalékra hívja fel a figyelmet Roland Portmann. Nézete szerint a bíróság idézett érvelése arra utal, hogy a luxemburgi testület ekkor még azt a klasszikus szemléletet követte, amely alapján a nemzetközi jog kizárólagos alanyai a szuverén államok. Ezt támasztja alá, hogy „új jogrendnek" minősítette azt a közösségi jogot, amely nemcsak a tagállamokat, hanem közvetlenül azok állampolgárait is jogokkal ruházta fel. Portmann: *i. m.* (2010) 77–79. o.

[63] 22/70. sz. ERTA-ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1971, 264. o.).

[64] Klabbers, Jan: The Concept of Legal Personality, in: *Ius Gentium,* Vol. 11. (Spring 2005) 52–56. o.

[65] Várnay Ernő – Papp Mónika*: Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010, 227. o.

[66] Bartha Ildikó: A nemzetközi jogi személyiség fogalmi és tartalmi kérdései: Vizsgálódások az Európai Közösség és az Európai Unió vonatkozásában, in:

Az Európai Unió jogi személyiségének kérdése azonban igazán a kétezres évek szerződési reformjai kapcsán került előtérbe. A 2001. decemberi laekeni csúcstalálkozó nyomán felálló Konvent feladata olyan módosítási csomag kidolgozása volt, amely által az Unió működése „demokratikusabb, nyitottabb és hatékonyabb" lehet. A III munkacsoport által készített elemzésből kiderül, hogy az Unió *de facto* jogalanyiságát már tényként kezelték, s javasolták annak kifejezett elismerését.[67] A Konvent munkájának eredményeképpen a jogi személyiséget kimondó cikk be is került „az európai alkotmány létrehozásáról" szóló szerződésbe,[68] azonban ennek ratifikációját megakasztották az elutasító francia és holland népszavazások 2005-ben.

Az Európai Unió alapszerződéseinek jelenlegi struktúráját a 2007-ben aláírt és két évvel később hatályba lépett Lisszaboni Szerződés alakította ki. Ez több lényeges változást jelentett a tagállami szuverenitások és az Európai Unió viszonyát illetően. Egyrészt megszűnt az Unió és a Közösség kettőssége; az EUSz 1. cikke kimondja, hogy „az Unió az Európai Közösség helyébe lép, és annak jogutódja", másrészt a 47. cikk pedig *explicite* meghatározza, hogy „az Európai Unió jogi személy". Megtörtént tehát a Közösség és az Unió jogalanyiságának *fúziója*,[69] ez azonban nem eredményezte azt, hogy valamennyi korábbi uniós együttműködési forma esetén a szupranacionális modell érvényesülne. Habár a fenti rendelkezések – és a Szerződéseknek ezekkel összhangban történt átalakítása – formálisan megszüntette a pillérrendszert, a közös kül- és biztonságpolitikára továbbra is speciális rendelkezések vonatkoznak.[70]

A tagállami szuverenitást védendő, a Szerződésekhez csatolt, az Európai Unió jogi személyiségéről szóló nyilatkozat kimondja, hogy e státusz nem jogosítja fel az EU-t, hogy „a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen".[71] Az átláthatóságot szolgálja az is, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyes tárgykörök besorolásával rendezte az EU hatáskörének típusait.[72]

A fent vázolt előzmények és a jelenlegi struktúra alapján egy rendkívül összetett kép vázolható fel a tagállami szuverenitások és a már jogalanyisággal rendelkező, szupranacionális struktúrában működő Európai Unió viszonyáról. A jelenlegi szerkezet megértéséhez – eszme-

---

Görgényi Ilona (szerk.): *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*. Lícium-Art, Debrecen, 2004, 26. o.

[67] Bartha Ildikó: Az Európai Unió jogi személyisége – A Konvent vonatkozó állásfoglalásainak elemzése, in: *Európai Jog,* 2003/4. szám, 11–12. o.

[68] ASZ I-7. cikk: „Az Európai Unió jogi személy."

[69] Bartha: *i. m.* (2003) 12. o.

[70] Lásd EUSz 23–46. cikkek.

[71] 24. Nyilatkozat az Európai Unió jogi személyiségéről.

[72] Lásd EUMSz 2–6. cikkek.

történeti előzményeként – érdemes felidézni Herman Hellernek az 1927-ben megjelent *Die Souveränität* című művében felvázolt modellt. Ő nem az államjogi, hanem a funkcionális értelemben vett föderalizmus megvalósulásaként értékelte a később megvalósítandó európai egységet. Heller álláspontja szerint ez az integráció nem eredményezné a tagállamok szuverenitásának megszűnését. E funkcionális értelemben vett föderáció a főhatalom részbeni vagy teljes átruházását jelenti egy más szintre – s ez magának a szuverenitásnak a gyakorlását tenné hatékonyabbá.[73]

Az Európai Uniót elemző szerzők is hasonló következtetésekre jutottak. Leibniznek a jogalanyiságot a korlátozottan szuverén állammal összekapcsoló, korábban ismertetett teóriájával összevetve rendkívül érdekes Antoine Winckler metaforája. Nézete szerint az Unió jogi-intézményi felépítése sok szempontból a Német-római Birodalomhoz való visszatérésként értékelhető. Ahogy a császárság idején vitatott volt a *plenitudo potestas* „elhelyezkedése"; az Európai Unió esetén a nemzeti és uniós szintek közötti hatásköri párhuzamosságok, illetve átfedések miatt a szuverenitás megosztása tapasztalható, s nincs egyedüli főhatalom.[74]

E nagy ívű hasonlat alkalmasnak látszik a jogalanyiság szerepváltozásának, jelenkori komplexitásának bemutatására is. Leibniz korához hasonlóan a mai modern államok személyisége is sok esetben „egy felsőbb kötelék felé korlátozott"; a 28 tagállam esetén a legtöbb életviszonyra kiterjedő kötelék maga az Európai Unió. Ezzel kapcsolatban kérdésként merülhet fel, hogy mennyiben igaz a *Costa kontra ENEL*-ítéletben kimondott azon tétel, hogy mindez a tagállamok számára a „szuverén jogaik végleges korlátozását" jelenti. A Lisszaboni Szerződés egyik lényeges újítása, hogy az EU-szerződésbe beillesztette az ún. kilépési klauzulát. Ha tehát valamelyik tagállam az uniós tagságának megszüntetése mellett döntene, erre az itt foglalt szabályok szerint lehetne mód, s visszaállhatna jogalanyiságának korlátlan – vagy az egyéb nemzetközi kötelezettségekre tekintettel inkább csak *korlátlanabb* – természete. Az európai integráció történetében kilépésre eddig még nem volt példa.

A tagállamok közötti együttműködés fokozatos mélyülése; a szuverenitáshoz tartozó hatáskörök átruházása, majd az Unió számára kifejezett jogalanyiság megadása azonban még nem jelentette új szuverén létrejöttét.[75] Ahogy a német Alkotmánybíróság a *Maastricht*-ítéletében kifejtette, hogy az Unió hatásköreit a tagállamok állapíthatják meg; azaz az uniós intézmények nem rendelkeznek a *Kompetenz-Kompetenz* jogával. Emellett

[73] Herman Heller álláspontját elemzi Bellamy, Richard – Castiglione, Dario: Building the Union. The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe, in: *Law and Philosophy*, Vol. 16., No. 4. (1997) 424–425. o.

[74] Winckler, Antoine: L'Empire revient, in: *Commentaire*, Vol. 1., No. 57. (1992) 17–25. o. Idézi Bellamy–Castiglione: *i. m.* (1997) 428–429. o.

[75] MacCormick, Neil: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról [ford. Kiss Dávid], in: *Fundamentum*, 2003/2. szám, 11. o.

megfogalmazta, hogy az uniós jog azért lehet kötelező a tagállamokban, mert azt a nemzeti jogok előírják.[76] Mindebből a tagállami szuverenitás fennmaradására lehet következtetni.

A szuverenitás és a jogalanyiság koncepcióinak fejlődéstörténete azt mutatja be, hogy a különböző korszakok társadalmi, gazdasági, politikai stb. kihívásaira milyen megoldást tartottak ideálisnak, mely entitás keretében képzelték el a „jólét és biztonság" megvalósulását. Eleinte az uralkodóban, majd magában az államban látták ennek garanciáját; e szemlélet az államközi kapcsolatok XIX. század során felgyorsult fejlődésével, majd még inkább a XX. század két világégése nyomán megváltozott. A második világháborút követően megnőtt a szuverén állam „alatti" és „feletti" aktoroknak a szerepe; az egyének és a nemzetközi szervezetek is – mára számos esetben elismert – nemzetközi jogalanyiságot kaptak.

E folyamatok mozgatói elsődlegesen az Európában végbement események voltak, amelyekre a kontinens államai akkor újszerűnek számító választ adtak az Európai Közösségek, majd az Európai Unió létrehozásával. Az így létrejött szupranacionális struktúra addig ismeretlen intézményi-jogi megoldásokat hívott életre. Nyitott kérdés marad, hogy „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamata"[77] mikor vezethet el a tagállamok közötti még mélyebb integráció – adott esetben egy föderáció – létrehozásához. Mindaddig azonban a szuverenitás és a jogalanyiság kategóriái a fent vázolt s a korábbiakhoz képest megváltozott tartalommal élnek tovább.

[76] Lásd bővebben: König, Doris: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf dem Weg in die europäische Integration?, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 54. (1994) 17–94. o.

[77] EUSz 1. cikk.

A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta

Téglási András

A népszavazás elméleti és gyakorlati kérdéseivel a rendszerváltozást követően sokan, sokféle szempontból foglalkoztak.[1] A közjogi rendszerváltás menetében megjelenő népszavazás azonban akkor nem, csak 1997-ben vált alkotmányos intézménnyé hazánkban. Ennek ellenére a rendszerváltozást követő első években már a népszavazás kapcsán felmerült az a kérdés, hogy mi is a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonya.[2] Erre utal már az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozata is, majd később az 52/1997. (X. 14.) AB határozata. A 2006-os politikai események hatására feltörő ún. „népszavazási cunami" eredményeként ismét élesebben kerültek felszínre a népszava-

[1] Lásd többek közt: Kukorelli István: Az országos népszavazás, 1989–1998, in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László: *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998.* I. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998, 468–477. o.; Kukorelli István: Az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában, in: Kiss Daisy – Varga István (szerk.): *Magister Artis Boni Et Aequi Studia in Honorem Németh János.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2003, 591–606. o.; Bakó Bea: Mennyit rólunk nélkülünk? Közvetlen demokrácia Magyarországon, Svájcban és Ausztriában, in: *Iustum Aequum Salutare,* 2013/3. szám, 167–185. o.; Erdős Csaba: Tűzzünk-e objektív határidőt az Alkotmánybíróság számára a népszavazási eljárásban?, in: *Optimi nostri.* Universitas-Győr, Győr, 2012, 112–162. o.; Kis János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, in: *Fundamentum,* 2009/4. szám, 5–28. o.; Térey Vilmos: Népszavazási kötőerő, in: *Jogtudományi Közlöny,* 2009/12. szám, 540–545. o.; Bodnár Eszter: Létezik-e megerősítő népszavazás Magyarországon? Gondolatok két és fél eset kapcsán, in: *Közigazgatási Szemle,* 2008/2. szám, 56–63. o.; Cservák Csaba: Jogálom a jogállam? Alkotmányos rendszerünk revíziójának irányai, in: Varga Domokos György (szerk.): *Magyar Nemzetstratégia.* Püski Kiadó, Budapest, 2009, 355–357. o.

[2] Lásd erről egyebek közt Körösényi András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya, in: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. DKMKA–Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 37–61. o.

zással kapcsolatos problémák.[3] E tanulmányban azokkal az elméleti és gyakorlati kérdésekkel foglalkozom, amelyek az Alaptörvény elfogadását követően merültek fel, illetve kerültek ismét felszínre.

A *VACATIO LEGIS* PROBLÉMÁJA

Az Alaptörvény megalkotását követően új, korábban fel nem merülő problémaként jelentkezett a jogszabály érvényes létrejötte és hatálybalépése közötti felkészülési idő, azaz a *vacatio legis* joghatása. A konkrét probléma az új Alaptörvény kihirdetését követő, de még a hatálybalépést megelőző időszakban benyújtott népszavazási kezdeményezésekkel összefüggésben merült fel. Ilyen helyzet korábban a magyar alkotmányjogban – a körülményekből adódóan – még nem merült fel.

Az egyik ilyen népszavazási kezdeményezés például arra irányult, hogy „egyetért-e azzal, hogy továbbra is bárki az Alkotmánybírósághoz fordulhasson, ha úgy látja, hogy egy jogszabály alkotmánysértő?". Az Országos Választási Bizottság 78/2011. (VI. 24.) OVB határozatával az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta azon az alapon, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy a választópolgár egy, a hatályos szabályozás szerinti megoldással megegyező, ugyanakkor egy jövőbeli szabályozással ellentétes felvetés esetén nem tudja kétséget kizáróan eldönteni, hogy „igen" vagy „nem" szavazatával pontosan milyen megoldást támogat. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság döntését a 11/2012. (III. 9.) AB határozatával helybenhagyta. A határozatok számából látható, hogy az OVB döntésére még az Alaptörvény hatálybalépése előtt (vagyis a *vacatio legis* időtartama alatt) került sor, míg az Alkotmánybíróság döntése már az Alaptörvény hatálybalépését követően született meg. Az Alkotmánybíróság tehát ügyesen alkalmazta a „ki időt nyer, életet nyer" tételét, és így már egyértelműen hivatkozhatott arra az indokra, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének benyújtását követően hatályba lépett Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a*) pontja értelmében nem tartható népszavazás az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről. Mivel a kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás szükségszerűen maga után vonná az Alaptörvény módosítását, így a kérdés az Alaptör-

[3] Lásd erről egyebek közt Chronowski Nóra: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban, in: Csefkó Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára.* PTE ÁJK, Pécs, 2008, 103–116. o., továbbá Lóránt Csink: Tendencies of direct democracy in Hungary – Referendums in the new Basic Law, in: *Iustum Aequum Salutare,* 2013/4. szám, 62. o.

vény 8. cikk (3) bekezdésében felsorolt, „tiltott" népszavazási tárgykörök közé tartozik, ezért abban nem tartható népszavazás.

Hasonlóan az Alaptörvény elfogadása és hatálybalépése közti időben – tulajdonképpen az előzővel egyidejűleg – került nyújtották be és bírálták el azt a népszavazási kérdést is, miszerint: „Egyetért-e azzal, hogy a Költségvetési Tanács ne akadályozhassa meg, hogy az országnak költségvetése legyen?" A 76/2011. (VI. 24.) OVB határozat hasonló indokkal, az egyértelműség követelményének való meg nem felelés okán tagadta meg az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, lévén, hogy „azt a téves látszatot kelti, mintha a hatályos jogszabályok alapján a Költségvetési Tanácsnak lenne a kérdésben foglaltakra hatásköre". Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát a 12/2012. (III. 9.) AB határozatával – az időközben hatályba lépő Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *a)* pontjára tekintettel – helybenhagyta.

Érdemes azonban ettől függetlenül ezt a gyakorlatban – különösen az OVB határozatának meghozatalával összefüggésben – felmerülő alkotmányjogi helyzetet elméleti síkon is megvizsgálni. Látható, hogy az OVB érezte, hogy nem hagyhatja teljesen figyelmen kívül a már érvényes, de még nem hatályos Alaptörvényt. Alapvetően helytálló és könnyen hivatkozható érv lehetett volna a kérdések hitelesítése mellett, hogy az Alkotmánybíróság és az Országos Választási Bizottság is „csak a hatályos jogszabályok figyelembevételével hozhatja meg döntését". A 34/1991. (VI. 15.) AB határozat is kimondta – igaz, egy törvénymódosítással összefüggésben –, hogy „[a] jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam olyan bizalmi időszaknak minősül, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el".

Ugyanakkor álláspontom szerint a kérdés megítélésekor igenis tekintettel kell lenni az érvényes, de még nem hatályos jogszabályokra – így jelen esetben az Alaptörvényre – is, ahogy tette ezt nagyon helyesen az OVB is az említett két határozatában. Ha a jogszabály már érvényesen létrejött, de még nem hatályos, hanem csak egy jövőbeli időponttól fogva lesz az, a két időpont közti időszakot nevezzük *vacatio legis*nek (nyugvási idő, *Legisvakanz*). A hatályba léptetésnek a keletkezéshez képest későbbi időpontját általában a jogszabályra való felkészülési idő biztosítása indokolja. A 2010. évi CXXX. törvény előírja, hogy a jogszabály hatálybalépésének napja a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet. A kihirdetés napja csak akkor lehet, ha „a szabályozás célja másként nem érhető el" (Jat. 7. § (1) és (2) bekezdés). A jogszabály keletkezése és a hatálybalépés közti nyugvási idő alatt történő eseményekre tehát a jogszabály nem vonatkozik, de az alárendelt jogalkotó szerveknek már figyelembe kell venniük, hogy van egy ilyen „érvényes, de még nem hatályos" jogszabály, azaz nem tehetnek olyat (így különösen nem alkothatnak olyan jogszabályt), ami annak későbbi végrehajtását akadályozná. Egy érvényesen létrejött jogszabály tehát elzárja az azzal ellentétes jogalkotás előtti utat.

Kilényi Géza 31/1991. (VI. 5.) AB határozathoz írt különvéleményében a következőképpen fogalmaz. „Abból, hogy még nem hatályos, következik: a jogszabály potenciális „címzettjeire", a természetes és jogi személyekre nézve az ilyen jogszabályból semmiféle közvetlen joghatás nem hárul, azaz nem kötelesek tekintettel lenni az említett jogszabályra, s amennyiben annak hatálybalépése előtt – az akkor hatályos jog keretei között maradva – saját előnyükre használják fel a később hatályba lépő rendelkezések ismeretét, e magatartásuk nem jogellenes.

Más a helyzet a törvényalkotónál alsóbb szintű jogalkotó szervek esetében. E szerveket ugyanis bizonyos mértékben köti a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvényben megfogalmazott törvényhozói akarat: nem bocsáthatnak ki olyan jogszabályt, amely – akár csak részben is – meghiúsítaná a törvényhozó akaratának érvényre jutását. A törvények későbbi időpontban való hatályba léptetése ugyanis általában azt a célt szolgálja, hogy mind az alsóbb szintű jogalkotó szerveknek, mind a jogalkalmazó szerveknek, mind pedig a törvény „címzettjeinek" elegendő idejük maradjon a felkészülésre. Ez főként akkor nélkülözhetetlen, ha az új törvény – nem politikai értelemben véve – rendszerváltással jár: a korábbi helyébe egy új elvekre épülő szabályozási vagy szervezeti rendszert hoz. Az említett esetben a törvény kihirdetésétől a hatálybalépéséig terjedő időben az alsóbb szintű jogalkotó szervek csupán

– a korábbi (szabályozási vagy szervezeti) rendszer zavartalan működéséhez nélkülözhetetlen átmeneti szabályokat, vagy
– a törvény végrehajtását szolgáló rendelkezéseket

bocsáthatnak ki, de feltétlenül tartózkodniuk kell a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó vagy zavaró rendelkezések kiadásától. Az utóbbit ugyanis a demokratikus országok alkotmánybíróságai a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősítik, és alkotmányellenesnek tekintik" (ABH 1991, 118–121.).

Petrétei József is megjegyzi, hogy a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó és zavaró rendelkezések kiadása „eleve felesleges, mivel a törvény hatálybalépésével e rendelkezések automatikusan alkotmányellenessé, tehát az Alkotmánybíróság által megsemmisíthetővé válnának".[4]

A jogalkotó az általa kibocsátott jogszabállyal valamilyen fontos célt akar elérni. Nyilvánvaló, hogy ebben késlelteti őt a „vacatio legis", azaz a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése (alkalmazhatósága) közötti időtartam. Ez az intervallum a jogállamiság (és ezen keresztül az al-

[4] Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar alkotmánybíróság gyakorlatában, in: Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000, 177. o., 28. lj.; lásd továbbá Jakab András: Jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága, in: *Jogelméleti Szemle*, 2001/2. szám, http://jesz.ajk.elte.hu/jakab6.html (letöltve: 2015. 01. 06.)

kotmányosság) lényeges eleme, hiszen azt szolgálja, hogy mindenki megismerhesse a jogszabályt, és fölkészülhessen alkalmazására; a polgároknak és a különböző szerveknek hasznára és érdekében kerül meghatározásra, ezért céljával ellentétes és semmiképpen sem indokolható, ha azt a jogalkotó eredeti célja elérésének meghiúsítására vagy megnehezítésére használják fel. Más szavakkal: ha az alkotmányosság érdekében meghatározott intézményt alkotmányellenesen, azaz a jogszabállyal elérni kívánt cél kijátszására használják föl. A jogszabály kihirdetése (s ezzel érvényessé válása) tehát azzal a jogi következményekkel jár, hogy elzárja a vele ellentétes tartalmú jogalkotás és minden más intézkedés útját, akkor is, ha még nem lépett hatályba.

A konkrét helyzetben – lévén, hogy itt egy új alkotmány került megalkotásra – az idézett népszavazási kezdeményezés kapcsán még az az elvi kérdés is felmerült, hogy a nép – a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva – népszavazás útján kényszerítheti-e az Országgyűlést olyan törvény megalkotására, ami tudvalévő (volt), hogy 2012. január 1-jétől alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes) lesz (lett volna). Ez a népszavazás – amennyiben eredményes lenne (lett volna) – a törvényalkotót egy alkotmányellenes jogszabály megalkotására kényszerítené, amit az Alkotmánybíróság majd később – az Alaptörvény hatálybalépésével – úgyis meg kell hogy semmisítsen.

A *vacatio legis* – ahogy Kilényi is írja – a polgárokat nem köti, de az Országgyűlést mint – az alkotmányozó hatalomnak alárendelt – törvényhozó szervet igen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint pedig a népszavazás az Országgyűlést csak mint törvényhozó hatalmat köti, mint alkotmányozó hatalmat nem. Igaz az is, hogy az Alkotmánybíróságot alapvetően csak a hatályos jogszabályok kötik, így egy népszavazási kezdeményezésnél is ez az elsődleges szempont, ám véleményem szerint csak addig kötik, amíg az nem okoz felesleges kárt (feleslegesen kidobott milliók egy értelmetlen népszavazás miatt). Ellenérvként felhozható, hogy egy, még hatályba nem lépett jogszabályról a jogalkotó még bármikor rendelkezhet úgy, hogy csak később lép hatályba, vagy egyáltalán nem is lép hatályba (ahogy tette azt a jogalkotó a korábban elfogadott új Ptk.-nál.)[5]

A hatályos jogalkotási törvény – 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) ezzel összefüggésben fő szabályként úgy rendelkezik, hogy nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül (9. § (1) bekezdés). E törvény ugyanakkor kivételt is enged ez alól, miszerint ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendel-

[5] Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatályba nem lépéséről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXIII. törvényt.

kezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba (Jat. 9. § (2) bekezdés).

Jelen kérdés kapcsán figyelembe kell venni, hogy az Alaptörvény már a népszavazási kérdés benyújtásakor alkotmányi szinten rendelkezett az Alkotmánybíróságról, így ez a népszavazási indítvány „burkolt" alkotmánymódosításként is felfogható, a jövőben hatályba lépő Alaptörvény által kiváltani kívánt joghatás megszüntetésére, azaz annak „burkolt" módosítására irányulna. Márpedig az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét. Alkotmánymódosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az Alkotmány megváltoztatásáról (25/1999. [VII. 7.] AB határozat). Az Alaptörvény módosítására irányuló népszavazás tilalma pedig az Alaptörvénybe már kifejezetten be is került (lásd 8. cikk (3) bekezdés).

TÉNYLEG A NÉP AZ ÚR?

A másik problémakör az új Munka törvénykönyvének a megalkotásával összefüggésben merült fel, nevezetesen az ellenzék olyan konkrét, egész bekezdéses normaszövegeket kívánt feltenni népszavazásra, amelyek a régi Mt-ben még szerepeltek, az újban viszont már nem. Így például a következő kérdést a 94/2011. (VI. 24.) OVB határozat elutasította: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató a munkaviszonyt rendkívüli felmondással csak akkor szüntethesse meg, ha a munkavállaló a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi?"

Az OVB a kérdés hitelesítését – a korábbi említett esetekhez hasonlóan – azért tagadta meg, mert szerinte az nem egyértelmű. Ezt az érvelést a 117/2011. (XII. 2.) AB határozat is helybenhagyta, kimondva, hogy „az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés tartalmát tekintve megegyezik az Mt. hatályos szabályával. Az OVB helytállóan állapította meg, hogy a választópolgárok számára a kérdés alapján nem nyilvánvaló, hogy az általuk támogatott népszavazási kezdeményezés nem a hatályos jog megváltoztatására, hanem annak fenntartására irányul." Ez a probléma azonban gyakorlati szinten önmagában akár a kérdésben elhelyezett „továbbra is" vagy „változatlanul" kitétellel is áthidalható.

Elvi szinten azonban a felmerülő kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy lehet-e népszavazással egy, a hatályos szabályozással megegyező szabályozás tárgyában népszavazást kezdeményezni? Az OVB és az Alkotmánybíróság érvelésével szemben felhozható egy olyan ellenérv, hogy ez a népszavazási kezdeményezés a törvényről szóló társadalmi vitában való állásfoglalásra irányul.

A kérdés másik oldalát megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy jelen esetben a népszavazást tulajdonképpen az Nsztv. 8. § (1) bekezdése szerinti hároméves moratórium biztosítása céljából kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis mind a jogalkotói, mind a választópolgári egyértelműség keretében vizsgálandó az az eset, amikor a népszavazási kérdés olyan szabályozásra irányul, amelyről a jogrendszer hatályos szabályai már rendelkeznek. Ebben az esetkörben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotói egyértelműség Nsztv.-beli követelményének azért nem felel meg az a kérdés, amelyről már jelenleg is hatályos norma (törvény) rendelkezik, mivel az eredményes népszavazás esetén a törvényhozó nem tudná eldönteni, hogy terheli-e jogalkotói kötelezettség, és ha igen, akkor milyen.

A 67/2008. (IV. 30.) és 68/2008. (IV. 30.) AB határozatok úgy fogalmaztak, hogy: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy eldöntendő kérdés hiányában, pusztán az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szereplő hároméves moratórium biztosítása céljából nincs helye népszavazás kezdeményezésének."

Az idézett határozatokban a népszavazás kezdeményezése óta fennálló helyzet megváltozott, „a kezdeményezett kérdés vonatkozásában maga az Országgyűlés a törvényt megalkotta. A törvény megalkotása miatt így jelenleg nincs olyan eldöntendő kérdés, melyre az eredeti népszavazási kezdeményezés vonatkozhatna."

Véleményem szerint jelen esetben is hasonló a helyzet, annak ellenére, hogy itt nem a népszavazási kezdeményezést követően alkotta meg az Országgyűlés a népszavazási kérdésnek megfelelő jogszabályt, hanem az már a benyújtás pillanatában is azzal megegyező tartalommal érvényben volt. Vagyis a „kizárólag a hároméves moratórium fenntartásának tilalma" és az „eldöntendő kérdés hiánya" miatt az OVB határozatát álláspontom szerint a korábbi gyakorlata alapján következetesen hagyta helyben az Alkotmánybíróság a 117/2011. (XII. 2.) AB határozatban.

Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése alapján viszont, úgymond, ki lehet „cselezni" a népet: ha a kezdeményezést követően az Országgyűlés a népszavazási kérdésnek megfelelően módosítja a törvényt, ennek alapján elutasításra kerül a népszavazási kezdeményezés. Ezt követően viszont a parlament bármikor ismét „visszamódosíthatja" az eredeti állapot szerint a törvényt, hiszen nem köti – az eredményes népszavazás esetén egyébként meglévő – hároméves moratórium.

KORLÁTLAN NÉPSZAVAZÁSI KORLÁTOK (?)

Fontos elméleti kérdésként merült fel (ismét) az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely alapján az Alkotmányban taxatív módon felsorolt tiltott tárgykörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetők.[6] Ilyen korlát, hogy csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, mely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.

A 440/2009. (XI. 20.) OVB határozat erre hivatkozással tagadta meg a hitelesítését a következő kérdésnek: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy az Alkotmánybíróság naprakész nyilvántartást vezessen arról, hogy mely indítványok elbírálásának előkészítésében mely köztisztviselők, szakértők vettek részt?" A határozat szerint a kérdés az Alkotmány és az Nsztv. preambuluma alapján összeegyeztethetetlen a népszavazás alkotmányos szerepével. Az Nsztv. preambuluma szerint „a demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen". Az, hogy az Alkotmánybíróság naprakész nyilvántartást vezessen arról, hogy mely indítványok elbírálásának előkészítésében mely köztisztviselők, szakértők vettek részt, a Bizottság álláspontja szerint nem érint alkotmányos jogot, és egyértelműen kívül esik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén. A Ve. 3. § d) pontja pedig a népszavazási eljárásban is kizárja a népszavazás alkotmányos intézményének rendeltetésével ellentétes joggyakorlást.

Az Alkotmánybíróság 9/2012. (III. 9.) AB határozata a 440/2009. (XI. 20.) OVB határozatot az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta. Álláspontom szerint – noha a konkrét kérdés hitelesítésének megtagadását támogatni is tudom – az Alkotmánybíróság ezen indokolása kapcsán óhatatlanul is felmerül a kérdés, hogy ezzel nem nyitja-e túlzottan nagyra az OVB (illetve saját maga) mérlegelési lehetőségét. Ugyanez érvényes az olyan mércékre, mint hogy egy népszavazási kérdés „érint-e alkotmányos jogot", illetve hogy „kívül esik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén".

Az előbbi esetben, vagyis ha elfogadjuk kritériumként azt, hogy a népszavazási kérdés alkotmányos jogot *érintsen,* meglehetősen leszűkülnének a népszavazási kezdeményezések lehetséges tárgykörei, lévén, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján a népszavazás éppenséggel nem *módosíthatja* az Alaptörvényt és a benne foglalt alkotmányos jogokat. E mérce elfogadásával tehát népszavazási kezde-

[6] Vö. 75/2009. (VII. 10.) AB számú határozat, 26/2007. (VI. 25.) AB számú határozat, 25/1999. (VIII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251., 263.

ményezés csak olyan tárgykörben válik lehetségessé, amely ugyan *érinti* az Alaptörvényben biztosított valamely alapjogot, ám azt nem *módosítja*.

Álláspontom szerint továbbá az a mérce is eléggé széles – és minden normatív alapot nélkülöző[7] – mérlegelési lehetőséget ad az OVB és az Alkotmánybíróság kezébe, hogy egy népszavazási kérdés kívül esik-e az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén.

Ha a jogalkalmazó szervek normatív támpontot keresnének a lényegtelen, felesleges népszavazási kezdeményezések „szűréséhez", akkor álláspontom szerint az indokolást inkább az Alaptörvény azon rendelkezésére lehetne alapozni, hogy a korábbi Alkotmányban szereplő „minden hatalom a nép"-hez képest most már csak a „közhatalom forrása a nép", amely a népszuverenitást csak *kivételes* esetben gyakorolja közvetlenül (vö. *B)* cikk (3)–(4) bekezdés).

AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSON VALÓ RÉSZVÉTEL ALAPJOGI VÉDELMÉNEK KITERJESZTÉSE A TELJES NÉPSZAVAZÁSI ELJÁRÁSRA

Az Alaptörvény XXII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Az alapjog tartalmára vonatkozó alaphatározatnak az Alaptörvény hatálybalépését követően a 31/2013. (X. 28.) AB határozat tekinthető. Ebben a testület a korábbi Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 8. cikkének (1) bekezdése közötti szövegszerű egyezésre tekintettel a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően e jog tartalmára vonatkozóan fenntartotta azt – az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában foglalt – korábbi megállapítását, miszerint „a népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre".[8]

A nemzetközi gyakorlat azonban dogmatikailag különválasztja a népszavazáson való részvétel jogát és a népszavazás kikényszerítéséhez való jogot. Míg az előbbi, vagyis a részvétel joga alapjogként garantált, addig a népszavazás kikényszerítésének joga nem minősül alapjognak, hanem – ahogy arra Pokol Béla alkotmánybíró rámutat – az Alaptörvény szintje alatti, törvényben biztosított jog.[9] Pokol Béla ezzel kapcsolatban

[7] Nem tekintem normatív alapnak a régi és az új népszavazási törvény preambulumának szövegét sem, amely a népszavazás rendeltetését „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében" határozza meg.

[8] ABH 1997, 331., 344.

[9] Lásd Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz, [51].

– tágabb összefüggésben – főként azt a tendenciózussá váló gyakorlatot tartja problematikusnak, hogy miután az alkotmányi szabályozás az egyes jogi folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként rögzítette, az Alkotmánybíróság úgy fogja fel ezt a garanciális pontot, hogy a teljes folyamatra kiterjeszti az adott alkotmányos alapjogot, és ezzel elvonva a jogi folyamat többi részét is a törvényhozási alakítási szabadság alól, alapjogiasítva ezáltal az egész jogterületet.[10] Ez a gyakorlat aztán – főleg nemzetközi bírói fórumok esetében – még az államok szuverenitása korlátozásának veszélyét is magában hordozhatja.[11]

Ezt támasztja alá a német és az osztrák alkotmánybíróság joggyakorlata is. Az osztrák Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a szövetségi alkotmány csupán a már elrendelt népszavazáson való részvételt biztosítja, de nem az annak elrendeléséhez való jogot.[12] A német szövetségi Alkotmánybíróság pedig az ún. Maastricht-döntésében nem találta befogadhatónak a panaszosnak azt az indítványát, amely a népszavazás véghezvitelének jogára mint őt megillető alkotmányos jogosultságra hivatkozott.[13]

Ugyanakkor kétségtelenül az is megindokolható, hogy a népszavazási eljárásra vonatkozó szabályok fokozottabb – esetleg alkotmányos – védelmet élvezzenek a mindenkori kormányzó többség erre vonatkozó döntéseivel szemben, lévén, hogy a népszavazás általában mindig az aktuális kormánytöbbség érdekeivel szembemenő döntéseket próbál kikényszeríteni,[14] amelyeket bizonyos eljárási akadályokkal akár ki is lehet iktatni. Erre azonban elegendő lehetne a tárgykör – jelenleginél szélesebb körű[15] – sarkalatos szintű szabályozása.[16]

[10] Lásd Pokol Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás", in: *MTA Law Working Papers*, 2014/3. 14. o.

[11] Lásd Pokol idézett különvéleményét.

[12] Lásd VfSlg. 17.588/2005, Beschluss vom 12. Juni 2010, SV1/10. (Hivatkozik rá egyebek közt az osztrák alkotmánybíróság SV 2/10. számú ügyben 2010. szeptember 27-én hozott döntése.)

[13] BVerfG 89, 155. Ezt a gyakorlatot a BVerfG egy 2000-es döntésében is megerősítette, lásd BVerfGE 89, 155 180. Lásd még BVerfG, 2 BvR 2091/99 vom 31.3.2000.

[14] Természetesen olyan kérdéskör is könnyen előfordulhat, amely nemcsak az aktuális kormánytöbbség, hanem valamennyi képviselő érdekeivel ellentétes, mint például a képviselők költségelszámolásának kérdése, amelynek tárgyában – számos indítvány ellenére – a mai napig nem tartottak népszavazást. Lásd Vizvári Béla: A népszavazás védelmében, in: *Valóság*, 2011/5. szám, 57. o.

[15] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvénynek csak a 69. §-a, a 79. § (3) bekezdése, a 98. §-a, a 101. § (3) bekezdése, a 99. §-a és a 102. § *f)* pontja minősül sarkalatosnak (lásd a törvény 95. §-ában foglalt sarkalatossági záradékot).

[16] A sarkalatos törvényekről általánosságban lásd Koi Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben, in: *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/6–7. szám,

A KÚRIA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELÜLBÍRÁLATI JOGKÖREINEK ELHATÁROLÁSA

A népszavazáson való részvételhez és a népszavazás kikényszerítéséhez való jog elhatárolásából – vagyis, hogy meddig terjed az alapjogi védelem, és mikor beszélhetünk „csak" törvényi szintű védelemről – további hatásköri kérdések is felmerülnek a jogorvoslat terén, nevezetesen a hatályos magyar szabályozásban az Alkotmánybíróság és a Kúria között megosztott jogorvoslati hatáskörök szempontjából. 2011-ig ugyanis az Alkotmánybíróság a népszavazást csak törvényességi szempontból vizsgálhatta felül,[17] ahogy teheti ezt manapság sok más külföldi ország alkotmánybírósága is, mint például a román alkotmánybíróság, amely még azt is felülvizsgálhatja egy népszavazás kapcsán, hogy az érvényességi küszöb fennállt-e.[18] Ez lényegében be is határolta az Alkotmánybíróság népszavazási eljárással kapcsolatos felülvizsgálati jogkörét az Nsztv. kritériumaira. Az Alkotmánybíróság maga is rámutatott arra, hogy ilyen esetekben az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálta, hogy a beérkezett kifogás megfelelt-e a Ve.-ben, továbbá az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.[19]

2–9. o. A népszavazáshoz való jog mint alapjog kérdéséről bővebben lásd Téglási András: A népszavazáshoz való jog mint alapjog, in: *Acta Humana – Emberi jogi közlemények,* új folyam, II., 2014/2. szám, 91–103. o.

[17] Lásd Patyi András: *Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010*. Schenk Verlag, Passau, 2011, [63.] 31. o. A törvényességi szempontú felülvizsgálatról – különösen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során – lásd különösen: Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011, 138–141. o.

[18] Hasonló a helyzet a legtöbb németországi tartományban is, melyet – vagyis az alkotmánybírósági hatáskört – Herbert Küpper azzal indokol, hogy itt a népszuverenitás gyakorlásának egyik formájáról van szó, ezért „az alkotmánybírósági hatáskört nem annyira egy hitelesítendő kérdés jogi jellege indokolja, hanem a kérdés jelentősége a demokratikus alkotmányos életben". Megjegyzendő ugyanakkor, hogy Németországban az érintettek csak a népszavazás megengedhetőségéről szóló határozatot támadhatják meg, a népszavazást megtiltó határozat ellen csak a kezdeményezők – vagy több tartományban az ún. bizalmi embereik – élhetnek jogorvoslattal, illetve néhány tartományban az állampolgári kezdeményezést aláírásukkal támogató állampolgárok is jogosultak még erre. Küpper, Herbert: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II., in: *Jura,* 2009/2. szám, 113. o.

[19] 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342., 344.

2012. január 1. óta viszont a kifogások elbírálása átkerült a Kúriához.[20] Ez alapján kérdésként merült fel, hogy az Alkotmánybírósághoz lehet-e – és ha igen, milyen – jogorvoslattal fordulni a népszavazás során hozott döntésekkel szemben.

A 2011-es Abtv-ben egy konkrét hatáskör szerepel a népszavazással kapcsolatban: ez az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata.[21] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépésével megkapta általánosságban a bírói döntésekkel szembeni felülvizsgálat lehetőségét az ún. valódi alkotmányjogi panasz hatáskör keretében. Az Alkotmánybíróság pedig e hatáskörében eljárva már két döntésében – a már említett 31/2013. (X. 28.) AB határozatban és az 1/2014. (I. 21.) AB határozatban – is felülvizsgálta (és megsemmisítette) a Kúria népszavazási eljárás során hozott – OVB határozatokat helybenhagyó – végzéseit. Ezekben az ügyekben nem a népszavazási kérdés hitelesítésével, hanem az aláírások gyűjtésének korlátaival kapcsolatos kérdések merültek fel,[22] és mindkét eljárásra az Abtv. 27. § szerinti – a jogirodalomban „valódinak" nevezett – alkotmányjogi panasz keretében került sor.[23]

[20] A ma már nem hatályos, választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt a 2011. évi CCI. törvény 145. § (7) bekezdés módosította.

[21] Ezzel összefüggésben kifejezetten bekerült a törvénybe, hogy az elrendelés megtagadására csak a körülményeknek a hitelesítést követően beállt megváltozása esetén van mód. [Lásd Abtv. 33. § (2) bekezdés.] Cservák Csaba álláspontja szerint korábban is ez volt a helyes értelmezés, de az OVB és AB például az okafogyottságra is kiterjesztette ezt a kört. Cservák Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig – Az alapvető jogok védelmének rendszere*. Litium-Art, Budapest, 2013, 135–136. o.

[22] A 31/2013. (X. 28.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az OVB megállapította, hogy az LMP a népszavazási kezdeményezéséhez kapcsolódó „aláírásgyűjtési maraton" meghirdetése során ajándékokra tett ígéretével megsértette a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 48. § (3) bekezdésében foglalt tilalmat, és a további jogsértéstől eltiltotta. Az 1/2014. (I. 21.) AB határozat alapjául szolgáló alapügyben pedig az OVB, illetve a Kúria azt állapította meg, hogy az LMP aláírásgyűjtése a Parlament épületében, munkahelyen, munkaidőben, munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben és állami szerv hivatali helyiségében történt, ezáltal az LMP a hivatkozott tevékenységével megsértette a Ve. 48. § (2) bekezdés *a)* és *d)* pontjait. Az Alkotmánybíróság mindkét ügyben úgy foglalt állást, hogy az OVB, illetve a Kúria a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jogot indokolatlanul korlátozta, ami az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelentette. Megjegyzendő, hogy Németországban a munkahelyen történő aláírásgyűjtés ugyan nem *ab ovo* tilos, de különbséget tesznek állami munkaadók és magánmunkaadók között. Lásd: Küpper: *i. m.* (2009) 105. o.

[23] Lásd erről bővebben Tóth *J. Zoltán:* Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész), in: *Közjogi Szemle*, 2012/3. szám, 11–19. o.; Tóth *J. Zoltán:* Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az

Az Alkotmánybíróság hatáskörét itt lényegében az a – korábban már ismertetett – kiterjesztő értelmezés adta meg, amely a népszavazáson való részvétel jogát – és így az alaptörvényi védelmet – kiterjesztette az egész népszavazási eljárásra, így az aláírások gyűjtéséhez való jogra is. Ezáltal az Alkotmánybíróság tulajdonképpen egy új, önálló hatáskört vindikált magának a népszavazás alkotmányjogi panasz keretében történő felülvizsgálatára. Ez a hatáskör ugyanis – legalább is a határozatok meghozatalának időpontjában – kifejezetten nem szerepelt sem az Alkotmánybíróságról, sem a választási eljárásról szóló törvényben. Ez tehát akár felvetheti a hatásköri aktivizmus kritikájának lehetőségét is, vagyis azt a helyzetet, amikor az Alkotmánybíróság túllépve a törvényben megállapított hatáskörén, olyan eljárásba kezd, amire a törvény nem hatalmazza fel.[24]

Juhász Imre alkotmánybíró a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz írt különvéleményében[25] helyesen érzékeltette a két szerv közötti hatásköri elhatárolások problematikáját. Juhász hangsúlyozta, hogy „eljárása során bizonyos magatartást (tényeket) értékelt a Kúria és ezt a szerepet az Alkotmánybíróság egyébként sem veheti át, mivel nem tekinthető hagyományos jogorvoslati fórumnak, a bírói szervezetrendszer felett álló szuperbíróságnak, amely következik egyébként az Alaptörvény 28. cikkéből is".

Alaptörvényben (II. rész), in: *Közjogi Szemle,* 2012/4. szám, 29–37. o. A valódi alkotmányjogi panasszal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatról lásd: Tóth *J. Zoltán:* A „valódi" alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában, in: *Jogtudományi Közlöny,* 2014/5. szám, 224–238. o.

[24] Az aktivizmus kritikusai ekként értékelik többek között az Alkotmánybíróság ún. „Jánosi-ügy" kapcsán hozott 57/1991. (XI. 8.) AB határozatát. Lásd Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez, in: *Jogelméleti Szemle,* 2000/1. szám. http://jesz.ajk.elte.hu/pokol1.html (letöltve: 2015. 01. 06.) A népszavazás terén is előfordult már korábban olyan eset, hogy az Alkotmánybíróság olyan hatáskört vindikált magának, amely az akkor hatályos törvényben nem szerepelt. Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat ugyanis kimondta, hogy a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét, noha ezt az akkor hatályos népszavazási törvény (1989. évi XVII. törvény) így kifejezetten nem tartalmazta. A határozat elemzését legújabban lásd Cservák Csaba: A nép által kezdeményezett népszavazás – elméletben és a legújabb magyar gyakorlatban, in: Szabó Zsolt (szerk.): *Szabadság és felelősség. Tanulmányok a közvetlen demokráciáról.* KGRE ÁJK, Budapest, 2013, 178–179. o.

[25] Juhász Imre alkotmánybíró 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz írt különvéleménye.

Nem beszélve arról, hogy ez ellentétes azzal a céllal, hogy a népszavazási eljárásban a jogorvoslati döntés minél hamarabb megszülessen,[26] tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz során hozott végső döntés meghozatalára nincs törvényben előírt határideje.[27] A konkrét esetben a 2012. május 31-én alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság csak 2013 októberében bírálta el a 31/2013. (X. 28.) AB határozatával.

Az új népszavazási törvény (2013. évi CCXXXVIII. törvény) 79. § (3) bekezdése azonban már megteremti ennek a hatáskörnek a törvényi alapját, vagyis a törvényhozó – még ha *ex post facto* is – végül igazolta az Alkotmánybíróság álláspontját. E törvény 2014. január 18-i hatálybalépését követően nem sokkal – a Paksi Atomerőmű fejlesztésével összefüggésben – merült fel az a kérdés, hogy a népszavazási kérdés hitelesítését megtagadó NVB-határozatot felülvizsgálati kérelemre elbíráló kúriai végzés (mint bírósági döntés) alkotmányjogi panasszal megtámadható-e. A 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés rámutatott arra, hogy „az országos népszavazási kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás elválasztható egymástól, a kezdeményezések mindegyikéből nem feltétlenül válik népszavazási eljárás, a kezdeményezések egy része a hitelesítési vagy aláírás-gyűjtési szakaszban megakad". A testület megállapította, hogy a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és Abtv-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz. Az Alkotmány-

[26] Ezzel kapcsolatban ugyanakkor Cserny Ákos felhívja arra a figyelmet, hogy a választási eljárások során a jogorvoslati határidők megállapításánál célszerű figyelemmel lenni a választási szervek működőképességére és a jogorvoslati határidők tarthatóságára is. Lásd Cserny Ákos: A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése, in: *Új Magyar Közigazgatás,* 2010/12. szám, 18. o.

[27] Ugyanakkor a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a népszavazási eljárás egyes kérdéseiben, ezen belül különösen a jogorvoslatra nyitva álló határidő tekintetében fejtette ki álláspontját. Azt hangsúlyozta, hogy alkotmányossági szempontból alapvető különbségek ragadhatók meg a választási és a népszavazási eljárás között. Míg a választási rendszer lényegéből fakadóan szükségesek és ezáltal indokoltak is a rövid (1 és 3 napos) határidők, addig a népszavazási eljárásban ez nem minden esetben indokolható. Rámutatott továbbá: […] a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását meg ne akadályozza […]. (ABH 1999, 237., 243.)

bíróság kimondta, hogy a kérdés hitelesítése körében a Kúria döntése mint bírósági döntés az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére kell hivatkoznia.[28] Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában ehhez még azt is hozzáteszi, hogy álláspontja szerint akár a választási bizottságnak valamely népszavazásból kizárt tárgykört indokolatlanul kiterjesztő értelmezése is eredményezheti a népszavazás kezdeményezéséhez való jog sérelmét, ha ez az adott kérdésben a népszavazás kezdeményezését megakadályozza.

[28] A határozat szerint továbbá a népszavazás elrendelését követően az Abtv. 33. §-ában foglalt feltételekkel járhat el az Alkotmánybíróság, az ott meghatározott indítványozói jogosultság és határidő mellett. A népszavazás kitűzését követően a népszavazási eljárásban az Alkotmánybíróság eljárására alkalmazni kell a Ve. 233. §-át is, az Nsztv. 79. § (3) bekezdésében szereplő, a határidőkre vonatkozó eltéréssel.

Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek

Bódi Stefánia

Az államról és a szuverenitásról való gondolkodás gyökerei a régmúltba nyúlnak vissza, és a hatalom gyakorlásával összefüggő régi kérdésfeltevések mindmáig élő problémák a jog-, valamint az államtan számára.[1] A XX–XXI. század fejlődése azonban új problémákkal szembesíti az államokat. Napjaink egyik fő kérdésfeltevése a szuverenitás kapcsán például a globalizáció és az állami szuverenitás gyakorlásának problémája, illetve ezek összeütközése.[2] Manapság derül ki továbbá, hogy a szuverenitás érvényesítése nagyban függhet az állam nemzeti és kulturális homogenitásától. E kérdés közvetlen témámat – a szuverenitás és a migráció kapcsolatának vizsgálatát – is befolyásolja. A migrációs kérdéseket az államok egy része együttesen, összefogva próbálja megoldani: „A világ minden régiójában találhatunk olyan törekvéseket, amelyek az államok összefogását, a jelentkező problémák közös megoldását, illetve az azonos érdekű országok együttes boldogulását célozzák. A kérdés csak az, hogy ez a tendencia valóban ellentmond-e a nemzetállami szuverenitás elvének, illetve a nemzetállamok létének."[3]

[1] A kérdéssel kapcsolatban lásd például Jean Bodin, John Locke, Thomas Hobbes és Jean-Jacques Rousseau műveit, valamint Paczolay Péter: A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek, in: *Rubicon*. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelmeletek_a_legfobb_hatalom_eredete/ (letöltve: 2014. 09. 25.); és Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.

[2] A globalizáció és a szuverenitás kapcsolatáról lásd egyebek mellett: Lehoczki Bernadett: A migrációs politika kihívásai a bővülő Európában, in: *Pro Publico Bono Online* (2011). http://www.ppb.mk.uninke.hu/downloads/lapszamok/20111/tanulmanyok/Lehoczki_Bernadett_Tamop_special.pdf (letöltve: 2014. 09. 25.) 2. o.

[3] Navracsics Tibor: A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról, in: Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): *„Jöjj el, szabadság!" Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 629. o.

SZUVERENITÁS ÉS MIGRÁCIÓ

A nemzetállamok összefogásával, a nemzetközi szervezetek (például az Európai Unió) létrejöttével, a korábbi szocialista rendszer határainak leomlásával a migráció kiemelten fontos kelet- közép-európai, a gazdasági problémák növekedésével pedig jelentős világméretű jelenséggé vált. Fontossága a globalizáció korában egyre erőteljesebben növekedik. Minél sokszínűbb az adott állam népessége, az ott élők jogi státusza alapján – legyenek azok az állam polgárai vagy különböző indokkal jogszerűen és tartósan az adott államban élő külföldi állampolgárok –, annál nagyobb mértékben befolyásolhatja ez a jelenség az állam nemzeti és kulturális egységét és ezzel a szuverenitását.

A hazánkba érkező külföldiek egy részéből magyar állampolgárok lesznek, ezért joggal merül fel a kérdés a szuverenitást illetően, hogy milyen embercsoportok törekednek arra, hogy kivegyék részüket majdan az állami főhatalom gyakorlásából, vagyis a szuverenitásból.[4] Kik fognak beleszólni az államügyek intézésébe, vagy kik lesznek éppen jogosultak arra, hogy magyar állampolgárságukat elnyerve állami hivatalokat töltsenek be? Természetesen azok sem lehetnek közömbösek számunkra, akik nem törekednek ugyan a magyar állampolgárság megszerzésére, de rövidebb vagy hosszabb ideig különböző célokkal hazánk területén tartózkodnak.

ÁLLAMPOLGÁROK ÉS KÜLFÖLDIEK CSOPORTJAI MAGYARORSZÁGON

Hogyan kategorizálhatók az állam területén tartózkodó személyek? A legalapvetőbb kategóriánk az *állampolgár*. A magyar állampolgárság többféleképpen keletkezhet a hatályos állampolgársági törvény, az 1993. évi LV. törvény alapján. Keletkezhet születéssel, családjogi tények alapján, honosítással, visszahonosítással vagy nyilatkozattétellel, melynek többféle esete van. Hazánk elsődlegesen a leszármazás elvét, az ún. *ius sanguinis*t alkalmazza, melynek értelmében a gyermek magyar állampolgár lesz, ha akár az apa vagy akár az anya magyar állampolgár. Kisegítő jelleggel azonban a *ius soli*t vagyis a területi elvet is elismeri Magyarország, a hontalanság elkerülése érdekében, mely az állam területén való születést veszi figyelembe az állampolgárság megadásánál. A családjogi tények kategória jelentheti az apaság bírói megállapítását, teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat tételét vagy az anyaság bírói megállapítását egyaránt. A honosítás mint állampolgárságot keletkeztető ok az egyik

[4] A szuverenitás ún. belső oldala azt kérdezi ugyanis: kié a főhatalom? A külső oldal pedig kifejezi az államterület sérthetetlenségét más államok felé, vagyis az állam területi integritására utal.

leggyakoribb, közvetlenül a születéssel történő keletkezést követően.[5] A visszahonosítás az egykor magyar állampolgársággal rendelkező személyek újbóli magyar állampolgárrá tételére utal. Az állampolgárság megszerzése olyan döntés, mely teljes mértékben az állami szuverenitás körébe utalt, erről a döntésről a köztársasági elnök dönt, döntésével szemben jogorvoslatnak nincs helye. A döntést nem kell indokolni.

A nem magyar állampolgárokat a beutazás szempontjából többféle kategóriára bonthatjuk. Ezek a következők: vízummentesen beutazó személyek, tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek, letelepedési engedéllyel rendelkező személyek, ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező személyek, nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező személyek, EK letelepedési engedéllyel rendelkező személyek, menekült státuszú személyek, oltalmazottak, befogadottak, kísérő nélküli kiskorú személyek, hontalanok, jogsértő külföldiek.[6] A tartózkodási engedély

[5] Főszabály szerint hazánkban nyolc év szükséges a magyar állampolgárság megszerzéséhez, mely feltétel alól kedvezmények adhatók. Így megszerezhető a magyar állampolgárság adott esetben három vagy öt év itt tartózkodással is. Hazánkban lehetőség van a magukat magyarnak valló, de magyar állampolgársággal nem rendelkező személyek kedvezményes honosítására is, úgynevezett egyszerűsített honosítási eljárás formájában, melyhez a jogalkotó nem követel meg itt-tartózkodási időtartamot. „Kérelmére – kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyarnyelv-tudását igazolja. Feltétel, hogy a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, illetve honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti." 1993. évi LV. törvény, 4. § (3) bekezdés.

[6] *Vízummentesen beutazó személyek*: az Európai Unió és az EGT (Európai Gazdasági Térség) polgárai vízum nélkül utazhatnak be Magyarország területére, állampolgárok külön meghatározott köre (például diplomaták), valamint azon országok állampolgárai, akikkel hazánk vízummentességi megállapodást kötött. *Tartózkodási engedéllyel* rendelkező személyek: a tartózkodási engedélyek kategóriáját a jogalkotó jelentősen módosította 2007-ben. Azt mondhatjuk, hogy céltól függően többféle tartózkodási engedély adható ki, és ezek eltérő időtartamú itt-tartózkodásra jogosítanak. *Letelepedési engedéllyel rendelkező személyek:* a rendszerváltást követően a bevándorlás és a letelepedés kategóriák váltogatták egymást a magyar közjogban, de a törvény értelmében hatályban maradtak az érvényességi időn belül a korábban letelepedés céljából kiadott engedélyek. Ezen kívül létezik még az ideiglenes, a nemzeti letelepedési engedély és az úgynevezett EK letelepedési engedély. *Ideiglenes letelepedési engedély:* az ún. EK tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár és a vele együtt kérelmező családtag kérheti, érvényességi ideje legfeljebb öt év, ami alkalmanként legfeljebb öt évvel meghosszabbítható. Adható keresőtevékenység folytatása céljából, kivéve a szezonális munkavállalás esetét, tanulmányok folytatása vagy szakképzés céljából vagy egyéb, igazolt célból. *Nemzeti letelepedési engedély:* tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező személy szerezheti. Három év jogszerű és megszakítás nélküli tartózkodás kell hozzá, nem minősül azonban megszakításnak az ország alkalmanként négy hónapra történő elha-

gyása, ha a külföldi tartózkodások összidőtartama a kérelem benyújtását megelőző három év alatt nem haladta meg a kettőszázhetven napot. *EK letelepedési engedély:* ennek fő kritériuma a Magyarország területén való ötévi tartózkodás, amely jogszerű és folyamatos. Nem minősül a tartózkodás megszakításának az ország alkalmanként hat hónapra történő elhagyása, ha a külföldi tartózkodások összidőtartama öt év alatt nem haladja meg a háromszáz napot. Kaphatja az is, aki a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább két évig jogszerűen és megszakítás nélkül Magyarország területén tartózkodott, és legalább öt évig jogszerűen és megszakítás nélkül az Európai Unió tagállamainak területén tartózkodott. *Menekült státuszú személyek:* menekült az a személy, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni. *Menedékesek:* csoportosan menekülők, akik hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás miatt menekülnek, illetve azért, mert hazájukban az emberi jogok durva megsértése (kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód) fordul elő. (Magyarország menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa 2001. július 20-i, *2001/55/EK tanácsi irányelv*ben meghatározott eljárás szerint – ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy a kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. 2007. évi LXXX. tv. 19. §). *Oltalmazottak:* Magyarország oltalmazottként védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. (2007. évi LXXX. törvény 12. §.) *Befogadottak:* aki az állampolgársága – hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye – szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott az *Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdés*ében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, de nem jogosult sem menekültként, sem hontalanként történő elismerésre, sem ideiglenes sem kiegészítő védelemre. „2010-ben Magyarországon 258 fő rendelkezett befogadott jogállással. 2011-ben 11 fő befogadottként történő elismerésére került sor." *Kísérő nélküli kiskorú személyek:* olyan kiskorú személyek, akik felnőttkorú kísérő nélkül érkeznek az országba, vagy a belépést követően maradtak felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerülnek. Az ő elhelyezésük céljából működnek hazánkban otthonok a kísérő nélküli kiskorúak számára. *Hontalanok:* azok a személyek, akik egyetlen állam állampolgárságával sem rendelkeznek. Ez kiszolgáltatott állapot. Hazánk törekszik a hontalanság felszámolására, megelőzésére, és szerte a világon nemzetközi egyezmények születtek a hontalanság eseteinek kiküszöbölésére. *Jogsértő külföldiek:* többféle okból kerülhetnek emberek ebbe a kategóriába,

lehet látogatási vagy hivatalos célú, kiadhatják keresőtevékenység folytatása céljából, lehet családegyesítési célú, tanulmányi és kutatási célú, gyógykezelési célú, szolgálhat valamilyen önkéntes tevékenységet, végül lehet nemzeti és humanitárius célú.[7]

A bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladóan itt tartózkodók száma Magyarországon 2012-ben és 2103-ban a következőképpen alakult.[8]

STÁTUSZ	*2012. december 31.*	*2013. december 31.*	*Változás*	*Változás %-ban*
Bevándorlási engedély	39 267	38 505	–762	–1,94%
Letelepedési engedély	4 845	4 376	–469	–9,68%
Tartózkodási engedély	32 276	33 585	1 309	4,06%
Nemzeti tartózkodási engedély	2 005	784	–1 221	–60,90%
EGT tartózkodási engedély	8	7	–1	–12,50%
Regisztrációs igazolás[1]	101 795	113 507	11 712	11,51%
Állandó tartózkodási kártya[2]	17 014	17 344	330	1,94%

például jogtalan beutazás vagy jogtalan tartózkodás, jogsértő cselekmény elkövetése kapcsán, velük szemben kényszerintézkedések elrendelésének van helye.

[7] A tartózkodási engedélyek fajtái a következők. *Látogatási célú* tartózkodási engedély: legfeljebb egy évre adható. *Hivatalos célú* tartózkodási engedély: három évre adható és alkalmanként a hivatalos szolgálat vagy képzés, továbbképzés érvényességi idejéhez igazodó időtartammal, de legfeljebb három évvel hosszabbítható. Kaphatja például sajtótudósító, vagy diplomáciai mentességhez kötődően is adható. *A keresőtevékenység folytatása céljából* kiadott tartózkodási engedély: legfeljebb három évre adható és alkalmanként legfeljebb három évvel hosszabbítható. *Családegyesítési célú* tartózkodási engedély: főszabály szerint legfeljebb három évre adható és alkalmanként legfeljebb három évvel hosszabbítható. *Tanulmányi célú* tartózkodási engedély: ha a képzés időtartama két évnél rövidebb, a képzés időtartamához igazodik, ha a képzés időtartama két év vagy annál hosszabb, akkor legalább egy, de legfeljebb két év, ami alkalmanként legalább egy, legfeljebb két évvel meghosszabbítható. *Kutatási célú* tartózkodási engedély: legfeljebb öt évre adható és alkalmanként legfeljebb öt évvel hosszabbítható. *Gyógykezelési célú* tartózkodási engedély: a gyógykezelés időtartamához igazodik, de legfeljebb két évre adható és alkalmanként legfeljebb két évvel hosszabbítható. Önkéntes tevékenység céljából kiadott tartózkodási engedély: maximum két évre adható. *Nemzeti* tartózkodási engedély: legfeljebb öt évre adható és alkalmanként legfeljebb öt évvel hosszabbítható. *Humanitárius célú* tartózkodási engedély: egy évre adható és alkalmanként legfeljebb egy évvel hosszabbítható, ha befogadott vagy kísérő nélküli kiskorú kapja, hat hónapra adható és alkalmanként legfeljebb hat hónappal hosszabbítható, ha a hatóságokkal bűncselekmény felderítése érdekében együttműködő személyről van szó, vagy menekültről; illetve ha hontalanról, akkor három évre adható és alkalmanként legfeljebb egy évvel hosszabbítható.

[8] Forrás: http://www.bmbah.hu/index.php?lang=hu (letöltve: 2014. 09. 25.)

STÁTUSZ	*2012. december 31.*	*2013. december 31.*	*Változás*	*Változás %-ban*
Magyar állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	6 321	3 530	–2 791	–44,15%
EGT állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja	375	273	–102	–27,20%
EK letelepedési engedély	479	478	–1	–0,21%
Nemzeti letelepedési engedély	6 947	6 672	–275	–3,96%
Ideiglenes letelepedési engedély	5	5	0	0,00%
Menekültként személyi igazolvánnyal rendelkező*	1 561	1 513	–48	–3,07%
Oltalmazottként személyi igazolvánnyal rendelkező*	683	927	244	35,72%
Befogadotti státusszal rendelkező	151	98	–53	–35,10%
Összesen	213 732	221 604	7 872	3,68%

A MIGRÁNSOK ÁLTAL ÉLETRE HÍVOTT KIHÍVÁSOK ÉS VESZÉLYEK

A KSH adatai szerint Magyarországon az érvényes engedéllyel rendelkező, huzamosan itt tartózkodó külföldiek száma 2013. január 1-jén közel 144 ezer fő, a teljes népesség 1,4%-a volt. A külföldiek döntő többsége Európából, ezen belül is valamely szomszédos országból érkezett. Románia (29%) mellett Németország (11%), Ukrajna (8%) és Szerbia (6%) állampolgárai vannak jelen nagy arányban. A bevándorlók másik nagy csoportja az Ázsiából érkezőké, közülük a kínaiak (7%) vannak többségben. Az afrikai és az amerikai földrészről származó bevándorlók aránya kisebb (2-3%). 2013-ban drámai módon nőtt a kérelmek száma, ugyanis 2013 júliusáig annyi menedékkérelmet nyújtottak be, mint amennyit 2008–2012 között összesen. Szabó A. Ferenc politológus-demográfus hívja fel a figyelmet arra, hogy a migránsok többnyire nem valami bűnös szándékkal érkeznek, hanem személyes sorsuk javulását remélik a bevándorlástól. „Irritáló lehet a migránsok váratlanul nagy száma, menekültként való tömeges jelentkezése. Irritálhatja az alapnépességet, ha a jövevények túlságosan szegények, láthatóan a meggazdagodás vezérelte őket. Irritáló, ha túlságosan nagy a civilizációs különbség az új munkavállalók és a régi dolgozók között.”[9]

[9] Szabó A. Ferenc: A migráció és az Európai Unió bővítése, in: Szabó A. Ferenc (szerk.): *Levelek Budapestről, Politikai és történelmi írások a Bécsi Napló hasábjain*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 62. o.

A migránsok által a közvélekedés szerint a Magyarországon élők számára életre hívott veszélyeket az alábbi csoportosítás alapján vizsgálom majd: 1. A munkahelyek elvétele, illetve az ettől való félelem 2. Bűncselekmények növekedése külföldi állampolgárságú bűnelkövetők által. 3. Terrorfenyegetettségtől való félelem. 4. Kulturális és vallási különbségek által okozott feszültség. 5. Járványügyi veszélyek.

A munkahelyek elvesztése

A klasszikus félelmek sorába illeszkedik az a gondolat, hogy a beáramló migránsok majd elveszik a munkahelyeket. Számos magyar választópolgárt ez a félelem vezérelt, amikor leszavazták a határon túli magyarok állampolgárságát 2004-ben egy hazánkban megrendezett népszavazáson. A kérdés, melyet a népszavazáson feltettek a magyar állampolgárok számára, így hangzott: „Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti »magyar igazolvánnyal« vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?" A népszavazás e kérdés tekintetében eredménytelen volt.[10] A feltett kérdésre érvényesen szavazott az érvényes szavazólapot leadó választópolgárok 97,97%-a (2 949 849 fő), érvénytelenül szavazott az érvényes szavazólapot leadó választópolgárok 2,03%-a (61 168 fő). Igen választ adott az érvényesen szavazó választópolgárok 51,57%-a (1 521 271 fő), nem választ pedig az érvényesen szavazó választópolgárok 48,43%-a (1 428 578 fő); igen választ szolgáltatott az összes választójogosult 18,90%-a, míg nem választ az összes választójogosult 17,75%-a.

2011 előtt a külföldi munkavállalók a teljes foglalkoztatottság mintegy 1%-át jelentették hazánkban. A Magyarországon külföldieket alkalmazó vállalatok száma 2010-ig 7106-ra csökkent a korábbiakhoz képest. Látható az is, hogy a vegyes tulajdonban lévő cégek 113-szor nagyobb hajlandósággal alkalmaznak külföldieket, mint a többi. Az ipar és a vendéglátás területén elsősorban a kínai munkavállalók vannak jelen, az összes kiadott engedély 28,7%-át ők kérik (2011. első kilenc hónapjának adatai), őket az ukrán állampolgárok követik 27,4%-kal. Sokan úgy vélik egyébként, hogy a kínaiak nem terveznek hosszú távú maradást, mivel erősen ragaszkodnak kulturális gyökereikhez és szokásaikhoz, ezért egy rövid idejű meggazdagodás után vissza kívánnak térni hazájukba. A kínaiak egyébként 1998 – a vízumkényszer eltörlése éve – óta áramlanak intenzíven hazánkba. Természetesen nem szabad megfeledkezni arról, hogy

[10] A részvételi és szavazati adatokat lásd a Nemzeti Választási Bizottság honlapján.

a feketemunkások is jelentős számban vannak jelen hazánkban, akik között szintén találunk külföldieket. 2011-es adatok szerint 12 000 főre tehető a feketemunkások száma Magyarországon.

2012-ben a munkaadók összesen 7835, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező fő foglalkoztatásának megkezdését jelentették be, ami csökkenést jelent 2011-hez képest. Az érvényes bejelentéssel rendelkező külföldi állampolgárok száma 2012. december 31-én összesen 51 191 fő volt, és 18 418 db egyéni munkavállalási engedély volt érvényben harmadik országbeli polgárok számára.[11] Viszonyításképpen megjegyezzük, hogy Magyarországon 2013 első negyedévére 3 millió 818 ezer fő volt a megfigyelés körébe tartozó 15–74 éves foglalkoztatottak száma. 2014 első negyedévében pedig 4 millió 78 ezer fő volt a foglalkoztatottak létszáma, vagyis több, mint egy évvel korábban.

A fenti adatokból levonhatjuk azt a következtetést, hogy a teljes foglalkoztatottak számához képest elenyésző a külföldi munkavállalók aránya Magyarországon. Vagyis semmi sem indokolja a magyar állampolgárságú munkavállalóknak azt a félelmét, hogy a migránsok munkahelyet vesznek majd el tőlük – különösen annak fényében, hogy a korlátozások feloldását követően az utóbbi években jelentősen nőtt a munkát vállaló magyar állampolgárok száma Nyugat-Európában. A munkaerő-vándorlás ma már természetes folyamat. Szabó A. Ferenc úgy látja, hogy a fejlett nyugat-európai államok gazdasági sikeréhez is hozzájárultak a külföldiek, nélkülük nem lehetne működtetni hatalmas embererőket igénylő gazdaságokat, ipari-mezőgazdasági tevékenységeket, mert a demográfiai tartalékok már elapadtak a világ legtöbb országában.[12]

Bűncselekmények megnövekedése a beáramló külföldiek miatt

Köztudott, hogy a rendszerváltáskor emelkedett a bűncselekmények száma hazánkban, de nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változás is történt a bűnelkövetés terén. Újfajta bűnelkövetési formák jelentek meg, hazánk bekapcsolódott a nemzetközi bűnözésbe. Ezek a változások valamennyi rendszerváltó országban végbementek, és mindenhol sokkolóan hatottak az állam lakosságára. A magyarázat abban keresendő, hogy a volt szocialista országok megnyitották határaikat a külföldiek előtt, a korábbiaknál szabadabb mértékben engedélyezték állampolgáraik kiutazását, és csatlakoztak nemzetközi szervezetekhez, melyek révén

[11] Székács Tamás: *A külföldi állampolgárok magyarországi munkavállalásának főbb sajátosságai*. Állami Foglalkoztatási Szolgálat, Budapest, 2012, elérhető: www.afsz.hu. Harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy: a magyar állampolgár kivételével minden olyan személy, aki nem EGT-állampolgár, ideértve a hontalant is *(2007. évi I. törvény, 2.§ a).*

[12] Szabó A.: *i. m.* (2009) 61. o.

bekapcsolódtak az államok feletti joghatósággal rendelkező nemzetközi szervezetek tagjainak sorába, önként mondva le ezzel szuverenitásuk egy részéről. Tulajdonképpen azt is mondhatjuk, hogy a globalizáció számtalan előnye mellett – mint például a befektetések és a gazdasági kapcsolatok határokra való tekintet nélküli összefonódása – valódi negatívumként a határon átnyúló bűnözés kiterjedését említhetjük.

Magyarországon az 1970–1995 között eltelt 25 év alatt az ismertté vált bűncselekmények száma a négyszeresére nőtt. 1970-ben 122 ezer, 1988-ban 185 ezer bűncselekmény vált ismertté. 1995-ben érte azonban az állampolgárokat a legnagyobb sokk, amikor 502 000-re ugrott a bűncselekmények száma, először lépve át az 500 000-es határt.[13] Míg 2009-ben 394 000 bűncselekmény történt, addig 2012-ben 472 000 bűncselekményre derült fény.

2012-ben a Legfőbb Ügyészség statisztikája szerint a legtöbb bűnelkövető Romániából érkezett hazánkba – mintegy 1324 fő –, őket a szerb elkövetők követték a sorban 524 fővel, majd az Ukrajnából, Afganisztánból, Szlovákiából, Pakisztánból, Koszovóból, Németországból, Törökországból és végül az Ausztriából érkező bűnelkövetők.[14]

A statisztikák szerint a románok, a szlovákok és az ukránok elsősorban vagyon elleni bűncselekményeket követnek el, de a románok és az ukránok jelen vannak a közbizalom elleni cselekmények kapcsán is: ebben a kategóriában az okirat-hamisítások a leggyakoribbak. A külföldiek a legtöbb bűncselekményt a fővárosban követik el, a statisztikákban a 2012-es adatok szerint ezt követte Csongrád megye. A regisztrált külföldi állampolgárságú elkövetők száma 4756 volt 2012-ben.[15] A Legfőbb Ügyészség statisztikája szerint a közlekedési baleseteket/bűncselekményeket főleg a románok okozzák, de e téren említhetőek a szlovákok és az osztrákok is.

Magyarország földrajzi fekvése kedvez a nemzetközi bűnelkövetésnek, hazánk sok tekintetben tranzit- és célország is. Míg Románia felől a prostitúció és az embercsempészet, addig Ukrajna felől a cigaretta- és az embercsempészet fenyeget bennünket, Szerbia irányából pedig a drog- és a fegyverkereskedelem útvonalai haladnak át hazánkon. Sokan úgy gondolják, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények száma elenyésző az összbűnözéshez képest, míg mások a meglévő formájában is zavarónak tartják a külföldi bűnelkövetők által okozott jogsértéseket. A migránsok által elkövetett jogsértések problémaként jelentkeztek az Európai Unió más tagállamaiban is, így például Olaszországban a tö-

[13] 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról, Melléklet a 115/2003. (X. 28.) OGY határozathoz, *A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája.*

[14] http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?text=22 (letöltve: 2014. 09. 25.)

[15] Az adatok összesítése kis fáziskéséssel érhető el, főként 2012-es adatok állnak rendelkezésünkre ebben az időszakban.

meges román vagy afrikai bevándorlókat említhetjük, Angliában[16] a magyarokat, lengyeleket, bolgárokat, romákat. Franciaország esetében is gondot jelentett az elmúlt években a tömeges bevándorlás, elsősorban a kelet-európai romák, észak-afrikaiak, illetve arabok személyében. Mindegyik konfliktus komplex jellegűként jellemezhető az okozati szempontokat tekintve, hátterükben megfogalmazódott ugyanis a bevándorlók és az alapnépesség közötti életszínvonal-beli különbség, valamint egyes konfliktusok hátterében kirajzolódott a vallási szembenállás is.[17] Bibó István mutatott rá találóan, hogy a népek közötti konfliktusok mindig összetettek,[18] és a szegények-gazdagok szembenállása, bármily egyszerűen is hangzik, de a konfliktusok egyik állandó alappillére.

Terrorfenyegetettség

A terrorizmus tekintetében hazánk nem tartozik az elsődleges célpontok közé; több szakértő felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy Magyarország a NATO érdekszövetségének tagja, így teljes mértékben nem állíthatjuk azt, hogy kizárt a terrorfenyegetettség. Biztonságpolitikai szakértők figyelmeztetnek arra is, hogy magyar katonák jelen voltak Irakban és Afganisztánban, ami szintén elegendő okként szolgálhat a támadás szempontjából. A 2001. szeptember 11-én történt terrortámadás óta a világ nyugalma már nem ugyanaz, mint régebben. A világ több országában történtek külföldiek által elkövetett terrorcselekmények, így az Egyesült Államokon kívül megemlíthetjük a legismertebbek közé tartozó angliai[19] vagy spanyolországi eseményeket.[20]

[16] http://angliai-magyarok.co.uk/angolok-nem-kernek-tobb-bevandorlot.html (letöltve: 2014. 09. 25.)

[17] A Franciaországban zajló zavargásokról részletesen ír Sutus László *Zavargások Franciaországban* című tanulmányában. http://www.publikon.hu/htmls/cikkek.html?articleID=156 (letöltve: 2014. 09. 25.)

[18] Bibó István felfogásához lásd Bibó István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás, in: Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. IV. kötet (szerk.: Huszár Tibor – ifj. Bibó István). Magvető Kiadó, Budapest, 1990, 283–681. o.

[19] „A 2001-es 9/11 mintájára 7/7 néven is ismert londoni terrortámadás célpontja a brit főváros metrórendszere volt. Brit állampolgárságú muszlim férfiak – három pakisztáni és egy jamaikai származású – összehangolt öngyilkos merényletet hajtottak végre a reggeli csúcsforgalomban." Szűcs László: *A 2000-es évek tíz legvéresebb terrortámadása*. http://www.honvedelem.hu/cikk/41263 (letöltve: 2014. 09. 25.)

[20] 2004. március 11-én a Madridban felrobbantott bombák összesen 191 embert öltek meg, és több mint 1800-at sebesítettek meg. Muzulmán szélsőségesek a reggeli csúcsforgalomban tíz pokolgépet hoztak működésbe több elővárosi vonaton Madridban és környékén. http://hu.euronews.com/2014/03/11/a-madridi-terrortamadas-tizedik-evforduloja/ (letöltve: 2014. 09. 25.)

Egy biztonságpolitikai szakértő szerint Európa jelenleg a harmadik migrációs hullámnál tart. A legelső hullámra – amely az 1950-es években zajlott – szükség volt, a jelenleginél azonban az alacsonyan képzett munkaerő áramlik be, és ezt nem támogatja a lakosság sem.

Egy felmérésből az derül ki, hogy a 18–64 évesek 45%-a úgy látja, hogy van belföldi vagy nemzetközi terrorfenyegetettség, 15%-uk nem tudja megítélni, és csupán 40% érzi magát teljes biztonságban. Elsősorban a külföldiek által elkövetett terrorcselekménytől félnek a megkérdezettek. A felmérést a KutatóCentrum és a Marketing & Media készítette 2011-ben.[21] A szakértők többnyire ugyanazt hangsúlyozzák, hogy Magyarország nem tartozik a kritikus szinten fenyegetett országok közé, azonban a világ kiszámíthatatlansága, hazánk infrastruktúrája miatt nem lehet teljesen kizárni egy terrortámadás lehetőségét.

Érdekes, hogy ugyanebben az évben végzett felmérés kapcsán ellentétes eredményre jutott a terrorfenyegetettség érzését illetően az Ipsos, ennek értelmében leginkább India lakói érzik magukat nagyobb biztonságban – 41%-nyian –, őket Indonézia (20%), az Egyesült Államok (18%), illetve Brazília (15%) polgárai követik. Akik legkevésbé nyugodtak a várható terrorcselekmények miatt, Franciaország (4%), Argentína (4%), Belgium (5%) és Magyarország (5%) válaszadói.[22] Napjaink terrorizmusa különösen fenyegető annak tükrében, hogy nem államfőket és politikusokat céloz, hanem minél nagyobb számú ártatlan embert; gyermekek, nők, idős emberek tömegei halhatnak meg, vagyis a cél a félelemkeltés és a minél nagyobb értelmetlen károkozás. Ezzel a fajta terrorizmussal szemben gyakorlatilag lehetetlen védekezni. Egyetérthetünk azzal, hogy a titkosszolgálatok fokozottabb együttműködésére van szükség, mert egy új helyzet alakult ki a világon. Ugyanakkor ehhez hozzátehetjük, hogy amint hiba csúszik a megelőzésbe, máris emberek és anyagi javak értelmetlen, tömeges pusztulásával találjuk szemben magunkat, vagyis olyan katasztrófával, amellyel a világ több országában már eddig is találkoztunk, és amely háborús helyzeteket válthat ki államok egymás közti kapcsolatában. Érdekesség, hogy a támadások egy részében kifejezetten külföldiek a célpontok,[23] vagyis egy adott országban élő külföldi emberek, katonák vagy külföldi vállalatok dolgozói ellen irányulnak a támadások.

[21] http://www.kutatocentrum.hu/hirek/2011/cikk-252/van-terrorveszely-magyarorszagon (letöltve: 2014. 09. 25.)

[22] http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/ipsos-nem-valtozik-a-terrorveszely-a-jovoben-350903 (letöltve: 2014. 09. 25.)

[23] Horváth Attila: Terrorfenyegetettség: célpontok, nagyvárosok közlekedés. http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/Horv%E1th.pdf (letöltve: 2015. 01. 07.)

Kulturális, vallási különbözőségből eredő feszültségek

A migrációval szembeni feszültséget gerjeszthetik a vallási vagy kulturális különbözőségek, a külsőségekben megmutatkozó eltérések – például öltözködési vagy viselkedésbeli szokások mássága –, a családhoz való eltérő viszonyulás vagy a bevándorlók és a többségi társadalmak közötti eltérő erkölcsi alapok is. „Máshogyan főznek, étkeznek, öltöznek, máshogyan viszonyulnak a nőkhöz vagy akár a tulajdonhoz, ami komoly súrlódásokra vezethet."[24] Felmérések szerint a nyugat-európaiak a vallási különbözőséggel szemben toleránsabbak, mint a dél-európaiak, míg a dél-európaiak az azonos hagyományok követését is fontosnak ítélik.[25]

A rendszerváltást követő időszakban megemelkedett hazánkban a kínai és az orosz betelepülők száma. Köztudott a határon túli magyarok beáramlása is, akiket nagyobb toleranciával fogadnak az itt élők, mint a többi bevándorlót. Egy korábbi felmérés adatai szerint hazánkban a megkérdezettek 46%-a nem nézné jó szemmel, ha szomszédjába kínaiak költöznének, 44% nem örülne neki, ha muszlimok lennének a szomszédai, és 11% még az erdélyi magyar szomszéd lehetőségét is elutasítja. Összességében a bevándorlókat 43% nem látná szívesen.[26] Az idegenellenességet vizsgálva az európai társadalmak összehasonlító vizsgálata *(European Social Survey – ESS)27* kimutatta, hogy Magyarország az egyik leginkább idegenellenes ország a térségben. Nem véletlen, hogy még mindig igen alacsony a külföldiek létszáma a többi országhoz képest.

A kezdeti lelkesedéshez képest hazánkban nőtt az ellenérzés a határon túli magyarokkal szemben is, akik egy 2010-es törvénymódosítás óta kedvezményesen szerezhetnek magyar állampolgárságot egyszerűsített honosítási eljárás révén, tehát egyértelműen részei a szuverenitásnak. A kínaiakkal szemben az az ellenérzés fogalmazódik meg, hogy úgysem tudnak majd beilleszkedni, és megfigyelhető, hogy többnyire elkülönülten élnek, és egymás közt házasodnak. A kínaiak látásmódja is érdekes ugyanakkor a magyarokról: „Kissé gyermeteg, ártatlan, lusta és szabadidő-orientált nép, nem elég szorgalmas az üzleti sikerhez, de – szexuális szabadossága ellenére – egészségesebb (vagy naivabb) erkölcsi értékrendje és fejlettebb emberi kapcsolatai vannak, mint a mai kínaiak-

[24] Szabó A.: *i. m.* (2009) 62. o.

[25] Neményi Mária – Takács Judit: Befogadás és idegenellenesség Európában és Magyarországon, in: *Esély*, 2005/5. szám, 30. o.

[26] Lásd Hajduk Annamária – Kollányi Zsófia – Szajp Szabolcs (szerk.): *Esély vagy veszély? Bevándorlás Magyarországra*. Demos Magyarország Alapítvány, Budapest, 2008.

[27] Az ESS egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat, amelynek célja az európai társadalmak monitoring-kutatása szociológiai és politikatudományi szempontok szerint.

nak."[28] A kulturális, vallási különbözőség már a világ több országában gerjesztett konfliktust a többségi társadalom és a bevándorlók között, így például Svájcban, Angliában, Olaszországban, Franciaországban, Belgiumban, Hongkongban. A feszültség forrása nem feltétlenül a befogadó ország toleranciahiánya, előfordulhat az is, hogy a bevándorló népesség nem hajlandó a fogadó ország nyelvét elsajátítani, a többség vallását nem tartja tiszteletben, egyszóval semmiféle alkalmazkodásra nem hajlandó.[29]

Járványügyi veszélyek

Óhatatlanul felmerül a kérdés az országokba beáramló menekülthullám és a különböző célokkal érkező bevándorlók kapcsán, hogy nem jelentenek-e járványügyi veszélyt a lakosságra nézve ezek az emberek, esetleg nem hozhatnak-e be olyan betegségeket, amelyek már nem vagy csak elvétve léteznek egy adott állam területén. Amikor a menekültek Magyarország területére érkeznek, egy általános orvosi vizsgálaton esnek át, ha fertőző betegségük van, akkor elkülönítőbe kerülnek. Ha kábítószerfüggőnek minősül, ebben az esetben is kezelik. A speciális szűréseket a Népegészségügyi Intézet végzi. A debreceni befogadóállomás szerint még soha nem volt járványügyi helyzet hazánkban menekültek miatt. A budapesti reptéren több tízezer ember fordul meg naponta mindenfajta egészségügyi szűrés nélkül, ez – mondják – sokkal veszélyesebbnek számít, mint egy befogadóállomás. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy az illegális migránsok hozhatnak be járványokat az államok területére. A járványok jelentette veszélyek nem látványosak, amíg nem öltenek tömeges méreteket, azonban ebben az esetben komoly következményeik lehetnek. A járványok között az influenza különböző változatait említhetjük, a SARS-vírust, a tuberkulózis- és a Staphylococcus-baktériumokat. A személyiségi jogok fokozott védelme miatt gondot jelent a HIV/AIDS vírus terjedésének követése, illetve a bevándorlókon történő tesztek elvégzése. Isabel de la Mata, az Unió egészségügyi főtanácsadója szerint a bevándorlók és a nemzetiségi csoportok egészségi állapota azonban sok esetben jobb, mint a lakosságé.[30]

[28] Nyíri Pál: „Európa Hongkongja"? Kínai–magyar akkulturáció Magyarországon.
http://www.ittvagyunk.eu/application/essay/14_1.pdf (letöltve: 2015. 01. 07.)

[29] Kassai Beáta: Ki vagy te, európai? Gondolatok az európai kulturális identitásról, in: *Nagyerdei Almanach*, 3. évfolyam, 4. szám (2012) 7. o.

[30] Mata, Isabel de la: *A bevándorlók és az etnikai kisebbségek – köztük a romák – egészségügyi helyzete*. http://ec.europa.eu/health/newsletter/105/focus_newsletter_hu.htm (letöltve: 2015. 01. 07.)

A határon az egészségi állapotot aligha lehet ellenőrizni,[31] így azok, akik például turistacélból vízummentesen érkeznek az országba, behozhatnak járványokat az ország területére. A tartózkodási engedélyek között is vannak olyanok, amik lehetővé teszik betegek beutazását, ilyen például a gyógykezelési céllal kiadott tartózkodási engedély, amely kifejezetten a gyógyítást célozza, ezzel bármilyen vírushordozó az országba kerülhet, de a humanitárius célból kiadott tartózkodási engedély[32] is lehetővé teszi betegek kezelését és befogadását. A menekülti elismerésnek pedig nem akadálya semmiféle betegség. Így Tóth Judit is felteszi azt a kérdést, hogy vajon a vírushordozók szabad mozgását jelenti-e az Európai Unió a munkaerő és a személyek szabad mozgása mellett.[33]

KÖVETKEZTETÉSEK

Lehoczki Bernadett mutat rá tanulmányában,[34] hogy Európa államai nem tartoznak a klasszikus befogadó országok közé, legalábbis olyan formában, mint például az Egyesült Államok, Ausztrália vagy Kanada. Ennélfogva nem is tudnak megfelelő válaszokat adni a felmerülő kihívásokra, ugyanis rövid idő alatti felduzzadásról beszélhetünk a bevándorlók megjelenése kapcsán, és mindenképpen új jelenségről, legalábbis a klasszikus befogadó országokkal való összehasonlításban. Abban a kérdésben, hogy a bevándorlók által emlegetett veszélyek mennyiben valósak vagy véltek, eltérőek az álláspontok, mindenesetre azt megállapíthatjuk Szabó A. Ferenc nyomán, hogy sok országban elapadtak a belső demográfiai tartalékok, nemcsak munkaerő szempontjából, de akár a népességfogyás relációjában is.

A szerző két lehetséges megoldást tár elénk: az első a sokgyermekes családmodell. Családonként 3-4 gyermek ugyanis elég lenne a megbomlott helyzet visszaállításához, azonban ha ez nem történik meg, később már 5-7 gyermek szükségeltetne családonként. A másik megoldás nagyszámú telepes befogadása. Amennyiben ez utóbbi megoldás mégsem tetszene, akkor tessék visszatérni az első megoldáshoz – ajánlja a szerző.[35] A migráció ilyen formában nem ördögi jelenség, a bevándorló népesség hozza magával egy idegen kultúrában megszerzett ismereteit, vagyis növelheti egy adott ország kulturális sokszínűségét. Napjainkban

[31] Tóth Judit: A HIV-státusz szerepe az idegenrendészetben, in: Csernus Eszter (szerk.): *HIV/AIDS és emberi jogok Magyarországon*. Társaság a Szabadságjogokért, Budapest, 2003, 35. o.

[32] Tóth Judit: *i. m.* (2003) 37., 40. o.

[33] Tóth Judit: *i. m.* (2003) 40., 42. o.

[34] Lehoczki: *i. m.* (2011) 11. o.

[35] Szabó A. Ferenc Szőcs Géza erdélyi költő gondolatait idézi: *Népesedés, migráció, biztonság* című művében, (ZMNE, Budapest, 2009, 30. o.).

azonban Magyarországra is főként az a képzetlen munkaerő áramlik be, amely fizikai munkára hasznosítható ugyan, de nem lendíti előre az adott ország tudományos-technikai haladását.[36] A fokozott bevándorlás következtében az európai országok lakossága mindinkább heterogénné válik, ami a nemzeti szuverenitásra kiható tényező; a multikulturális együttélés, úgy tűnik, kiváltotta a nemzeti keretek megerősítése iránti fokozott igényt is.

A magam részéről úgy gondolom, hogy a bűncselekmények elkövetése és a terrorfenyegetettség tipikusan olyan veszélyek, amelyeket a professzionális rendőrségi és nemzetbiztonsági tevékenység és a fejlett technikai eszközök mellett sem lehet a globalizálódott világrendben teljes körűen kiküszöbölni. A külföldiek bevándorlását mint munkaerőforrást szükségesnek és hasznosnak vélem, a járványügyi veszélyeket pedig egy valós és sokak által lebecsült veszélyforrásnak gondolom, ahol bár felmerül a személyiségi jogok témaköre, de közegészségügyi szempontokra hivatkozva semmi esetre sem a liberalizációt, hanem a magyar lakosság védelmében a jogalkotást és a jogalkalmazást összehangolva a kötelező szűrések kiterjesztését helyezném előtérbe.

[36] Ez különösen aggasztó, annak tudatában, hogy a diplomások egy része, például a magyar orvosok tömegesen hagyják el az országot külföldi munkalehetőségeket keresve.

Nemzeti identitás és szuverenitás

Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására?

Tóth-Matolcsi László

E tanulmányban a szuverenitás és a nemzeti identitás viszonyát abból a szempontból vizsgálom meg, hogy akár a szuverenitás, akár az identitás meghatározott felfogása képes-e befolyásolni a másik fogalom sajátosságait. Tézisem az, hogy a szuverenitás és a nemzeti identitás igen erőteljesen hatnak egymásra, és úgy vélem, hogy Európában a politikai fejlődés a szuverenitás-felfogás és ezzel együtt az identitás két ideáltípusát alakította ki a késő középkorban és az újkor folyamán. A politikai fejlődésnek itt arról a sajátosságáról van szó, hogy ahol jelentős hatalomkoncentráció alakult ki a középkor végétől az uralkodó személye körül, ott a nemzeti identitás sokkal „szigorúbb" változata fejlődött ki. Az identitás eme változata kizárólag a nemzeti közösséghez és annak közös értékeihez való ragaszkodást tekinti a nemzet iránti lojalitás kifejezőjének, azaz nem engedi meg a politikai test tagjainak, hogy a nemzet nagy közösségén túl (vagy amellett, esetleg azon belül) más közösségek iránt is kinyilváníthassák lojalitásukat. Ezzel szemben, ahol a hatalomkoncentráció nem volt olyan erős, vagy nem volt olyan tartós, hogy sokáig képes lett volna elhalványítani a középkorra jellemző helyi szabadságok és alkotmányos intézmények emlékét, ott a nemzeti identitásban sokkal könnyebben megjelenhetett a „kettős identitás", melynek lényege, hogy a nagy közösség iránti politikai lojalitás mellett viszonylag jól megférnek egyéb, partikuláris identitások is.

Véleményem szerint ez a két fejlődési út a XX. századi migrációs problémák kezelése kapcsán is más-más stratégiát eredményez az egyes országokban. Ahol ugyanis az identitás „oszthatatlan", és a többségi nemzet alapértékeivel való teljes azonosulást követeli meg a bevándorlóktól, ott az állam sokkal nehezebben (és, amennyire látom, kevésbé sikeresen) tudja az elvárt asszimilációs mintákat elfogadtatni az európaitól eltérő kulturális-vallási-nyelvi háttérrel érkezett bevándorlókkal. Ebben a kontextusban fogom először is megvizsgálni, hogy milyen jelentést hordozott a szuverenitás a fogalmat bevezető Jean Bodin elméletében. Megpróbálom érzékeltetni, hogy Bodin szuverenitás-felfogása

semmiképpen sem tekinthető modernnek, sőt valójában a középkor hatalomfelfogásának tipikus példája és visszatükröződése. Ezzel a felfogással állítom némileg párhuzamba a vele egy időben kialakuló másik felfogást, az angolszász szerződéselméletek szuverenitás-koncepcióját, nem is annyira azok tartalmi vonatkozásaira, mint inkább kontextusára összpontosítva. A lényeg ugyanis abban ragadható meg, hogy a francia és az angol politikai fejlődés a XVI. századtól kezdve jelentősen eltér a politikai szférának a szakralitáshoz való viszonya kérdésében. A két szorosan összefüggő terület közötti eltérő viszony megmagyarázhatja számunkra azt, hogy miért és mennyiben alakult ki más szuverenitás felfogás a La Manche-csatorna két partján. Mindenesetre Bodin koncepciójának némileg több figyelmet szentelek, elsősorban azért, mert maga a fogalom is tőle származik, másfelől pedig azért, mert úgy vélem, hogy éppen a Bodin által kidolgozott fogalom téves alkalmazása állítja jelentős nehézségek elé a modern francia nemzetfelfogást. Ezután veszem górcső alá a nacionalizmus által hozott változásokat, elsősorban arra a kérdésre összpontosítva, hogy a nacionalizmus által kialakított nemzeti identitás hogyan viszonyul a szuverenitás problémájához, és milyen eltéréseket mutat a kettő viszonya a francia és az angol fejlődésben. Tanulmányom befejező részében pedig egy kisebb esettanulmányt hozok fel példaként arra, hogy a XX. századi francia identitás-politika „rugalmatlansága" mennyiben eredeztethető a nemzetfelfogás és a szuverenitás-koncepció újkor elején kialakuló sajátosságaiból.

Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy mit is jelent a szuverenitás fogalma, rendkívül szerteágazó és – valljuk be – unalomig ismételt összetevőket sorolhatnánk. Ezek az összevetők viszont – mint ahogy a szuverenitás különböző típusai is – nemhogy nem visznek minket közelebb a fogalom rögzített jelentéstartalmának kialakításához, hanem csak még jobban összekuszálják az egyébként is jelentős fogalmi zűrzavart. Ha a szuverenitás fogalmának azt a jelentését vesszük alapul, amelyet a fogalom szülőatyja, Jean Bodin dolgozott ki *Les six livres de la republique* című könyvében, azt találjuk, hogy a szuverenitás egy nagyon konkrét tartalmi elemekkel meghatározható fogalom, melynek bármilyen leszűkítése, módosítása a fogalom eredeti jelentését semmisíti meg.

Bodin szuverenitás-elmélete kapcsán több helyen is felbukkan az az elképzelés, hogy ez a teoretikus konstrukció nem más, mint a modern állam hatalomelmélete. „Két hagyományos államfajtának, a polisznak és a birodalomnak már volt hagyományos elmélete. Bodin egy új államfajtának, a nemzeti államnak lesz lényegében első teoretikusa" – írja Ferenczi László Bodin művének magyar kiadásához írt előszavában.[1] Nos, ezzel kapcsolatosan azt a megjegyzést tenném, hogy valóban újszerűnek nevezhető az a felfogás, amellyel Bodin összekapcsolja a szuverenitást

[1] Ferenczi László: Jean Bodinről, in: Bodin, Jean: *Az államról.* [Ford. Máté Gyöngyi és Csűrös Klára.] Gondolat Kiadó, Budapest, 1987, 19. o.

és az államot, és az utóbbi nélkülözhetetlen elemévé teszi az előbbit. De úgy vélem, hogy a kettő viszonya nem úgy alakul, ahogy azt az utólagos értelmezések gyakran hangsúlyozzák, illetve mindannak, amit Bodin a szuverenitásról elmond, semmi köze nincs a modern nemzetállamokhoz. Egyrészt ott van mindjárt az a lényeges kérdés, hogy ki a szuverén. Bodin több helyen is hangsúlyozza, hogy a szuverén az, aki nem időlegesen, nem korlátozásokkal és nem átruházott jelleggel, hanem véglegesen és csakis az isteni és természeti törvényektől korlátozva gyakorolja a hatalmat, miközben senkinek nincs alávetve, és döntéseit kizárólag saját akaratából következő elhatározása alapozza meg. Másfelől ott van az a meggyőződése, hogy az államformák közül (a monarchia, az arisztokrácia és a demokrácia) egyértelműen a monarchia a legjobb – nem feltétlenül azért, mert ez a legigazságosabb (ebben a tekintetben a demokrácia egyértelműen jobb – mondja Bodin), hanem mert Istennek és az általa alkotott „kozmikus" rendnek ez a leginkább tetsző és megfelelő. Ebben a kozmikus rendben pedig Isten uralkodik, ő szabályozza a dolgok folyását, és az uralkodók is az ő küldöttei. E tekintetben rendkívül beszédesek azok a jelzők, amelyeket Bodin az uralkodóval kapcsolatosan alkalmaz.

> „Mivel Isten után a földön nincs nagyobb a szuverén uralkodóknál, akiket *helytartóiul állított*, (…) feltétlenül tekintetbe kell vennünk e mivoltukat, hogy teljes engedelmességgel tiszteljük és becsüljük méltóságukat, (…) mert aki szuverén uralkodóját megveti, Istent veti meg, kinek ő *földi képmása*."[2] (…) márpedig a haza uralkodója mindig *szentebb*, tehát mindig sérthetetlenebb is, mint az atya, mivel őt *Isten rendelte és küldte*".[3]

Bodin szuverenitás-felfogása tehát tipikusan középkori és tipikusan francia. Emiatt abban a kontextusban is érdemes értelmeznünk, amelyben megszületett: a francia politikai felfogás kontextusában, amelyben az uralkodó személyével kapcsolatosan a korai középkortól kezdve egy jellegzetes szimbólum jelenik meg: a „szent király" alakja. Anélkül, hogy hosszas értekezésbe fognánk a francia uralkodók szakrális jellegével kapcsolatosan, itt röviden, összefoglaló jelleggel annyit kell megemlítenünk, hogy a korai középkortól kezdve a francia királyok megkoronázásának szertartása a Capetingek korától kezdődően egyre inkább szakrális jelleget öltött, ami több szimbólumban is megtestesült.[4] Ilyen volt a felkenés azzal a szent olajjal, melyet a legenda szerint egy angyal egyenesen a

[2] Bodin: *i. m.* (1987) 115. o.

[3] Bodin: *i. m.* (1987) 152. o. (kiemelések tőlem).

[4] Ehhez kiváló összefoglalást ad Marc Bloch remek munkája, a *Gyógyító királyok,* amely ugyan elsősorban a francia királyokhoz kapcsolódó gyógyító rítus kialakulásáról és ennek a rítusnak a változásairól szól, de ennek kapcsán nagyon érdekes összefoglalást ad a francia királyok szakrális státuszának kialakulásáról.

mennyből hozott egy ampullában Chlodvig megkeresztelésekor, és utána ezzel kenték fel a királyokat. Maga a tény egyébként, hogy a koronázás és a felkenés külön aktussá vált, azt jelezte, hogy a királyok egyaránt megkapták a szakrális és a világi hatalom gyakorlására való felhatalmazást. Mindezek a hagyományok az évszázadok alatt azt a meggyőződést alakították ki a francia alattvalókban (és ez a meggyőződés egészen a forradalomig, sőt bizonyos elemeiben még azután is tovább élt), hogy királyuk szent, mert Isten küldte az olajat, amellyel felkenték, és mint ilyen, szakrális személy is egyúttal, kvázi a klérus tagja, azaz bizonyos értelemben pap.[5] Innen eredt a „legkeresztényibb" jelző a francia királyok neve előtt (melyet valamikor a XIV. század második felétől kezdve vesznek fel, elsőként V. Károly), hiszen a királyok előszeretettel hangsúlyozták, hogy ők az egyetlenek a keresztény uralkodók között, akiket isteni eredetű szent olajjal kentek fel. A Bodin által használt – fentebb kiemelt – kifejezések tehát mind arra mutatnak, hogy Bodin a szakrális királyság elméletének híve és egyértelmű folytatója. Visszanyúl ahhoz az igazából soha el nem feledett középkori koncepcióhoz, mely szerint a király alapvetően Isten képmása, és mint ilyen, maga is bizonyos mértékig isteni képességek és isteni eredetű hatalom hordozója.

Egyetértve Edward Andrew megállapításával, úgy látom, hogy „Bodin szuverenitás-elmélete válasz volt korának és országának sürgető problémáira, amellett, hogy csillapítani próbálta a hugenották és a Katolikus Liga közötti konfliktust is. Bodin arra törekedett, hogy megalapozza a szuverén államok függetlenségét a Szent Német-római Birodalom és a pápaság hűbérúri igényeivel szemben. Kenneth McRae szerint Bodin »inkább volt az előfutára, mint a bajnoka a nacionalizmusnak és a nemzetállamnak«."[6] Ugyanakkor, álláspontom szerint, Bodin nem alkotott forradalmian újat, és nem volt sem a liberalizmus, sem a nemzetállam előfutára. Elmélete védeni próbálta Franciaország integritását a Német-római Birodalommal szemben, de az elmélet, amit ehhez segítségül hívott, nem volt új, hanem a királysággal kapcsolatos francia politikai felfogásban gyökerező – és nagyon mély társadalmi beágyazottsággal rendelkező – évszázados hagyomány. Azt ugyanakkor elfogadhatjuk, hogy Bodin részben a protestáns politikaelméletekkel vitatkozik (főleg Hotman *Francogallica* című könyvével), melyek az uralkodói hatalmat szerződéses alapon képzelték el, és azt is megengedhetőnek vélték, hogy ha az zsarnokká válik, akár a trónról is eltávolítható. A kialakuló központosított királyi hatalom, végső soron az abszolutizmus – amely nem véletlenül ott volt a legerősebb, ahol a katolicizmus, részben az ellenre-

---

Lásd Bloch, Marc: *Gyógyító királyok. A királyi hatalom természetfeletti ereje Franciaországban és Angliában.* [Ford. Haas Lídia.] Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 95–112. o.

[5] Ehhez lásd Bloch: *i. m.* (2005) 107–110., 188–235. o.

[6] Andrew, Edward: Jean Bodin on Sovereignty, in: *Republics of Letters,* Vol. 2., Issue 2. (2011) 78. o.

formáció miatt, visszaszerezte vagy megőrizte uralkodó pozícióit – számára viszont kapóra jött a középkor „szent" királyainak hagyománya. Így tudták ugyanis – a királyi hatalom szakrális jellegére hivatkozva – az uralkodói hatalom korlátozatlanságát hangoztatni.

Ha azt nézzük immár, hogy milyen jellegű viszony áll fenn a szuverenitás és az identitás között, azt látjuk, hogy az igazán érdekes változást a nacionalizmus gyakorlati megjelenése hozta. A nemzetállamok első testet öltött formáinak megjelenése az 1789-es francia forradalom után – és itt Bibó Istvánra kell utalnunk – nem abban hoz újat, hogy a társadalomszervezés, illetve a politikai intézményrendszer alapjává válik a nemzeti elv. A nacionalizmus lényege, hogy egyfajta tömegérzelemként jelenik meg, amikor is az egyszerű polgár azokat az érzelmeket, amelyeket korábban igen lehatárolt életterének színhelyei (család, lakóhely) iránt érzett, kiterjeszti immár az egész nemzetre, a teljes politikai közösségre.[7] Azaz – Benedict Andersont idézve – a nacionalizmus létrehozza a közös történelmet átélők, az egynyelvűek és a politikailag egyenlők „elképzelt közösségét".[8] A nacionalizmusban az érzelmi motívum a legfontosabb, mert azt a nemzeti tudatot, amelyet korábban a nemesség hordozott, és amelynek központja az uralkodó és az udvar volt, immár az egész közösség minden tagja tudatosan átéli és hordozza. A nemzet így válik – politikai ügy mellett – érzelmi üggyé. A haza és a nemzet tagjai iránti ragaszkodás a politikailag egyenlők közössége iránti ragaszkodás, amit olyan érzelmi kötődés támogat meg, melyet korábban csak a szent királyok iránt táplált a nép. Mindez azt jelenti, hogy a polgárok identitása alapvetően és lényegét tekintve politikaivá válik, mert nem egy személyre fókuszál, hanem egy egész közösségre, arra a politikai testre, melynek maguk is alkotóelemei.

Mit kezdhetünk immár a nacionalizmus korában Bodin szuverenitás-elméletével? Sokan úgy vélik, Bodin elméletének nagyszerűsége éppen abban áll, hogy ha kivesszük az abszolút hatalmú szuverént az egyenletből, akkor máris megkapjuk a modern állam hatalomelméletét, hiszen Bodin is az állam szuverenitásáról és az ahhoz szükséges egyéb részelemekről (például a területről) beszél. Sőt, mint olvashatjuk könyvében, maga is elismeri a demokratikus államforma létjogosultságát, és azt, hogy lehet egyszerre több egyenlő polgár kezében a szuverén hatalom. Mindebből arra következtethetnénk, hogy a szuverén uralkodó nem is annyira szerves része Bodin elméletének, hogy ne vehetnénk ki az egyenletből anélkül, hogy maga az elmélet összeomlana. Nos, úgy

[7] Lásd Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága, in: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága.* Bibó István munkái. Centenáriumi sorozat 5. Argumentum, Budapest, 2011, 47–52. o.

[8] Lásd Anderson, Benedict: *Elképzelt közösségek. Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről.* [Ford. Sonkoly Gábor.] L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2006.

vélem, a helyzet nem ilyen egyszerű, és azt gondolom, hogy a szuverenitás fogalma körüli mizériáink jelentős részben éppen abból származnak, hogy a gondolkodók minden további nélkül ráhúzták a fogalmat a népre és az államra. Egyetértve Jacques Maritainnal, a fogalomnak ez a metamorfózisa – Bodin elméletének tükrében – legalábbis problémás.[9] Maritain konklúziójánál is merészebb következtetést megfogalmazva azt gondolom, hogy a szuverenitás Bodin által kidolgozott fogalmának a modern nemzetállamok megjelenésével éppen hogy el kellett volna tűnnie.

Hipotézisem szerint a szuverenitás fogalmának tovább élése és a népre való alkalmazása közvetlen kapcsolatban van a nacionalizmusnak azzal a nagyon mélyen gyökerező emocionális jellegével, amelyre fentebb utaltam. Arról van szó, hogy az érzelmi alapú lojalitás fókusza a forradalomig az uralkodó volt, és az iránta való hűség fenntartásában sokat segített a királyi hatalom isteni, szakrális jellegének hangsúlyozása. A nacionalizmus azonban megváltoztatta az érzelmi alapú lojalitás fókuszát, az uralkodóról a népre irányítva azt. A kritikus faktor ebben a folyamatban egyrészt az abszolutizmus korszakának a hosszúsága, másrészt az átmenet időtartama, harmadrészt az érzelmi motívum. Franciaországban a hosszú abszolutizmust egy rendkívül rövid, ám igen drasztikus átmenet követte a monarchikus berendezkedésről a nemzetállami politikai keretre. Ezért a francia nemzeti identitásban nem fért (és ma sem fér) meg az uralkodó és a nemzeti eszme egymás mellett. Azért nem, mert a hosszú abszolutizmus korszaka majdnem teljesen elsorvasztotta a középkori lokális szabadságok és helyi jogrendszerek változatos világát. Másrészt az abszolutizmust követő igen éles forradalmi cezúra során a francia nemzettudatban nem kaphatott akkora szerepet a megegyezéses, „szerződéses" politikai hagyomány. A királyság soha nem lehetett már ugyanazzal az érzelmi támogatottsággal rendelkező intézmény, egyszerűen azért, mert a monarchiával és a dinasztiával való drasztikus szakítás – és a benne való csalódás – miatt óriási volt az érzelmi és a belső tartalmi feszültség, ami kialakult a királyság mint intézmény és a nemzeti eszme között. Azt láthatjuk tehát, hogy ahol az abszolutizmus erős volt, és hosszú időszakon át érvényesült, és a királyi hatalommal szemben, szakrális jellege miatt, erős érzelmi (és nem racionális!) alapú lojalitás érvényesült, ott a monarchikus berendezkedéssel való szakítás is sokkal drasztikusabban következett be, és maga a nemzeti eszme is sokkal kizárólagosabbá vált. Nem fért meg ugyanis egy politikai konstrukcióban az immáron politikai közösségként, tagjai vonatkozásában egyenlőnek tételezett nép és egy olyan uralkodó, akinek legitimitása nem racionális vagy szerződéses, hanem transzcendens alapokon nyugodott. Ez a helyzet, persze,

[9] Lásd Maritain, Jacques: A szuverenitás fogalma, in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi államtan köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 615–633. o.

azért is alakulhatott így, mert a hatalom abszolút, oszthatatlan jelleggel történő felfogása a monarchia idején ahhoz „szoktatta" a francia politikai gondolkodást, hogy kizárólagos kategóriákkal dolgozzon.

Más a helyzet Angliában, ahol az abszolutizmus és a nemzetállami keretek közötti átmenet eltérő módon és más időtartamban zajlott. Azzal ugyanis, hogy a protestáns királyok felváltották az abszolutizmus utolsó képviselőinek tartott katolikus Stuartokat, megváltozott a *regnum* és a *sacerdotium* viszonya. A protestantizmus dominanciája Angliában megváltoztatta a királyság megítélését: a király többé nem szakrális személy (ő maga sem tekint így magára), nem Isten különleges kiválasztottja, hanem – amint ezt majd Locke mesterien kidolgozza – a politikai és hatalmi struktúra egyik szereplője, akinek a hatalma korlátozott. Az angol politikai gondolkodás esetében így alapjában véve maguk az uralkodók is hozzájárultak a királyi hatalomról kialakított deszakralizált kép elterjedéséhez, ami lehetővé tette, hogy sokkal racionálisabb alapokra helyezhessék a hatalom keletkezéséről és gyakorlásáról kidolgozott elméleteket. A király hatalmát legitimáló transzcendens magyarázóelv eltűnése ugyanakkor nem mért végzetes csapást az uralkodói hatalomra, mert helyét a szerződéses hatalomkeletkeztetési elméletek foglalták el, melyek szerint az uralkodó hatalma a nép jogfeladási és jogátruházási aktusának eredménye – ahogy ezt Hobbes először kifejti. Ez a konstrukció sokkal békésebb átmenetet tett lehetővé az angol politikai fejlődésben, és egy sokkal megengedőbb identitásformát eredményezett, hiszen ebben a koncepcióban az uralkodó (aki végső soron a nép által átruházott jogokkal gyakorolja hatalmát) és maga a királyság intézménye is jól megfér a nemzeti eszmével. Lényeges szerepet játszott mindebben az a tény, hogy az abszolutizmus nem tartott olyan hosszú ideig Angliában, így nem tudta megsemmisíteni a középkorban kialakult kiváltságok, lokális szabadságok rendszerét vagy ezek emlékét. Könnyebben elképzelhető volt tehát az angolok és a király számára is egy olyan konstrukció, amelyben a nép – ha úgy tetszik – „leszerződik" uralkodójával, kölcsönös kötelezettségeket vállalva ekként egymás felé. Ezért jelentősebb Hobbes teljesítménye Bodinéhez képest, mert Hobbes rájött arra, hogy az uralkodói hatalom kvázi abszolút jellege igazolható racionális érvekkel és következetes logikával is, nem pusztán transzcendens legitimáló elméletekkel.

Ezzel a teoretikus és történeti háttérrel az angol fejlődésben a szuverenitás fogalma olyan jelentést kezdett felvenni, amely a modern nemzetállam eszméjével talán a leginkább összeegyeztethető. Ennek lényege, hogy nem a népet tekintik szuverénnek, hanem a parlamentet. Látnunk kell, hogy a szuverenitás fogalmának ez a használata sokkal kevesebb teoretikus és gyakorlati problémát vet fel, mint a népszuverenitás klaszszikus (rousseau-i) tana. Mert így egyszerűen nem merül fel az a kérdés, hogy hogyan tud a nép minden tagja konkrét kérdésekben egyetérteni, tehát nem kell az általános akarat fogalmával sem bíbelődnünk. Ha ugyanis a parlament a szuverén, akkor megkerültük ezt a proble-

mát. A francia politikai fejlődésben a szuverenitás fogalma viszont éppen Rousseau révén más tartalmat vesz fel. Rousseau ugyanis – akinek a népszuverenitás fogalmát tulajdonítjuk – abból indult ki (és valószínűleg ezzel nehezítette meg a saját dolgát a leginkább), hogy a hatalom – ahogy Bodinnél is – csak osztatlan és teljes lehet, mert csak akkor lehet a hatalom birtokosa valóban szuverén. Így a polgárok – főhatalomként felfogott – társulásához csak egy logikai bukfenccel, az általános akarat fogalmának beemelésével juthatott el (amely ugyanolyan fikció, mint a „népszuverenitás"). Ez a teoretikus probléma is jól mutatja, hogy a szuverenitás fogalmának Bodin által kidolgozott eredeti jelentése nem húzható rá minden további nélkül a népre. Bodin szerint ugyanis a szuverenitás nagyon határozottan a hatalom gyakorlójához kötődik, aki – mint láttuk – valójában csak egy ember lehet.

> „…az állam (…) minősítése nem függhet attól, hogy ki viseli a fő hivatalokat és tisztségeket, hanem csupán attól, hogy *ki gyakorolja a főhatalmat*…"[10] „(…) a családnak *csak egy feje, egy ura, egy parancsolója lehet;* mert másként a parancsok ellentmondanának egymásnak, a családokban pedig örökös zűrzavar uralkodna".[11] „(…) mert az az uralkodó vagy fejedelem nem szuverén, aki bár törvényt ír elő mindenkinek általában és kinek-kinek egyénenként, de neki magánál nagyobb vagy önmagával egyenlő szab törvényt, *egyenlőt mondok, mert akinek társa van, annak ura is van;* s még kevésbé szuverén uralkodó az, aki a hatalmat csak mint helytartó, kormányzó vagy régens gyakorolja".[12] „De nem is kell sokat erősködnünk, hogy bebizonyítsuk a monarchia fölényét a többi államformával szemben, hiszen nyilvánvaló, hogy *a családnak, amely az állam hű képe, szintén csak egy feje lehet*, s a természet törvényei is a monarchiához vezetnek bennünket (…)".[13]

E ponton érkezünk el gondolatmenetünk harmadik fontos részéhez, melyben azt kívánom egy rövid esettanulmány segítségével bizonyítani, hogy a szuverenitás abszolút hatalomként való felfogása és a – részben ennek is köszönhetően – „kizárólagosságra" épülő nemzeti identitás a migrációs politikában is megjelenik és érvényesül. Az általam választott eset Franciaország migrációs politikája és a bevándorlók ehhez való viszonyulásának elemzése a XX. század második felében. Az 1970-es évek végére ugyanis megjelent Franciaországban egy olyan bevándorlókból álló közösség, amely a francia többségi kultúrától teljesen eltérő, iszlám kulturális háttérrel rendelkezett, tagjainak többsége pedig munkanélküli lévén, komoly szociális problémaként jelent meg a döntéshozók előtt.

[10] Bodin: *i. m.* (1987) 168. o.
[11] Bodin: *i. m.* (1987) 58. o.
[12] Bodin: *i. m.* (1987) 119. o.
[13] Bodin: *i. m.* (1987) 355–356. o. (kiemelések tőlem).

Helyzetüket – a francia kormány szempontjából – tovább bonyolította az a tény, hogy többségük egykori francia gyarmatokról érkezett, így automatikusan francia állampolgárrá vált, az ország állampolgársági törvénye ugyanis lehetővé tette, hogy az 1962 (Algéria függetlenedése) előtt született algériaiak automatikusan megkaphassák a francia állampolgárságot, és ezt 1973-ban a marokkóiak, valamint a tunéziaiak számára is lehetővé tette a kormány. A kérdés pedig az volt, hogy miként lehet ezt a réteget a francia társadalomba integrálni. A francia asszimilációs elképzelések alapja a nemzeti identitás – forradalomig visszavezethető – koncepciója volt. Ez a nemzeti identitás az univerzalizmusból és a republikánus állampolgári eszméből táplálkozott. Előbbi az emberi és állampolgári jogok egyetemességét és egyenlőségét, az utóbbi a politikai értelemben felfogott nemzetet jelentette. Azaz a francia nemzethez való tartozás alapjában véve az emberi jogok egyetemes normáinak elfogadását és maradéktalan tiszteletben tartását, illetve a köz- és a magánszféra a teljes elválasztását feltételezi. Ez utóbbi elv sűrűsödött össze a laicitás *(laicité)* fogalmában, mely szerint minden olyan szférából, amely valamilyen kapcsolatban van az állammal, vagy a nemzet egészét testesíti meg (legyen az intézmény vagy egy szimbólum), a lelkiismereti vagy vallási jellegű meggyőződések teljes egészében száműzve vannak. Nemcsak abban az értelemben, hogy nem hirdethetők, hanem abban az értelemben is, hogy nem megjeleníthetők, mert mindez sértené a francia állam világnézeti semlegességét, laicitását. Ahogy Krishan Kumar megjegyzi, „a forradalom polgári radikalizmusa egyfajta hivatalos ideológiává emelkedett a harmadik köztársaság alatt, és ez lett a minta a francia polgár ideáljának megformálásához, mind otthon, mind a gyarmatokon. (…) A francia kormányok, tartozzanak bármely politikai irányzathoz, mindig hangsúlyt fektettek arra, hogy a bevándorlóknak alkalmazkodniuk kell a szekuláris republikánus állampolgárság modelljéhez; a vallási jelképeket és gyakorlatokat, különösen a nem kereszténységeket, a magánszférában kell tartani, távol a közszférától, beleértve a közoktatást is."[14]

A francia államnak ez az igénye – mondhatnánk – igazolható lehet, hiszen a bevándorlókkal szemben a befogadó ország – védendő saját integritását és közösségét – jogosan támaszthat a beilleszkedésükkel kapcsolatos feltételeket. Igen ám, de ebben az esetben a probléma az volt, hogy – mint fentebb láttuk – a gyarmati területekről érkezők állampolgárok voltak, azaz itt a francia államnak a saját polgáraival szemben kellett asszimilációs követelményeket megfogalmaznia. A probléma másik eleme az eltérő kulturális háttér ténye volt. Az észak-afrikai államokból érkezők ugyanis iszlám kultúrából jöttek, amely alapvetően eltér a nyugatitól, ha a politika és vallás, illetve a köz- és magánszféra viszonyát nézzük. A nyugati kultúrában ugyanis (és erre épp a francia példa a leg-

[14] Kumar, Krishan: English and French national identity: comparison and contrasts, in: *Nations and Nationalism*, Vol. 12., No. 3. (2006) 422. o.

jobb) a teljes szekularizáció vált alapelvvé, azaz a politika és a vallás maradéktalan elválasztása. Nyilván a demokratikusan szerveződő politikai közösségekben ez nem is lehet másként, mert eltérő hiten, meggyőződésen lévő emberek morális egyenlőségét a politikai intézményrendszer csak úgy garantálhatja, és az államot is csak akkor érezhetik a magukénak mindannyian, ha maga az állam, illetve a nevében nyilatkozó és döntést hozó tisztviselők semlegesek maradnak a versengő világnézetek konfliktusában. Ezért magától értetődő a közszféra és a magánszféra elválasztása. Az iszlámban azonban más a helyzet, több okból is. Egyrészt az iszlámban a szekularizáció folyamata – a történeti fejlődés itt nem részletezett sajátosságai miatt – nem ment végbe (illetve csak lokálisan, és akkor is kifejezett, felülről irányított „modernizációs" törekvések részeként – lásd Törökország.) Az iszlám társadalmak, ahogy ezt Jürgen Habermas találóan megfogalmazta, többségükben tradicionális társadalmak, amelyekben a politika területét egy vallási rendszer szabályozza, ez ad keretet számára, és ez legitimálja is egyúttal.[15] Az iszlám ráadásul nemcsak a politikai szférát, hanem az élet minden területét szabályozó „komplex rendszer". Azaz az iszlám kultúrában értelmezhetetlen a politika, a vallás és egyáltalán a különböző életterületek szétválasztása, és így nem igazán értelmezhető a magánjellegű meggyőződések és a hivatalos állami politika elkülönítése sem. Minden területet, minden döntést az iszlámnak való megfelelés igazol, legyen az családjogi, teológiai vagy politikai döntés.

Ezen a ponton érkeztünk el a bevándorlással kapcsolatos hivatalos politika legfontosabb problémájához. A kérdés ugyanis az, hogy képes lehet-e egy republikánus, a laicitás elvét szigorúan érvényesítő asszimilációs politika és nemzetállami modell az iszlám háttérrel rendelkező, bevándorolt francia állampolgárok integrálására. Az ezzel kapcsolatos problémák ugyanis egészen gyakorlatiak. Például megkövetelheti-e a bevándorlóktól (és leszármazottaiktól) a törvény betűje – hogy csak az egyik leghíresebb esetet említsük –, hogy a francia oktatási és állami intézményekben ne viseljék a számukra vallási előírásként kötelező fejkendőt. (A teljes kép érdekében tegyük hozzá, a francia törvények mindenfajta vallási szimbólum, így a kereszt és a kipa viselését is tiltják közintézményekben.) Általánosságban megfogalmazva: megteheti-e az állam, hogy egy adott vallás hívei számára a vallásuk által kötelezővé tett előírásokat a laicitás nevében teljességgel a magánszférába száműzi, és megtiltja ezeknek a közszférában való megjelenését (akkor is, ha ez a reprezentáció nem okoz kárt senkinek). A válaszok és ezek elemzése meghaladja ennek az írásnak a kereteit. A célom elsősorban annak érzékeltetése, hogy a francia asszimilációs politika – részben a politikai

[15] Ehhez lásd Rostoványi Zsolt: *Az iszlám a 21. század küszöbén*. Aula Kiadó, Budapest, 1998, 27–35. o.

fejlődés sajátosságai miatt – nem tudott eléggé rugalmas lenni ezeknek a problémáknak a kezelésében. A hivatalos asszimilációs politika ugyanis kettős stratégiára épült. Egyfelől megpróbáltak „kinevelni" a bevándorlók között egy olyan elitet, amely természetesként éli meg a republikánus francia állampolgári eszmét, sikeres a munkaerőpiacon, és így ennek az állampolgári eszmének hatékony és hiteles közvetítője lehet a bevándorlók tömegei felé. (A dolog érdekessége, hogy ez a stratégia ugyanaz egyébként, mint amit Franciaország – de a többi gyarmattartó hatalom is – előszeretettel alkalmazott a saját gyarmati területein a XVIII–XX. század között.)[16] Másfelől az asszimilációs „követelmények", melyeket a francia állam – a hivatalos nemzetfelfogásnak köszönhetően – felállított, az egyéni, individuális integrációt támogatta, és nem foglalkozott az iszlám bevándorlókkal mint meghatározott sajátosságokkal rendelkező csoporttal. Ez a tény azt eredményezte, hogy a bevándorlók jelentős része – elsősorban azok, akik kiszorultak az oktatásból vagy a munkaerőpiacról, így integrációjuk gyakorlatilag sikertelen volt – úgy érezte, hogy az iszlámban találhatják meg azt az identitást és közösséget, amelyben otthon érezhetik magukat.

Nem térhetünk itt ki arra – sem a terjedelem, sem a téma nem teszi lehetővé –, hogy milyen politikai filozófiai, jogelméleti vagy alkotmányjogi megfontolások mentén ítélhetjük meg a kisebbségi identitáselemek nyilvános térben történő megjelenítésének kérdéseit.[17] Azt viszont leszögezhetjük, hogy paradox módon éppen a „rugalmatlan" francia nemzeti identitás és asszimilációs politika visszahatásaként született meg a bevándorlók között a „többes identitás" jelensége. Ebben a többes identitásban jól megfér egymás mellett a befogadó társadalom elvárásainak teljesítése (a nyelv elsajátítása, a személyes meggyőződések különbségeinek tolerálása, beilleszkedés az oktatásba, a munkaerőpiacra) és az eredeti, származási identitás elemeinek megőrzése (vallási szokások gyakorlása, ünnepek, táplálkozási és ruházkodási előírások megtartása). Az olyan konfliktusok, mint a fejkendő-vita (amelyben muszlim iskolás lányok nem voltak hajlandók lemondani a fejkendőviselésről az iskolában, amely számukra tiltotta ezt), éppen az iszlám identitás változását mutatják.[18] A lányok ugyanis a francia identitás meghatározó elemeit (a morális egyenlőség elvét és a vallás szabad gyakorlásának jogát) hívták segítségül ahhoz, hogy igényüket alátámasszák. De látnunk kell azt is,

[16] Ezzel kapcsolatosan lásd: Anderson: *i. m.* (2006) 99–113. o.

[17] Ehhez lásd egy korábbi írásomat: Tóth-Matolcsi László: Egy multikulturális konfliktus rétegei. A fejkendő-vita tanulságai, in: Pénzes Ferenc, Rácz Sándor, Tóth-Matolcsi László (szerk.): *A szabadság felelőssége.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, 11–26. o.

[18] A vitához lásd Benhabib, Seyla: L'affaire du foulard (A kendővita), in: *Kellék,* 2008/35. szám, 21–30. o.

hogy a lányok akciója nem arra irányult, hogy a francia államból iszlám államot csináljanak, azaz nem kérdőjelezték meg az állam semlegességének elvét, ahogy nem teszik a többes identitással rendelkező muszlimok sem. Éppen ellenkezőleg, követelésük azt mutatja, hogy a maguk speciális identitását szeretnék olyan módon megjeleníteni, és a többséggel elfogadtatni, mint a francia identitás szerves részét. Ahogy Riva Kastroyano megállapítja: a bevándorlók identitása „átpolitizált" identitás, mert az a tudat, hogy különböznek a többségtől, és az igény, hogy ezt a különbözőségüket fenntartsák, politikai cselekvéssé konvertálódott. Az iszlám szerepe ezekben a konfliktusokban azonban – és erre is fel kell hívnunk a figyelmet – nyer egy sajátos pluszjelentést is. Az iszlám jelenti ugyanis a közös alapot az etnikai sokféleséget mutató bevándorló csoportok identitásában. Ezért lesz a politikai fellépésük alapja is az iszlám, amely, főleg a sikertelenül vagy felemásan asszimilálódott csoportok számára, egy „biztonságos", „ismerős" világ, amelyben otthonosabban tudnak mozogni. Nem beszélve arról, hogy még a sikeresebben asszimilálódókkal szemben is mindig ott van a többség jelentős részéről a gyanakvás, a kívülállókkal szemben érzett idegenkedés, amely még a biztos szociális háttérrel rendelkező bevándorlókat is nagyobb valószínűséggel az iszlám gyökerekhez történő visszatérésre indítja. (Nagyon jó példája mindennek az, hogy a többség kisebbséghez való elutasító vagy megbélyegző viszonyulása hogyan sodor konszolidáltabb társadalmi helyzetű második-harmadik generációs bevándorlókat is a radikálisabb iszlám szervezetek „karjaiba".)

Röviden összefoglalva tanulmányom megállapításait, azt állítom, hogy a szuverenitásnak és vele együtt az identitásnak is kétfajta felfogása, modellje alakult ki az európai fejlődésben. Az egyik felfogás (melynek illusztrálására a francia példát hoztam fel), Bodin és Rousseau örökségeként a hatalmat abszolút, oszthatatlan módon fogja fel, és ezzel saját magát állítja számtalan elméleti és gyakorlati nehézség elé. A hatalomnak ez az oszthatatlan egységként való felfogása ugyanakkor a nemzeti identitás jellegére is kihat, két ok miatt. Egyfelől az abszolút hatalom hagyománya tovább él a forradalom után is, csak immáron a nemzetet és a republikánus állampolgárság elképzelését teszi az identitás középpontjába, kizárva abból minden mást, ami a polgárok lojalitását megoszthatná. Az osztatlan népszuverenitás tehát az osztatlan és abszolút uralkodói hatalom tovább élése, ugyanolyan érzelmi alapú lojalitással „megtámogatva", mint amilyen a királyi hatalmat jellemezte a középkor folyamán.[19] Másfelől, mivel Franciaországban az abszolutizmus időszaka hosszú volt, így a királyok központosító törekvése is erősebben érvényesült, sokkal inkább meggyengült a középkori alkotmányos szabad-

[19] Erre Maritain is felhívja a figyelmet. Lásd Maritain: *i. m.* (2003) 627. o.

ságok és kiváltságok rendszere. Ráadásul az abszolutizmus időszakát nem követte a monarchia és a királyi hatalom olyan átértelmezése, mint – mondjuk – Angliában, ezért nem alakult ki a hatalom és a hatalomgyakorlás megegyezéses, szerződéses felfogása sem. Így a nemzeti eszme és a monarchia tartalmilag összeegyeztethetetlen lett egymással, és ahogy a forradalom előtt kizárólagos volt a király abszolút hatalma, úgy (ezzel összefüggésben is) a forradalom után kizárólagos lett a republikánus nemzetfelfogás. Ezt a típusát neveztem az identitás „kizárólagos" felfogásának.

A másik modell az angol, ahol másként alakult a politikai fejlődés. A katolikus dinasztiák bukása után a királyi hatalom sokkal racionálisabb, szekularizáltabb felfogása vált uralkodóvá. Ebben a felfogásban a hatalom nem abszolút, mert az uralkodó nem Isten földi képmásaként tekint magára – ezt protestáns meggyőződése nem is engedné, és hívei sem így látják őt. Ráadásul abban a folyamatban, melynek révén a parlament egyre jelentősebb ellensúllyá válik a királyi hatalommal szemben, az uralkodó jogkörei egyre jelentősebb mértékben szűkülnek – a törvényhozás javára. Ennek a folyamatnak az eredményeként az uralkodói szuverenitás birtokosa immár nem a nép, hanem a parlament, amely olyannyira szuverén a mai Nagy-Britanniában, hogy elvileg semmi nem korlátozhatja, sem bírósági döntés, sem maga a parlament (nem írhat elő például egy jövőbeni döntéshez minősített többséget). A szuverenitás angol modellje termeli ki az identitás „megegyezéses" vagy „megengedő" típusát, amelyben lehetővé válik a többes identitás kialakítása. Ez azt jelenti, hogy lehet valaki egyszerre skót és a Korona, a „Brit Birodalom" elkötelezett híve. Ennek a fajta identitásnak a kialakulását persze a történeti háttér különbségei is magyarázzák, hiszen, szemben az abszolutizmus hosszú franciaországi időszakával, Angliában egy emberöltővel a polgári forradalom után már létrejön az alkotmányos monarchia, és így a nemzeti eszme már a szerződéses alapú hatalomfelfogás hagyományaira és a középkori szabadságok és kiváltságok tovább élő rendszerére is tud építeni. Az angol felfogásban a szuverenitásnak egy módosult – és a modern nemzetállami keretekhez gyakorlati szempontból jobban igazodó – felfogása nyert teret: a parlamenti szuverenitás eszméje. A rousseau-i felfogással összevetve ez az alkalmazás praktikusabb, hiszen így nem keveredünk azokba a teoretikus zsákutcákba, amelyekbe a népre alkalmazott szuverenitásfogalom esetében rendre beleütközünk.

Ez a különbség, amely az identitás és a szuverenitás felfogásában tetten érhető, a migrációval kapcsolatos hivatalos politikában is megmutatkozik. A brit hivatalos politika a mai napig inkább szociális kérdésként látja a bevándorlást, nem merül fel ugyanakkor a hivatalos politika részéről igény a bevándorlók identitásának formálására. A francia esetben a helyzet más, mert ott az állam egy kizárólagossá tett asszimilációs modellt, és elvárt mintát közvetít a migráns csoportok és leszármazottaik felé, és ennek elsajátítását teszi a sikeres integráció előfeltételévé. Mind-

azonáltal a sors fintora, hogy éppen maguk a bevándorlók azok, akik megtalálták a megoldást erre a szituációra, amennyiben átalakították saját identitásukat, és olyan formát igyekeztek adni neki, amely megfelel a laikus francia állam elvárásainak és a saját kulturális hátterüknek is. A kérdés az, hogy azokban az országokban, amelyekben a nemzeti identitás „kizárólagos" mintája nyert teret, milyen válaszokat ad a hivatalos állami politika ezekre a fejleményekre.

A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük

Smuk Péter

A SZUVERENITÁS JELKÉPEI ÉS ALKOTMÁNYOS VÉDELMÜK

E tanulmányban[1] áttekintem a szuverenitás jelképes megjelenési formáit és az azok védelmére szolgáló eszközöket-lehetőségeket. Ezek között kiemelkedő szerepet játszanak a nemzeti jelképek (zászló, címer) és a szólásszabadság konfliktusa, valamint a nemzeti nyelv és valuta alkotmányos szintre emelt védelme és az ezekkel járó jogdogmatikai, jogalkalmazási problémák.

A szuverenitás jelképeire vonatkozó jogi szabályozás többszintű, de kiemelendő, hogy mindegyik esetében az Alaptörvény kínálja a hátteret. Az alkotmányos alap azonban nem egyértelműen vezethető le, vagy nem egyértelműen levezetett az alacsonyabb szintű jogszabályokban. A címer, zászló, himnusz és kapcsolódóan az állami kitüntetések alkotmányos alapja az Alaptörvény I) cikke (a korábbi Alkotmány 75–76. §-ai), valamint a 2011. évi CCII. törvény (korábban az 1995. évi LXXXIII. törvény). Jogi védelmük tekintetében az új Btk. 334. §-át kell említenünk. Nemzeti ünnepeinket az Alaptörvény J) cikke tartalmazza, az alsóbb szintű szabályozás már nem hatályos (1991. évi VIII. törvény; 1950. évi 1., 10., 37. tvr.). Magyarország hivatalos nyelvét és fizetőeszközét az Alaptörvény H) és K) cikkei rögzítik. A törvényi szabályozási szintről említhető a 2001. évi XCVI. törvény a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekű közlemények magyar nyelvű közzétételéről, a 2013. évi CXXXIX. törvény az MNB-ről, és a devizakorlátozások megszüntetéséről szóló 2001. évi XCIII. törvény. Az Országgyűlés alkotmányos szerv, de működésének helyszínét, az Országházat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény helyezi némiképp „oltalom" alá. A Szent Koronát az Alaptörvény Nemzeti hitvallása és a Btk.

[1] A kutatót a TÁMOP-4.2.4. A/2-11/1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt támogatta (Magyary Zoltán posztdoktori ösztöndíj). A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

334. §-a védi, további törvények között említhető a 2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról, valamint az elhelyezés okán az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.

NEMZETI JELKÉPEINK – CÍMER, ZÁSZLÓ ÉS HIMNUSZ

A nemzeti hagyományokban és nemzetközi kapcsolatokban a címer, a zászló és a himnusz általánosan elterjedt szimbólumrendszer, háborús, sport-, diplomáciai és egyéb események alkalmával az országok megkülönböztetésére hivatott, és egyben érzelmi kötődést is keletkeztet (különösen alkalmasak erre a tudatosan választott himnusz-szövegek és dallamok).

Az Alaptörvény I) cikke (korábban: az Alkotmány 75–76.§-ai) viszonylag részletesen írja le a címert és a zászlót. A leírással kapcsolatban nem is elsősorban a vexillológia (zászlótan) és heraldika (címertan) szabályainak megfelelőséget kell vizsgálnunk, hanem a részletesség szükségességét, illetve normatív hatását. Az előbbi segédtudományok terminusainak megfelelő használata (első mező etc.) valóban a szöveg igényességét tükröz(het)i, azonban jogi normaszöveg lévén azt is elvárhatjuk, hogy a leírás nyomán a jelkép egyértelműen reprodukálható legyen. Ez utóbbi célt azonban jobban szolgálja az, hogy az Alaptörvény képileg is megjeleníti a zászlót és a címert. A leírás szigorát maga az alaptörvényi cikk oldja, mondván, „a címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható". Megjegyzem, nem minden alkotmány fogalmaz ilyen cizelláltan.[2] Különös továbbá a színek dekódolása (erő, hűség, remény) a normaszövegben, ugyanis ennek tisztán szimbolikus értéke van, normatív nincs.

I) cikk

(1) Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármas halomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik.

(2) Magyarország zászlaja három, egyenlő szélességű, sorrendben felülről piros, fehér és zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe.

(3) Magyarország himnusza Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.

(4) A címer és a zászló a történelmileg kialakult más formák szerint is használható. A címer és a zászló használatának részletes szabályait, valamint az állami kitüntetéseket sarkalatos törvény határozza meg.

[2] Lásd a német Alaptörvény 22. cikkének (2) bekezdését, amely csak a színeket (fekete, piros, arany) sorolja fel.

A részletszabályokat tartalmazó sarkalatos törvény a 2011. évi CCII. törvény. Ez tovább cizellálja a jelképek megjelenését, valamint használatuk szabályaival védelmüket is biztosítja.

A törvényből a következő rendelkezésekre érdemes felhívni a figyelmet. Az 1. § felsorolja a használatra jogosultak körét, és a (2) bekezdésben a címer díszített verzióit is törvényerőre emeli, hiszen „a köztársasági elnök a két angyallal mint pajzstartóval ellátott, a miniszterelnök a cserfaággal és olajággal övezett címer használatára is jogosult".

A jelképek formai megjelenésével kapcsolatban is kissé zavarba ejtő, hogy a törvény 7. §-ának (5) bekezdése értelmében „helyi önkormányzat képviselő-testülete kormányrendeletben megállapított előírások és feltételek szerint a helyi önkormányzat közigazgatási területén Országzászló felállításáról dönthet". Az országzászlóval kapcsolatban más törvényi utalást nem találunk, az említett kormányrendelet nem született meg, normatív leírása tehát nincs. Ennek ellenére néhány önkormányzat felállított ilyen országzászlót, amelynek megjelenésével kapcsolatban felhívom a figyelmet arra, hogy azon Magyarország történelmi címerei közül nem a koronás kiscímer, hanem a nagycímer szerepel. Egyes mozgalmi narratívák szerint[3] az országzászló kifejezetten a trianoni területvesztéssel kapcsolatos, ebből – és a nagycímer alkalmazásából – fakadóan a jelkép törvényerőre emelését határon átívelő üzenetűnek tarthatjuk. A hivatalos nemzeti jelképekkel való közös szabályozása mindenesetre nem tűnik szerencsésnek.

A nemzeti jelképek használatára vonatkozó szabályozás kitér a használatra jogosultak megnevezésére, valamint a kötelező (Magyar Közlöny, bankjegy) és tilos használat[4] eseteire. A tilos használat kiterjed egyébként a címer elkülöníthető elemeire (Szent Korona, címerpajzs) is. Elvárás a helyi önkormányzatoktól, hogy címerük megalkotásakor a nemzeti címertől megkülönböztethetőt alkossanak. A kormány Nemzeti Címer Bizottságot működtet a törvény szerint, ám ezt a szervet a kormányzati portálon a kézirat elkészítésének időpontjában nem találhattuk.

A nemzeti jelképek mint közösségi szimbólumok ápolásának körében elvárható azok közoktatásban való megjelenítése is. Erre vonatkozóan a Nemzeti alaptantervet idézhetjük, amelyben az 1–4. évfolyamok tárgy-

[3] Lásd például: http://turul.info/orszagzaszlomozgalom

[4] Lásd 5. §: természetes személy a foglalkozásának, hivatásának gyakorlása során, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet – a törvény által feljogosított szerveken és személyeken kívül – a tevékenysége során, szervezeti jelképként vagy ennek részeként a címert nem használhatja. Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján jogszabály személy vagy személyek meghatározott csoportja tekintetében ettől eltérően rendelkezhet. Vö. még 31/1994. (VI. 2.) AB határozat. A címert vagy a zászlót tartalmazó védjegy és formatervezési minta oltalmának megadásához szükséges engedélyt és annak kiadási eljárását a 37/2012. (VIII. 22.) KIM rendelet szabályozza.

és környezetkultúra ismeretkörében, befogadó tevékenységként szerepel a „legfontosabb nemzeti szimbólumok felismerése (nemzeti színek, nemzeti címer, országzászló, Országház, Szent Korona)". Meg kell jegyeznünk, hogy ezen ismeretek körében az országzászló szerepeltetése a fentebb említett aggályokkal jár.

A nemzeti jelképek megsértését büntetőjogi tényállás szabályozza (2012. évi C. törvény 334. § – lásd alább), azonban a jogosulatlan használatukra hatályos szabálysértési tényállás sem létezik.[5]

NEMZETI ÜNNEPEK

A nemzet ünnepei különös jelentőségű szimbólumok, mert egyrészt a nemzeti történeti narratívát jelenítik meg kellő tömörséggel az Alaptörvényben, másrészt évről évre az ünnepségek során lehetőséget teremtenek a közösség hozzájuk való viszonyulásának újraértelmezésére. Ez a kommunikációs mező sokszor a „már ünnepelni sem tudunk" frusztrációját is kiváltja ugyan, ám éppen ezért jelzi maguknak a nemzeti ünnepeknek a politikai elit teljesítményétől független értékét.

A nemzeti ünnepek köre tartós, március 15-e, augusztus 20-a és október 23-a stabil helyet foglal el a magyar társadalom közös tudatában, mint az 1848–1849-re, az államalapításra és az 1956-ra való emlékezés alkalmai. Látható, hogy október 23-a ezután csak mellékesen ad alkalmat a harmadik Magyar Köztársaság 1989. évi kikiáltására való megemlékezésre, hiszen ez a dátum nem esik a „nemzeti önrendelkezés" időszakára, míg 1956-ról kijelenti a Nemzeti hitvallás, hogy „mai szabadságunk az 1956-os forradalmunkból sarjadt ki". Az Alaptörvény *J)* cikke korábban törvényi szabályozási tárgykört emelt alkotmányos szintre (vö. 1991. évi VIII. törvény; 1950. évi 1., 10., 37. tvr.).

Egyéb közösségi jelentőségű, állami megemlékezéssel járó napok is találhatók a naptárban, ezek a kormányzati portál szóhasználatában[6] „Magyarország hivatalos kiemelt fontosságú rendezvényeiként", illetve

[5] Az 1968. évi I. törvénybe 1995-ben illesztették be a csak néhány esztendőt megért szabálysértési tényállást:

„Nemzeti jelkép jogosulatlan használata – 116/C. § (1) Aki a Magyar Köztársaság címerét, zászlaját (lobogóját), a Magyar Köztársaságra utaló elnevezést jogosulatlanul vagy jogszabályba ütköző módon használja, ha a cselekmény bűncselekményt nem valósít meg, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatti eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

(3) Azt a dolgot, amellyel vagy amelyre nézve az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértést elkövették, el lehet kobozni."

[6] http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/kormanyhatarozat-a-nemzeti-unnepek-es-mas-kiemelt-fontossagu-rendezvenyek-megszervezeserol (letöltve: 2015. 01. 07.)

„nemzeti rendezvényekként" szerepelnek: kommunizmus áldozatainak emléknapja (február 25.), holokauszt magyarországi áldozatainak emléknapja (április 16.), nemzeti összetartozás napja (június 4.), Nagy Imre és mártírtársai újratemetésének emléknapja (június 16.), aradi vértanúk emléknapja, Magyarország hivatalos gyásznapja (október 6.), nemzeti gyász emléknapja (november 4.), Magyarország Karácsonya.[7]

HIVATALOS NYELV

„Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. (…) Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez. Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját" *(Nemzeti hitvallás).*

„Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar. Magyarország védi a magyar nyelvet. Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét" (*Alaptörvény H)* cikk, (1)–(3) bekezdés).

A nemzeti identitást képező tényezők között a közös nyelv és kultúra, a kulturális hagyományok előkelő helyet foglalnak el. Ezek a kultúrnemzet fogalmi elemei ugyan, ám a modern nemzetállam ezeket normatív rangra emelve integrálja a politikai közösséget. Az Alaptörvény különféle deklarációi „óvatosan" járnak el, a magyar nemzeti kultúra és az együtt élő más nemzeti kultúrák védelmének közös említésével. Az Alaptörvény állampolgári jogként biztosítja egyébként a művelődéshez való jogot (XI. cikk), valamint egyéni és közösségi jogként a nemzetiségek számára anyanyelvük és kultúrájuk ápolását (XXIX. cikk).

Kiemelhető, hogy a magyar nyelv és jelnyelv védelme újdonságként jelent meg az alkotmányos szinten.[8] Számunkra fontos szempont, hogy miben áll a magyar nyelv „hivatalos" jellege, hiszen ennek fényében értelmezhető az alkotmányos védelme. Ezen keretek alapján a magyar hivatalos nyelvet a nemzetállami szuverenitás alkotóelemének, jelképének tekinthetjük.

A hivatalos nyelv a közösségi és hivatalos kommunikáció, érintkezés eszköze, előírt formája. A hazai közösségi kommunikáció elemeivel kapcsolatban a következő szempontokra kívánom felhívni a figyelmet.

[7] Jogszabályi alappal bíró, munkaszüneti és sokszor közösségi napok lévén, megemlíthetőek még a Munka törvénykönyve szerinti napok is: január 1-je, március 15-e, húsvét hétfő, május 1-je, pünkösd hétfő, augusztus 20-a, október 23-a, november 1-je és december 25–26-a [Mt. 102. § (1) bek.].

[8] A Velencei Bizottság „sajnálkozását" fejezte ki, hogy a kisebbségi nyelvek védelme nem jelenik meg hasonlóan erősen az Alaptörvényben; lásd CDL-AD (2011) 016 par. 45.

A 2001. évi XCVI. törvény a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekű közlemények magyar nyelvű közzétételét szabályozza, és mint ilyen, alapvetően a magyar nyelv védelmét látja el, mivel fő szabályként annak használatát írja elő. A törvény preambuluma érdekes módon (2011-es kiegészítése nyomán) azonban nem csak a nyelv védelmére alapozza a szabályozás indokoltságát, ugyanis szerinte: „Az információszabadság tényleges gyakorlásának is elemi feltétele, hogy Magyarország állampolgárainak lehetőségük legyen a hozzájuk címzett, közérdeklődésre számot tartó közlemények magyar nyelven való megismerésére, befogadására." Természetesen a magyar nyelv általános közvetítő, azonban nem nyilvánvaló, hogy mi szolgálja az információáramlást. Ezek közül a leginkább egyértelmű esetek a következők.

– A *nemzetiségi nyelv* használata (ezt enyhíti maga a törvény is, amikor úgy rendelkezik, hogy az általa meghatározott követelmények nem érintik a nemzetiségiek jogairól szóló törvényben meghatározott nemzetiségi nyelven megjelenített gazdasági reklámokat és feliratokat azokon a településeken, ahol az érintett anyanyelvű nemzetiségeknek nemzetiségi önkormányzata működik, 6. § (4) bekezdés).
– A *jelnyelven* kommunikálók köre (róluk szól az Alaptörvény H) cikkének (3) bekezdése, valamint a korábban elfogadott, 2009. évi CXXV. törvény a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról).
– Végül: a *hatóságokkal* való érintkezés során a nem magyar anyanyelvűek helyzete (őket pedig az eljárási törvények garantálta anyanyelv-használati jog illeti meg).

A nyelvvédelmi törvény hatékonyságát és eredményeit azonban csak a közvélemény számára nyitva álló értékelés alapján írhatnánk le, ettől azonban eltekinthetünk.[9]

A nemzetállami lét szimbolikus területei között megemlíthető még a jogszabályok magyar nyelven való elkészítése, erről a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM-rendelet rendelkezik. Kimondja, hogy a jogszabályok tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni (2. §). A közügyek és általánosan kötelező magatartásszabályok nyelve egyértelműen a magyar, ezt a nem magyar anyanyelvűek kötelesek elfogadni. Az európai integráció keretein belül viszont a magyarul beszélők számára az információszabadságból és jogbiztonságból egyaránt levezethető jogosultság, hogy az EU jogforrásait is megismerhessék saját nyelvükön. Ezért kiemelkedő jelentőségű, hogy a magyar az EU hivatalos nyelvének számít (1/58/EGK rendelet). Azon kisebbségi nyelvek részére, amelyek idehaza védelmet élveznek ugyan, de nem

[9] Lásd például: http://index.hu/belfold/2010/01/05/sikertelen_a_magyar_nyelvtorveny/ (letöltve: 2015. 01. 07.)

számítanak az EU hivatalos nyelvének, nem biztosítják ezt a lehetőséget (egyébként Magyarországon sem készül számukra a magyaron kívül hivatalos fordítás a jogforrásokról).

Megemlíthető végül, hogy a 66/2011. (IX. 29.) OGY-határozat november 13-át a magyar nyelv napjává nyilvánította.

HIVATALOS PÉNZNEM

„Magyarország hivatalos pénzneme a forint" (*Alaptörvény K)* cikk).
Az Alaptörvény újdonságként szól a hivatalos pénznemről. A klasszikus nemzetállamok létrejöttének egyik kulcskérdése a saját nemzeti valuta létrehozása és annak megőrzése. Az európai integráció egyik szimbolikus mérföldköve volt, amikor a tagállamok egy része feladta nemzeti pénznemét az euró bevezetéséért, az abban rejlő gazdasági előnyökért. Ebből a szempontból elsősorban szimbolikus szerepe van a hivatalos pénznem Alaptörvénybe foglalásának. Nemzeti függetlenségünk egyik jelképe a forint, amelynek lecseréléshez immár alkotmánymódosító parlamenti többség szükséges. Hozzáteszem, a „monetáris", tehát pénzpolitikáért felelős állami szervünk, a Magyar Nemzeti Bank az egyetlen olyan alkotmányos intézményünk, amelynek nevében tartósan szerepel a „nemzeti" jelző, a fentiek tekintetében nem meglepő módon. A 2013. évi CXXXIX. törvény értelmében az MNB hatásköre a pénzjegy kibocsátása, értékének védelme. A törvény értelmében az MNB által kibocsátott bankjegyeket és érméket azok bevonásáig magyar hivatalos pénznemben teljesítendő fizetésnél névértéken kell elfogadni. A hamis, hamisgyanús bankjegy és érme viszont semmilyen jogcímen nem fogadható el (23. § (2) és (5) bekezdés).

Fontos megjegyezni, hogy az előző politikai és gazdasági rendszer közismert devizakorlátozása megszűnt (2001. évi XCIII. törvény), annak semmiféle akadálya nincs, hogy magánszemélyek külföldi pénzt birtokoljanak (akár bankszámlapénz formájában), sőt lehetséges a szerződések teljesítése is külföldi pénznemben.[10] A Munka Törvénykönyve szintén megemlíti a munkabér pénznemét, eszerint a munkabér védelme érdekében azt – külföldön történő munkavégzés vagy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – forintban kell megállapítani és kifizetni (Mt. 154. § (1) bekezdés).

[10] A *Polgári törvénykönyv* szerint: (1) A pénztartozást a teljesítés helyén és idején érvényben lévő pénznemben kell megfizetni. (2) A más pénznemben meghatározott pénztartozást a teljesítés helye szerinti jegybank által a teljesítés idején meghatározott árfolyam – ha ilyen nincs, a pénzpiaci árfolyam – alapján kell átszámítani. Ha a pénztartozás külföldi pénznemben teljesítendő, és a teljesítés idején a tartozás a külföldi pénznemben nem teljesíthető, a pénztartozást az (1) bekezdésben foglaltak szerint kell teljesíteni; vö. 6:45. § [Pénztartozás teljesítésének módja].

ORSZÁGHÁZ

Az Országház épületének jelentőségét a benne ülésező Országgyűlés alkotmányos funkcióiból vezethetjük le. Az Országgyűlés mint legfőbb népképviseleti (a külhoniak szavazati jogával nemzeti értékű képviseletről is beszélhetünk), alkotmányozó és törvényhozó, valamint a legmagasabb szintű politikai diskurzusoknak fórumot biztosító szerv méltó Házra jogosult, az elhelyezését biztosító épület pedig védelemre.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) III/A. fejezete szól ezen szimbólum védelméről, pontosabban az Országgyűlés nevének, jelképének használatáról (27/D. §–27/E. §). Az Országgyűlés, az Országház és a Parlament elnevezése, az Országház képe vagy az Országház képi stilizált mintájának képe a szakaszokban meghatározottak szerint használható. Az Országház képe turisztikai, idegenforgalmi célból, hírszolgáltatási, oktatási, művészeti, kulturális, valamint tudományos tevékenység során használható; egyébként viszont a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság, illetve az Országgyűlés Hivatalának engedélye (előzetes hozzájárulása) szükséges hozzá.

Jogosulatlan használat esetén az Országgyűlés Hivatala léphet fel – érdekes módon polgári jogi igénnyel. Ebben az esetben perképességgel bír, a jogosulatlan jelképhasználóval szemben a Ptk.-nak a személyiségi jogok megsértésére irányadó rendelkezései megfelelő alkalmazásával követelheti a szokásos intézkedéseket (a jogsértés tényének bírói megállapítása, eltiltás a további jogsértéstől, sérelemdíj, és így tovább). A védelem tehát itt nem büntető- vagy szabálysértési jogi, hanem a közjogi státusztól kissé idegen módon polgári jogi – hiszen személyiségi jogokat keletkeztet az Országháznak és az Országgyűlésnek.

SZENT KORONA

A Szent Koronát és a Szent Korona-tant illetően több kritikai vélemény is megfogalmazódott a hazai közjogi szakirodalomban.[11] Jelen dolgozat elsősorban a praktikus szabályozási kérdésekre koncentrál, és kevésbé azok alkotmányértelmezésben vagy a történeti narratívában betöltött szerepére.

Az alkotmányos szinten a Nemzeti hitvallás utalásában találunk említést a Szent Koronáról, eszerint: „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét."

[11] Szente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben, in: *Közjogi Szemle*, 2011/3. szám, 1–13. o.

Az Alaptörvény normatív része a Szent Koronát a fentebb idézett címerleírásánál említi (a címerpajzson nyugszik).

A 2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról rendelkezik a koronázási ékszerek elhelyezéséről. Eszerint a Szent Koronát és a hozzá tartozó jelvényeket (a királyi jogart, a koronázási palástot, az országalmát, a koronázási kardot) az Országgyűlés épületében őrzik, a koronázási palást kivételével, amelynek őrzési helye a Magyar Nemzeti Múzeum. Az őrzési feladatokat a Magyar Honvédség látja el, fegyverhasználati joggal; a Magyar Honvédségről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bek. b) pont. A Honvédségen belül a Honvéd Díszőrség Honvéd Koronaőrség alakult a feladat ellátására (78/2011. (V. 12.) Korm. rendelet). A törvény szerint a jelvények látogathatóságát biztosítani kell, a látogatási rendért az Ogytv. által szabályozott Országgyűlési Őrség felelős.

Kiemelendő a 2000. évi I. törvény által létrehozott Szent Korona Testület (a közjogi méltóság tagjai közé bekerült 2012-ben a Magyar Művészeti Akadémia elnöke is), amelynek működéséről annyit ír a törvény, hogy szükség szerint, de legalább évente egyszer ülésezik, ülését az elnök (az államfő) hívja össze. Az ülés akkor határozatképes, ha a testület legalább három tagja jelen van, a testület a döntéseit egyszerű többséggel hozza. A testület a működésének részletes szabályait maga állapítja meg (5. § (6) bekezdés), ám ezt a „jogforrást" nem tették közzé, mint ahogyan az eddigi ülésekről is elsősorban csak sajtóhírek számoltak be. A köztársasági elnök honlapján a kézirat készítésének időpontjában nem található információ a testületről.[12]

A Szent Korona Testület feladatkörébe tartozik a Korona és a jelképek védelmével kapcsolatosan több döntés, így a döntés a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények őrzési helyéről, ha annak szükségessége felmerül (nyilvánvalóan itt a menekítésről lehet csak szó, hiszen a törvény egyértelműen leírja az őrzés helyét); a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények állagának megóvásához, helyreállításához szükséges intézkedések kezdeményezése; hozzájárulás a Szent Koronáról és a hozzá tartozó jelvényekről hiteles másolat készítéséhez, azok tudományos vizsgálatához.

[12] Egyéb források hiányában kevéssé ellenőrizhető a Wikipedia egyébként informatív szócikke: http://hu.wikipedia.org/wiki/Szent_Korona_Test%C3%BClet (letöltve: 2015. 01. 07.).

ZÁRSZÓ HELYETT: A NEMZETI JELKÉPEK MEGSÉRTÉSÉRŐL

Az új Btk. 334. §-a értelmében, aki nagy nyilvánosság előtt Magyarország Himnuszát, zászlaját, címerét vagy a Szent Koronát sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, illetve azokat más módon meggyalázza, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A szólásszabadság tartalmi korlátozását jelentő (előző Btk-beli, kissé más szövegezésű) tényállás alkotmányos vizsgálatát a 13/2000. (V. 12.) AB határozat végezte el, elfogadván annak alkotmányosságát, mivel a nemzeti jelképek egyrészt az állami szuverenitás külső megjelenítési formái, másrészt a nemzethez mint közösséghez való tartozás kinyilvánításának az eszközei. Bizonyos vonatkozásaikban kívül vannak a vélemények alkotmányilag védendő pluralizmusán, azonban a nemzeti jelképeket illető negatív tartalmú vélemények, a jelképek történetére, értékére, közjogi jelentőségére vonatkozó tudományos nézetek, művészi kifejezések, illetőleg kritikák hangoztatása, esetleg megváltoztatásukat vagy eltörlésüket célzó javaslatok kifejezésre juttatása értelemszerűen nem eshet büntetőjogi szankcionálás alá, hanem része a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságának.

Az új Btk.-ban kisebb korrekciókat találunk az előző, 2000-ben az AB által megvizsgált tényálláshoz képest: egyrészt a nemzeti jelképek köre kibővült a Szent Koronával, másrészt a „más ilyen cselekményt követ el" fordulatot felváltja a „más módon gyalázza" szövegezés. A szögezésben üdvözölhető a „más ilyen cselekményt követ el" kitétel korrigálása, efelett az AB meglepő módon 2000-ben elsiklott,[13] az új, gyalázás fordulat némileg pontosabb fogalom.

Figyelemre méltóbb újítás, hogy a Szent Korona is védett jelképpé emelkedett. Az új Btk. eredeti javaslata nem tartalmazta, az az országgyűlési eljárásban, a Jobbik módosító javaslatára került bele a szövegbe. Ezzel a véleményszabadság tartalomsemleges védelme alóli kivétel nemcsak fennmarad a tényállás megtartásával, hanem bővül is egy új elkövetési tárggyal. A Szent Korona védelmének indokolása egyrészt alapulhat a címer leírásán, amely szerint a „címer" csak a címerpajzsot jelenti, és azon nyugszik a Szent Korona. Amúgy a címer más részeit nem illeti ilyen erős védelem (példának okáért a kettős keresztet). A védelem másik, hasonlóan gyenge alapja a Nemzeti hitvallás lehet, amely szerint „tiszteletben tartjuk" a Szent Koronát.[14] Amennyiben az Alkot-

[13] Az „egyéb cselekmény" fordulat nem felel meg a határozott fogalmakat igénylő alkotmányos büntetőjog garanciáinak, mert önkényes alkalmazáshoz vezethet [12/1999. (V. 21.) AB határozat].

[14] A Btk-hoz benyújtott 6958/213. sz. módosító indítvány indokolása így hangzik: „A Szent Korona éppen olyan védendő tárgy, mint a nemzet lobogója,

mánybíróság előtt a Btk. Szent Koronát védő tényállása megállna a véleményszabadsággal szemben, akkor az a Szent Koronának a pusztán történeti értékek közül a normatív alkotmányi értékek közé való ki- vagy felemelését jelentené.[15]

A szólásszabadság ilyen korlátozása – az AB korábbi szempontjai alapján – nehezen védhető, mert a Szent Korona, noha a nemzethez tartozás kinyilvánításának lehet ugyan történelmi jelképként az eszköze, ám az állam külső szuverenitásának megjelenítésére a címer és a Szent Korona csak együtt alkalmas.

avagy himnusza. Mivel az ezeréves államiságunkat testesíti meg, így a legrégebbi nemzeti jelképünk. Jogi védelme ezáltal még indokoltabb, mint a himnusz, a zászló vagy a címer védelme ".

[15] Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai, in: *Közjogi Szemle,* 2013/2. szám, 25–34. o.

POLITIKA, KORMÁNYZÁS, SZUVERENITÁS

A Leviatán mint haszonállat

A szuverenitás és az állami erőszak-monopólium változásai

Balogh László Levente

I.

Aligha vitatható, hogy az állam és hozzá kapcsolódó fogalmaink az utóbbi néhány évben a jogi és társadalomtudományi érdeklődés előterébe kerültek. Ennek hátterében vélhetően az áll, hogy hagyományos fogalmaink alapos át-, illetve újraértelmezése nélkül képtelenek vagyunk kielégítő válaszokat adni az állammal szembeni újabb kihívásokra. A hozzá kapcsolódó fogalmaink alapvető normatív jellegük ellenére – vagy éppen azért – állandó jelentéseltolódáson mennek keresztül, amely többnyire pontosan követi az állam funkcióváltozásait. Különösen igaz ez a szuverenitás és az erőszak-monopólium koncepcióira, amelyek igen változatos jogi, filozófiai és politikai hagyományra tekintenek vissza.

A szuverenitást számtalan politikai vita övezte a középkor óta, és több diszciplína tette alapfogalmává, ezért a fogalom sokféleségének áttekintése szinte reménytelennek tűnik egyetlen tanulmány keretei között. A szuverenitás körüli újraértelmezések azonban talán éppen azzal állnak összefüggésben, hogy a fogalom hosszú története során mindig alkalmazkodott társadalmi és politikai környezetéhez, így a hangsúlyeltolódások éppen eme változásokat tükrözik vissza. Miközben a szuverenitás fogalma mindig megtartott valamennyit az egységre és oszthatatlanságra vonatkozó eredeti elveiből és a hozzá kapcsolt politikai igényekből, folyamatosan képes volt a legkülönbözőbb entitásokra és intézményekre áthelyeződni, új értelemmel töltve meg azokat.

Amikor a XIII–XIV. században a szuverenitás fogalma *suprema potestas*ként megjelent, egyértelműen az uralkodóhoz mint a világi uralom megtestesítőjéhez kapcsolódott. Ez a személyhez kötődő elképzelés a középkor végére a térbeli gondolkodás kialakulása és a fejedelmi uralom konszolidációja következtében némileg eltolódott a szuverenitás territoriális felfogásának irányába, amely az abszolutizmus gyakorlatában, illetve Bodin és Hobbes gondolkodásában öltött testet. A XVIII. századra a szuverenitás elsősorban az amerikai és francia forradalmak demokratizáló hatásainak következtében az uralkodó személyéről a népre tevődött át, nem kis zavart okozva ezzel a fogalom értelmezői és alkalmazói

számára. A hagyományos – monarchikus – és az új – népi – szuverenitás koncepciója közötti feszültséget végső soron az állami szuverenitás személytelen formulája oldotta fel, és az uralkodói szuverenitás eredeti vonásait a továbbiakban az állam jogi személyként való felfogása hordozta. Végső soron ez tette lehetővé a nép-terület-állam hármasságának nemzetállamban való összeolvadását, amely kezdettől fogva számos feszültséget hordozott magában, de meglehetősen tartósnak és hatékonynak bizonyult. Ez a felfogás az állam realitása ellenére is meglehetősen absztrakt, mert elválik benne a szuverenitást közvetetten hordozó nép és a szuverenitást közvetlenül gyakorló államszervezet. Az ebből fakadó nehézségeket csak a hatalommegosztás elve képes bizonyos mértékig feloldani, amely azonban ellentmond a szuverenitás eredendő egységelképzelésének. Mára a szuverenitás koncepciója differenciálódott ugyan, de mind a belső, mind a külső szuverenitás az oszthatatlanság és egység elképzelésében fejeződik ki. A szuverén állam mind a mai napig a nemzetközi rend alapeleme, amely kifelé mindig belső cselekvési egységként jelenik meg. Az ebben megnyilvánuló nehézségeket ezen a helyen nem tudom részletezni, de állam és szuverenitás összekapcsolása mára olyan mértékűvé vált, hogy szinte szinonimaként gondolunk rájuk, holott a szuverenitás legfeljebb az egyik, jóllehet legfontosabb tulajdonsága az államnak.

Az állam másik meghatározó jegye az erőszak-monopólium, amely éppen egységre és kizárólagosságra vonatkozó igénye miatt mindig is szorosan összefüggött a szuverenitás elképzelésével, még ha fogalmilag el is különült attól. A középkortól kezdve a korábban jogszerűnek ítélt ököljogot és személyes bosszút egyre inkább felváltotta az uralkodó és a rendek által közösen gyakorolt, szabályozott erőszakgyakorlás igénye, amely kezdettől fogva magában foglalta a közbiztonságra és jogszolgáltatásra vonatkozó igényt is.[1] A konfliktuskezelés fentebb említett privát formái soha sem voltak elégségesek, mert az önbíráskodás többnyire az erősebbet segítette, valamint a rablást és fosztogatást álcázta. Az ebből származó dilemma a középkori nyelvhasználatban is megfogalmazódott: míg az érett középkorban az erőszak inkább a *potestas* fogalmához állt közel, addig a késő középkorban egyre inkább a *vis* és a *violentia*, az erőszakos cselekmény és kényszer irányába tolódott el jelentése.[2] Ez a megkülönböztetés lett később a privát és illegitim, illetve állami és legitim erőszak megkülönböztetésének kiindulópontja, amely azonban csak hosszú évszázadok múlva alakult ki. Jellemző módon ezt a különbségtételt ma már magától értetődőnek tartjuk, hiszen ez minden állam nor-

[1] Becker, Hans-Jürgen: Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers: Das Ewige Landfriede – vor 500 Jahren, in: *Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft*, 1994, 117–130. o.

[2] Faber, Karl-Georg: Macht, Gewalt, in: Brunner, Otto (szerk.): *Geschichtliche Grundbegriffe III.* Klett-Cotta, Stuttgart, 1982, 835., 840. o.

matív kiindulópontja, amelynek alapja az az elképzelés, hogy csak az államnak van joga fizikai erőszakot gyakorolni állampolgáraival szemben.

Mivel az állam az erőszak privát formáit soha sem volt képes teljesen kiiktatni, ezért azt egyszerűen illegitimnek tartja, és az állami erőszak-gyakorlatra az egyedül legitimként és szükségesként tekint. Fontos azonban megjegyezni, hogy az erőszak-monopólium kialakulásában nem annyira a privát erőszak kisajátítása játszotta a fő szerepet, hanem az alkotmányosság és jogállam megteremtése.[3] Az állam ilyen módon kapcsolódott össze a közjó és biztonság gondolatával, amelynek legfontosabb garanciája lett. A folyamat a háború államosításával kezdődött, majd a párbaj és a testi fenyítés betiltásán keresztül egészen a családon belül erőszak szakcionálásáig terjedt, amelyek egy civilizációs folyamatba ágyazódtak.[4] Bármennyire abszolútnak és kívánatosnak tartották is azonban az erőszak-monopólium intézményét, mindig voltak és lesznek olyan terek, ahol az csak korlátozottan vagy egyáltalán nem érvényesült.

II.

Vajon mi indokolja, hogy a szuverenitást és az erőszak-monopóliumot tekintsük az állam legjellemzőbb vonásainak, olyannyira, hogy a kettőt rendszeresen össze is kapcsoljuk? A szuverenitás elképzelése kezdettől fogva összekapcsolódott a fizikai erőszak kizárólagos gyakorlásának képességével és igényével. A szuverenitás ezen, Bodin és Hobbes által is hangsúlyozott fizikai vonatkozását Max Weber foglalta az erőszak-monopólium fogalmába. Max Weber szerint a „modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközével definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. (…) Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintették teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül (…) a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való

[3] Grimm, Dieter: *Das staatliche Gewaltmonopol*, in: Heitmeyer, Wilhelm – Hagan, John (szerk.): *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, 1297–1313. o.

[4] Reemtsma, Jan Philipp: Gewalt: Monopol, Delegation, Partizipation, in: Heitmeyer, Wilhelm – Soeffner, Hans-Georg (szerk.): *Gewalt*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2004, 346–361. o.

»jog« egyedüli forrásának".[5] Weber hozzáfűzi, hogy a „modern állam fejlődésének mindenütt az adja az első lökést, hogy a fejedelem elkezdi kisajátítani az igazgatási hatalom vele egyenrangú, önálló, »privát« letéteményeseit – az igazgatási és hadviselési üzemnek, valamint a pénzügyek eszközeinek és mindenféle politikailag hasznosítható jószágnak a saját jogú tulajdonosait".[6] Szerinte „a modern állam olyan intézményes uralmi szervezet, amelynek a maga területén sikerült monopolizálnia a legitim fizikai erőszakot mint az uralom eszközét, s évégett vezetőinek kezében egyesítette az üzemeltetés dologi eszközeit, viszont kisajátította mindazokat a saját jogú rendi funkcionáriusokat, akik ezen eszközökkel korábban saját jogon rendelkeztek, s maga lépett a helyükbe, az államhatalom csúcsát is beleértve".[7]

Ahelyett, hogy belemennénk Weber kritikájába, vagy részleteznénk az erőszak-monopólium létrejöttének folyamatát, meg kell elégednünk néhány, a szuverenitás szempontjából fontos aspektus kiemelésével. Max Weber álláspontja arra enged következtetni, hogy állam és erőszak viszonya nem eleve adott, hanem hosszas folyamat eredménye, és így állandó változásoknak van kitéve. Ennek ellenére nehéz megítélni, hogy az erőszak-monopólium egy absztrakt, pusztán elméleti vagy empirikus, történeti kategória. Mindkét értelmezésnek megvan a maga alapja, ami elsősorban arra vezethető vissza, hogy az állam minden definíciója mögött egy ideáltipikus megközelítés rejlik, amely azt eredményezi, hogy minden területi egység és uralmi forma kapcsán államokban gondolkodunk.

Ha az erőszak-monopólium kialakulását egy konkrét történeti fejleménynek tekintjük, amely a civilizáció folyamatának egyik kiemelkedően fontos állomása, akkor ennek alapján arra következtethetünk, hogy állam és erőszak viszonya a történelem folyamán állandóan változott, és kongruenciájuk vagy szoros összefonódásuk legfeljebb történelmi szerencsének tekinthető, de semmi esetre sem szükségszerű. Ez az alapvetően a Nyugatra korlátozódó állammodell fokozatosan alakult ki, amit válságok és visszaesések terheltek, és csak a XX. század végére érte el jelenlegi formáját egy földrajzilag jól körülhatárolható zónában, miközben a modellen belül nagy a változatosság, és nem létezik olyan történelmi minta, amely alapján az államok szerveződtek volna. Anélkül, hogy itt ezt a történelmi folyamatot megpróbálnánk rekonstruálni, megállapíthatjuk, hogy az állami erőszak-monopólium fejlődési folyamatának fordulópontjai többnyire egybeestek a szuverenitás jelentésének eltolódásaival, amiből megint csak normatív jellegükre és szoros összefüggésükre következtethetünk.

[5] Max Weber (1919): A politika mint hivatás, in: Weber, Max: *Tanulmányok.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 156–157. o.

[6] Vö. Weber: *i. m.* (1998) 161. o.

[7] Vö. Weber: *i. m.* (1998) 162. o.

Bármennyire magától értetődőnek tűnik is azonban a szuverenitás és az erőszak-monopólium összefonódása, mindkettőnek elengedhetetlenül szüksége van előfeltételekre és megalapozásra. Nem véletlen, hogy maga Weber is legitim erőszakgyakorlásról beszél, amelynek alapja az erőszakot minden esetben korlátozó törvény.[8] A kettő egymásra vonatkoztatása azért kiemelkedő fontosságú, mert az erőszak-monopólium önmagában nem elegendő, szükség van eszköztárának meghatározására és korlátozására, ami a szuverén által hozott és végrehajtott törvény feladata. Miután az erőszak csak a törvény megszegője ellen irányulhat, és kizárja az önbíráskodást és a bosszút, képes összeegyeztetni a törvényt a szabadsággal. Az erőszak-monopólium ezen a ponton kapcsolódik össze elválaszthatatlanul a jogállammal.

Kezdettől fogva volt azonban egy olyan szempont, amely a szabadság eszméjét megelőzte, amennyiben az erőszak-monopólium alapvető legitimációját az élet, pontosabban a béke és a biztonság Hobbes által mindenek felé emelt garanciájában találja meg. Ennek alapja az az elképzelés, hogy az erőszak-monopólium egy civilizációs vívmány, amely szemben áll az erőszak minden ellenőrizetlen formájával, és annak felszámolására törekszik. Ennek a hobbesi érvelésnek ma, a rend és biztonság fogalmainak átalakulásával és kiszélesedésével komoly reneszánsza van, amely mind az egyes államra, mind annak jogrendjére visszahat. Végső soron ez minden közjóra való hivatkozás és az állammal mint annak garanciájával való érvelés alapja.

III.

Ezek után elsősorban arra kell választ adnunk, hogy milyen módon változott a szuverenitás és az erőszak-monopólium viszonya a mai korra. Kétségtelen, hogy az utóbbi néhány évben az államoknak olyan politikai és jogi kihívásokkal kellett szembenézniük, amelyekkel korábban egyáltalán nem találkoztak, és amelyek korábbi kategóriáikat és gyakorlataikat alapvetően megkérdőjelezték. Az államok belső és külső szerepvállalása, valamint az arra való képesség és hajlandóság, állam és piac viszonyának alapvető átalakulása, a társadalom ellenőrzési és befolyásolási lehetőségeinek szűkülése, illetve a döntési kompetenciák jelentős részének nemzetközi szervezetekhez és intézményekhez való delegálása nagy hatással voltak a szuverenitás elképzelésére, és egyáltalán nem tették azt fölöslegessé, hanem sokkal inkább kiélezték koncepcióját. Mindebből arra következtethetünk, hogy a fogalom ismét képes volt alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, amit jogi és tudományos vizsgálatnak kell alávetni. Ebben az összefüggésrendszerben kell vizs-

[8] Fisahn, Andreas: Legitimation des Gewaltmonopols, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heft 1. (2011) 3–17. o.

gálni az állami erőszak-monopólium változásait is, egészen pontosan az erőszak-privatizációjának kérdését, amely szimptomatikusan mutatja fel a szuverenitás mai problémáinak egy részét.[9]

Vajon mi áll az állami erőszak-monopólium megkérdőjeleződésének hátterében, és milyen következményekkel jár mindez az állami szuverenitás elképzelésére? Milyen jelenségek kapcsán és milyen területeken beszélhetünk egyáltalán az erőszak privatizációjáról? Az utóbbi néhány évtizedben az állam szerepe és azon belül az állam és erőszak viszonya alaposan átalakult. Az erőszak privatizációja meglehetősen sokrétű és igen különböző szereplőket és körülményeket magában foglaló folyamat, amellyel egy időben újabb államosodási folyamatok indultak el. Az erőszak privatizációját azonban lehetetlen figyelmen kívül hagyni, mivel számos, korábban érinthetetlennek vélt doktrínát kérdőjelezett meg, de bármilyen nehezen feltárható, összetett jelenséggel állunk is szemben – anélkül, hogy ezt ezen a helyen részletesen elemeznénk –, két egymástól elkülönülő, bizonyos pontokon mégis összefüggő irányt különböztethetünk meg kapcsán.

III/A.

Az első irány az alulról felfelé *(bottom-up)* irányuló privatizáció, amely leginkább a harmadik világ országaira jellemző, és a „törékeny állam" *(fragile state)*, az állambukás *(state failure)*, illetve államszéthullás *(Staatszerfall)* egyébként meglehetősen különböző jelenségeihez kötődik. Ezekben az országokban az állami erőszak-monopólium többnyire eleve vitatott jelenség, mivel többségükben csak a gyarmati terjeszkedés centralizálta az uralmat, és hozta létre az államot, ami azonban aligha felelt meg bármikor is a modern állam ideáljának. Az európai hódítók ugyan általában állam nélküli szerveződéseket találtak az elfoglalt területeken, de uralmukat csak úgy voltak képesek stabilizálni, hogy ezeket a helyi uralmi struktúrákat nem számolták fel, hanem vagy magukba olvasztották, vagy egyszerűen rátelepedtek.[10] Éppen ezért ezek az uralmi struktúrák tovább éltek, és bármilyen változásokon mentek is keresztül, végül egy olyan régi-új gyarmati „osztály" született belőlük, amely előbb részt vett a gyarmati kormányzásban, majd a gyarmati uralom alóli felszabadításban. Miután ezek a csoportok átvették az uralmat, igyekeztek

[9] Ezen a helyen csak a legálisnak vagy bizonyos mértékig legálisnak tekintett privát erőszakkal tudok foglalkozni, ezért a kifejezetten kriminális formákat – terrorizmust, szervezett bűnözést – figyelmen kívül kell hagynom.

[10] Schlichte, Klaus: Staatsbildung und Staatszerfall: Zur politischen Soziologie der Weltgesellschaft, in: Bonacker, Thorsten – Weller, Christoph (szerk.): *Konflikte in der Weltgesellschaf.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, 197–220. o.

fenntartani a modern állam eszméjét és uralmi technikáit, és miközben a legkülönbözőbb ideológiai külsőségeket öltötték, a gyakorlat nem is közelített a modern állam ideáljához. Ez az államiság egy ideig túlélte a gyarmati felszabadulást, és az állam magára öltötte ugyan a szuverenitás egyes jegyeit,[11] de legfeljebb homlokzat maradt, amelynek külsődleges jegyei legfeljebb ideig-óráig voltak képesek eltakarni az államiság hiányosságait. Mindez addig tartott, amíg az egykori gyarmatok fel nem élték gyarmati örökségüket, illetve a hidegháború végével el nem maradtak a Szovjetunió és a Nyugat segélyei, aminek következtében aztán fokozatosan elvesztették a közjavak fenntartására és az újraelosztás biztosítására irányuló képességeiket.

A modern értelemben vett állam ezekben az országokban gyakran nem is létezett, és mindvégig léteztek ugyan olyan másodlagos autoritások, amelyek az államiság bizonyos funkcióit képesek voltak ellátni, az állam és államiság sohasem fonódott össze olyan mértékben, mint Nyugaton. Ráadásul a múlt század hetvenes éveitől kezdve ez a modell egyre inkább válságba jutott, aminek elsődlegesen gazdasági okai voltak, amelyek a nyersanyagárak csökkenésében, az energiahordozók drágulásában, a lakosság számának gyors növekedésében és az eladósodás felgyorsulásában keresendőek. Mindez több országban az egyébként is bizonytalan állami erőszak-monopólium feltartóztathatatlan eróziójával járt együtt, ami azonban nem jelentette feltétlenül az állam széthullását, sokkal inkább a gyarmatosítás előtti autoritások újjáéledését. Ez a folyamat még akkor is erősen differenciált, ha a felületes szemlélő számára nehezen érzékelhető fokozati különbségek nem jelentenek egyben lényegi különbségeket. Ezen a helyen Gero Erdmann alapján a gyenge államiság három fokozatát különböztetem meg az állami erőszak-monopólium szempontjából: a csődöt mondott, a hanyatlott és a széthullott államot.[12] Az első esetben az állam komoly cselekvési és működési deficitet mutat, jóllehet az erőszak-monopólium és a szuverenitás érvénye az állam területe és lakossága felett nem kérdőjeleződik meg. Ebben az esetben az állami közszolgáltatások köre zsugorodik, és az infrastruktúra állapota folyamatosan romlik, ami általában mindenütt tapasztalható korrupcióval és növekvő bűnözéssel párosul. Mindez állampolgári reakcióként a biztonság és a védelem privatizálását váltja ki, amely azonban az anya-

[11] Menzel, Ulrich: Der Zerfall der postkolonialen Staaten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 18–19. (2001) 3–5. o.

[12] Erdmann, Gero: Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Bendel, Petra – Croissant, Aurel – Rüb, Friedbert (szerk.): *Demokratie und Staatlichkeit, Systemwechsel zwischen Staatlichkeit und Staatskollaps*. Leske-Budrich, Opladen, 2003, 267–292. o. Ezt a megkülönböztetést Erdmann elsődlegesen Afrikára alkalmazza, de a jelenség elterjedtsége és az elmélet differenciáltsága miatt a tipológia minden nehézség nélkül kiterjeszthető és alkalmazható.

gi tehetősség tekintetében meglehetősen egyenlőtlenül oszlik el, tovább élezve a szegények és gazdagok közötti különbséget. A második esetben az állami erőszak-monopólium területileg egyre inkább korlátozott, és általában a fővárosra és környékére korlátozódik. A szereplők az állam teljes szétesésében nem érdekeltek, legfeljebb egy szándékos gyengeségben, amely a privát gazdasági érdekek érvényesülését nem zavarja, illetve lehetővé teszi. Az így létrejövő „paraállamiság és paraszuverenitás"[13] olyan viszonyokat teremt, amelyek között az egyes nem állami intézmények decentralizálás és privatizálás révén fontos állami szolgáltatásokat és szuverenitásból fakadó jogokat vesznek át, illetve gyakorolnak. A harmadik esetben valódi államszéthullásról beszélhetünk, amelyek során az erőszak-monopólium részben vagy egészében elvész, és államszervezet nélküli, illetve tisztázatlan szuverenitású területi egységek jönnek létre, vagy kiszakadó új államalakulatok. Az előbbi szélsőséges formája Szomália, ahol az ország különböző konfliktusok mentén darabokra hullott, és nyomában afféle bűnözőállam jött létre, míg az utóbbira példa a polgárháború nyomán függetlenné és szuverénné vált Dél-Szudán. Ezek a folyamatok természetesen számtalan okra – szegénységre, a határok mesterséges voltára, a társadalmak multietnikus jellegére – vezethetők vissza, ezek közül azonban egyik sem nyújt elégséges magyarázatot. Mindazonáltal megállapítható, hogy nem önmagában a törékeny államok léte a fenyegető, hanem sokkal inkább az, hogy törékenységük miatt felgyorsítják a bomlási folyamatokat, illetve megnehezítik a globális biztonsági problémák hatékony kezelését, emiatt minden szinten állandó fenyegetést jelentenek. Mindez felértékeli ezen a területen a nem állami szereplők jelentőségét, miközben azonban nem mondhatunk le az államról.[14]

III/B.

Az erőszak privatizációjának másik formája a felülről lefelé *(top-down)* irányuló privatizáció, amely döntően a fejlett országokra jellemző, jóllehet mind gyenge, mind erős államok alkalmazzák. Ez a fajta privatizáció meglehetősen változatos formákat öltött a különböző fejlettségű és különböző politikai hagyományokkal és kultúrával rendelkező államokban, de minden esetben felmutat általánosnak tekinthető tendenciákat is. A folyamat többnyire két, egymástól viszonylag jól elkülöníthető okra vezethető vissza, az egyik a védelmi erő radikális csökkenése a hidegháború befejezése óta, a másik a biztonsági szektor önálló gazdasági

[13] Vö. Erdmann: *i. m.* (2003).

[14] Schneckener, Ulrich: Fragile Staatlichkeit und State-building: Begriffe, Konzepte und Analyserahmen, in: Beisheim, Marianne –Schuppert, Gunnar Folke (szerk.): *Staatszerfall und Governance*. Nomos, Baden-Baden, 2007, 98–121. o.

ágazattá válása és az élet szinte minden területére való benyomulása. Ezek következménye elsősorban az állami erőszak-monopólium körébe tartozó hagyományos katonai és rendőri funkciók – általában részleges – kiszervezése. Jól látható, hogy a cégek sokoldalú szolgáltatások ellátására alkalmasak, és sokféle szereplő igényének képesek megfelelni, szervezetük és tevékenységi körük olyan szövevényes, hogy időnként szinte lehetetlen egyértelműen megállapítani, az egyes szereplők mikor lépik át az állami erőszak-monopólium és szuverenitás határait. Az üzletág azonban minden bizonytalanság ellenére dinamikusan fejlődik, és az utóbbi évtizedben világszerte nagyjából megnégyszerezte éves forgalmát.[15]

A folyamatban fontos szerepet játszott, hogy a globalizáció során számtalan olyan súlyos válsággóc alakult ki, amelyek problémái nem kezelhetők hagyományos nemzetállami keretek között, ezért szükség van a nemzetközi együttműködés új formáira, amelyek azonban többnyire nem állnak rendelkezésre, vagy nem cselekvőképesek. Ahol azonban a politika gyakran csődöt mond, ott a gazdasági tevékenységek nem ütköznek falakba, ezért a privát formák – formális vagy informális állami támogatással – eredményesebben és hatékonyabban tudnak működni. Ahol az állam vagy a nemzetközi cselekvés eszközei hiányoznak, ott ezek a szervezeti formák lépnek be.[16] Számos funkciót vesznek át a hadseregektől a közvetlen háborús konfliktusokban is, amellyel részben a politikai felelősséget terelik el a döntéshozókról, ugyanakkor azonban kibújnak minden lehetséges demokratikus kontroll alól is. Olyan kormányoknak nyújtanak segítséget, amelyek fenyegetve érzik magukat a hatalmukra közvetlenül törő lázadóktól, így pótolva az állami erőszakot az adott területeken. Ugyanígy privát biztonsági cégek bonyolítják le a nemzetközi szervezetek, különösen a segélyszervezetek akcióit, illetve nyújtanak védelmet a multinacionális vállalatok tevékenységeihez. A cégek gazdasági szempontból általában rendezett háttérrel rendelkeznek, jövedelmeik után adóznak, jóllehet tulajdonosi hátterük nem mindig pontosan azonosítható. Ezekkel a hiányt betöltő, ezért nélkülözhetetlennek tekinthető formákkal szemben gyakran merül fel az a jogos kifogás, hogy a cégek egy jogi szürkezónában mozognak, amely már régóta szabályozásra vár. Miután betiltásuk lehetetlen, az önkorlátozásukra való hagyatkozás bizonytalan, ezért csak egy általánosan elfogadott és betartható nemzetközi normarendszer lenne járható út, ez azonban a szereplők sokfélesége és érdekeik különbözősége miatt ma még lehetetlennek látszik.

[15] Deitelhoff, Nicole – Geis, Anna: *Output-Legitimität des Militärs? Ver- und Entstaatlichung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung_IB/Sicherheit_geis_deitelhoff.pdf (letöltve: 2015. 01. 07.)

[16] Wulf, Herbert: Staatliches Gewaltmonopol und privatisiere Gewalt – Dilemmata der Legitimität, in: *Loccumer Protokolle,* 24/08. (2009) 127–140. o.

A folyamat elindulásakor szintén fontos szerepet játszott a neoliberális gazdasági kánon által meghirdetett államkarcsúsítás programja, amely folyamatosan a kiadások csökkentésével és a hatékonyság növelésével érvelt. Az állam karcsúsításának programja a nyugati országokban általában szorosan összefüggött a társadalmi és politikai értékmérők ökonomizálásával, amelynek során az államiság elvei szembekerülnek a piaci elvekkel.[17] Miután az állam mint az erőszak monopol birtokosa nyomás alá került, a köz és a magán, a legális és a kriminális közötti választóvonalak, amelyekre korábban maga az erőszak-monopólium épült, egyre inkább elmosódtak, és ez közvetlenül érintette a közjavak, különösen a biztonság kérdését. Nyilvánvaló, hogy a biztonság területén befektetett összegek megtérülését nehezen lehet mérni, különösen rövid távon, ugyanakkor azonban a folyamat okaként általánosan hangoztatott költséghatékonyságot mindmáig nem sikerült meggyőzően bizonyítani. Az állam neoliberális karcsúsítása ebben a tekintetben meglehetősen kétes, sőt inkább veszélyes terápiának bizonyult, mivel az a nyereség, ami a piac szabadsága révén elérhető, az a szabadság más szféráinak határozottan rovására megy.[18] Az erőszak részleges privatizációjának legkézzelfoghatóbb következménye éppen az, hogy a biztonság, mint a közjavak egyik legalapvetőbb formája, amelyet erőszak-monopóliuma révén az államnak kellene szavatolnia, egyre inkább a magánjavak egyik formájává vált, amelynek ára van, és a piacon meg lehet vásárolni. A biztonság is éppúgy áruvá vált, mint bármi más, és ebből fakadóan elosztása is egyre egyenlőtlenebb lett.

Oroszországban – és ez *mutatis mutandis* igaz az egykori kommunista országokra és a Szovjetunió utódállamaira is – ez a folyamat alapvetően más okokra vezethető vissza, formáiban és következményeiben azonban mégis számos hasonlóságot mutat. A nyolcvanas évek végén, amikor is a gazdasági liberalizáció következtében az árnyékgazdaság egyre nagyobb jelentőségű lett, a szabályozatlanság, illetve az éleződő konkurencia miatt kiéleződött a verseny.[19] Mivel az árnyékgazdaságban folyó üzletek és pénzek többnyire illegálisak voltak, a szereplők nem fordulhattak a rendőrséghez, hanem inkább a keresletre hamarosan ráérző védelmi pénzeket szedő szerveződésekre támaszkodtak, amelyek a későbbi erőszak-privatizáció alapjai lettek. 1992-től törvény engedélyezte, hogy a biztonsági és titkosszolgálatok egykori tagjai részt vegyenek az egyre bővülő biztonsági szektorban, amit elsősorban a felgyorsult gazdasági privatizáció és az állami erőszakszervezetek gyökeres átalakulása tett szükségessé és lehetővé. A demokratizálás nevében követelték az

[17] Schlichte, Klaus: Editorial: Wer kontrolliert die Gewalt?, in: *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft.* Nr. 2. (2000) 164. o.

[18] Vö. Schlichte: *i. m.* (2000) 171. o.

[19] Volkov, Vadim: Gewaltunternehmer im postkommunistischen Russland, in: *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft,* Nr. 2. (2000) 173–191. o.

egykori állami erőszak-apparátus létszámának csökkentését és kicserélését, illetve az állami szférában radikálisan romlottak a munkakörülmények és csökkentek a bérek. Ennek következtében sokan váltak munkanélkülivé vagy legalábbis bizonytalan státuszúvá, akiknek a szektor aztán előszeretettel vette igénybe szakértelmét, szolgáltatásait és nem utolsósorban állami kapcsolatrendszerét. Az egykori erőszak-apparátus az államról fokozatosan leválva, az állami intézmények gyengesége, valamint korrupcióra való hajlama miatt az erőszakot minden különösebb nehézség nélkül privatizálta, és nem sokkal később már össze is olvadt a kriminális eredetű – közben szintén legalizált – biztonsági cégekkel.

IV.

A fentebb leírt privatizálódási folyamat azonban még nem jelenti azt, hogy a politika szereplői az erőszak eszközeit végleg átengedték volna a gazdaság szereplőinek kezébe. Sokkal inkább arról van szó, hogy a politika szereplői lehetőséget kaptak az állam karcsúsítására, miközben a gazdaság szereplői újabb területeken érvényesíthették a gazdaság, egészen pontosan a magánhaszon logikáját. Ennek nyomán olyan új-régi klientúrahálózatok jönnek létre, amelyek a gazdaság és a politika újfajta kölcsönös viszonyát teszik lehetővé, miközben a szabályozott állami erőszak struktúrái bomlásnak indulnak. Helyükre olyan szereplők lépnek, akiknek az autonómiája folyamatosan növekszik, míg az állam egyre inkább mint felügyelő, szankcionáló és a felelősség viselője lesz jelen. Ebből azonban nem következik, hogy az erőszak-privatizáció folyamata valaha is teljessé válhat, mivel határozottan úgy tűnik, hogy az állami erőszak képes hosszú távon is együtt élni az erőszak legkülönbözőbb privát formáival, miközben az állam egyedülálló legitimációjának köszönhetően a politikai döntések sohasem követhetik kizárólag a magánhaszon elveit.

Jól látszik, hogy az állam fogalma – minden változás ellenére – a belés külpolitikai rendről való gondolkodás központi kategóriája marad. Ha ma már nem is az állam az egyetlen intézmény, amely a rend garanciájaként kizárólagos szerepet játszik, mégsem lehetünk közömbösek az állam minősége és az államisághoz való viszonya iránt. Az, hogy az állam folyamatosan változik, nem új fejlemény, mivel a modell is fokozatosan, sok tényező együtthatásának eredményeként jött létre, és csak a XX. század második felére alakult ki mára általánosnak tekintett formája. Persze a modern nyugati államra mint normatív alapra való hivatkozás nem nélkülözi a nehézségeket, mert az állam és államiság közvetlen megfeleltetése, különösen a szuverenitás és az erőszak-monopólium tekintetében, sokkal inkább tekinthető exkluzív következménynek, mintsem törvényszerűségnek, és a jelenlegi folyamatok ismeretében illúzió lenne azt gondolni, hogy állam és államiság a közeljövőben közelebb

kerülnek egymáshoz.[20] Ennél is fontosabb azonban kiemelni, hogy a szuverenitás és az erőszak-monopólium legfeljebb az állam minimális kritériumai, amelyek a kora újkorban talán még kielégítőek voltak definiálására és funkciói kifejezésére, mára azonban legfeljebb szükséges, de semmi esetre sem elégséges feltételei.[21] Az erőszak-monopólium és a szuverenitás egyes államok számára túlzott, mások számára pedig elégtelen követelmény, az állam mint normatív követelmény és viszonyítási alap azonban ugyanaz. Ebből arra következtethetünk, hogy az államok státuszát ma már nem elégséges az erőszak-monopólium és a szuverenitás eredetileg egymást feltételező viszonyára alapozni. Talán éppen emiatt úgy tűnik, hogy az erőszak privatizációja nem változtatta meg alapjaiban a szuverenitással kapcsolatos elképzeléseinket, és azt sem állíthatjuk, hogy a kettő elvált volna egymástól. Az állam sokkal inkább egy többszintű, interdependenciákkal átszőtt rendszerbe került, ahol az államiságot sokkal több tényező határozza meg, mint az erőszak-monopólium és a szuverenitás. Első látásra talán úgy tűnhet, hogy az állami szuverenitás akadályozza ennek működését és bővülését, mint valami egyébként már meghaladott hagyomány, ezzel szemben azonban az állam marad minden további együttműködés alapfeltétele, mert egyelőre ez az egyetlen instancia, amely képes biztosítani a biztonságot az erőszak-monopólium, a jólétet az újraelosztás és a legitimációt a jogállamiság révén. Ezeket az egymással szorosan összefüggő körülményeket azonban az állam önmagában nem képes megteremteni, hanem rá van utalva arra a gazdasági és kulturális környezetre, amelyben működik.

Az utóbbi néhány évtizedben tapasztalható fejlődés eredményeként az államok egyre kevésbé esnek egybe államiságukkal. A folyamat két iránya az államiság internacionalizálódása és privatizálódása. Ennek nyomán állam feletti és állam melletti új, nem állami szereplők jönnek létre, amelyek nemcsak nem öltenek állami jelleget, de nem is teszik fölöslegessé az államot, mivel legfeljebb annak egy-egy területére vagy funkciójára korlátozzák tevékenységüket. A nemzetközi szervezetek a döntéshozatalhoz fontos kompetenciákat kapnak, de végrehajtásához alig, míg a privát szereplők fontos szervezési és végrehajtási kompetenciákat kapnak, de a döntéseket nem ők hozzák, legfeljebb befolyásolják. Az állam bármilyen döntéshozatali vagy végrehajtási kompetenciáról mond is le, mind az előbbi, mind az utóbbi folyamatában meghatározó marad, és a végső felelősségtől sem szabadulhat meg.[22] Ezek után a szuverenitás és az erőszak-monopólium – bármilyen módon viszonyuljanak is egymáshoz, és bármilyen új tartalommal telítődjenek is – végső soron az állam, és az ebből származó folyamatok lehetőségei, de egyben gátjai is lesznek.

[20] Leibfried, Stefan: Die Rückkehr des Staates, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik,* Nr. 5. (2008) 79–85. o.

[21] Vö. Schneckener: *i. m.* (2007) 102. o.

[22] Genschel, Philipp – Zangl, Bernhard: Die Zerfaserung von Staatlickeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Nr. 20–21. (2007) 10–16. o.

Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás?

Frivaldszky János

ÁLLAMI SZUVERENITÁS KÉRDÉSE HELYETT A JÓ KORMÁNYZÁS PROBLEMATIKÁJA

E tanulmányban az állami szuverenitás kérdését a *jó kormányzás* problematikájaként igyekszünk bemutatni. Pontosabban azt bizonyítjuk, hogy az utóbbi szemléletmódja miként váltja ki részben az előbbiét. Úgy véljük, hogy a politikai filozófiai gondolkodás, a teljes vonulatát tekintve, voltaképpen nem is annyira az állami főhatalom mibenlétének és annak gyakorlásának, hanem inkább az állami kormányzás, a politikai közösség helyes kormányzásának a kérdése köré szerveződik. A *törvényhozás* és annak hatalmának kérdése is inkább az állami kormányzás problémájaként értékelendő át. A jó kormányzás az ókor és a középkor politikai filozófiai gondolkodásának központi kérdése volt, és korunkra újra a politikaelméleti gondolkodás homlokterébe került, valamelyest háttérbe szorítva ezzel a szuverenitásalapú gondolkodási módot. Úgy tűnik, hogy az állami szuverenitás inkább mint az *állami kormányozhatóság* és mint ez utóbbi alapjának a problémája vetődik fel és kerül manapság tárgyalásra. Ez természetesen csak az egyik lehetséges olvasat, amit megfontolásra érdemesként ajánlani szeretnénk.

Az állam szuverenitása és kormányzati hatalom a középkortól a felvilágosodásig

Az ókorban és a középkorban nem a szuverenitás, de nem is az állami hatalom, hanem a *politikai közösség helyes kormányzásának* kérdése képezte a politikai filozófiai gondolkodás fő vonulatát. Az *állami hatalom* megszerzése és megtartása csak a reneszánsz korban vált központi kérdéssé, elsősorban Machiavelli munkássága révén.

A felvilágosodás korának természetjogi elméleteiben a „saját személyünkön való jog" valósággal megfordította a korábbi politikai, közjogi rendet, amely a politikai hatalom isteni eredetére alapozódott a köz- és a szakirodalmi felfogásban. Ez azonban már nem a harmonikus középkori rend, amelyben az emberi személy jobbára nem kellett, hogy tartson a

közhatalomtól. Először is, mert a királyi hatalom az állam modern formájához képest a középkorban gyenge volt, másrészt mert a fejedelem a XIII. századig szigorúan alá volt vetve a keresztény *isteni* és *természeti törvényeknek*. Ezen túl számos „fejedelmi tükör" igazította el a királyokat és a fejedelmeket azt illetően, hogy miként kell igazságosan és méltányosan kormányozniuk, nem sanyargatva az alattvalókat.[1] A kora újkorban, az abszolutizmus időszakában úgy értelmezik át az isteni jog alapú kormányzást az uralkodók, hogy gyakorlatilag nincsenek semmilyen törvény alá vetve – bár találunk bizonyos kivételeket ez alól, legalábbis az elméletalkotás szintjén. Az alattvalók engedelmeskedési kötelezettsége csakhogynem teljes. A felvilágosodás kori természetjogi elméletek idején ezzel szemben az *állam szuverenitása* voltaképpen a „saját személyünkön való tulajdonjog"[2] kiterjesztése, vagyis annak folyománya, aminek az alapja a természetjog mint az emberek *természetes jogosultsága*. Gondoljunk itt különösképpen John Locke elméletére, amelyben az ember természetes jogosultságként vett „tulajdona" tág értelmében magában foglalja az élet, a szabadság és a magántulajdon javait.[3] Az állam szuverenitása, pontosabban a *kormányzati hatalom* a polgároktól származik *megbízási szerződés* révén.[4] A „saját személyünkön való jog" felett senki más nem rendelkezhet, és éppen ezen jogból hozták létre a kormányzati hatalmat is, mégpedig a *nemo plus iuris* elv közjogi átirata szerint, amelynek értelmében csakis arra lehet hatalma az állami hatalomnak, amire a megbízási szerződéssel a polgárok felhatalmazták, vagyis fogalmilag jogtalan az önkényes zsarnoki hatalom.[5] Úgy tűnik tehát, hogy az állami szuverenitás mint az *állami hatalom legitimációjának* problémája voltaképpen a helyes és *legitim kormányzás* kérdéseként merül fel Locke elméletében, de nem csak őnála.

[1] Lásd Salisbury, John of: *Policraticus. Az udvaroncok hiábavalóságairól és a filozófusok nyomdokairól*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1999; Frivaldszky János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat, Budapest, 2007, 176–195. o.

[2] „Bár a föld és az összes alacsonyabb rendű teremtmény közösen minden emberé, mégis mindenkinek *tulajdona* a saját *személye*. Ehhez senkinek sincs joga, csak magának." Locke, John (1689): *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról.* [Ford. Endreffy Zoltán.] Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 58. o. Vö. Donati, Alberto*: Giusnaturalismo e diritto europeo. Human Rights e Grundrechte*. Giuffrè, Milano, 2002, 49. o.

[3] Locke: *i. m.* (1986) 51., 133–134, 200. o.

[4] Frivaldszky János: John Locke: a kormányzat a tulajdonjog biztosítására jött létre megbízási szerződéssel, in: Frivaldszky János (szerk.): *A jogi gondolkodás mérföldkövei. A kezdetektől a XIX. század végéig.* Szent István Társulat, Budapest, 22013, 211–240. o.

[5] „Senki sem adhat át ugyanis másnak nagyobb hatalmat, mint amekkorával ő maga rendelkezik; és senkinek sincs teljesen önkényes hatalma önmaga vagy másvalaki fölött, hogy elpusztítsa saját életét, vagy elvegye másnak az életét vagy tulajdonát." Locke: *i. m.* (1986) 134., 181–213. o. Vö. Frivaldszky: *i. m.* (2013) 211–240. o.

Parlament, kormány és a kormányzás XVIII–XIX. századi modellje

A „jó kormányzás" fogalmának korunkban való nagymérvű elterjedésével az *állam*központú „kormányzat" klasszikus, modern *közjogias* és *közhatalmi* szemlélete immáron valamelyest meghaladottá vált.[6] Ez utóbbi szerint a szavazók felhatalmazása képezi a *törvényhozó hatalom* számára a közjogi legitimációs alapot, hogy az autonóm jogalkotás-politikát folytasson, amelyet a parlamentnek felelős kormány végrehajtási normákkal és programokkal foganatosít. Ezen XIX. századi felfogás jegyében az *államhatalmi ágak szét vannak választva,* a *hatáskörök* szigorúan rögzítettek, továbbá a *jogforrási hierarchia* jellemzi a jog termelését. A *törvényhozás* közjogi legitimitása tehát a központi elem e modellben, és a közigazgatás az igazságszolgáltatással együtt a jog-*végrehajtás* területén helyezkedik el, s így válnak a szó szoros értelmében vett – politikai tartalom nélküli – *jogalkalmazó* szervekké. Az ilyenfajta alkotmányos intézményesültség a jogállamiság, pontosabban a *törvényuralom* garanciáját is jelenti. A közigazgatás mint jogalkalmazó bürokrácia lényeget adó jellege a joghoz (törvényhez) való kötöttsége által meghatározott.

E koncepcióban a domináns hatalmi ág a *törvényhozó parlament,* amelynek felelős kormány jogalkotási programjának *legitimitása* a választóktól *választásokon* kapott felhatalmazásából származik. A kormányprogram a választásokon győztes pártok választási programjaiból áll elő. Fő szabály szerint a választók csak a választásokkor tudnak a parlament, pontosabban a *parlamenti kormánytöbbség* jogalkotására befolyással lenni. Az alkotmányos rendszer által megkonstruált és a konkrét választásokon létrehozott törvényhozási többség az a parlamenti kormánytöbbség, amely a jogalkotási kormányzati politikát meghatározza. E koncepcióban a *törvényhozásnak* van „parlamenti többsége" a *törvényhozási többségi,* azaz a *többségi demokratikus törvényalkotási akarat* biztosítására, kinyilvánítására.

Manapság inkább a *kormánynak* van parlamenti többsége jogalkotási és a közpolitikai *kormányprogramja* megvalósítására. Ha ugyanis az angolszász, azaz az egyéni kerületi, az egyszerű (relatív) többségi rendszerről van szó, akkor a néhány releváns rivális párt közül a győztes a *face to face* módon megígért *párt*programját – valószínűség szerint – egypárti kormányként kormányozva immáron *kormányprogramként* köteles megvalósítani, amit a következő választásokon számon is fognak rajta kérni a választók a választókerületekben.[7] Ebben a választási rendszer-

[6] Fiaschi, Giovanni (szerk.): *Governance: oltre lo Stato?* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

[7] Vö. Körösényi András: *Pártok és pártrendszerek*. Századvég Kiadó, Budapest, 1993, 107–109. o. „Az egyéni kerületi rendszerben országosan az a párt nyeri meg a választásokat, amely a választókerületek abszolút többségében képes a relatív szavazattöbbség megszerzésére." Körösényi: *i. m.* (1993) 107. o. Lásd még

ben egyrészt a demokratikus kormányzat eredendően[8] megbízási-bizalmi-számonkérési jellege különösen érzékelhetővé válik, másrészt ezen kormányzati modellben a kormányprogram központi jellege miatt a kormányzás *közpolitikai* jellege domborodik ki. Nem annyira a jogalkotás közjogi legitimitása, hanem a kormányzás közpolitikai tartalma a hangsúlyos. Ezen felfogás csírájában benne van az évszázadokkal ezelőtt John Locke által felvázolt demokratikus kormányzati modellben,[9] amit már érintettünk.

A törvényhozó hatalom – mint megbízás és demokratikus felhatalmazás révén létrehozott intézmény – koncepciója korunkban átvivődik a kormányzatra is, különösen akkor, amikor a politikaformálás a parlamentről a kormányzati parlamenti párttöbbségre, illetve ezen többség biztosította kormányzati közpolitikára helyeződik át. A mai viszonyokat is szem előtt tartva tehát a *törvényhozástól* a *kormányzat felé* tolódik el a hangsúly, ahol a törvényhozás-központú rendszer a kormányzat számára biztosított parlamenti többségként fogalmazódik át a kormányprogramja végrehajtására. E modellben a kormány helyénvalósága – manapság pedig inkább a hatékonysága – a választóknak tett ígéretek és a kormányzati teljesítmény összemérése alapján lesz megítélve a mindenkori elkövetkezendő választásokon. Az arányos – közismertebben: a listás – választási rendszerben ezzel szemben az egyes pártok választói nem tudják, tudhatják egészen pontosan, hogy milyen politikát fog megvalósítani a létrehozott kormány, minthogy a koalíciós tárgyalások alkui és kompromisszumai eredményeképpen fog összeállni a kormány és annak programja. Az azonban elképzelhetetlen, hogy a választási küzdelemben kifejezetten ígért vagy kizárt lényeges döntés szöges ellentétét valósítsa meg végül is a kormányzat, hiszen a megbízási jogviszony alapján a megbízott „nem verheti át" a megbízót, úgymond az „ő érdekében".[10]

Strom, Kaare – Müller, Wolfgang C. – Bergman, Torbjörn (szerk.): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2003; Powell, G. Bingham, Jr.: *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions.* Yale University Press, New Haven, C. T., 2000.

[8] Horváth Barna (1943): *Angol jogelmélet*. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 2001, 180–181. o.

[9] Frivaldszky János: *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 257–262. o.; Locke: *i. m.* (1986) 137–141. o.

[10] A demokratikus felhatalmazottság mint „közjogi megbízási jogviszony" és az abból fakadó követelmények elemzéséhez lásd Frivaldszky: *i. m.* (2007) 439–444. o. A választásokon megvalósuló felhatalmazási, megbízási jogviszony implikálja a *közbizalom* meglétét. Az intézményi bizalom megléte nélkül nincsen jó és eredményes kormányzás. Vö. Boda Zsolt: Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben, in: Bayer József − Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás 20 éve*: *Változások és válaszok*. L'Harmattan Kiadó – MTA Politikai Tudomá-

A JÓKORMÁNYZÁS ÚJ FORMÁJA FELÉ

A neokorporativizmustól a neoliberalizmusig

A jóléti állam, illetőleg a *neokorporativizmus* szociálliberális-demokratikus háttér-filozófiája után következő *neoliberalizmus* kormányzáselméleti ideológiája a *módszertani individualizmusból* és a *libertinus morálfilozófiából* indul ki. Az előbbi irányzattal (vagy annak alirányzataival) szemben teoretikusai nem gondolják, hogy lenne olyan *általános közjó,* amelyet meg kellene valósítani. A *szociális partnerek* társadalmi szövetségére épülő neokorporatív jóléti állam kérdéses legitimitású és igencsak megkérdőjelezhető hatékonyságú rendszerét a neoliberális váltja tehát fel, amely a *szabadság negatív* fogalmával él, amely így minden *kollektív demokratikus* döntést és közcselekvést eleve elhibázottnak és elnyomónak tart. Képviselői számára kizárólagosan a *piaci hatékonyság* kritériumai szerinti legitimáció létezik, ami kiváltja a *politikumot,* annak terét.[11] Képviselői a klasszikus liberalizmushoz hasonlatosan az állam szerepét minimális mértékben húznák meg, a szerződések és a magántulajdon védelmét ellátva. Az eszközök közül most emeljük ki azt, hogy a neoliberális kormányok magán- és félig magánügynökségek részvételét tették lehetővé a politikaalakításban. A köz- és a magánpartnerségek formái hasonlítanak a neokorporatív *horizontális* formációkra, de ez utóbbiakkal szemben nem *kooperatívak,* hanem a piaci logika szerinti *kompetitív* logikát követnek.[12]

Míg a neokorporativizmus *szociális paktumon* nyugodott, a neoliberális paradigma jobbára már nélkülözi a nagyobb társadalmi támogatottságot, s így társadalmi *konszenzushiányban* szenved, ekképpen eufemizmus, pontosabban anakronizmus maga a „washingtoni konszenzus" neoliberalizmust legitimáló kifejezés is. Ezért ugyanolyan összeomlás fenyegeti, mint a keynesi szociális konszenzust. A governance-kormányzás éppen ezen összeomlás kiküszöbölését célzó politikai-intézményes megoldás kíván lenni.[13] Ez ötvözi magába a neoliberális és a neokorporatív elemeket. Az előbbitől a bürokratikus végrehajtás alternatíváit jelentő, implementációs megoldásokat veszi át, az utóbbitól a társadalmi bázis kiszélesítésének elvét.[14] Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a governance ideája inkább a demokratikus, semmint a klasszikus liberális

---

nyok Intézete, Budapest, 2009 (lásd Boda Zsolt tanulmányában „Az intézményi bizalomról" című fejezetet: 306–314. o.).

[11] Garapon, Antoine: *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*. Raffaello Cortina Editore, Milano, 2012, 138–139. o.

[12] Palumbo, Antonino: Governance dello Stato e Stato della Governance: una panoramica, in: Palumbo, Antonino – Vaccaro, Salvo (szerk.): *Governance, teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Mimesis, Milano, 2007, 19. o.

[13] Palumbo: *i. m.* (2007) 19. o.

[14] Palumbo: *i. m.* (2007) 19–20. o.

értékekhez kötődik. E modellben a polgárok nem csupán a törvényhozás politikaalakításában vesznek részt közvetetten választópolgárokként, hanem az implementációban is, a közpolitikát a *participáció* révén közvetlenebbül formálva. Ezen kormányzási módhoz már kötődik a *szubszidiaritás* elve, amely szupra- és szubnacionális szinten hivatott biztosítani a részvételt a politikaalakításban.

A kormányzás neoliberális és neoweberi modelljének egybevetése

Össze kell továbbá vetni a „good governance" modellt a „good government", vagyis a „jó kormányzat" olykor neoweberiánusnak is mondott modelljével, amelyeket gyakran állítanak szembe egymással hazánkban.[15]

A jó kormányzás – „good governance" – retorikai modellje jól ismert mindannyiunk számára. Számos olyan elemet tartalmaz (például részvétel, átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékonyság, és így tovább), amelyek alapvetően fontosak a közjóra irányuló kormányzáshoz, amely utóbbi kritérium minden jó kormányzás/jó kormányzat/jó állam modell legfőbb fokmérője. A kérdés az, hogy ezen elveken túlmenően a „good governance" fogalom valóban kézzelfogható és tudományosan elemezhető modell-e, avagy olyan technikai kritériumok együttese, amely a (filozófiai) megalapozással hadilábon áll. A másik kérdés az, hogy nem élnek-e vele vissza azok, akik ideológiai-politikai indítékokból egy neoliberális kormányzás móddal azonosítják azt, esetleg még a közösségi döntések elméletével is megerősítve az állami hatalom- és bürokráciaellenességüket. További alkérdés az, hogy valóban a kompetitív piacelvűséget valósítja-e meg a jó kormányzás hívó szavának neoliberális ideológiára való redukciója, vagy torzabb piaci körülmények között egyes kiváltságos magánérdekek közpolitikai érvényre juttatását eredményezi inkább, esetleg elmosott közjogi és kormányzati felelősségi viszonyok között a gazdasági-politikai szürkezónában lavírozva.

Az ennek alternatívájaként támasztott „jó állam" neoweberiánus modellje *új*, mert a közigazgatási döntések nem kizárólag a jogi normák egyszerű végrehajtását jelentik immáron, hanem az azokban foglalt olyan tartalmi tényezők adott helyzetben való értékelését is igénylik, mely tényezők konkrét meghatározásához nem pusztán a döntések kihatásainak mintegy modellező mérlegelése, hanem a döntéssel érintett alanyok, aktorok szempontjainak aktív érvényesítése, azoknak partici-

[15] A „good governance" és a „good government" modellek alaposabb elemzéshez, egybevetéséhez lásd Frivaldszky János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről, in: Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, 54–68. o.

pációval történő valóságos megjelenítése is szükségessé válik egy valóban helyes kormányzati/közigazgatási döntéshez. A modell azonban ettől még lehet „weberi", minthogy az állam a *közszolgálatiság ethoszával* rendelkező *bürokráciájával* érvényesíti a *legalitás* és a közjó *közjogilag* biztosított kritériumait. Az állam így erős és éber lesz abban, hogy elhárítsa, kivédje a „járadékvadászok" állami erőforrásokat, közjavakat a jogalkotáson és egyéb állami döntéseken keresztül magánjavaikká szándékozni tevő egoisztikus törekvéseit. A neoweberi modell külföldi szakirodalma azonban meglehetősen sovány, ami elgondolkodásra kell, hogy késztessen minket.

Sem az állami hatalom disztingválatlanul alkalmazott, centrumból, fentről lefelé ható, végrehajtási szemléletű bürokratikus logikája, sem a jól-rosszul működő piacelvűség közjót és politikumot kiküszöbölni igyekvő esetlegessége és haszonelvű logikája nem képes egyedül a jó kormányzás valóságához közelebb vinni. Annyi első közelítésből megállapítható, hogy a *közjogi legalitás* szempontjából kiemelkedő jelentőségű, a *jogállamiságot* biztosító és a *hatósági* jellegű ügyeket csak az *állami szervek, hatóságok* és a *közigazgatási apparátus* láthatja el. A *szubnacionális területfejlesztés* és a területi, illetve helyi *önkormányzás* kérdéseiben viszont a többszintűen és szubszidiárius módon működő *politikai közösségeké* kell, hogy legyen a vezető szerep, és nem az államé, a dekoncentrált kormányzati szerveké. Ez utóbbiak a *törvényesség* és a *közjó magasabb* szintű szempontjait kell, hogy érvényesítsék szilárdan, de nem az alsóbb szintű politikai közösségek önmeghatározásai révén előálló közjavak ellenében, vagy azokat kiváltva, háttérbe tolva.

Az össztársadalmi módon, de komplexen és *többszintűen* tekintett közjó folyamatos keresése a kormányzati döntésekben az, ami *tartalmi* értelemben *legitimmé* és „jó"-vá teszi a jó kormányzat kormányzását. A kérdés az, hogy milyen kormányzási/kormányzati modellben ragadhatjuk meg tehát leginkább ezen gyakorlati közjókeresés legmegfelelőbb módjait? Milyen intézményrendszer s milyen rendezőelvek felelnek meg tehát a leginkább a jó kormányzás fogalmának? Az újweberi államban az a vonzó, hogy a rosszul (!) működtetett governance-modell döntési kompetenciákat és így a *felelősséget elmosó partnerségek* és *hálózatok* alkudozására épülő kusza, entropikus rendszerével szemben a normatíve szabályozott *közjogi* és *közhatalmi* klasszikus *alkotmányos* legitimációs és felelősségi elemek a döntőek a kormányzásban és a végrehajtásban. Azonban a csak törvényileg rögzített állami közjó bürokratikus végrehajtása nem valósítja meg a szubnacionális közösségek szubszidiáriusan tekintett közjavát.[16] A *szubszidiaritás relacionális* dimenziójának jelentőségére külön szeretnék rámutatni, ami a szervezett civil társadalom aktoraival való együttkormányzást jelenti. A sok tekintetben talán ideköthető

[16] A szubszidiaritás helyes szemléletű tárgyalásához lásd Millon-Delsol, Chantal: *Il principio di sussidiarietà.* Giuffrè, Milano, 2003.

posztmodern *hálózati-partnerségi* kormányzást (például Leader-közösségek, virtuális hálózatok, elektronikus közigazgatás/kormányzás) pedig ahhoz, hogy az valóban a jó kormányzást valósítsa meg, s ne a nepotizmust, a *létező,* közjavakkal rendelkező *valós közösségek* (például családok közösségei, civil társadalmi, lokális és intermediális közösségek, és így tovább) interperszonális-közösségi bizalmon alapuló rendszereinek kormányzási szempontrendszere és valósága kell, hogy integrálja, természetesen a más, magasabb szintű (köz)politikai *közjavak komplex rendszerére,* de mindvégig a közjavak *etikai*-normatív természetére is tekintettel. Egyébként illegitim *elitkormányzássá* válhat, amelyben nemcsak a közjavak, hanem talán még a jogszerűség is sérülhet, különösen régiónk demokráciáiban.

Kétségkívül az állam, a politikai közösség, illetve a társadalom és a piac a maga relációiban, közösségeiben és hálózataiban azok, amelyek a jó kormányzás legfőbb alanyai. De a közjó szempontjából milyen súlypontokkal és intézményekkel érvényesítendően? A neoweberi kormányzási típusban a *kormányzás felelőssége alkotmányjogilag* szabályozottan elodázhatatlanul a kormányt, az államot terheli, s ez e modell javára írható, hiszen a kormányzati megbízás és a számonkérés alanya – a parlamenti kormánytöbbség, illetve a kormány – is alkotmányjogilag egyértelműen rendezett, és ekképpen legitim. Bizonyos anarchista-nihilista posztmodern tévhitekkel szemben le kell szögeznünk, hogy a kormányzáshoz szükséges *állami hatalom* adta *tekintély,* valamint az egységes alanyként tekintett *legitim kormány* választók előtt való felelőssége nélkül nem létezhet semmiféle kormány, így értelemszerűen jó kormányzás sem. Ez felvethető a neoliberális és a közösségi döntések elméleteivel szemben is.

A governance-féle jó kormányzás képviselői a „jó állam" neoweberi koncepciójával szemben nem gondolják, hogy a jó kormányzás kiváltképpeni alanya, „kedvezményezettje" az állam lenne. Meghatározott közpolitikai, közigazgatási és kormányzati területekre szorítva e megállapítás érvényét, illetve a kormányzás végső alanyát szem előtt tartva, ebben igazuk is van. Általában is elmondható, hogy a *politikai közösség* maga a kiváltképpeni alanya a kormányzásnak, és nem pedig az állam. Óvakodni kell ugyanis attól, hogy a jó kormányzás egy „jó állam"-modell *paternalista etatizmusává* torzuljon, amire való kísértés és tendencia régiónkban érezhető – elismerve mindazonáltal ezen modell valóban létező erényeit és megvalósítási eredményeit is, különösen, ha az a neoliberális új közmenedzsment-kormányzás rossz kormányzásának valósága után következett.

A partnerségen és a hálózatokon nyugvó governance-kormányzás kérdőjelei: a perszonalitás, a közjó és a szubszidiaritás elveinek szükségessége

Kérdés, hogy a *perszonalitás* elve nélkül a *governance*-kormányzás által érintett polgár valóban az a „személy" lesz-e, akinek egyéni és közösségi javai kiteljesednek, s ami a közjó megvalósulási célja is egyben. Kérdés, hogy a *közjó* központi helyre történő állítása nélkül a kormányzásban való részvétel valóban az igazságosságot és a közjóllétet fogja-e előmozdítani minden érintett, érdekelt számára. Félő, hogy a szubszidiaritás elve és az abból következő többszintű kormányzás az előbbi két elv nélkül az *intézményi decentralizációban* fogja kimerülni látni azok tartalmát. Megvizsgálandó továbbá, hogy a *governance*-kormányzás eljárási szemlélete a *tartalmi* értelemben vett értékelvű igazságosság, valamint a közjó elemei nélkül nem *eljárási* (procedurális) *önlegitimációt* valósít-e meg, amely végül is jobbára az erősebbek (például járadékvadászok) akaratát érvényesíti az eljárások manipulálhatóságával. A kormányzásban való bizonyos társadalmi részvétel, avagy a hálózati módon működő szakértői-közösségi kormányzás még nem garantálja önmagában az általánosan érvényesülő közjót és az igazságosságot. A *hálózati kormányzás* által feltételezett *interperszonális bizalom* (kölcsönös reciprocitás) és az *intézményi bizalom*[17] is a közjóra orientált kell hogy legyen, hiszen egyébként a bizalom tárgya pusztán csak az, hogy a megbízók és az érdekeltek, illetve az információkkal rendelkezők érdeke szerint cselekednek vélhetően a politikai *elit* szereplői, függetlenül ezen érdekek tágabb szemléletű helyességétől, igazolhatóságától. Ezen érvényesített érdekek ugyanis nem feltétlenül vannak a tágabb politikai közösség jóllétével, közjavával, vagyis a tágabb értelmű közjóval is összhangban. Meglehet, hogy patologikus esetben az önző és indokolatlan partikuláris elitérdekek intézményesített kijárását vagy akár súlyosabb esetben – esetleg az össztársadalmilag releváns szürkezóna hátterében – a korrupció melegágyát fogja képezni[18] a „hálózati kormányzás" urambátyám nepotista világa.

Kérdés tehát, hogy a partnerség és a hálózatosodás valóban a közjó érvényesülésének szubszidiáriusan szerveződő komplex rendszerét mozdítja-e elő, vagy esetleg egy voltaképpeni rossz kormányzást táplál, minthogy igazolhatatlan a részvétel elitista-kivételező jellege és az elosztás részrehajló elvei és gyakorlata tekintetében. Mindenekelőtt az elburjánzó bennfentes üzelmeket s a korrupciót kell kizárni a közjogi legalitás elvének érvényesítésével, amiben a neoweberi állam járhat elöl. De ezután is kérdéses, hogy valamiféle metafizikai-erkölcsi jellegű *meta-*

[17] A hazai szakirodalomban lásd elsősorban Boda Zsolt kutatási eredményeit.

[18] Vö. Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008, 102. o.

governance[19] hiányában, vagyis a személyek valódi javára és a közjóra irányuló politikai barátság és a szolidaritás célul tűzése, az ezt megvalósító „hit"-elesen megbízható cselekvési rendszerek nélkül ezen horizontális hálózati-partneri valóság valóban a társadalom egészséges kötőszöveteit erősíti-e a közjó és az *igazságosság* jegyében, a szociális szeretetre, *politikai barátság* is nyitottan. A politikai barátság, a közjó és az igazságosság kéz a kézben járnak, ahol az első az utóbbi kettő gyümölcse, s így egyben azok biztosítéka. Ahol nem az igazságosság és a közjó uralkodik, ott nem a klasszikusok (Arisztotelész, Cicero, Szent Tamás) szerinti *politikai barátság* fémjelzi a közviszonyokat, hanem a nepotizmus és a haveri érdekkijárások rendszere.

A társadalom- és politikai etika imént említett elvei mint afféle *metagovernance* nélkül nem feltétlenül garantált az, hogy a végül is döntésekben megvalósuló politikaalkotás a komplex közjó jegyében történik majd a *politikai bölcsesség (prudentia)* jegyében. Erre a *governance*-modellben – strukturálisan beépítve – nincsen kifejezett törekvés, de az alanyai sincsenek ennek meghatározva. Ez kormányzati *felelősségi* és felelősségrevonási problémákat vet fel, de általában véve is meggyengíti a *governance* kormányzási modell „jó", azaz morálfilozófiai értelemben „a jó"-ra irányuló jellegét. A jó kormányzás jegyében fogant *politikai döntések* felelősségét nyíltan és bátran felvállaló honatya, az *államférfi20* alakja már a múlté, most legfeljebb – a politika perszonalizációja esetén – politikai „ikonok", populáris vezérek, a politikai piacon „eladható arcok" kellenek. Míg a középkorban a király atyaként viszonyult az alattvalókhoz, az isteni és a természetjog által előírt – a király- és fejedelemtükrökben konkretizált – politikai erényeket gyakorolva, a közjóra irányítván a hierarchikus relációkba szerveződő társadalmat, most, amikor a modern intézményi szemlélet mögül előbukkan a politikai közösség aktív alanya, a *polgár* – aki *egyenlőként* áll a többiek mellett, és elvileg *partnerként* szerepel a kormányzásban –, nem világos, hogy mi adja a politikai viszonyok *kötőszövetét* és a *kormányzás célját*, irányultságát. A normatív szférában maradva csak remélni merjük, hogy az előbbit a politikai barátságra tartó igazságosság, az utóbbit pedig a közjó fogja képezni. Mert egyébként – tehetjük fel a kérdést – csupán a szubsztantív demokratikus legitimáció vagy a kormányzás hálózatos formája, illetve a partneri *részvétel* lenne a jó kormányzás minden tartalmi kérdésére a megoldás és a végső garancia? A *governance*-t tárgyaló szakirodalom többsége ezt látszik ugyanis sugallni. De végül is mi garantálja a közjó érvényesülését

[19] A „metagovernance" értelmeit és elveit lásd Bell, Stephen – Hindmoor, Andrew: *Rethinking governance*. *The centrality of the State in modern society*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 46–70. o.

[20] Ilyen államférfinak tekinthető például a már említett Luigi Einaudi. Vö. Silvestri, Paolo: *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

és annak verifikálhatóságát a megannyi *partikuláris* érdek érvényesítése közepette? A partikuláris érdekek mellett a kifejezetten a közjóra is irányuló valódi, *szolidáris* politikai közösség nélkül a jó kormányzás sem valósulhat meg, vagyis a politikai közösség nem éri el kollektív céljait, közös javát, ami minden tagjának is java egyben. Nemcsak a közjónak – azaz magának a kormányzásnak – kell ugyanis a polgárok javára irányulnia, hanem a polgároknak is, ha a teljes értelemben vett „jó élet"-re törekszenek, a közjót kell célul tűzniük – vagyis a politikai közösség *minden* tagjának javát – már bizonyos *saját javaik* megfogalmazásakor is.[21] Semmiféle államiszuverenitás-elmélet vagy alkotmányos konstrukció önmagában nem lesz képes a politikai közösség javát, a közjót biztosítani, hanem magának az egész kormányzásnak kell minden eresztékében a közjóra irányulnia, de hasonlóképpen azok alanyainak is – ezt jól látta Szent Tamás, de talán Locke is.

Egy ilyen imént említett politikai közösséget egy újfajta *kapcsolatiság*, a *politikai barátságra* tartó *igazságosság* kell, hogy fémjelezze, ami nem idegenkedik a *hierarchikus viszonyoktól* sem, hiszen az ezen utóbbi dimenzióban megjelenő *politikai felelősség* s tekintély nélkül nincsen politikailag érvényesíthető közjó sem. Ez utóbbi hiányában pedig nem lehetséges jó kormányzás, amelyet egy leegyszerűsített *(good) governance* modell – szervetlennek tűnő – elvgyűjteményi, eljárási-intézményi valósága önmagában nem lesz képes garantálni.

Úgy tűnik, hogy a klasszikus *politikai erények* határozottan normatív kontextusban való rehabilitálása nélkül a jó kormányzás erkölcsi „jó"-ság eleme a kormányzók tevékenysége vonatkozásában se meg nem ítélhető, se nem érvényesíthető. Tehát a *governance*-kormányzás *intézményi-eljárási* szemléletét hangsúlyosabban ki kellene egészíteni a politikai filozófia és a politikai etika szempont- és követelményrendszerével, ez adná a *metagovernance* – gyakorlatiasan felfogott – *metafizikai-normatív* alapját és keretét, és egyben a kormányzás *alapvető* közpolitikai jóságát, helyességét, a célra *irányultság* tekintetében. Ne feledjük: a kormányzás eredetileg valóban a politikai közösség kormányosként való irányítását jelentette a *cél* felé, ami a biztonságos, rendezett, helyes, vagyis a jó élet, de ami így magát az odavezető utat is jelenti, vagyis a megfelelő *eszközök* megtalálását.[22] Ekképpen nem lehet a teljesen céltalanul hozott kormányzati döntéseket a maguk esetlegességében – ami a korunkban magasztalt posztmodern kontingenciát jellemzi – vagy a politikairend-

[21] Chalmeta, Gabriel: La giustizia politica in Tommaso D'Aquino. Un'interpretazione di bene comune politico. Armando, Roma, 2000, 95. o.

[22] „Minden kormányzónak ugyanis arra kell irányítani szándékát, hogy előmozdítsa a kormányzata alatt állók javát. A kormányosnak kötelessége a hajót a tenger vészei közepett biztos révbe vinni." Aquinói Szent Tamás: De regno. I., 2., in: Schütz Antal (szerk.): *Aquinói Szent Tamás szemelvényekben*. Szent István Társulat, Budapest, 1943, 410. o.

szer-immanens eljárások fluktuálását önmagában kormányzásnak nevezni.

A *governance*-kormányzástól a *good governance*-ig kell tehát első lépcsőben eljutnunk, ahol a „jó" kitétel a morál- és társadalomfilozófiai értelemben való helyességet is jelöli a gyakorlati politikai döntések, intézmények és normák terén a cél és az arra tartó eszközök vonatkozásában egyaránt. Bár meg kell jegyeznünk, hogy a cél és az arra tartó eszközök helyessége némileg más minőségű és természetű, így a megítélésük módja is valamelyest különbözik, hiszen az eszközök jobbára a *politikai tudás „valószínűleg"* igazként, helyesként számon tartható világához tartoznak.

Morálfilozófiai és gyakorlati politikai értelemben a „jó kormányzás", úgy tűnik, jelenleg a „jó kormányzat" modelljét, illetőleg akár rövid ideig a „jó államot" is jelentheti, igényelheti a neoliberális „jó kormányzás" által létrehozott viszonyok szanálása, majd egy új demokratikus – és természetesen jogállami – rendszer konszolidálása érdekében. Középtávon azonban csak a *szubszidiárius-relacionális* politikai közösségre, annak létrehozatalára irányuló kormányzás jelentheti a valóban jó kormányzási módot. Egyébként a „jó állam" *paternalista etatizmusba,* illetőleg akár a *többségi demokratikus* hatalomgyakorlás *arrogáns elitista voluntarizmusába* is torkolhat.

A szubszidiárius kormányzás felé[23]

Ha a governance-féle jó kormányzás csak néhány piaci elemet vesz át a neoliberális elméletből jól meghatározott közpolitikai területeken, továbbá ha a neoweberi modellből a parlamenti, közvetett demokratikus hatalomgyakorláson alapuló, közjogilag rögzített *felelős kormányzás* elvét, valamint a legalitás és az ésszerű végrehajtás elveit kölcsönzi, s ha főként – az előbbieken túl – a közjavak többszintű és komplex rendszerét megvalósító társadalmi hálózatok és közösségek rendszereinek szubszidiárius és *többszintű* (ön)*kormányzását* jelenti, akkor nagy vonalakban támogatandó modell, hiszen az előbbiek miatt kormányzási módja, szerkezetét tekintve, „jónak" mondható. De csakis akkor, ha a jó kormányzás nem a politikai rendszer autopoetikus valóságaként tekintendő – ez gyakori megközelítési mód még a letűntnek hitt Luhmann-korszak után is –, amelynek nincsen *külső, szubsztantív igazság*- és közjó-orientáltsága, s

[23] A szubszidiárius állam paradigmájának elemzéséhez lásd Frivaldszky: *i. m.* (2012) 68–82. o. Vö. Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006, 217. o., benne: Frivaldszky János: *Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért.* 35–56. o.

amely így fogalmilag nem minősülhet se „jónak", se voltaképpeni „kormányzásnak".

A valóban jó kormányzás a politikai közösségek szubszidiárius (ön) kormányzása, de az egyes politikai közösségek sajátos *közjavainak többszintű rendszerére* tekintettel.[24] A politikai bölcsesség erénye és egyben tudása éppen arra irányul, hogy a kormányzás szereplői képesek legyenek a különböző szintű közjavak egyensúlyát, harmóniáját megvalósítani a mindig teljesebb és tökéletesebb közjóra irányuló egyes kormányzati, kormányzási döntésekben, mindig szem előtt tartva, hogy e közös jó, mint elérendő cél, a politikai közösség tagjainak java kell, hogy legyen.

A modern kortól kezdve a politikai közösség javát, illetve a közjót alkotmányjogilag biztosítható intézmények problémájaként írták át: úgy vélték, hogy a közjó biztosítéka a jól megszerkesztett alkotmányos rendszer, amely az állami főhatalom létén és annak gyakorlásán alapul. Azóta nyilvánvaló lett, hogy ez az alkotmányos rendszer és a jó kormányzás feltétlenül szükséges, de önmagában nem elégséges eleme a közjónak. De itt nemcsak a politikai legitimitás azóta középpontba került problémájára gondolunk, hanem arra is, hogy a politikai közösség közjavának elérését célul tűző jó kormányzás és jó kormányzat kérdéseként magát az állami főhatalom fogalmi megragadását és az egész alkotmányos rendszert céljában és működésében szükséges újrafogalmazni.

[24] Vö. Scaccia, Gino: *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, 49. o.

Szuverenitás és európai kormányzás

Nagy Mariann Veronika

E tanulmányban azt mutatom be, hogy a szuverenitás megváltozott jelentéstartalma miként kapcsolódik a kormányzás- *(governance-)* paradigma felértékelődéséhez, illetve annak gyakorlatba történő átültetéséhez. Azt vizsgálom, hogy a megváltozott világrend által életre hívott együttműködési formák hogyan alakítják ki kormányzási gyakorlatukat, miért szükséges az Európai Unió életében is egységesen kialakított európai kormányzás elméleti hátterét megalapozni. A szuverenitás megváltozott jelentéstartalmának figyelembevételével amellett érvelek, hogy a nemzetközi kapcsolatok történetében egyre szaporodó integrációk, kiváltképp az Európai Unió esetében is előremutató elképzelés egy összehangolt társadalmi, gazdasági és politikai iránymutatást követni. Az európai integráció kompromisszumos megoldást igényel a tagállamok részéről, összehangolásában iránymutatóak a nemzetközi kapcsolatok sajátos kormányzási mechanizmusai is. A tanulmány ennek rövid ismertetésén keresztül tesz javaslatot az európai kormányzás elemeire vonatkozóan, tovább erősítve a szerző azon gondolatmenetét, miszerint a szupranacionális szint annyiban jár el, amennyiben az államok felruházták jogokkal és kötelezettségekkel. Ahogy Jakab András fogalmaz, a nemzeti szuverenitás bármilyen cél érdekében felhasználható, annak kapcsán ideiglenes önkorlátozásról beszélhetünk, amely bármikor visszavonható.[1]

[1] Jakab András: A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára, in: Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia*. Szent István Társulat, Budapest, 2008, 258. o.

A SZUVERENITÁS

A szuverenitás fogalma a politikatudomány egyik legkomplexebb kifejezése. Számtalan definíciója között ellentmondások sora is megfigyelhető. A definíciós kísérletek megegyeznek abban, hogy a nemzeti szuverenitás különösen a nemzet függetlenségére utal, a hatalom és legitimitás kifejezéseivel asszociál. Nemzetközi viszonylatban szintén a függetlenségre utal az országok szuverenitása: a be nem avatkozás tilalmának megfelelően az államok belügyeiket önállóan rendezik.[2] Az állammal egy időben született meg a szuverenitás tana, amely elmélet atyjaként Jean Bodint tiszteljük. A francia származású politikai gondolkodó összekapcsolta az állam és szuverenitás fogalmát, abban az időben, amikor az államok felett lelki és világi jogrend is állt. Elméletében kettősség jelenik meg: egyrészt az állam belügyeire vonatkozóan, másrészt pedig az állam külkapcsolatában jelentkező függetlenségről is értekezik. Állandó és abszolút hatalomnak minősíti az állam szuverenitását, amelynek a leglényegesebb, egy és oszthatatlan tulajdonságokat tulajdonítja. A szuverenitás tehát politikai kategória. Bodin, Hobbes, Grotius értelmezéseiben is politikai célkitűzés volt, olyan halandó Isten megléte, aki valaha csak Istennek tulajdonított, abszolút hatalommal bír, megszabja a törvényt, egységesített joggyakorlattal bír, és polgárbékét garantál. A Kondorosi–Visegrády-szerzőpáros a szuverenitást kiváltképpen nagyhatalmak jelzőjének tekinti, amely *egy századokon át fennálló,* jellegzetesen *újkori viszonyrendszer* alapeleme.[3] A szuverén országok megalakulásával, azzal, hogy földi halandót tettek a végső döntések hozójának, kezdtek hermetikusan elkülönülni egymástól az államok, kapcsolataikat pedig a háború és béke joga, az annak keretét adó nemzetközi jog szabályozta. A szuverenitás fejlődésével paralel fejlődő nemzetközi jognak tulajdonítják az állami hatáskörök forrását is. A harmincéves háborút lezáró, Európa térképét átíró vesztfáliai béke nemcsak a modern kori diplomácia alapjait tette le, hanem az évszázadokon át folyó politika alapelveit is meghatározta. Ennek értelmében az államok törvényesen egyenlőek, kizárólagos hatalmat gyakorolnak saját határaikon belül. A béke által kialakult világrend a territoriális nemzetállamok szuverén egyenlőségét, a be nem avatkozás elvét, a nemzetközi jog kötelező érvényét biztosította be egészen a XX. századig.

A XX. század második felétől viszont fellazult a nemzetállam fogalma, nemzetek feletti, nem állami jelleggel bíró entitások jöttek létre, ezzel megszakítva a klasszikus értelemben vett szuverenitást. A mai értelemben használatos elmélet szerint az állam továbbra is a nemzetközi

[2] Benoist, Alain de: *What is Sovereignty?* http://www.alaindebenoist.com/pdf/what_is_sovereignty.pdf (letöltve: 2014. augusztus 6.)

[3] Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal: *Az állam és a jog természetrajza a válság idején*. Harthmedia Kft., Pécs, 2013, 75. o.

közjog egyetlen jogalanya, meghagyva szuverenitását és alárendeltségét a nemzetközi közjogra vonatkozóan. A szuverén hatáskörök viszont átalakulóban vannak, annak tartalmi elemei megváltoztak az erősödő szabadságjogok hatására, a felvállalt nemzetközi kötelezettségeknek köszönhetően. A gyakorta poszt-vesztfáliainak nevezett új rendszerben szupranacionális, transznacionális, úgynevezett nem-kormányzati szervezetek *(Non-governmental Organizations, NGOs)* jelentek meg. Az újonnan megjelenő szerveződések új kormányzati struktúrákat vonnak maguk után, szakítva a klasszikus közjogi autoritás és legitimitást birtokló állami kormányzás koncepciójával. A hangsúly egyre inkább eltolódott a kormányzatról a kormányzásra.[4]

A GLOBALIZÁCIÓ HATÁSAI

A nemzetközi jog továbbra is az államot ismeri el a nemzetközi jog legfőbb alanyaként, amely nemzetközi jogok és kötelezettségek hordozója. Megalakulásától fogva eredeti jogalanyisággal rendelkezik, függetlenül attól, hogy más államok elismerik, vagy sem. Az államok közös egyetértéssel hozhatnak létre más nemzetközi jogalanyokat, mely jogalanyiság terjedelmére vonatkozóan is dönthetnek, amely minden esetben szűkebb, mint az államé. Egyre több szó esik olyan transznacionális társaságokról vagy vállalatokról, amelyek gazdasági erőfölényüknek köszönhetően fellépésük során erőhatalmi helyzetbe kerülnek az államokkal szemben. Ezek a nagyvállalatok viszont szűk körű nemzetközi jogalanyisággal sem rendelkeznek, nem veszélyeztetve ezzel az állam egyedüli primátusát a nemzetközi viszonyok szabályozása során.[5] Az állam marad tehát a zűrzavaros nemzetközi rend meghatározó szereplője, a fennhatósága alatt élők számára egyedüliként garantálja a biztonságot és jólétet, politikai, gazdasági és szociális funkciói vannak, amelyeket egy nemzetközi szervezet aligha tud hatékonyan gyakorolni.

A szuverenitás lényegét tekintve is erről szól: meghatározott terület és népesség felett gyakorolt főhatalom. Rada Péter szerint az állam egyszerre a weberi hatalmi struktúrát testesíti meg, és a jogállamot is, amely fenntartja a rendet. Az államot az intézmények mögött meghúzódó ún. „goodwill reality"-nek nevezi, amely biztosítja a kormányzáshoz szükséges keretet.[6] A kormányzás képessége a megváltozott nemzetközi viszonyok szabályozásához szinte nélkülözhetetlenné válik, hiszen le-

[4] Fejes Zsuzsanna*: Európaizáció és a kormányzás új formái az Európai Unióban.* http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-3-03.pdf (letöltve: 2014. augusztus 10.)

[5] Bokorné Szegő Hanna: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest, 2003, 23–32. o.

[6] Rada Péter: The interconnected challenges of the 21st century and the problems with democratization in the era of globalization, in: Jolán Róka (szerk.): *Globalisation, europeanization and other transnational phenomena: Description, analy-*

hetővé teszi, hogy a döntéseket számos szereplő együttes bevonásával hozzák meg. Ez a folyamat elengedhetetlen, hiszen az új világrend olyan biztonsági struktúrák kialakítását követelik meg, amelyek válaszul szolgálnak a globalizált világnak tulajdonított problémák kezelésére: biztonság kérdése, emberi jogi védelem, fenntartható fejlődés, klímaváltozás, szegénység, járványok, migráció, terrorizmus, nemzetközi szervezett bűnözés. A kormányzás képessége lesz mértékadó a kormányok fejlődésében, amely révén ezeket a kihívásokat kezelni tudják; a nem-állami szereplőkkel kiegészülve szükséges az érdekeket összeegyeztetni, amihez az angolszász paradigma gyakorlati elsajátítása nyújthat segítséget.

Az együttműködések és kölcsönös függőségek alapvetően pozitívan hatnak egyes államok és régiók esetében, és egyúttal a gazdasági, társadalmi, technológiai vívmányok megosztását teszik lehetővé. Kondorosi Ferenc viszont a globalizáció negatív hatásaira is felhívja a figyelmet, így az nemcsak összeköt, hanem egyúttal el is választ, kijelölve a civilizációs törésvonalakat, nemzeti identitások elvesztésével fenyeget, és napirendi ponttá teszi a biztonság kérdését.[7] Csath Magdolna gazdasági szempontból közelítve osztja az előző álláspontot, így az egyes nemzetek jövője a külföldi cég által diktáltaktól függ, a nemzeti kormányok és szervei hatásköre csökken, a társadalmi különbségek növekedésével és függőségi kapcsolatok felvázolásával bizonyítja azt, hogy utópisztikus elképzelés a globalizáció által feloldott ellentétek vizionálása.[8] A globalizált világban egyre növekszik az államok, népek és emberek egymásrautaltsága, azáltal, hogy egyes események más országokban is érezhető következményekkel járnak. A globális kormányzás *(global governance)* paradigmája is ennek kapcsán kerül előtérbe.[9] Sokáig a nemzetállami szint számított a kormányzás alapegységének, a világot átívelő vagy regionális szervezetek léte viszont felülírta ezt a gyakorlatot. A kormányzás montesquieu-i felfogásával szemben egészen új jelentéstartalommal van jelen az angolszász *governance* paradigmája.

A nem állami jelleggel bíró entitások megszaporodásával az államok döntéshozó monopóliuma is visszaszorult. Ezeket a nemzetközi szervezeteket az államok ruházták fel jog- és hatáskörökkel, amelyek révén a nemzeti szuverenitást is minduntalan áthatja a nemzetköziesedés, amelyből való kimaradás csak az állam elmaradásához vezet.[10]

---

ses and generalizations. Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, Budapest, 2011, 142. o.

[7] Kondorosi Ferenc: *Válság és veszélyek a nemzetközi kapcsolatokban*. Urbis Kiadó, Budapest, 2009, 5–6. o.

[8] Csath Magdolna: *Kiút a globalizációs zsákutcából*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2001, 5–14. o.

[9] Kondorosi: *i. m.* (2009).

[10] Lengyel László: Kényszerpálya vagy mozgástér. Kisállamok nyomorúsága vagy dicsősége, in: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Vár-

A szervezetek legtöbbje már kinőtte kezdeti életszakaszát, ennek révén a kormányzási struktúrák is túllépik a nemzetállami szintet. A nemzetközi szervezetekkel bővült világrendnek új irányítási mechanizmusra van szüksége. A nemzetek feletti szervezetekkel (és a szubnacionális szerveződésekkel) való kapcsolattartás szabályozásának keretét adják a nemzetközi kapcsolatok kormányzási formái. A kormányzásnak három formáját szokták vizsgálni a nemzetközi kapcsolatok területén. Elsőként a *nemzetközi kormányzás*t *(international governance)* nevesítik, amelyben a főszereplők az államok, és amelyben a legfőbb célok az államok közötti kapcsolatok szabályozása. Az államok féltve őrzik szuverenitásukat, de olyan nemzetközi szervezeteket hoznak létre, mint az ENSZ, a Nemzetközi Valutaalap (IMF), az Európai Unió, a Világbank. A második csoport a *globális kormányzás (global governance)* csoportja, amely magában foglalja egyszerre az állami, kormányközi és a nem-állami szereplőket és folyamatokat is. Céljait tekintve sokkal komplexebb az előbbinél, mivel mind az abban részt vevők, mind pedig az interakciók számát tekintve nagy területet fed le. Példaként említhető a 2008-as gazdasági válság, amely nemcsak államközi csoportokat, hanem kevésbé formális hálózatokat is érintett, konkrétan az IMF-et, a Világbankot, vagy bankokat és nem-állami szereplőket is. A harmadik, a *regionális kormányzás (regional governance)* a globális kormányzás egy részhalmaza, amely magában foglalja az állami, államközi és nem állami szereplőket, folyamatokat, de alkalmazható egy adott régióban is.[11]

EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

A regionális kormányzás egyik kiváló példája az Európai Unió által megfogalmazott európai kormányzás is. Az EU egyedi entitás, amely sajátos intézményrendszer létrehozásán túl lehetővé tette ennyi, egymástól eltérő nemzet kooperációját. Ugyanakkor a teljesen eltérő társadalmi, gazdasági és politikai berendezkedéssel rendelkező országok mindegyikénél megjelent már a nemzeti akaratuk, függetlenségük és önállóságuk elvesztésétől való félelem.

A szuverenitás politikai kategória, az annak változását előidéző integrációk megléte is politikai változást jelent – kiváltképpen igaz ez az Európai Unió vonatkozásában. Az integráció által előidézett változás a tagállamok részéről is politikai fordulatot igényel, annak ellenére, hogy gazdasági kooperációként indult az európai együttműködés története-

nai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Korridor Kötetek, Budapest, 1996, 101. o.

[11] Armstrong, David – Bello, Valeria – Gibson, Julia – Spini, Debora (szerk.): *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*. Routledge, London–New York, 2011, 1–11. o.

te.[12] A történelmi események hatására kialakult nemzetállami különállás tarthatatlanságára nyújtott megoldási lehetőséget az államok közötti együttműködések intézményesített, szerződésekbe foglalt rendszere. Az európai integrációkba való tömörülés fő céljaként is a tagok számára kialakítható biztonságot és békét nevezték meg. A problémamegoldó intézmények működtetése egy háború valószínűségének esélyeit csökkenti, megteremtve ezzel a határon belüli biztonságot, elhatárolódva a határokon kívüli káosztól. A béke ígérete hajtotta az európai nemzetállamokat is egységes égisz alá, de ez nem azt jelenti, hogy a világ egységesüléséről lenne szó. A szuverenitás jelentéstartalmának átalakulásáról annál inkább. Ez a fajta átalakulás egészen mást jelent a nyugat- és kelet-európai országok tekintetében.

A szuverenitásról való részleges és önkéntes alapon történő lemondás éppen azon a területen indult meg, ahol Nagy Károly birodalma terült el a IX. században. Az alapító hatok integrációjának kezdeti szakasza eltérő társadalmi és gazdasági különbségeik ellenére, hasonló fejlettségi és történelmi tapasztalataiknak köszönhetően zökkenőmentes volt, *nem okozott* számukra *megrázkódtatásszerű változásokat* vagy lélektani sokkot, szemben a keleti bővítés érintettjeivel.[13] Függetlenül attól, hogy mely országok a tagjai az európai integrációnak, az már a kezdetektől világos volt az alapító atyák számára, hogy a klasszikus nemzetállami szuverenitás fokozatos korlátozása lesz az integráció ára.[14] A fokozatos korlátozás viszont egyaránt érinti az európai országokat, függetlenül attól, hogy a nyugati vagy keleti szférába sorolják-e őket.

EURÓPAI KORMÁNYZÁS

Az eddig nemzetközi kapcsolatok alapegységének számító nemzetállami főhatalom monopóliumát írja felül a szuverenitás tagolódása.[15] Azáltal, hogy a Lisszaboni Szerződés felruházta az Európai Uniót jogi személyiséggel, a föderalizmus, mint megfelelő integrációs forma, egyre inkább teret nyert. A jogi személyiséggel felruházott Európai Unió révén immáron adott terület adott állampolgárai felett két jogrendszer érvé-

[12] Gombár et al.: *i. m.* (1996) 7–11. o.

[13] Miszlivetz Ferenc: *Új szuverén születik. Az európai konstrukció.* Savaria University Press, Szombathely, 2005, 26–27. o.

[14] Paczolay Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között, in: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban.* OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006, 59–71. o.

[15] Gombár Csaba: A szuverenitás korunkban, in: Beszteri Béla – Hervainé Szabó Gyöngyvér (szerk.): *Európai Unió – regionalizmus – szuverenitás*. MTA Veszprémi Területi Bizottság – Kodolányi János Főiskola, Veszprém, 1999, 14–18. o.

nyesül, megdöntve ezzel az állam szuverenitásának mindenhatóságát és a kizárólag állam által alkotott jog meglétét.

A folyamat viszont szabad akarat okán létrejövő egyesülés, az érdekek szem előtt tartásával. Az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének (1) bekezdése alapján *a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból*. A szerződés (2) bekezdése pedig részleteiben fejti ki a kilépés módját, valamint meghatározza *az illető állam kilépésének szabályait*.[16] Ezen cikkek tükrében világosan látható az, hogy az európai integráció az adott tagállam és a szupranacionális szerv között együttes akarattal bármikor megváltoztatható. Jelen esetben a nemzeti akarat megléte lehetőséget biztosít a szuverenitásukat olyannyira féltő állam számára, hogy mégse legyen ezen integráció tagja. A visszafelé konvergáló tendencia időigényes, de egyértelműen látszik, hogy a Lisszaboni Szerződés óta nem lehetetlen. Hasonlóképpen, az ENSZ Alapokmányban foglaltak szerint is szabadon választható a tagság, a nemzetközi szerv tagja lehet, az eredeti tagok mellett, *minden más békeszerető állam, amely a jelen Alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja*.[17] Balázs Péter lépésről lépésre írja le a magyar csatlakozás menetét, kiemelve, hogy az ország a rendszerváltozástól kezdve folyamatos tárgyalásban állt az Európai Unióval, így pontosan látva a jövőbeni lépéseket. A szuverenitás részekre szedése nem lehetséges, a XX. században feltételezett hipotézis nem állja meg a helyét, hiszen pusztán a tagállami készség nem elegendő a közös politika feltétel nélküli működéséhez.[18]

Az összefonódások közel sem karcmentesek, de közös célt szolgálóan fejlődnek. A nemzetközi szervezetek fejlődése hatással van az államra, így azok ajánlásai, igényei, megvalósítani kívánt terveik befolyásolják a központi kormányzás mozgásterét is. Mivel túlsúlyban az integrációk hozzák az érdemi döntéseket, szűkülnek a nemzeti kormányok döntéshozatali jogkörei. Ennek ellenére nyilvánvaló az is, hogy a nemzetközi összefonódásból nem maradhat ki egy állam sem, mivel az gazdasági, társadalmi, politikai vagy akár környezeti összeomláshoz is vezethet. Az államok közötti integráció válasz a kihívásokra, a gyorsabb és hatékonyabb fejlődés keretrendszere. Az együttműködés ezen formája globalizációs gyakorlat, amelyben a pozíciók megerősítésében kell serénykedniük a központi kormányzatoknak.

Az Európai Unió hibrid rendszer: a népszuverenitás klasszikus elve, miszerint minden hatalom a néptől ered, uniós szinten aligha érvényesül, ahogyan a hatalommegosztás klasszikus tana sem. Az Európai Uniónak nincsen közvetlen legitimitása, csupán közvetett, egyes nemzeti parlamentek és kormányok legitimitásából vannak levezetve. Ennek

[16] EUSz 50. cikk (1), (2).

[17] Charter of the United Nations, Chapter II. Art. 3, Art. 4.

[18] Balázs Péter: *Magyarország és Európa*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011, 72–80. o.

ellenére az Európai Unió egyedülálló entitás, amely egyszerre több országban fejti ki a tevékenységét, és esetében a kormányzás milyenségének vizsgálata semmiképp sem hagyható el. Marácz László szerint az európai kormányzás modellje egy tárgyalásos, nem hierarchikus módon felépülő rendszer nemzetek feletti, nemzeti, regionális és lokális szintek között. Az uniós rendszerben a különböző rétegek horizontális és vertikális módon lépnek egymással kapcsolatba, e gyakorlat a többszintű kormányzás *(multi-level governance)* elméletének felel meg. A többszintű kormányzás gyakorlatának megfelelően a nemzeti szint fenntartja döntéshozó szerepét, ugyanakkor a szupranacionális szint intézményeinek autonóm szerepe révén szűkül a nemzeti szuverenitás. Az európai kormányzás többszereplős, a szupranacionális szint szinte önálló, a nemzeti szint továbbra is fontos tényező a döntéshozatal során, a regionális és/vagy helyi szint pedig az európai integráció formálásában jut egyre nagyobb szerephez.

A régiók Európája kifejezés sem véletlenszerű. A különböző szintek befolyásukat immáron a decentralizáció, szubszidiaritás és diverzitás fogalmainak megfelelően gyakorolhatják állami szinten, brüsszeli képviseleti irodákon, különféle nemzetközi szervezeteken keresztül.[19] Az európai kormányzás a politikai döntéshozatal és végrehajtás gyakorlatánál több; a különböző érdekek összeegyeztetése, közös célok kitűzése és a közjavak termelése azok a mozzanatok, amelyek mentén összeáll az európai kormányzás. Olyan folyamat, amely erőteljes nemzeti dialógust követel meg, ezzel is erősítve a tagállami szint jelentőségét. Noha a gyakorlatban régebb óta létezik, az európai kormányzás kifejezését 2001-ben nevesítette az európai kormányzásról szóló Fehér Könyv, amely az Európa-szerte meglévő problémákra tudatosan mutat rá: a társadalmak megoldást várnak a problémáikra, ugyanakkor egyre érdektelenebbek az európai politika irányába, bizalmukat vesztették az uniós intézményekben is. A nemzeti kormányok és parlamentek is egyetértenek abban, hogy távol van tőlük Brüsszel vagy Strasbourg, nem olyan politikát valósít meg, amely nemzeti szinten hatékony, ugyanakkor túlzón beavatkozónak érzik a szupranacionális szintet. Az uniós polgárok problémája továbbá az is, hogy nincsenek tisztában az intézmények munkájával, feladatköreivel, nem ismerik az intézmények közötti különbségeket. Az elvárásuk az lenne, hogy a globalizációs folyamat okozta előnyöket megragadva kíséreljék megoldani a társadalmi problémákat, úgymint a munkanélküliség, élelmiszer-biztonság, bűnözés vagy a regionális konfliktusok. A nemzeti és európai szinteknek nemcsak lehetőségük, hanem kötelezettségük az európai polgárokkal való szorosabb kapcsolat kiépítése, alapfeltételeként pedig a hatékony politika megvalósítása. Az Európai Bizottság az európai kormányzás reformját a négy stratégiai

[19] Marácz László: Hibridity as a characteristic feature of globalization, in: Róka: *i. m.* (2011) 23–24. o.

célkitűzés egyikeként nevesítette 2000-ben, e folyamatot erősítette az intézmények átalakításának szükségessége és politikáinak koherensebbé tétele. Ennek a legfőbb célja pedig az, hogy érthetőbbé tegye a tevékenységét, világosan meghatározza, mi az, amit támogat; ezáltal erősebb politikai tényezőként jelenhet meg a nemzeti, illetve nemzetközi szinten. A Fehér Könyvben megfogalmazódik a politikaformálás folyamatának megnyitása, a polgárok és szervezetek részvételére építve, akik az Európai Unió politikájának formálói is lesznek egyúttal, megtapasztalva a tagállamok együttműködési formáit.[20]

ÖSSZEGZÉS

A nemzetállam nem sérthetetlen szentség. A nemzeti szint teljes elsorvadásától való félelem viszont utópisztikus elképzelés. Az Európai Unió színterén új feladatkörökben jelenik meg, de a hatalom gyakorlása és demokratizálásának kulcsa továbbra is a kezében marad.[21] A sokszereplőssé vált integrációban a nemzetállami szint továbbra is meghatározó, ugyanakkor a hatékonyabb szubnacionális, állami és európai kormányzás kulcsa az, hogy a szereplők együttes bevonásával gyakorolják mindazt. Az EU sajátos és egyedülálló integráció, amely egy biztonságos keretet biztosít ahhoz, hogy a jó gyakorlat kialakítása ne jelentsen kihívást az immáron 28 tagállamot számláló közösség számára, ezáltal pedig egységes kép formálódjon Európáról a nemzetközi közösség egésze felé. Az európai közösség nem építkezhet a továbbiakban a múltra; új, előremutató politikai kialakítására és megvalósítására kell törekednie. Azáltal, hogy egyre több hatáskört és kérdést emelnek szupranacionális szintre, nem egy államok feletti szuperhatalomhoz szolgáltatják az alapot, hanem példát statuálnak a nemzetközi gazdasági, politikai és társadalmi viszonyok résztvevői számára, hogy egy közel 500 millió főt tömörítő integráció keretében is lehetséges hatékony kormányzást folytatni. A szuverenitás feladása elcsépelt kifejezés; a szuverenitásból fakadó hatáskörök átruházása az, aminek révén a döntéseket továbbra is befolyásolni tudják a tagállami kormányzatok, illetve aminek révén a civil szféra és a központi szint alatti szerveződések is hallatni tudják

[20] Commission: European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final, 2001/C 287/01.

[21] Otto Graf von Lambsdorff: Elsorvadó nemzetállam: avagy veszélyben van-e a szabadság jövője, in: Martonyi János, Soros György et al.: *Az Európai Unió és az egyéni szuverenitás.* Szerk.: Kiss Ilona (Máthé Hanga). Friedrich Naumann Alapítvány – Soros Alapítvány, 2002. Interneten elérhető: http://www.kka.hu/_soros/kiadvany.nsf

a hangjukat. A szerző fenntartja azon álláspontját, hogy a nemzetközi viszonyok alapegységének számító államok továbbra is meghatározó jelentőségűek, ezúttal viszont az új szereplőkkel való együttműködésre vannak utalva. A továbbiakban az államok megítélését az új szereplőkkel való együttműködés milyensége adja, azaz hogy milyen kormányzási formát sajátít el, hogyan képes érvényesíteni és előremozdítani a nemzetállami szint alatti érdekeket, és miként nyilatkoztatja ki, illetve viszi véghez azt integrációs szinten. Az európai együttműködésből való kimaradás kell, hogy legyen a valós félelem, nem pedig a szuverenitás elvesztése.

A SZUVERENITÁS ELMÉLETÉNEK TÖRTÉNETÉHEZ

A személyes „államtól" az állam „személyéig"

Az állam fogalma a szuverenitás klasszikus elméleteiben

Tattay Szilárd

Napjainkban érezhetően egyre növekvő kétely övezi a szuverenitás fogalmát. A jog-, az állam- és a politikatudomány művelői mind gyakrabban értekeznek a szuverenitás fogalmában rejlő feloldhatatlan többértelműségről,[1] annak tartalmi kiüresedéséről,[2] a szuverenitás fragmentálódásáról[3] vagy „megcsonkításáról",[4] „káprázatáról"[5] vagy „fikciójáról",[6] mi több, „alkonyáról",[7] „végéről",[8] „poszt-szuverén" államokról,[9] és így tovább.

[1] Lásd például Benn, Stanley I.: A szuverenitás jelentésváltozatai [ford. Tattay Szilárd], in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 634–650. o.

[2] Lásd Takács Péter: A szuverenitás mint az állam fogalmi megragadásának kategóriája, in: Cserny Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 549–569. o.

[3] Lásd például Kalmo, Hent – Skinner, Quentin (szerk.): *Sovereignty in Fragments. The Past, Present and Future of a Contested Concept.* Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

[4] Lásd Doehring, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában [ford. Jakab András], in: Takács: *i. m.* (2003) 894–910. o.

[5] Lásd Gombár Csaba et al. (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Korridor Kötetek, Budapest, 1996.

[6] Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. A szuverén államtól a globális kormányzásig?, in: *Jog. Állam. Politika,* 2009/1. szám, 59. o.

[7] Lásd Jakab András – Rigó Anett: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei, in: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I. A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai*. Szent István Társulat, Budapest, 2009, 144–163. o.

[8] Lásd Camilleri, Joseph A. – Falk, Jim: *End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Elgar, Aldershot, 1992. A magyar szakirodalomban hasonlóan fogalmaz Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás, in: *Jog. Állam. Politika,* 2009/1. szám, 74. o.

[9] Lásd MacCormick, Neil: Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth. Oxford University Press, Oxford, 1999.

Minden kétely és kritika dacára az alkotmányjog és a nemzetközi jog művelőinek túlnyomó többsége láthatóan mind a mai napig ragaszkodik a szuverenitáshoz mint az állam fogalmának konstitutív eleméhez s mint elméleti építményük fontos, nélkülözhetetlen vagy legalábbis jobb híján más elgondolással nem helyettesíthető építőkockájához.[10] Így jelen pillanatban többnyire csak a fogalom átértelmezésének, átértékelésének szükségessége merül fel.[11]

A szuverenitás doktrínájával szemben megfogalmazott kritikák egyre inkább magát a modern államot – különösen annak egyik sajátos típusát, a nemzetállamot – is elérik. Egyre erősödnek azok a hangok, amelyek szerint a posztmodern korban nemcsak az államszuverenitás, hanem maga az állam is „elenyészőben" van.[12] Nem csoda tehát, hogy mind élesebben vetődik fel – és nem csak akadémikus jelleggel – az állam és a

[10] Az alkotmányjog szempontjából lásd például Troper, Michel: The Survival of Sovereignty, in: Kalmo–Skinner: *i. m.* (2010) 132–150. o.; Troper, Michel: Sovereignty, in: Michel Rosenfeld, Michel – Sajó András (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.* Oxford University Press, Oxford, 2012, 350–369. o.; Loughlin, Martin: Ten Tenets of Sovereignty, in: Walker, Neil (szerk.): *Sovereignty in Transition.* Hart Publishing, Oxford, 2003, 55–86. o.; Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009, 175–193. o. A nemzetközi jogot illetően lásd például Fassbender, Bardo: Sovereignty and Constitutionalism in International Law, in: Walker: *i. m.* (2003) 115–143. o.; Koskenniemi, Martti: What Use for Sovereignty?, in: *Asian Journal of International Law,* Vol. 1., Issue 1. (January 2011) 61–70. o.; Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog?, in: Gombár: *i. m.* (1996) 46–87. o.; Kardos Gábor: A szuverenitás nemzetközi jogi értelmezése és a nemzeti jogrendszerek közelítése és egységesítése, in: Kiss J. László (szerk.): *Szuverenitás és integráció*. Posztgraduális Nemzetközi és Diplomáciai Tanulmányok Intézete, Budapest, 1994, 99–108. o.

[11] Lásd például Walker, Neil: Late Sovereignty in the European Union, in: Walker: *i. m.* (2003), 3–32. o.; Jakab András: A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára, in: Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére.* Szent István Társulat, Budapest, 2008, 245–266. o.; Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként, in: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 9–44. o.; Koskenniemi, Martti: From Apology to Utopia: *The Structure of International Legal Argument.* Cambridge University Press, Cambridge, 22005, 4. fejezet; Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról, in: Gombár: *i. m.* (1996), 227–261. o.

[12] Lásd Creveld, Martin van: *The Rise and Decline of the State.* Cambridge University Press, Cambridge, 1999; Bartelson, Jens: *The Critique of the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001; Teubner, Günther (szerk.): *Global Law Without a State.* Dartmouth Gower, Aldershot, 1997; Hardt, Michael – Negri, Antonio: *Empire.* Harvard University Press, Cambridge, Mass. – London, 2000. A magyar szakirodalom – talán „az állam elhalása" engelsi víziójának felemás emléke, talán az eltérő társadalmi-politikai tapasztalatok következtében – érezhetően visszafogottabb e kérdésben.

szuverenitás fogalmi viszonyának kérdése. E kérdés már az államelmélet egyik legnagyobb klasszikusa, az általánosan elfogadott ún. formális államfogalmat[13] kidolgozó Georg Jellinek munkásságában is felmerült a XIX–XX. század fordulóján. Jellinek koncepciója szerint a szuverenitás nem tartozik az állam lényegi jegyei közé; ebből következően a történelem folyamán léteztek – és a modern korban is léteznek – nem-szuverén államok.[14] Az államtudósok többségi álláspontja szerint viszont a szuverenitás – bár megváltozott, szerényebb tartalommal és jelentéssel, de – továbbra is az állam meghatározó fogalmi eleme.[15]

Annak a két alapvető kérdésnek a megválaszolására, hogy a „szuverenitás" és az „állam" fogalmának összekapcsolása mennyiben megalapozott elméletileg, illetve mennyire javítja vagy éppenséggel rontja az ily módon felfogott állam fennmaradásának és hatékony érvényesülésének kilátásait, itt és most nem vállalkozom. Tanulmányomban így Hegel bölcs figyelmeztetését megfogadva – miszerint „Minerva baglya csak a beálló alkonnyal kezdi meg röptét"[16] – tekintetemet a jövő helyett inkább a múlt felé fordítva azt vizsgálom, mennyire járultak hozzá a szuverenitás klasszikus teoretikusai e szoros konceptuális viszony és általában a modern államfogalom kialakulásához.

EXKURZUS: MACHIAVELLI MINT A MODERN ÁLLAMFOGALOM „ATYJA"

A nemzetközi és a magyar állam- és politikaelméleti szakirodalomban is általánosan elterjedt, bevett álláspont szerint az első politikai gondolkodó, aki már kifejezetten modern értelemben használta az állam szót, *Niccolò Machiavelli* volt. Takács Péter megállapítása ennélfogva a többségi véleményt tükrözi: „Az újkor elején a döntő változás az olasz szóhasználatban következett be, összefüggésben azzal, hogy Itáliában alakultak ki a modern állam első, sok vonatkozásban még kezdetleges formái."[17]

[13] Lásd Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre.* Otto Häring, Berlin, 31914, 394–434. o.

[14] Jellinek: *i. m.* (1914), 486–489. o. Hasonlóan foglal állást a magyar szakirodalomban Takács: *i. m.* (2013), 568–569. o.

[15] Lásd például Beaud, Olivier: *La puissance de l'État.* Presses Universitaires de France, Paris, 1994; Bódig Mátyás: Szuverenitás és joguralom, in: Bódig Mátyás – Győrfi Tamás (szerk.): *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei.* II. kötet: *Alapelvek és alapintézmények.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002, 91–118. o.

[16] Hegel, Georg W. F. (1821): *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlata.* [Ford. Szemere Samu.] Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971, Előszó, 23. o.

[17] Takács Péter: Polisz, regnum, status, in: Takács Péter – H. Szilágyi István – Fekete Balázs (szerk.): *Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből.* Szent István Társulat, Budapest, 2012, 112. o.

E nézet jelentős részben szintén Jellinekre vezethető vissza, aki Jakob Burckhardt reneszánsz kultúrtörténeti kutatásai nyomán azt állította: „A valamennyi állami képződményt magában foglaló általános kifejezés iránti szükségletnek először Itáliában tettek eleget. (…) A modern állameszme kialakulásával egyidejűleg jelenik meg az azt kifejező szó is."[18] Állítása alátámasztására Jellinek *A fejedelem* első mondatát idézte: „Tutti gli stati, tutti e' dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati."[19]

E felfogás hazai elterjedésében – jóllehet a szerző szándékaival ellentétben – Paczolay Péter Machiavelliről írt tanulmányai játszottak fontos szerepet.[20] Mint azt alapos fogalomelemzésében Paczolay kimutatta, Machiavelli műveiben a *stato* három fő jelentéscsoportja különíthető el. E szó a kontextustól függően három dolgot jelölhet. (1) A fejedelem vagy a köztársaságban uralmon lévő csoport által gyakorolt politikai hatalmat, amelybe beletartozik a hatalom gyakorlójának személye, felsőbbsége, a hatalmi szervezet és tevékenység, az uralom elvont fogalma és az államügyek *(alanyi államfogalom).* (2) A hatalmi tevékenység tárgyaként azt a területet és népességet, amely felett a hatalmat gyakorolják *(tárgyi államfogalom).* S végül (3) a kormányzást, a kormányzatot és a kormányzati formát.[21] Ám az alanyi és tárgyi államfogalom elhatárolása kapcsán Paczolay rögtön leszögezte: „Felületesség lenne azonban azt gondolni, hogy a jelentések e kettősségének összegzése megfelelt a modern államfogalomnak, mely szintén a hatalom, a terület és a népesség elemeiből áll össze." Machiavellinél ugyanis – akárcsak a középkori szerzőknél – még

[18] Jellinek: *i. m.* (1914) 131–132. o. Jellinek Burckhardt *Die Kultur der Renaissance in Italien* című klasszikus munkájára hivatkozik, melyben a svájci kultúrtörténész amellett kardoskodott, hogy Itália földjén nyilvánult meg először „Európa modern állami szelleme" és „az állam mindenhatóságának" ugyancsak modern elképzelése. Burckhardt, Jakob (1860): *A reneszánsz Itáliában.* [Ford. Elek Artúr.] Képzőművészeti Alap, Budapest, 1978, 9., 12. o.

[19] A pontatlan magyar műfordítás szerint: „Az uralom és birtoklás minden fajtája, amely valaha is markában tartotta az embereket, köztársaság vagy egyeduralom volt, s ma is az." Machiavelli, Niccolò (1513): A fejedelem [ford. Lutter Éva], in: *Machiavelli művei.* I. kötet. Európa Kiadó, Budapest, 1978, 9. o.

[20] Lásd Paczolay Péter: Az állam mint a politikaelmélet történeti problémája, in: Gombos József: *Finnország politikatörténete, 1809–1917.* Juhász Gyula Tanárképző Főiskola, Szeged, 1994, 9–31. o.; Paczolay Péter: *Machiavelli államfogalma*, in: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 1996, 447–463. o.; Paczolay Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése.* Korona Kiadó, Budapest, 1998.

[21] Paczolay: *i. m.* (1994) 19–22. o.; Paczolay: *i. m.* (1996) 458–461. o.; Paczolay: *i. m.* (1998) 123–127. o. Az alanyi és tárgyi államfogalom megkülönböztetésekor Paczolay a Francesco Ercole által bevezetett terminológiát veszi alapul. Lásd Ercole, Francesco: *La politica di Machiavelli.* Anonima Romana Editoriale, Roma, 1926.

összemosódott, nem különült el teljesen és világosan a közhatalom ezen két aspektusa, és a modern államfogalom kimunkálásához pont arra volt szükség, hogy ezek a jelentések előbb önállósodjanak, és határozott körvonalat nyerjenek.[22]

Paczolay további lényeges fenntartásokat is megfogalmazott Machiavelli szellemi „apaságával" kapcsolatban. Egyrészről felhívta rá a figyelmet, hogy a reneszánsz politikai gondolkodó szóhasználata nem volt forradalmian új, hiszen a fenti jelentéscsoportok már jóval Machiavelli előtt kialakultak a jogi szövegekben, a teológiai-filozófiai értekezésekben, illetve az itáliai városköztársaságok politikai nyelvezetében; Machiavellinek tehát csak át kellett vennie azokat.[23] A latin *status* szó már a XIV. századtól egyre inkább az uralmon lévőkre és az uralkodó státuszára, vagyis az alanyi államfogalomra utalt, a hatalom tárgyi oldalát kifejező tárgyi államfogalom pedig a XV. századtól kezdve fokozatosan terjedt el.[24] Sőt, „még különösebb áttörést sem jelentett életműve magának a *terminológiának a szempontjából,* ő is ugyanolyan elmosódottan, flexibilisen, változóan használja a szót, mint elődei és kortársai".[25]

Másrészről, s ez talán még fontosabb, Paczolay rávilágított arra, hogy a *Fejedelem* szöveghelyeinek túlnyomó többségében a *stato* nem cselekvő alanyként jelenik meg, mint a jellegzetesen modern szóhasználatban (az állam „területet szerez", „megtart" stb.), hanem mint az uralkodó eszköze.[26] Quentin Skinner hasonlóképpen azt hangsúlyozta, hogy még ha a korabeli politikai tanácsadó művek szerzői közül Machiavelli mutatta is a legszilárdabb eltökéltséget arra vonatkozóan, hogy a *statót* önálló intézményként az uralom gyakorlójától elkülönítse, a „mantenere lo stato" (fenntartja az államot) kifejezést ő is többnyire úgy értette, vagy adott esetben úgy is fejezte ki, hogy „mantenere il suo stato" (fenntartja hatalmát).[27]

[22] Paczolay: *i. m.* (1996) 459. o.

[23] Paczolay: *i. m.* (1996) 455–457., 461. o. Paczolay e ponton az alábbi, az állam szó eredetét tárgyaló alapvető munkákra támaszkodik: Weinacht, Paul-Ludwig: *Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert.* Duncker und Humblot, Berlin, 1968; Mager, Wolfgang: *Zur Entstehung des modernen Staatsbegriffs.* Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Mainz, 1968; Rubinstein, Nicolai: Notes on the Word *Stato* in Florence Before Machiavelli, in: Rowe, John G. – Stockdale, William H. (szerk.): *Florilegium Historiale: Essays Presented to Wallace K. Ferguson.* University of Toronto Press, Toronto, 1971, 313–326. o.

[24] Paczolay: *i. m.* (1996) 459. o.

[25] Paczolay: *i. m.* (1996) 461. o.

[26] Paczolay: *i. m.* (1996) 460. o.

[27] Skinner, Quentin: *The Foundations of Modern Political Thought.* 2. kötet. Cambridge University Press, Cambridge, 1978, 353–354. o.; Skinner, Quentin: The State, in: Ball, Terence – Farr, James – Hanson, Russell L. (szerk.): *Political Innovation and Conceptual Change.* Cambridge University Press, Cambridge, 1989, 90–131., különösen 97–98. és 103. o.

Ennek a ténynek azért van különös jelentősége, mert az eszmetörténeti kutatások, így elsősorban Otto von Gierkének[28] és Quentin Skinnernek[29] az államfogalom „genealógiájával" kapcsolatos, a jelen tanulmány érvelését nagymértékben befolyásoló elemzései arra mutatnak rá, hogy az állam modern eszméjét az a felfogás alapozta meg, amely az államot egyszerre vonatkoztatta el a kormányzók és a kormányzottak személyétől, és ily módon személytelen valóságként, mesterséges entitásként gondolta el. S ettől Machiavelli még rendkívül távol állt: noha humanista kortársaival egyetemben kétségtelenül újító módon a kormányzati intézményekhez, a hatalmi apparátushoz közelítette a *stato* fogalmát, a szó használata műveiben így is legtöbbször tradicionális módon a fejedelem hatalmára és méltóságára, egy város helyzetére, állapotára vagy életformájára, a kormányzati formára, a terület feletti uralomra stb. utal.[30]

Mindezek miatt nehéz lenne vitába szállni Paczolay végkövetkeztetésével: a modern államfogalom kialakulásához Machiavelli után még igen hosszú út vezetett.[31] Sarkosabban fogalmazta meg ugyanezt a konklúziót Alessandro Passerin d'Entrèves, aki szerint abszurd és anakronisztikus lenne „egy teljesen kész államdefiníciót várni ebben a korszakban, egy olyan nem rendszeres gondolkodótól, mint Machiavelli".[32] E megállapítás – minden éle ellenére – szintén aligha vitatható. Az állam elvont fogalmának megalkotása ugyanis valóban a firenzei politikai íróénál jóval magasabb absztrakciós szintet kívánt meg; olyan absztrakciós szintet, ami például később a szuverenitás klasszikus elméleteit jellemezte.

[28] Gierke, Otto von: Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Wilhelm Koebner, Breslau,1880; Gierke, Otto von: Das deutsche Genossenschaftsrecht. 3. kötet: Die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland. Weidmann, Berlin, 1881; 4. kötet: *Die Staats- und Korporationslehre der Neuzeit.* Weidmann, Berlin, 1913.

[29] Skinner: *i. m.* (1978); Skinner: *i. m.* (1989); Skinner, Quentin: From the State of Princes to the Person of the State, in: Skinner, Quentin*: Visions of Politics*. 2. kötet. Cambridge University Press, Cambridge, 2002, 368–413. o.; Skinner, Quentin: A Genealogy of the Modern State, in: *Proceedings of the British Academy,* 162., 2009, 325–370. o.

[30] Skinner: *i. m.* (1989) 102–103., 110. o.

[31] Paczolay: *i. m.* (1998) 128. o.

[32] D'Entrèves, Alessandro Passerin: *The Notion of the State: An Introduction to Political Theory.* Clarendon Press, Oxford, 1967, 32. o. Kenneth Dyson is kiemelte, hogy bár Machiavelli jelentős mértékben hozzájárult az állam önálló fogalmának kialakulásához, még „rendszertelenül és bizonytalanul használta a kifejezést". Lásd Dyson, Kenneth H. F.: *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution.* Martin Robertson, Oxford, 1980, 26–27. o.

PRELÚDIUM: A MODERN ÁLLAMFOGALOM ELŐZMÉNYEI

Mielőtt azonban magukat a klasszikus szuverenitás-elméleteket megvizsgálnánk, tekintsük át vázlatosan mindazokat a korábbi tanokat, amelyek – különböző módon és mértékben, s részben egymásra épülve – hozzájárultak a modern állam eszméjének kialakulásához. Ezeket a doktrínákat azért érdemes röviden megvizsgálnunk, hogy tisztán láthassuk, a szuverenitás teoretikusai milyen előfeltevésekre építettek, illetve mely koncepciókat vetettek el. A modern államfogalom előzményeként három fő gondolkodási áramlatot lehet megjelölni.

A késő középkori jogtudomány. – A kommentátorok iskolájának megalapítója, Bartolus de Saxoferrato kinyilvánította az itáliai városoknak az univerzális császári hatalommal szembeni „*de facto* szuverenitását",[33] és felvetette azt a gondolatot, miszerint egy független városállamban *(civitas sibi princeps)* a közhatalom végső birtokosa a szabad nép *(populus liber)* mint egész.[34] A kommentátorok – elsősorban Bartolus tanítványa, Baldus de Ubaldis – másik fontos elméleti teljesítménye az volt, hogy bár nem használták a *status* szót az „állam" értelmében, és megőrizték a politikai közösség organikus-arisztoteliánus felfogását, az azt alkotó egyénektől megkülönböztetett népre *(populus)* és királyságra *(regnum)* alkalmazták a korporáció *(universitas)* jogi elméletét és a *persona ficta* (jogi személy) fogalmát.[35] Szintén Baldustól származik „a király két teste" metafora klasszikus megfogalmazása: a királyban két különböző személy

[33] Gierke: *i. m.* (1881) 381–382. és 639–640. o. Bartolus úgy ítélte meg, hogy bár *de iure* a német-római császár az egész világ ura, némely közösségek, így például a toszkán városok „*de facto* nem ismernek el világi ügyekben felsőbbséget maguk felett" *[non recognoscunt de facto in temporalibus superiorem].* Lásd *In primam et secundam Digesti novi partem commentaria* 47, 22, 4. A képletes *de facto szuverenitás* kifejezést Joseph Canningtől kölcsönzöm. Lásd például Canning, Joseph P.: *The Political Thought of Baldus de Ubaldis.* Cambridge University Press, Cambridge, 1987, 67–68. o.

[34] Bartolus politikai nézeteinek a mai napig legteljesebb összefoglalása: Woolf, Cecil N. S.: *Bartolus of Sassoferrato: His Position in the History of Medieval Political Thought.* Cambridge University Press, Cambridge, 1913; lásd e vonatkozásokban a mű 112–207. oldalait. A népszuverenitás tanának fontos középkori elméleti előzményeként említhető még Padovai Marsilius *Defensor pacis* című politikafilozófiai műve is.

[35] Lásd ehhez elsősorban Joseph P. Canning munkáit: Ideas of the State in Thirteenth and Fourteenth-Century Commentators on the Roman Law, in: *Transactions of the Royal Historical Society.* 5th series, 33., 1983, 1–27. o., különösen 23–27. o.; Canning: *i. m.* (1987) 206–208. o.; Law, Sovereignty and Corporation Theory, 1300–1450, in: Burns, James H. (szerk.): *The Cambridge History of Medieval Political Thought,* c. 350 – c. 1450. Cambridge University Press, Cambridge, 1988, 454–476. o., különösen 473–476. o.; *A középkori politikai gondolkodás története, 300–1450* [ford.: Nemerkényi Előd]. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 244–247. o.

van jelen, egy emberi és halandó, valamint egy elvont, örökkévaló jogi személyiség (a *dignitas*).[36]

A reneszánsz republikanizmus képviselői. – E körben újfent találkozunk Machiavellivel, ezúttal a *Beszélgetések Titus Livius első tíz könyvéről* szerzőjeként. Ők fektették le azt az elvet (egyébként Bartolushoz hasonlóan, de egészen más, humanista nyelvezettel és főleg átfogó igénnyel), hogy a politikai hatalom végső soron a népet mint egészet illeti meg. Ebből azt a következtetést vonták le, hogy a vezetők nem lehetnek többek a nép által választott tisztviselőknél, akiknek a törvényeknek alávetve s a közjó érdekében kell eljárniuk.[37] A republikánus politikai filozófia – mint arra már fentebb, Machiavelli kapcsán utaltunk – leginkább a politika és a kormányzati intézmények autonómiájának gondolatával járult hozzá a modern államfogalom kialakulásához. A *status* vagy *stato* szó így e szerzők – nemcsak Machiavelli, hanem például Francesco Patrizi vagy Francesco Guicciardini – írásaiban, legalábbis tendenciájában, egyre kevésbé az uralkodó hatalmi státuszára és egyre inkább az önálló kormányzati szervezetre és jogrendre utalt.[38] Az „állam" fogalma ennek eredményeképpen mindinkább elvált a politikai vezetők személyétől; viszont nem különülhetett el a közösség hatalmától, hiszen az a republikanizmus lényegi premisszáinak mondott volna ellent.[39]

Radikális protestáns ellenállás-elmélet. – A katolikus ellenfeleik által *monarchomachok*nak, „zsarnokölőknek" elnevezett francia hugenotta szerzők – köztük Théodore de Bèze, François Hotman, Philippe du Plessis-Mornay és Hubert Languet – tanai megint egy másik, ezúttal vallási idióma keretein belül, de – mai szavainkkal kifejezve – ugyancsak a népszuverenitás és a konstitucionalizmus irányába mutattak.[40] Elméletük legfőbb újdonsága az volt, hogy a nép végső „szuverenitásának" eszméjét az uralkodó és az alattvalók közötti megállapodás gondolatával egészítették ki. Akárcsak a kommentátorok, ők is abból a feltevésből indultak ki, hogy a tagjaitól megkülönböztetett nép *(populus)* egyetlen személyt *(persona)*, egységes korporációt *(universitas)* alkot; innen már csak egy – bár igen jelentős – lépés volt annak levezetése, hogy a nép e minőségében szerződést köthet az uralkodóval.[41] Ebből következően a

[36] A téma klasszikus feldolgozása: Kantorowitz, Ernst H.: *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology.* Princeton University Press, Princeton, 1957; Baldus koncepcióját illetően lásd 397–401. és 437–439. o.

[37] Skinner: *i. m.* (1989) 105. és 108. o.

[38] Skinner: *i. m.* (1989) 107–110. o.

[39] Skinner: *i. m.* (1989) 102. és 112–113. o.

[40] A monarchomachok politikai nézeteinek kiváló összefoglalását adja Mesnard, Pierre: *L'essor de la philosophie politique au XVIe siècle*. Vrin, Paris, 21952, 309–347. o.

[41] Gierke: *i. m.* (1880) 144–148. o.; Gierke: *i. m.* (1913) 292–293., 314–315. o. Az ellenreformáció számos későbbi teológusa – többek között Roberto Bellarmino és Francisco Suárez – ugyanúgy magáévá tette a nép mint egységes korporáció,

monarchomachok még határozottabban elválasztották az uralkodó hivatalát és személyét. Az olykor már az „állam" szóval leírt önálló kormányzati apparátust azonban ők sem különítették el a néphatalomtól.[42] A zsarnoknak való ellenszegülést ugyanis szerintük épp az legitimálta, hogy a nép végső soron mindig megőrzi a hatalmát.[43]

Összességében tehát mind a republikánus, mind a radikális protestáns politikaelméletről elmondható, hogy félúton megálltak a modern állameszme személytelen rendként való absztrakt fogalmi megragadásának útján: míg az állam fogalmát több-kevesebb következetességgel elhatárolták a közhatalom gyakorlójának felsőbbségétől, a népuralom esetében ezt egyáltalán nem tették meg.

A KLASSZIKUS SZUVERENITÁS-ELMÉLETEK HOZZÁJÁRULÁSA

A fejedelmi szuverenitás klasszikus elméletei részben a „népszuverenitást" hirdető fenti doktrínák alapján, de sokkal inkább azok ellenében fogalmazódtak meg. Minthogy a szuverenitás teoretikusai – szemben például Robert Filmerrel – nem kívánták a királyok hatalmát közvetlenül az isteni akaratra visszavezetni, elméletük kiindulópontjaként elismerték az államhatalom népi eredetét, s a megegyezést mint a legitim kormányzat alapját. Ugyanakkor tagadták, hogy ez jogilag megkötné az uralkodó kezét, és meghatározná a kormányzás kereteit és feltételeit. E két, első látásra teljes mértékben ellentmondó tételt egyetlen módon tudták csak egymással kibékíteni: ha bizonyították, hogy a nép mint az egyének puszta összegén túlmutató kollektív személy egységét kizárólag az abszolút hatalomnak való alávetés alapozhatja meg. Így jött létre a szuverenitás eszméje, valamint a kormányzóktól és kormányzottaktól egyaránt elkülönülő állam modern fogalma.[44]

Közismert eszmetörténeti tény, hogy a szuverenitás politikai koncepcióját Jean Bodin dolgozta ki *Les six livres de la République* című művében, és tette azt az állam fogalmának konstitutív elemévé.[45] A szuverenitást az államhoz kapcsolta, amikor „egy állam állandó és abszolút hatalma-

---

a politikai közösség és a fejedelem közötti szerződés, a zsarnoknak való ellenállás és a nép végső főhatalmának eszméit. Lásd erről bővebben Tattay Szilárd: Szabadság, állam és ellenállás Francisco Suárez politikai filozófiájában, in: *Pro Publico Bono,* 2011/2. különszám, 3–16. o.

[42] Gierke: *i. m.* (1913) 311–313. o.

[43] Skinner: *i. m.* (2002) 393–394. o.

[44] Skinner: *i. m.* (2002) 397–398. és 400. o.

[45] Bodin, Jean: *Les six livres de la République.* Jacques du Puys, Paris, 1576; magyar kiadása [részlete]: *Az államról. Válogatás* [szerk.: Sz. Jónás Ilona, ford. Máté Györgyi és Csűrös Klára]. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. Figyelemre méltó, hogy a mű címében, és sokszor a szövegében is, Bodin még nem az – legalábbis

ként" definiálta azt,[46] az államot pedig a szuverenitás révén határozta meg, a következőképpen: „több családnak és az ő közös ügyeiknek a jogszerű kormányzata szuverén hatalommal".[47] Az viszont feltehetően kevésbé ismert, hogy a francia jogtudós Machiavelli amorális politikafelfogása mellett a legfenyegetőbb veszélyt a monarchomachok ellenállás-elméletében látta.[48] Sőt, őket „talán még veszélyesebbnek" ítélte, mondván, hogy „fellázítják az alattvalókat természetes Fejedelmeik ellen, s a féktelen anarchia számára nyitnak teret, amely rosszabb, mint a világ legnagyobb zsarnoksága".[49] Bodin ezért ragaszkodott hozzá, hogy noha „az isteni és természeti törvénynek az egyeduralkodó is alá van vetve, a szuverén uralkodónak egyedül Isten a bírája",[50] és „hatalma semmiképp sem vonható kétségbe, s (…) egyetlen alattvalónak sem, sem a nép egészének nincs joga az egyeduralkodó életére vagy becsületére törni, sem tettlegesség, sem igazságszolgáltatás útján, még akkor sem, ha az minden elképzelhető gonoszságot, istentelenséget és kegyetlenséget elkövetett is".[51]

A politikai közösség ellenállási jogának kizárását Bodin elméletében egyrészt a szuverenitás abszolút jellege, másrészt az imént említett fogalmi manőver, ti. a nép politikai-jogi fogalmának a szuverén uralomnak való alávetéshez kötése biztosította. Mint azt az államhatalom és a családkormányzás elhatárolása kapcsán kifejtette, az állam szuverenén hatalom nélkül nem állam, mert kizárólag a szuverén hatalom az, „amely összes részeit és tagjait s az összes családokat és társulásokat egy testté egyesíti", megalapozva ezzel az államrendet. Önmagában az együttélés erre nem képes: „Nem a város, nem is a személyek teszik a városállamot, hanem egy nép egyesülése, még ha csak három családé is, egy szuverén uralom alatt."[52] Az ily módon létrehozott kollektív személy – *république, cité, estat* vagy még pontosabban *estat en soy* (maga az állam)[53] – lesz az egységes és oszthatatlan szuverenitás hordozója.[54] Bodin ezzel hatalmas lépést tett az állam elvont, modern eszméje felé.

---

ebben a jelentésében – új keletű *estat,* hanem a latin *res publica* megfelelőjeként elterjedt tradicionális *république* szót használja.

[46] Bodin: *i. m.* (1987) 73. o.

[47] Bodin: *i. m.* (1987) 41. o.

[48] Mesnard: *i. m.* (1952) 474–475. o.; Salmon, John H. M.: Bodin and the Monarchomachs, in: Denzer, Horts (szerk.): *Jean Bodin. Verhandlungen der internationalen Bodin Tagung in München.* Beck, München, 1973, 359–378., különösen 361. és 364. o.; Franklin, Julian H.: *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory.* Cambridge University Press, Cambridge, 1973, 50. és 93. o.

[49] Bodin: *i. m.* (1576) Előszó, iv. o. (saját fordításom).

[50] Bodin: *i. m.* (1987) 80., 95. o.

[51] Bodin *i. m.* (1987) 151. o.

[52] Bodin: *i. m.* (1987) 52. o.

[53] Lásd Bodin: *i. m.* (1576) 283. o.

[54] Skinner: *i. m.* (2002) 400–401. o.

Hugo Grotius szintén igen közel került az állam absztrakt fogalmához. A fent vázolt bodini koncepciót[55] – különös módon az ember természetes társas ösztönének hangsúlyozásával párhuzamosan – a társadalmi szerződés individualista konstrukciójával egészítette ki.[56] Ez utóbbiból logikusan vezette le azt az állítást, hogy a nép nem természetes organizmus, „természetes test" *(corpus naturale)*, hanem akarat alkotta *(voluntate contractum)* „mesterséges test" *(corpus artificiale)*.[57] Mint írja: „azok, akik államalakítás céljából egyesülnek, bizonyos állandó és örök társaságot [*societatem*] hoznak létre (…), ezek a részek nem úgy függnek össze az egésszel, mint a természetes test részei (…). Az általunk tárgyalt test másfajta, minthogy azt akarat alakította ki (…), mert a nép a dolgoknak olyan fajához tartozik, amely bár több különálló dologból áll, mégis egy névvel illetik (…), egy a »*spiritus*«-uk. (…) Ennek első terméke a főhatalom, az a kötelék, amely az államot *[respublica]* összetartja."[58] Mindezzel együtt Grotius mégsem jutott el egy, az államot egységes „személyként" leíró, tökéletesen koherens koncepcióig,[59] mivel a szuverenitásnak két alanyát különböztette meg: a főhatalom „általános alanya" *(subiectum commune)* a tökéletes közösségnek *(coetus perfectus)* nevezett egész állam *(civitas)*, míg „sajátos alanya" *(subiectum proprium)* az annak részeként az uralmat gyakorló személy, illetve személyek.[60]

Az állam mesterséges absztrakcióként, az uralkodótól és a néptől egyaránt elvonatkoztatott „személyként" való megkonstruálásának művét *Thomas Hobbes* tetőzte be.[61] Hobbes ellentmondást nem tűrően számolt le a nép önálló személyiségének – számára mint nominalista filozófus számára legjobb esetben abszurd feltevésként szolgáló – gondolatával.[62] Nyomatékosan leszögezte: „az *összesség* és a *mindegyik* ugyanazt jelen-

[55] A nép szuverenitásának és ellenállási jogának gondolatát Grotius ugyanolyan határozottan elutasította, mint Bodin: „El kell vetni azoknak a nézetét, akik szerint a legfőbb hatalom mindenütt és kivétel nélkül a népet illeti, tehát ha a királyok rosszul használják hatalmukat, a nép megfékezhetné és megbüntethetné őket. Minden okos ember tudja, hogy ez az álláspont már sok bajt okozott, és ha a lelkekbe behatol, ezután is sok bajnak okozója lehet." Grotius, Hugo (1625): *A háború és a béke jogáról.* 1. kötet [ford. Brósz Róbert et al.]. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999, 95. o.

[56] Lásd például Gough, John W.: *The Social Contract: A Critical Study of its Development.* Clarendon Press, Oxford, 21957, 80–81. o.

[57] Gierke: *i. m.* (1913) 309–310. o.

[58] Grotius: *i. m.* (1999) 254. és 304–305. o.

[59] Gierke: *i. m.* (1913) 318. o.

[60] Grotius: *i. m.* (1999) 94–95. o.

[61] Gierke: *i. m.* (1913) 310–311. és 329–331. o.; Skinner: *i. m.* (2002) 368–369. és 403–404. o.

[62] Gierke: *i. m.* (1880) 86. o.; Gierke: *i. m.* (1913) 292. o.

ti";[63] „az állam lényege" ellenben abban áll, hogy „egyetlen személy".[64] Álláspontja alátámasztására Hobbes jogi és teológiai érveket is felhozott,[65] de legfőképpen a *persona* szó etimológiájára építette érvelését. A *Leviatán* kulcsfontosságú, „Az emberről" szóló első részt „Az államról" értekező második résszel összekapcsoló XVI. fejezetében kifejtette: „A személy latin neve *persona* (…), az ember *álruháját* vagy *külső megjelenését* jelenti, ahogy a színpadon álcázottan fellép. (…) És ezt a színpadi fogalmat átvitt értelemben mindazokra alkalmazzuk, akik akár a törvényszéken, akár színházban mások képviseletében beszélnek vagy cselekszenek. Tehát a személy (…) annyi mint szereplő, megszemélyesíteni meg azt jelenti, hogy önmagunk vagy valaki más szerepében vagy képviseletében lépünk fel." Az ebben az értelemben felfogott személynek Hobbes két típusát különböztette meg. A személy lehet (1) *természetes,* akinek a szavait és cselekedeteit a sajátjának tekintjük, illetve (2) *fiktív* vagy *mesterséges,* akinek a szavait és cselekedeteit olyannak tekintjük, mint amelyek „valaki vagy valami másnak tulajdonított szavakat és cselekedeteket képviselnek".[66] Mivel „kevés olyan dolog akad, amit képzeletbeli úton ne lehetne megszemélyesíteni",[67] Hobbes szerint szinte bármi „személynek" minősülhet.[68] Így élettelen dolgok, sőt „bálványok vagy puszta agyszülemények" is „személyek" lehetnek, mint például az állami „tisztviselők" (papok) által megszemélyesített pogány istenek, akiknek a hatalma – maguk „semmi" lévén – az államtól származott.[69]

Hobbes is abból indult ki, hogy a jogszerű közhatalmat csak és kizárólag az annak alávetettek beleegyezése alapozhatja meg; a szuverén így a nép „abszolút képviselőjeként" *(absolute representative)* jelenik meg politikai filozófiájában.[70] Azonban, mint láttuk, a nép szerinte természetes egységként nem létezik, ennélfogva szerződési fél sem lehet: „az egész sokasággal, mint egyetlen szerződő féllel lehetetlen szerződést kötni,

[63] Hobbes, Thomas (1651): *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma.* 1. kötet [ford. Vámosi Pál]. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 217. o.

[64] Hobbes: *i. m.* (1999) 209. o.

[65] Lásd erről részletesen Lessay, Franck: Le vocabulaire de la personne, in: Zarka, Yves Charles (szerk.): *Hobbes et son vocabulaire. Études de lexicographie philosophique*. Vrin, Paris, 1992, 155–186., különösen 167–179. o.; Martinich, Aloysius P.: *The Two Gods of Leviathan: Thomas Hobbes on Religion and Politics.* Cambridge University Press, Cambridge, 1992, 165–166. o.

[66] Hobbes: *i. m.* (1999) 197. o.

[67] Hobbes: *i. m.* (1999) 199. o.

[68] Skinner, Quentin: Hobbes and the Purely Artificial Person of the State, in: *The Journal of Political Philosophy,* Vol. 1. (1999) 1–29., különösen 16–17. o.

[69] Hobbes: *i. m.* (1999) 199. o.

[70] Lásd Hobbes: *i. m.* (1999) 221. és 252. o. A XX. századi államelméletben ezt a felfogást Carl Schmitt elevenítette fel: Schmitt, Carl: *Verfassungslehre.* Duncker und Humblot, München–Leipzig, 1928, 214. és 282. o.

mert a sokaság akkor még nem egyetlen személy".[71] A társadalmi szerződést ezért minden egyes egyén köti egymással: „minden hatalmat és erőt egyetlen személyre vagy egyetlen olyan gyülekezetre ruházunk át, amely akaratunkat szótöbbséggel egyetlen akarattá alakíthatja át (…), ez mindenkinek egy és ugyanabban a személyben megtestesülő igazi egysége".[72] A társadalmi szerződés így nemcsak a nép egységet és a mindnyájunkat képviselő szuverén hatalmat hozza mesterségesen, *ex nihilo* létre, hanem „az állam személyét" *(person of the commonwealth* vagy *persona civitatis)* is,[73] amely egyszerre különül el a szuveréntől és a népet alkotó egyénektől.[74] Mint azt sokat idézett soraiban Hobbes írja: „Az ennek megtörténtével egyetlen személlyé egyesült sokaságot ÁLLAMNAK, latinul CIVITASNAK nevezzük."[75]

A szuverén, az állam és a nép között a felhatalmazás, illetve a képviselet intézménye ver hidat: a szuverén hatalma a nép felhatalmazásán nyugszik, és „[a]z emberek sokasága *egyetlen* személyben testesül meg, ha egy ember vagy személy képviseli őket (…). Mert a képviselő, és nem a képviseltek *egysége* teszi a személyt egyetlen személlyé (…) a sokaságban egységet másképpen nem képzelhetünk el."[76] Ez viszont egyben azt is jelenti, hogy a pogány istenekhez hasonlóan az állam sem bír önálló léttel: tulajdonképpen nem több, mint a szuverén, illetve a képviselet intézménye által életre keltett merő absztrakció – „a szuverén hatalom nélküli állam csak tartalmatlan puszta szó"[77] –, mely sem cselekedni, sem másokat felhatalmazni nem tud. Vagy jobban mondva: csak az egyének által felhatalmazott, őt „megszemélyesítő" szuverénen keresztül képes kinyilvánítani akaratát,[78] oly módon, hogy a „szuverén képviselő" aktusait az államnak tulajdonítják, vagy ahogy Hans Kelsen mondaná, „szá-

[71] Hobbes: *i. m.* (1999) 211. o.

[72] Hobbes: *i. m.* (1999) 208. o.

[73] Lásd Hobbes: *i. m.* (1999) 188., 264., 284. és 289. o. Ez a szóhasználat jól mutatja, hogy még Hobbes is a *commonwealth* szót részesítette általában előnyben a *state* kifejezéssel szemben.

[74] Skinner: *i. m.* (2009) 345–346. o.

[75] Hobbes: *i. m.* (1999) 209. o.

[76] Hobbes: *i. m.* (1999) 200. o.

[77] Hobbes: *i. m.* (1999) 356. o.

[78] Skinner: *i. m.* (2009) 346–347. o.; Hobbes: *i. m.* (1999) 285. o.: „az állam csupán a képviselője által, vagyis a szuverén hatalom által válik személlyé, és csak általa cselekvőképes".

mítják be".[79] Mindamellett Hobbes szerint az állam mint fiktív személy *(persona ficta)* tekinthető a szuverenitás valódi birtokosának.[80]

Jean-Jacques Rousseau, bár a népszuverenitás doktrínájának kidolgozásával teljesen új fejezetet nyitott a szuverenitás-elméletek történetében, az „államszemélyiség" egy lényegében nagyon hasonló, elvont, mesterséges és „személytelen" koncepcióját tette magáévá.[81] A *Társadalmi szerződés*ben az „államot" *(État)* vagy „községet" *(cité)* „morális személyként" *(personne morale)* határozza meg, amely „életét tagjai egyesülésének köszönheti", és „legfőbb gondja az, hogy önmagát fenntartsa", ennek érdekében „egyetemes és kényszerítő erővel kell rendelkeznie, hogy minden részt az egész számára legmegfelelőbb módon tudjon mozgatni és elrendezni".[82] A magánérdekét helytelenül a közérdek elé helyező egyénről pedig azt írja: „az államot alkotó morális személyt *[la personne morale qui constitue l'État],* mivel az állam nem ember, merő agyszüleménynek *[être de raison]* tekintheti".[83]

EPILÓGUS

Végül érdemes megemlíteni, hogy a szuverenitás teoretikusai nemcsak a kormányzóktól és kormányzottaktól egyaránt elvonatkoztatott, absztrakt államfogalom elméleti megalapozásában, hanem annak gyengítésében is tevékeny részt vállaltak. Némileg paradox módon a Hobbes munkássága előtt nagy tisztelettel adózó, e téren tulajdonképpen Hobbes – de még inkább mestere, Jeremy Bentham – nominalizmusát vagy módszertani individualizmusát végső következményeiig vivő John Austin játszott ebben komoly szerepet.[84] A XIX. századi jogi pozitivizmus alapművében kifejtette: „»*Az* állam« rendszerint »*a* szuverén« szino-

[79] Vö. Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai* [ford. Moór Gyula]. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 34. o.: „bizonyos emberi cselekvéseket nem a cselekvést véghez vivő embernek, hanem – mintegy rajta keresztülhaladva – egy másik alanynak, egy – valahogy a cselekvő mögé képzelt – képzeleti alanynak, az »államnak« tulajdonítunk, vagy jogi műszóval *számítunk be*".

[80] Skinner: *i. m.* (2009) 347. o. Az állam *persona ficta*ként való felfogásának jelentőségéről lásd Oakeshott, Michael: On the Character of a Modern European State, in: Oakeshott, Michael: *On Human Conduct.* Clarendon Press, Oxford, 1975, 185–326., különösen 203–204. o.; Runciman, David: *Pluralism and the Personality of the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997, különösen 6–33. o.

[81] Lásd Derathé, Robert: *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps.* Presses Universitaires de France, Paris, 1950, 397–410. o.

[82] Rousseau, Jean-Jacques (1762): A társadalmi szerződésről, in: Rousseau, Jean-Jacques: *Értekezések és filozófiai levelek* [szerk. Ludassy Mária, ford. Kis János]. Magyar Helikon, Budapest, 1978, 494. o. A francia jogi terminológiában a *personne morale* kifejezés jogi személyt jelent.

[83] Rousseau: *i. m.* (1978) 482. o. (a fordítást módosítottam).

[84] Skinner: *i. m.* (2009) 355–356. o.

nimája. Azt az egyedi személyt vagy az egyedi személyek azon együttesét jelöli, amely egy független politikai társadalomban a főhatalommal rendelkezik."[85] Ez alapján megalapozottnak tűnik Kelsen kritikája, miszerint Austin elméletéből hiányzik az állam jogi fogalma.[86] Austin ugyanis ily módon az „állam" eredendően személytelen fogalmát a szuverén személyére redukálta, és (újra) elmosta az elődei által gondosan megvont határt az állam és az államhatalom gyakorlója között.

[85] Austin, John: *The Province of Jurisprudence Determined.* John Murray, London, 1832, 235. o.

[86] Kelsen, Hans: A Tiszta Jogtan és az analitikus jogelmélet [ford. Varga Csaba], in: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből.* Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 150. o.

A szuverenitás fogalmának kora újkori kezdetei és az Erdélyi Fejedelemség példája

Kisteleki Károly

Mi a szuverenitás lényege? Politikai vagy jogi kategóriáról van-e szó? Ki a szuverenitás alanya az államban? Mit jelent az állami szuverenitás? E kérdésekre az elmúlt több mint négyszáz évben, vagyis a fogalom megjelenésétől kezdve számos tudomány művelői keresték a választ. A különböző országokban és történelmi korszakokban az eltérő fogalmi megközelítésekből született válaszok azt bizonyítják, hogy a szuverenitásnak nincs egységes „világfogalma", miközben paradox módon a nemzetközi kapcsolatok egész rendszere az államok „szuverén egyenlőségén" alapul.[1] Dezső Márta alkotmányjogász idézett véleményében tömören láttatja a szuverenitással kapcsolatos problémakör „lelkét". A szuverenitás mai értelmezésének gyökerei a XVI. századi Franciaországba nyúlnak vissza. A fogalom itt jelent meg egy 300-400 éves folyamat végeredményeként, ezért eredeti jelentése csak történeti kontextusban érthető meg és értelmezhető. Írásomban arra teszek kísérletet, hogy a szuverenitás-fogalom kialakulásának időszakában, a kora újkorban a „klasszikus" szerzők – jelesül Jean Bodin és Hugo Grotius – levezetését áttekintve igyekszem a kérdést tanulmányozni. Ezt követően a kérdéskörnek már a születése időszakában meglévő bonyolultságát igyekszem egy hazai példával – az Erdélyi Fejedelemség szuverenitásával – illusztrálni. Nézetem szerint a szuverenitást az államfogalommal kapcsolatos kontextusban érdemes vizsgálni, ezért először erre fókuszálok.

AZ ÁLLAM FOGALMI ÖSSZETEVŐI

Mikortól számítható a modern értelemben vett *állam* Európában? Az *állam*fogalomnak a középkori politikai szerveződésekre vonatkozó használata – középkornak a IV. század végétől a XV. század közepéig terjedő

[1] Dezső Márta: A szuverenitás, in: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. I. kötet. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 121. o.

időszakot számítva – a korszak túlnyomó részében nem indokolt, sőt akár félrevezető is lehet.[2] Csupán a XII. század végétől figyelhetők meg az első olyan nyomok, amelyek az elvont államiság eszméjét és realitását mutatják. Az „állam" fogalmának a középkori viszonyok közti hiányára jól világít rá Dunabin véleménye: „Az első nehézség, amivel a középkori politikai irodalom mai olvasója szembesül, egy olyan pontos, elvont főnév hiánya, amely képes az »állam« fogalmának visszaadására."[3] Ugyan a középkor második felében a politikai közösség megjelölésére több kifejezés volt forgalomban *(respublica, regnum, civitas),* de egyik sem jelenítette meg maradéktalanul a népesség, a területi kizárólagosság és a szuverenitás összekapcsolódását.[4] A kifejezések számos jelentéstartalmat hordoztak, és a legnagyobb nehézséget a szavak és jelentések változása okozza.[5]

Az állam szó a modern európai nyelvekben a latin *status* szóból ered (*state, Staat, stato* stb.). A *status* kifejezést részletesen megvizsgáló Paczolay Péter kutatásai azt mutatják, hogy ez a szó antik és középkori alkalmazásai során nem vagy csak ritkán és érintőlegesen találkozott olyan jelentéssel, amely a modern értelmű államfogalomba illeszkedik.[6]

A görög *polisz* kifejezést a rómaiak a *civitas* szóval fordították latinra, amelynek a római elméletben három fő jelentése volt: *(a)* polgárok összessége, *(b)* polgárjog (a *civis,* a polgár jogállapota), *(c)* a polgárok által lakott hely, az „államterület".[7]

A „civitas"-sal részben rokon értelemben használták a *res publica* fogalmát, amely *Cicerónál* azokat az ügyeket jelentette, amelyekkel a polgárok összessége foglalkozott (közvagyon, közérdek, a nép helyzete, szükséglete, tettei, majd később a politikai intézmények és a közösség).[8]

[2] Sashalmi Endre: *A nyugat-európai államfejlődés vázlata*. Pannonica, Budapest, 2006, 9–10. o.

[3] Dunabin, Jean: Government, in: Burns, James H. (szerk.): *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350 – c. 1450.* Cambridge University Press, Cambridge, 1988, 479. o.

[4] Sashalmi: *i. m.* (2006) 11. o. A különböző kifejezések részletes terminológiai vizsgálatát adja Paczolay Péter; vö. Paczolay Péter: Az állam mint a politikaelmélet történeti problémája, in: Gombos József: *Finnország politikatörténete, 1809–1917.* Juhász Gyula Tanárképző Főiskola, Szeged, 1994, 13–15. o.

[5] Paczolay: *i. m.* (1994) 13. o.

[6] Paczolay: *i. m.* (1994) 15–19.

[7] Paczolay: *i. m.* (1994) 15.

[8] Cicero meghatározása szerint a „res publica" nem más, mint a „nép dolga", „res populi". „Az állam tehát a nép ügye, a nép azonban nem olyan embergyülekezet, amely akármilyen módon keletkezett, hanem a tömegnek olyan csoportosulása, amelynek alapja jogi megállapodás és közös előny. A csoportosulás elsődleges indítéka nem annyira a gyengeség érzésében, mint inkább az emberek úgynevezett természetes társas ösztönében rejlik. S erre az emberi természet nem csupán felszólít, hanem egyenesen kényszerít is." Cicero: *Az állam*. Ford.: Hamza Gábor. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995, 90. o.

Maga a „res publica" a rómaiaknál még nem az államot jelölő szó, mivel ilyen kifejezést ők nem ismertek, a „res publica" tehát önmagában nem jelentett semmiféle kormányzati formát, hanem *a polgárok politikai értelemben vett közösségét* értették rajta. Ilyen értelemben, azaz „politikai közösség" jelentésben kezdik használni a 12. század közepétől.

Maga a „status" kifejezés római kori használatának vizsgálata azt mutatja, hogy a szó általában valamely dolog állapotára vonatkozott, e jelentésen belül esetenként kaphatott politikai értelmezést is *(status rei publicae, status civitatis).* A kifejezés tehát nem az önálló politikai szervezet elvont kifejezése, hanem a *res publicá*nak a konkrét létezési módja. Viszont abban eltér a többi politikai közösséget, illetve államformát jelölő fogalomtól, hogy – ahogy előzőleg bemutattuk – önállóan, elvontan nem használták, kizárólag szóösszetételben. A szónak az államfogalomhoz köthető értelmezései a VII. században megszakadtak, és a kifejezés a XIV. századig terjedő időszakban homályos értelmezésekben bukkant fel.[9]

A *status* szó késő középkori értelmezései:[10]

– A hűbérjogban: elsősorban Angliában a XIV. századtól a *rang, méltóság, hatalom* értelemben használták.
– A recipiált római jogban és a kánonjogban: *(a)* az uralkodó hivatali hatalma *(status regis – status regni)* és kötelességei a közjó érdekében; *(b)* a glosszátoroknál az egész közösség üdvének és javának értelmében *(status, id est utilitas publica); (c)* az ország politikai viszonyainak összességét a „korona" fogalmába koncentráló felfogás *(status coronae),* amely így szorosan összekapcsolja az állam és a korona fogalmát (lásd Szentkorona-tan).
– A rendiségben: főként a franciáknál a rendek és a rendi gyűlések megjelöléseként. (*États Généraux* – a központi rendi gyűlés megnevezése.)

A szó Aquinói Tamásnál magát a kormányzatot és a közösség rendjét jelenti.

A XIV. században viszont az olasz városokban keletkezett források az olasz „stato" szónak már az állam irányába mutató jelentésváltozását dokumentálják. Az itáliai reneszánsz szerzőknél uralomként, terület fölötti uralomként jelenik meg, amit a tulajdonjogi szemléletű *dominium*mal azonosítottak, s ebből egyértelműen levezethetővé vált a *stato* fogalomnak a terület – és részint a lakosság – feletti uralomra utaló jelentése.[11]

[9] Paczolay: *i. m.* (1994) 16. o.

[10] Paczolay: *i. m.* (1994) 17–18. o.

[11] Firenzei iratokban a „közösség jó állapota"-ként is használják. Paczolay: *i. m.* (1994) 18–19. o. Firenze tekintetében Jakob Burckhardt megjegyzi, hogy „magas rendű politikai tudatossága" miatt Firenze „megérdemli, hogy a világ első modern államának neveztessék". Vö. Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 126. o.

A fogalom főként Machiavellinél már közel kerül a modern állam jelentéséhez, így a szakirodalomban többséget élvez az a nézet, amely szerint *az állam modern* fogalma Niccolò Machiavelli nyomán az újkorban, a XVI–XVII. században jelent meg,[12] és a *status* fogalom jelentéstartalma elsőként a XVI. század végére „telítődik meg" a mai, modern értelmezéssel.[13]

A XIII. századot megelőzően tehát a politikai szerveződések sem elvben, sem a gyakorlatban nem rendelkeztek a legfőbb és végső joghatóság, valamint a területi kizárólagosság együttes jegyeivel.[14] 1200 táján a monarchikus keretek még eléggé üresek voltak, s a magánjogi és közjogi viszony olyan arányban csúszott egybe, amilyen mértékben a hűbériség „az állam (…) helyébe lépett, következésképpen az »állam« képletét szinte helyettesítette »társadalmi« viszonylatokkal".[15]

A feudalizálódás eme strukturálódási folyamatát Szűcs Jenő a következőképpen jeleníti meg: „A kifejlett hűbérszerkezetben az állam igazgatási, katonai, fiskális, bíráskodási funkciói szinte maradéktalanul elszakadtak az uralkodói hatalomtól, hogy lesüllyedve mintegy lépcsőzetesen eloszoljanak a »hűbértársadalomban«, ahol aztán minden szinten külön-külön integrálódtak, egybeolvadva a földbirtoklás ugyancsak lépcsőzetes rendszerével."[16]

A feudalizmusból hiányoztak azok a lényeges összetevők, amelyek a modern államfelfogást alkotják, jelesül *a* meghatározott *terület* és a konkrétan behatárolt és megnevezett *főhatalom,* így mindezek alapján Sashalmi szerint a feudalizmus időszakára a *hűbéri kormányzás* terminológiáját használhatjuk a hűbéri állam kifejezés helyett.[17] Ugyanis a XIII. századot megelőzően nem rendeződött a hatalom egyetlen hierarchikus rendszerbe. Ennek legfőbb okai közé tartozott a többes vazallitás; a kormányzás személyes jellege, amely nem egy adott terület, hanem adott személyek felett érvényesült,[18] így hiányzott a területi kizárólagosság

[12] Paczolay: *i. m.* (1994) 19–24. o.

[13] Például Angliában az 1590-es évekre a „State" szó már nem a király vagy a királyság státuszát, jogi állapotát („state of the King, state of the Kingdom") jelentette, hanem felvette modern jelentését. Míg a század elején még a brit szigetekről szólva a királyság vagy az ország kifejezést használták, a század végén már ugyanerre az állam megjelölés szolgált. Sashalmi: *i. m.* (2006) 11–12. o.

[14] Spruyt, Hendrik: *The Sovereign State and its Competitors. An Analysis of Systems of Change*. Princeton University Press, Princeton, 1994, 34. o.

[15] Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 29. o.

[16] Szűcs: *i. m.* (1983) 32–33. o.

[17] Sashalmi: *i. m.* (2006) 26. o.

[18] A király – a kora középkori felfogás fennállásaként – az adott nép király, így például az „angolok királya", a „franciák királya" volt, nem Angliáé és Franciaországé. Az utóbbi elnevezés csak az 1200-as évek elejétől vált általánossá. Katus László: *A középkor története*. Pannonica–Rubicon, Budapest, 2000, 255. o.

elve, de ugyanígy hiányzott a világi kormányzás szakrális buroktól mentes olyan felfogása, mint önálló létjogosultsággal bíró tevékenység a közjó érdekében.[19]

A király az egyik legfontosabb középkori monarchiában, Franciaországban 1150–1300 között előbb legfőbb hűbérúr, *suzerain* lett – azaz nem tett sem saját vazallusának, sem külhoni hatalomnak hűbéreskü t –, azaz a hűbéri lánc tetejére lépett, majd fokozatosan azon kívülre került, fölébe kerekedett, *szuverénné* vált.[20]

Az 1300-as évek elejére a főhatalmat birtokló király pozíciójának felfogása jelentős változáson ment keresztül: legfőbb *hűbérúrból* legfőbb *közjogi méltósággá* minősítődött át. Viszont a legfőbb hűbérúri minőség továbbra is megmaradt – még a XVIII. századi francia iratokban is megjelenik a király hűbérúri minősítése –, de a hangsúly már egyértelműen áttevődött a „szuverénként" való regnálásra.[21] Ennek a fokozatos változásnak a belső minőségét jól illusztrálja II. Fülöp Ágost francia király (1180–1223) politikai végrendelete, melyben hivatalnokait így intette: „a királyi hivatal *(officium regis)* célja az, hogy minden módon gondoskodjék az alattvalók jólétéről, valamint az, hogy a közjót az egyéni nyereség elé helyezze".[22]

Itt már az uralkodó hatalma nem csupán a hűbérúri minőség, valamint nemcsak „rex et sacerdos", hanem megjelenik *a királyság mint hivatal,* amely a közjó érdekében fejti ki tevékenységét. A közhatalom ennek értelmében már nem személyhez kötött, hanem egy olyan *deperszonalizált jogosítványegyüttes,* amely az adott uralkodó személyétől és akaratától különválva létezik.[23] Mindez tényszerűen tetten érhető a koronaeszme európai térhódításában.

A királynak mint közhivatalt ellátó személynek ennek alapján az volt a kötelessége, hogy státusát *(status regis)* a királyság jogállapotának *(status regni)* fenntartására használja. Innen vezetett aztán az út a XVII. századig, amikor az állam mint különálló entitás megszületik, amit az uralkodónak kötelessége fenntartani.

Mindezekre alapítva a modern államfogalom kialakulásában Machiavelli munkásságát nagy fontosságúnak tekintő s erre alapozva a ma már klasszikusnak számító, nagy hatású államfogalmat Georg Jellinek fejtette ki.[24] Jellinek az állam következő három fogalmi elemét emelte ki:

[19] Sashalmi: *i. m.* (2006) 26–31.

[20] Katus: *i. m.* (2000) 256. o.

[21] Sashalmi: *i. m.* (2006) 33. o.

[22] Schulze, Hagen: *States, Nations and Nationalism. From the Middle Ages to the Present.* Blackwell, Cambridge, Mass. – Oxford, 1996, 17. o.

[23] Rowen, Herbert Harvey: *The King's State. Proprietary Dynasticism in Early Modern France.* Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1980, 11. o.

[24] Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1900.

– a meghatározott terület *(Staatsgebiet)*,
– az ott élő lakosság *(Staatsvolk)* és
– az ezek fölött megnyilvánuló, ezeket uraló főhatalom *(Staatsgewalt)*.[25]

A SZUVERENITÁS TEÓRIÁJÁNAK KIALAKULÁSA

Továbbra is Jellinek okfejtésénél maradva, de immáron a szuverenitásra koncentrálva megállapítható, hogy Georg Jellinek a fogalom kifejlődésével kapcsolatban három összefüggésre hívta fel a figyelmet:
– „történeti eredetét tekintve a szuverenitás politikai elképzelés, mely később jogivá sűrűsödött",[26]
– polemikus fogalom, amely eredetileg *defenzív* volt, később *offenzívvé* vált,[27]
– akkor dolgozták ki pozitív tartalmát, amikor a teoretikusok úgy látták, hogy *az államfogalom lényeges elemének* tekinthető.[28]

[25] A XX. századi nemzetközi jogi dokumentumok arról tanúskodnak, hogy Jellinek klasszikus meghatározása mind a mai napig helytálló. Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933-as montevideói egyezmény 1. cikkének meghatározása szerint az államnak a nemzetközi jog szempontjából az alábbi tulajdonságokkal kell rendelkeznie: *„a)* állandó lakosság, *b)* meghatározott terület, *c)* kormányzat, *d)* más államokkal való kapcsolattartás képessége". Ez utóbbi szemponttal – azaz a más államokkal való kapcsolatlétesítési képességgel – egészíti ki a klasszikus meghatározást a nemzetközi jog egyik legelterjedtebb amerikai tankönyve is; vö. Henkin, Louis – Pugh, Richard C. – Schachter, Oscar – Smit, Hans: *International Law (Cases and Materials).* West Publishing, St. Paul, 21986, 229. o. Mindezen véleményekkel együtt kijelenthető, hogy általánosan elfogadott és a leggyakrabban alkalmazott megközelítés az állam fogalmi elemei kapcsán a terület, lakosság, főhatalom/szuverenitás meghatározás. Ezúton is köszönöm Lamm Vandának, hogy felhívta a figyelmemet a fentiekben hivatkozott amerikai műre. A nemzetközi Jugoszlávia-konferencia által 1991 szeptemberében létrehozott ún. Badinter-bizottság 1. számú véleményében megállapította, hogy „az államot általában véve olyan közösségként határozzák meg, amelynek területe és szervezett politikai hatalomnak alávetett lakossága van", és „az ilyen államot a szuverenitás jellemzi". A bizottság mindehhez hozzátette, hogy a belső politikai szervezet és az alkotmány rendelkezései „puszta tények", ám azokat számításba kell venni a kormányzatnak a lakosság és a terület feletti főhatalmának megállapításához. Vö. Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 179–180. o.

[26] Jellinek: *i. m.* (1900) 435. o., idézi: Takács Péter: A szuverenitás mint az állam fogalmi megragadásának kategóriája, in: Cserny Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 552. o.

[27] Jellinek: *i. m.* (1900) 441., 453–454. o. Idézi: Takács: *i. m.* (2013) 552. o.

[28] Jellinek: *i. m.* (1900) 445., 461. o. Idézi: Takács: *i. m.* (2013) 552. o.

Jellinek szerint a terminológia születésének történetét tekintve a francia királyok hatalmának elismertetése körüli erőfeszítések a legfontosabb körülmények. A francia uralkodók három különböző hatalmi tényezővel vívtak meg, hogy uralmuk önállósága megteremtődhessen: saját államterületük nagyuraival *belül*, a Német-római Birodalommal és az egyházzal *kívül* kellett megküzdeniük.[29] *Belső* tekintetben ez a hatalom centralizált, szilárd kézben tartását célozta meg az egész uralmi terület fölött, míg *külső* tekintetben az ún. „univerzális hatalmak" joghatósága, meghatározó befolyása alóli függetlenedés az elérendő végcél.

A belső „fronton" folyamatos a küzdelem. Az uralkodók változó sikerrel folytattak harcot a területi és jogi széttagoltság felszámolására, joghatóságuk kizárólagosságának megteremtéséért, s ennek keretében valamennyi jogot, főként a törvényalkotás jogát, igyekeztek magukhoz vonni. A rendiség színre lépésével a helyzet tovább bonyolódott, mivel létrejött két hatalmi központ – az uralkodó és a rendi gyűlés –, amely így megvalósította a rendi dualizmust, de ettől fogva a „szuverenitás valami lebegő állapotban megoszlik a »politikai testben«".[30] Viszont a vallásháborúk a belső központosítás kérdésében fordulópontot jelentettek, mivel szükségessé vált egy, a belső békét szavatoló főhatalom léte.[31]

A keresztény királyságok szuverenitására a külső veszélyt az a küzdelem jelentette, ami a két „univerzális hatalom", a *német-római császár* és a *pápa* között zajlott a keresztény világ kizárólagos irányító hatalmának pozíciójáért. Mindkét hatalom az egyetemes irányításra tört, de éppen emiatt nem pontosan behatárolható területi alapon. Sem az egyház mint a hívők közössége nem rendelkezett olyan területtel, amelyet földrajzilag pontos határok közé lehetett volna szorítani, de a császár sem deklarált ilyet, mivel ő az egész világ urának tartotta magát („dominus mundi").[32]

[29] Takács: *i. m.* (2011) 295. o.; Takács: *i. m.* (2013) 552. o.

[30] Szűcs: *i. m.* (1983) 51. o.

[31] Az adott korszakban lehetséges mértékig menően szükséges volt, hogy az így főhatalmat szerzett francia király vallási irányultság szempontjából ne köteleződjön el, hanem valamiféle neutrális pozíciót vegyen fel. Az uralkodónak ugyanis – főként az 1572-es Szent Bertalan-éji mészárlást követően – mindenképpen gátat kellett vetnie alattvalói között a vallási meggyőződés alapján elkövetett gyilkolászásoknak, s ennek alapján a királyok az ország közösségét érintő ügyek eldöntésekor vallási kérdésekben semleges magatartást vettek fel. Takács: *i. m.* (2011) 296. o.; Takács: *i. m.* (2013) 553. o.

[32] Sashalmi: *i. m.* (2006) 13. o. Ennek kapcsán *Stein* leírja, hogy a XII. század közepén Barbarossa Frigyes a jogtudós Bulgarust és Martinust kérdezte arról, hogy *ő-e a világ ura* a római törvények szerint. Bulgarus azt válaszolta, hogy a magántulajdon vonatkozásában a császár nem a világ ura, Martinus viszont a császárt a világ teljes urának tartotta. Martinus ezért a válaszáért megkapta a császár lovát, Bulgarus viszont semmi ellenszolgáltatásban nem részesült. – Frigyes fia, VI. Henrik császár a bolognai Lothartól és Azótól kérdezte meg azt, hogy a legfelső hatalom, az imperium vajon egyedül a császárt illeti-e, vagy más közhivatalnokokat is megillet. Lothar a császár által elvárt választ adta: a ró-

A két hatalom küzdelme végül is nem vezetett sem egyikük végső győzelméhez, sem a cél, az egyetemes hatalom eléréséhez. A reformáció aztán végképp leveszi a napirendről az egy univerzális hatalom megvalósításának kérdését, így a szuverenitás megteremtését ettől fogva már ez a külső veszély nem fenyegeti.

Jellinek e belső és külső küzdőtéren folytatott uralkodói harcok közül eszmei-ideológiai szempontból az egyházzal, míg gyakorlati szempontból a német-római császárral kapcsolatos frontot tartja a legfontosabbnak. Érvelése szerint a francia uralkodóknak a pápához és a császárhoz fűződő viszonyában keresendő hatalmuk szuverenitás-tudatának eredete. A folyamat végén úgy gondoltak a francia uralkodóra – később a modern értelemben vett államra –, mint akinek hatalma a legfőbb, másból le nem vezethető, nincsenek „idegen kötelékei", nem ismeri el más hatalmak beavatkozási lehetőségét, vagyis független.[33]

A monarcha szuverén uralma elméleti alátámasztásának gyökerei a pápai hatalomfelfogás, a *plenitudo potestatis*, azaz a „hatalom teljessége" kánonjogi elméletének megalkotásáig nyúlnak vissza.[34] A római jog XI.

---

mai jogi szövegek csak a császárt említik egyedüli imperatornak, és csak övé az imperium. Azo viszont egy hosszabb levezetést adott. Abból indult ki, hogy az imperium az alapja a *iurisdictio* jogosítványának, ami az igazság eldöntésének jogát tartalmazza. A legfelső döntés egyedül a császár kezében van, de a városok bírái is rendelkeznek juriszdikciós, azaz igazságszolgáltatási hatalommal, ezért Azo végkövetkeztetése az volt, hogy a császáron kívül más közhivatalnokok is rendelkezhetnek imperiummal. – Azo érvelését arra alapította, hogy a főbb közhivatalnokok *juriszdikciós hatalmának* alapja a polgárok összességének („universitas") jóváhagyása. Amennyiben a császár hatalma a *lex regia* közvetítésével a néptől ered, akkor ugyanígy a nép hozzájárulásán kell nyugodnia minden legitim uralomnak. A korábbi glosszátorok ezt kissé szűkebben értelmezték, mivel úgy tartották, hogy a nép a már egyszer a császárra ruházott törvényalkotó jogkört nem vonhatja vissza. Azo viszont megkülönböztette *az individumok sokaságaként* felfogott népet a *közösségként* felfogott néptől. Az individumok sokaságaként felfogott népet Azo szerint a *lex regia* tényleg kizárja a törvényalkotó jogkörből, viszont *a nép mint universitas,* azaz közösség, birtokában marad a törvényhozó hatalomnak. Ennek alapján a császárnak ugyan több hatalma volt *minden egyes embernél,* de nem volt több hatalma *a nép egészénél*. Ezzel Azo a római jogból levezette az itáliai városállamok császártól való függetlenségének jogalapját, és felállította azt az alaptételt, hogy *a maga királyságában minden király ugyanazon jogosítványokkal rendelkezik, mint a császár a birodalmában.* Stein végkövetkeztetése: ekként használták fel a korban a iustinianusi jogot a törvényhozó hatalom forrásáról szóló különböző nézetek alátámasztására. Stein, Peter: *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 81–82. o.

[33] Takács: *i. m.* (2011) 295–296. o.; Takács: *i. m.* (2013) 552. o.

[34] Molnár Péter forrásokban gazdag tanulmányából megtudhatjuk, hogy a római jogban a teljes körű felhatalmazást jelentő „plena potestas" egyházi variánsaként születik a „plenitudo potestatis" kifejezés. Az első előfordulása Nagy Szent Leó pápa (440–461) egyik levelében található, de még nem egyértelműsíthető tartalommal. IV. Gergely pápa egy 833-as körlevelében viszont már azt írja, hogy

századi „újrafelfedezése" a bolognai glosszátoriskola tudósai által azt eredményezte, hogy a hatalomról való gondolkodás visszatért az antik forrásokhoz, s elősegítette – Szűcs Jenő szavaival szólva – „a politikum kihámozását a teológiából, lehámozva és végleg a szemétbe dobva a hatalom köré tapadó »barbár« képzetek foszlányait is".[35] A római jog anélkül biztosította a politikaelmélet és a jogi gondolkodás alapját képező, általánosan elismert elveket egész Európában, hogy ezzel a helyi jogok tényleges érvényét kétségessé tette volna.[36] Legitimációját egyrészt *hatalmas formális tekintélye,* másrészt a minden elképzelhető jogrendszert felülmúló *technikai-dogmatikai* és *tartalmi fölénye* adta.[37] A római jog elvei így átszivárogtak a kánonjogba, s köztük az az elv is, amely a pápa abszolút hatalmának *(potestas absoluta)* alátámasztására szolgált: *Princeps legibus solutus est* – a princepsz a törvények felett áll. A római jogi levezetés szerint ugyanis a császár törvényei szentek *(sacrae)* és örök érvényűek *(in omne aevum),*[38] az ő akarata az egyedüli törvény: *Quod principi placuit, legis habet vigorem* – ami a princepsnek tetszett, az törvényerővel rendelkezik.[39] Innen már csak egy lépés *a* császár *törvények-felettisége*: az, hogy ő

---

a római egyház birtokolja a „plenitudo potestatis"-t, amivel a többi egyház fölött teljes joghatósága van, s ezt a joghatóságot a helyi egyházak csak részlegesen („in partem sollicitudinis") és pápai felhatalmazás meglétében gyakorolhatják. Ezzel az érveléssel az Egyházon belüli minden legitim hatalom egyetlen evilági forrásává nyilvánítja magát a pápa. E két idézett forráshely ismert és gyakran hivatkozott volt a XI. század kánonjogászai között. A végső legitimációt a *plenitudo potestatis – in partem sollicitudinis* fogalompár fenti értelemben vett használatához *Clairvaux-i* Szent Bernátnak egykori tanítványához, III. Jenő pápához 1150 körül írt *De consideratione* című traktátusa adta meg. „Mások meghívása a gondoskodás egy részére, a tiéd annak teljességére vonatkozik. Mások hatalmát bizonyos határok korlátozzák: a tiéd azokra is kiterjed, akiknek hatalma van mások felett." Idézi: Canning, Joseph: *A középkori politikai gondolkodás története. 300–1450*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 159. o. Ezt a legitimációt és értelmezést mélyítették el a kánonjog terén aztán III. Ince dekretálisai, így a XIII. század elejére a „plenitudo potestatis"-t már úgy fogta fel a pápaság, mint a pápa azon teljes hatalmát, amelyben a pápaság a pozitív egyházi jog – a világiakra is érvényes – egyetlen evilági forrása, mely ezt a teljes hatalmat az evangéliumok és az Egyház által elfogadott egyéb hitigazságok normatív keretei között gyakorolja. Molnár Péter: A plenitudo potestatis fogalom használatának kezdetei, in: Gedő Éva – Horváth Emőke (szerk.): *Hatalom, legitimáció, ideológia. Történeti tanulmányok.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007, 68–70. o.

[35] Szűcs: *i. m.* (1983) 34. o.

[36] Stein: *i. m.* (2005) 91. o.

[37] Stein: *i. m.* (2005) 83. o.

[38] C. Const. „De emendatione codicis"; C. Const. „Omnem", 11.; D. Const. „Tanta", 23.

[39] D. 1. 4. 1.; Inst. 1. 2, 6. Canning megjegyzi, hogy ez az Ulpianustól származó szakasz eredetileg valószínűleg azt jelentette, hogy valahányszor kétely merült fel a törvényt illetően, a császári értelmezés a megfelelő. Canning: *i. m.* (2002).

legibus solutus – fel van mentve a törvények alól.[40] Canning arra hívja fel a figyelmet, hogy a császár felmentése a saját egyetemes tekintélyéből fakadó törvények alól, azaz a *legibus solutus* ideája a késő középkori szerzők gyakori hivatkozási alapjául szolgált, amit az uralkodó abszolút hatalmának alátámasztásául a római jog „szentesítéseként" használtak fel.[41]

A szuverenitás fogalma a modern állam születésével párhuzamosan szilárdult meg, abban az időszakban, amikor a birodalmak kora lehanyatló fázisba került, és az egymással egyenrangú államok felfogása kezdett megszilárdulni. Ekkor vált egyre nyilvánvalóbbá, hogy az állam olyan dolog, amiből fogalma szerint több létezhet, vagyis *multum tantum,* s ezt a minőséget a szuverenitás fogalma kiválóan alátámasztotta a függetlenség és a formális egyenlőség hangoztatásával.[42]

Mindez aztán már csak egy koherens ideológiai kifejtésre várt, ami aztán be is következett *Jean Bodin* szuverenitás-fogalmának megalkotásával. Bodin 1576-os munkájában *(Les six livres de la République)* a következő főbb pillérek mentén határozza meg a szuverenitást. „A szuverenitás *[souveraineté]*[43] egy állam állandó és abszolút hatalma";[44] „az uralkodó fel van mentve a törvények alól; a törvény szó latinul a szuverenitás birtokosának parancskibocsátási jogát is tartalmazza;" „az uralkodót nem kötik elődeinek törvényei, még kevésbé függ azoktól a törvényektől és rendeletektől, amelyeket ő maga hozott"; „az isteni és természeti törvényeknek a föld összes uralkodói alá vannak vetve (…), a szuverén ural-

[40] D. 1. 3. 31 (Ulpianus).

[41] Canning: *i. m.* (2002) 23–24. o. Ugyanez a véleménye Kenneth Penningtonnak is: Pennington, Kenneth: *The Prince and the Law, 1200–1600: Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition.* University of California Press, Los Angeles, 1993, 77–90. o.

[42] Takács: *i. m.* (2011) 296. o.; Takács: *i. m.* (2013) 553. o.

[43] A *souverain* szót már Beaumanoir francia jogász alkalmazza a XIII. század végén, s ezt felhasználva hozta létre Bodin az új kifejezést, amit Sashalmi a *maiestas* francia megfelelőjeként azonosít. Sashalmi: *i. m.* (2006) 16–17. o. Takács Péter értékelése szerint a kifejezés etimológiai háttere roppant bonyolult. Ősforrásnak az ófrancia *souverain* szó tűnik – aminek jelentése „felség" –, amely feltehetőleg a *superanus* (fő, felső) fokozott alakjából eredeztethető. Jellinek megjegyzése, hogy a komparatív *souverain* (nála: felsőbb) Bodinnél vált superlativussá (legfelsőbb), a *superioritas* pedig *suprema potestas*szá (legfőbb hatalommá). Aztán a Bodin által „véglegesített" kifejezés – a *souverainité* – a XVIII–XIX. században vált használatossá a legkülönbözőbb nyelvekben. Takács: *i. m.* (2011) 294–295. o.; Takács: *i. m.* (2013) 551. o. A fogalom Bodin előtti használatára utal Paravicini, aki Merész Károly burgundi hercegről (uralkodott: 1467–77) írta: „Nem kellett azonban magától megtagadnia… a *»mon souverain seigneur«* megszólítást vagy az ünnepélyes okmányok napmegjelölést nélkülöző új formáját (ilyeneket eddig csak a francia királyi kancellária állított ki)." Paravicini, Werner: *Merész Károly*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 61. o.

[44] Bodin, Jean (1576): *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987, 73. o.

kodók és fejedelemségek abszolút hatalma semmiképpen nem terjed ki az isteni és természeti törvényekre".[45]

Bodin az uralkodó személyében testesíti meg a szuverenitást. Grotiust követően Hobbes 1651-es korszakalkotó könyve, a *Leviatán* teszi át egyértelműen a szuverenitást a monarcha személyéről a személytelen államra. Megfogalmazásában: „…az egyetlen személlyé egyesült sokaságot ÁLLAMNAK, latinul CIVITASNAK nevezzük… az állam lényege… – hogy meghatározzuk – egyetlen személy, akinek cselekedeteit illetően egy nagy emberi sokaság minden egyes tagja egymással kötött kölcsönös megállapodás alapján megbízónak tekinti magát avégett, hogy e személy mindannyiunk erejét és eszközeit a béke és a közös védelem érdekében úgy használhassa fel, ahogy célszerűnek tartja. És e személy megtestesítőjét uralkodónak hívjuk, akiről azt mondjuk, hogy *felségjogai* vannak, és a többiek mind *alattvalói*."[46] Másutt az államot – s benne a szuverenitást – plasztikusan így jeleníti meg: „…a NÉPKÖZÖSSÉGNEK vagy ÁLLAMNAK (latinul CIVITASNAK) nevezett nagy LEVIATÁNT, ez pedig nem egyéb, mint mesterséges ember, bár természetes mintaképénél – amelynek védelmére és oltalmazására szánták – jóval nagyobb méretű és erejű; s *benne a szuverenitás a mesterséges lélek, amely az egész testet élettel tölti meg, és mozgatja*".[47]

Az így megszületett modern államfogalom lényegi eleme az a jogilag körülhatárolt rend, amely egyértelműen elkülönül a hatalmat gyakorlóktól és a hatalomnak alávetettektől is, és ez az elszemélytelenített közhatalom áll egy meghatározott területen a politikai hierarchia csúcsán, s tárgya az e területen lévő népesség hűségének.[48]

Íme, előttünk áll teljes fegyverzetében a modern államfogalom!

A szuverenitás-elméletek kapcsán három kérdést kell legfőképpen megvizsgálni:[49] *(a)* mi/ki a szuverenitás alanya, *(b)* mi a szuverén hatalom jellemzője, *(b)* mi a szuverenitás tartalma.

A szuverenitás *alanyá*nak tekinthető az egyeduralkodó, a nép, a nemzet, a parlament, az állam, a Szent Korona stb.[50] A XVI. században Jean

[45] Bodin: *i. m.* (1987) 78–80. o.

[46] Hobbes, Thomas: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma.* 1. kötet. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 209. o.

[47] Sashalmi: *i. m.* (2006) 16–17, 20. o.

[48] Hobbes: *i. m.* (1999) 69. o.

[49] Takács: *i. m.* (2011) 297. o.

[50] Az *egyeduralkodói,* más néven *fejedelmi szuverenitás* tanának kidolgozója *Bodin,* s ugyanezen az alapon áll *Grotius* és *Spinoza* is. *Rousseau* a fejedelem helyébe a népet teszi, s *A társadalmi szerződés* című 1762-es művében alapozza meg a *népszuverenitás* koncepcióját. A francia forradalom kezdetén, 1789. augusztus 26-án kiadott *Az ember és a polgár jogainak deklarációja* már nem a nép, hanem a *nemzet szuverenitásáról* ír, s ezzel vette kezdetét a modern nemzeteszme térhódítása. Az *angolok* más utat jártak be, mikor is a szuverenitás hordozójának a *parlamentet*

Bodin, a szuverenitás „atyja" a főhatalom tényleges gyakorlójának a királyt tartja, vagyis Bodin az *uralkodót* tekinti a szuverenitás alanyának.[51]

A szuverenitás legfőbb *jellemzői* közé tartozik, hogy *független,* alanyát más hatalom nem korlátozza.[52] A függetlenséget az állam külső viszonylataiban használják, és ez a nemzetközi jogi értelmű szuverenitás. A következő jelző, a szuverenitás *legfelsőbb volta* úgy bontható ki, hogy ami legfőbb, az másból le nem vezethető (Bodinnél: „nincsenek idegen kötelékei"), s mindez az állam belső hatalmi viszonyában használatos – ez az alkotmányjogi szuverenitás. Emellett a szuverenitás még *korlátlan* és *korlátozhatatlan,* ami jogi korlátozhatatlanságot jelöl, azaz jogi értelemben véve nincs és nem is lehet ellene apelláta. További jellemzője, hogy *egységes* és *oszthatatlan, elidegeníthetetlen* és *átruházhatatlan,* valamint *állandó* és *kizárólagos*.[53]

A szuverenitás *tartalma* tekintetében arról van szó, hogy a gyakorlója milyen jogokkal rendelkezik. Bodin *kilenc ismertetőjegy*et sorol fel, amit a mai napig elfogadnak a szuverenitás tartalmának vizsgálói klasszikus alapvetésként.[54] Bodin elsőként és alapvetőként a *törvényhozást* jelöli meg.[55] A szuverént a *törvényhozói minőségében* a további jogok illetik

---

tartották. A *németek* a XIX. században eljutottak az *államszuverenitás* megfogalmazásáig, melyet először a „göttingeni hetek" két tagja, *Albrecht* és *Dahlmann* írt le, majd *Hegel* határozta meg a legszabatosabban. Végül hazai kötődése okán említjük meg a *Szentkorona-tant,* melyben *a Szent Korona a* felségjogok hordozója és *szuverenitás alanya*. Lásd minderről Takács: *i. m.* (2011) 296–297. o.; Takács: *i. m.* (2013) 554–557. o.; és Dezső: *i. m.* (2007) 121–122. o.

[51] „Mivel Isten után a földön nincs nagyobb a szuverén uralkodóknál, kiket helytartóul állított, hogy a többi embernek parancsoljanak, feltétlenül tekintetbe kell vennünk e mivoltukat, hogy teljes engedelmességgel tiszteljük és becsüljük méltóságukat, hódolattal beszéljünk róluk és érezzünk irántuk; mert aki szuverén uralkodóját megveti, Istent veti meg, kinek ő földi képmása." Bodin: *i. m.* (1987) 115. o.

[52] Takács: *i. m.* (2011) 300. o. „A szuverenitást semmi sem korlátozza, sem hatalomban, sem időben, sem hatáskörben." Bodin: *i. m.* (1987) 75. o.

[53] Takács: *i. m.* (2011) 300–302. o. „Ezek a jegyek minden uralkodó sajátjai, (…) természetüknél fogva elidegeníthetetlenek, átruházhatatlanok, elévülhetetlenek." Bodin: *i. m.* (1987) 124. o.

[54] Takács: *i. m.* (2011) 305–306. o.

[55] „A szuverén uralkodó első ismertetőjegye, hogy törvényt szab mindenkinek általában és kinek-kinek egyénenként." Bodin: *i. m.* (1987) 117. o. „A törvény ereje attól ered, akié a szuverenitás, és aki a törvény erejét megadja e szavakkal: MONDTUK ÉS PARANCSOLTUK, MONDJUK ÉS PARANCSOLJUK stb. stb., és a végén az utasítás szavai: ÍGY ADJUK PARANCSBA MINDENKINEK stb., amit a császárok így fejeztek ki: SANCTIMUS, s ezt csak a főhatalom birtokosa mondhatta." Bodin: *i. m.* (1987) 116. o. „A törvényhozásnak és a törvények eltörlésének a joga a kihirdetés és módosítás jogát is tartalmazza." Bodin: *i. m.* (1987) 118. o. A jog mint *ars* szerves egységet képez, amelyet a szuverén állam hoz létre. Ezt a Bodin által is vallott teóriát osztották az ún. humanista jogtudomány képviselői is, jelesül Budé, Connan, Le Duaren, Coras, Baudouin, Doneau és Le Caron. Lásd Hamza

meg: *a súlyok és mértékegységek megállapításának joga, az adókivetési jog, a pénzverés joga.*56 A szuverén *külügyi* jogosítványa *a hadüzenet és békekötés joga,*57 amely külügyi jogosítványba beleértendő a diplomáciai követ küldésének, fogadásának joga is. A szuverént megilleti továbbá *a legfőbb hivatalnokok kinevezésének joga,*58 *a legfőbb bíráskodás joga,*59 valamint *a kegyelmezési jog*.[60] Végül, de nem utolsósorban a szuverént megilleti *a hódolat fogadása,* annak elvárása, hogy kellő tisztelettel forduljanak felé.[61]

Bodin munkásságától kezdődően *a szuverenitás eszméje* napjainkig hatóan *összekapcsolódott az államéval*.[62] A francia teoretikus nyomán a jogtudomány a szuverenitás tekintetében kettős megkülönböztetéssel él:

– belső, *alkotmányjogi* szuverenitás, amely az állam területén lévő lakosság tekintetében a legfőbb hatalmat, illetve az általa alkotott jogszabályokat jelenti,
– külső, *nemzetközi jogi* szuverenitás, amely a nemzetközi államrendszer tekintetében az állam saját államiságának, függetlenségének megjelenítődését mutatja meg.[63]

Gábor: A modern jogrendszerek tagozódása és a római jogi tradíció, in: *Állam- és Jogtudomány,* 2005/1–2. szám, 12. o.

[56] „A törvényhozásnak és a törvények eltörlésének e joga tartalmazza a szuverenitás összes többi jogait és ismertetőjegyeit, úgyhogy tulajdonképpen ez a szuverenitás egyetlen ismertetőjegye, mivel az összes többi jogot magába foglalja." Bodin: *i. m.* (1987) 119. o. „Ami a pénzverésnek (…), az adók kiszabásának, valamint az adófizetési kötelezettség alól való felmentésnek a jogát illeti, az is a törvényhozó hatalomtól függ." Bodin: *i. m.* (1987) 124. o.

[57] „A főhatalom egyik legfontosabb ismertetőjegye a háborúindítás és a békekötés joga." Bodin: *i. m.* (1987) 119. o.

[58] „A szuverenitás harmadik ismertetőjegye a legfőbb kinevezésének joga, amelyet a fő tisztségviselők esetében sem vonnak kétségbe." Bodin: *i. m.* (1987) 120. o.

[59] „A szuverenitás egy másik ismertetőjegye a legfőbb bíráskodás, amely most és mindig is a szuverenitás egyik legfontosabb joga volt." Bodin: *i. m.* (1987) 121. o.

[60] „A szuverenitás következő ismertetőjegye tartalmazza a megkegyelmezés jogát". „Bár I. Ferenc király kegyelmezési jogot adott az anyjának, az udvar azonban figyelmeztette a királyt, hogy ez a szuverenitás ismertetőjegyeinek egyik legszebbike, amelyet a felségjog megcsorbítása nélkül nem lehet átadni alattvalónak; mikor az anyakirálynő megtudta ezt, lemondott e kiváltságról, és még mielőtt felkérték volna rá, visszaadta az okmányt a királynak." „A szuverén uralkodó nem adhat kegyelmet az isteni törvényben foglalt büntetés alól, még kevésbé adhat felmentést Isten törvénye alól, amelynek ő maga is alávetettje." Bodin: *i. m.* (1987) 122–123. o.

[61] „Eléggé nyilvánvaló, hogy a Felség megszólítás csak a szuverén uralkodót illeti meg." Bodin: *i. m.* (1987) 124. o.

[62] Paczolay: *i. m.* (1994) 29. o.

[63] Dezső: *i. m.* (2007) 122. o.; Paczolay: *i. m.* (1994) 29. o.; Hargitai József: *Jogi fogalomtár*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005, 1422. o.

A szuverenitás kialakuló teóriájának rövid bemutatását követően egy kora újkori, ráadásul hazai példát villantanék fel: az Erdélyi Fejedelemség nemzetközi jogi legitimitásának kérdését.

AZ ERDÉLYI FEJEDELEMSÉG KÜLSŐ SZUVERENITÁSA

A kora újkorban, a XVI–XVII. században a nemzetközi szokásjog alakította az államelismerés jogintézményét, és az államelismeréssel kapcsolatban kialakult nemzetközi jogi alapelvek az elmélet kifejezett írásba foglalása nélkül is már de facto alkalmazásban álltak. Mindezek alapján mielőtt rövid villanófénybe helyezném Erdély külső szuverenitásának, azaz nemzetközi jogi legitimitásának alakulását, szükséges bemutatni *az államelismerés* nemzetközi jogi értelmezését. Emellett szükségesnek érzem annak kifejezett hangsúlyozását, hogy az államok elismerésével kapcsolatban nem mostani fogalmainkat, szabályainkat igyekszem 400-500 évvel ezelőtti helyzetre visszavetíteni, hanem itt valójában évszázadok óta kialakult és *szokásjogi szabályokban megtestesülő* normákról van szó, amelyeket bizonyos esetekben *szerződéses szabályokba öntöttek.* A normák kodifikálása azonban természetesen nem érinti azok szokásjogi érvényesülését.

„Az elismerés olyan ténybeli helyzetek elfogadása, amelynek jogi jelentőséget tulajdonítanak. Az államiság létrejötte tekintetében az elismerést lehet konstitutív vagy deklaratív hatályúnak tekinteni."[64] A Shaw meghatározásában konstitutív és deklaratív hatály az elismerés joghatását jelenti, amely elnevezések az államelismerés tekintetében kialakult két fő elméletet jelentik. A *konstitutív* teória szerint az új állam *csak az elismeréssel* szerez nemzetközi jogalanyiságot, és az elismeréssel válik a nemzetközi jogközösség tagjává. Az elmélet szélsőségesebb hívei szerint az elismerés egyenesen államot keletkeztető aktus.[65] A *deklaratív* teória

[64] Lásd erről Shaw: *i. m.* (2009) 185. o. Kelsen az államelismerés tekintetében megkülönböztet egy *jogi aktust* (az elismerő állam megállapítja az elismert állam nemzetközi jogi értelmű államiságát) és egy *politikai aktust* (az elismerő állam politikai kapcsolatba kíván lépni az elismert állammal). Ugyanilyen nézeten van Verdross és Kunz is. Nagy Károly megállapítja, hogy az államelismerés fogalmával kapcsolatosan nem alakult ki egységes definíció, ezért az elismerés joghatásait kell vizsgálni. Nagy Károly: *Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. *Acta Juridica et Politica.* Tomus XIV. Fasciculus 6. Szegedi Tudományegyetem József Attila Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged, 1967, 22–23. o.

[65] Shaw: *i. m.* (2009) 342. o.; Nagy: *i. m.* (1967) 23. o.; Crawford, James: *The Creation of States in International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2006, 4. o. A nézet főbb képviselői Kelsen, Oppenheim, Lauterpacht, Triepel, Kelsen, Buza László és Flachbart Ernő. Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 2009, 106. o.; Nagy: *i. m.* (1967) 23. o. Nagy Károly saját elméletet dolgozott ki

szerint az elismerés nem létesít jogokat, csupán egy puszta kinyilvánítás, amelynek tulajdonképpen semmilyen joghatása nincs, csak politikai jellegű deklaráció, vagyis az állam az elismeréstől függetlenül válik nemzetközi jogalannyá.[66]

Az államelismerés területén nincs kodifikált norma, így a *nemzetközi szokásjog* alapján kell meghatározni az alapvetően politikai jellegű egyoldalú elismerési aktus joghatásait. Az állam tényleges létrejöttét nem követi feltétlenül az elismerés, a nemzetközi közösség egyes tagjai különböző időben adhatják meg az elismerést, sőt egyesek hosszú időn keresztül megtagadhatják. A nemzetközi szokásjog alapján azonban az a gyakorlat, hogy tényleges nemzetközi jogi legitimációhoz a nemzetközi közösség több tagja részéről származó elismerés szükséges.

Az állam elismerése rendszerint a már előbb fennálló államok egyoldalú nyilatkozatával történik meg. *Az elismerés* tehát ilyen módon az *egyoldalú jogügylet* kategóriájába tartozik.[67]

Az elismerés *terjedelem szerint* háromféle lehet:

– *De facto elismerés:* korlátozott és ideiglenes jellegű elismerés, melyet bizonyos idő elteltével mindig a de iure elismerés követ – amennyiben az új állam tartósan fennmarad –, vagy követheti az elismerés visszavonása is.
– *De iure elismerés:* végleges és teljes hatályú elismerés. Amennyiben konkrétan nem jelölik meg, hogy milyen típusú az elismerés, akkor azt mindig de iure elismerésnek kell tekinteni. Ha az államok diplomáciai képviseletet állítanak fel az új államban, akkor ez de iure elismerésnek minősül.
– *Ad hoc elismerés:* amikor két állam között hivatalosan az el nem ismerés jogi állapota áll fenn, de egy konkrét ügy elintézése céljából az egyik állam mégis kénytelen a másikkal kapcsolatba lépni.[68]

1967-ben az államelismerés kapcsán. Az elismeréssel válik teljessé az új állam nemzetközi cselekvőképessége, mert innentől kezdve köthet szerződéseket. Az elismerő nyilatkozat után veszik figyelembe az elismert állam törvényeit, belső jogszabályait. Az elismert állam rendelkezhet azzal a külföldi vagyonával, ami az elismerő állam területén van. Az elismerés automatikus következménye az állampolgárság elismerése is. Az elismerés politikai következménye a normális diplomáciai kapcsolatok létrejötte az államok között. Nagy: *i. m.* (1967).

[66] Shaw: *i. m.* (2009) 342–343. o.; Nagy: *i. m.* (1967) 24. o.; Crawford: *i. m.* (2006) 4–5. o. Az 1933. évi montevideói egyezmény is kimondja, hogy az állam politikai létezése független elismerésétől. Azonban Nagy Károly úgy látja, hogy ez a felfogás sem teljesen helyes, mert követői nem tudták megmagyarázni, hogy ha az elismerésnek nincs semmilyen joghatása, akkor miért van rá szükség egyáltalán. A nézet főbb képviselői Brielly és Scelle. Nagy: *i. m.* (2009) 106. o.

[67] Nagy: *i. m.* (1999) 106. o.

[68] Nagy: *i. m.* (1967) 46–55 o.; Nagy: *i. m.* (1999) 108., 110. o.

Az állam elismerésének *módja* lehet *egyéni* – ami a leggyakoribb – vagy a ritkábban előforduló *kollektív*. A kollektív elismerés nemzetközi konferencián történik, illetve nemzetközi szerződésben deklarálódik. Mindkét elismerési mód egyaránt az abban részt vevő államok külön-külön aktusának számít, de a kollektív elismerést az államok egy időben, egymás szándékáról tudva és arra tekintettel valósítják meg.[69]

Az elismerés két *formában* történhet. (a) A *kifejezett* elismerés: az elismerő nyilatkozatot egy másik állam által küldött nyilatkozat, jegyzék, irat vagy egy vele kötött szerződésbe kifejezetten belefoglalt pontja jelenti. (b) A *hallgatólagos* elismerés: olyan magatartás, amelyből kétségtelenül megállapítható az elismerési szándék. Fajtái: diplomáciai képviselők küldése és fogadása; két állam nemzetközi szerződéskötése; többoldalú nemzetközi szerződésben való részvétel (a két utóbbi kategóriát úgy kell érteni, hogy a szerződést anélkül kötik, hogy az elismerést egyetlen pontban is kifejezetten megjelenítenék); az állam elismerése egyéb konkludens tények útján.[70]

Mivel az elismerő állam szuverén politikai aktusa az elismerés megadása, ennélfogva az államelismerés kapcsán nem jött létre olyan nemzetközi jogi szabály, amely egyértelműen meghatározná az elismerés *időpontját*. Általános gyakorlat szerint az elismerés visszaható hatállyal bír az elismert új állam tényleges létrejöttének időpontjára.[71]

Az államelismerés fentiekben kifejtett nemzetközi jogi értékelése alapján az Erdélyi Fejedelemség államiságának nemzetközi jogi legitimációját, azaz a szuverenitás külügyi vonatkozásait „hosszú úton, lépcsőzetes menetben", több elemből lehet megalkotni, s véleményem szerint mindezek az összetevők eredményezik az erdélyi állam nemzetközi elismerését.

Bodin munkája IX. fejezetében a következőt tárgyalja: „Az adófizető, avagy hűbéres uralkodóról, arról, hogy szuverén-e, és a szuverén uralkodók közti rangbéli elsőbbségről". Itt fejti ki azt a véleményét, „hogy ha más függőség nem áll fenn, a védnökség alatt álló uralkodók megőrzik a szuverenitást, még ha egyenlőtlen szerződést kötöttek is, amely arra kötelezi őket, hogy védelmezőjük iránt a legnagyobb tisztelettel viseltessenek". Az alárendeltséget hat fokozatba sorolja, ahol az „első az adófizető uralkodó, aki (…) a szuverenitás minden jogát fenntartja magának, semmiféle más függőségi viszonyban nem áll azzal, akinek az adót fizeti".[72]

[69] Nagy: *i. m.* (1967) 56. o.; Nagy: *i. m.* (1999) 109. o. Az első ilyen kollektív államelismerésnek minősült az 1648-as vesztfáliai békeszerződésben Svájc és Hollandia államiságának elismerése és arra nemzetközi garancia vállalása.

[70] Nagy: *i. m.* (1967) 67–81. o.; Nagy: *i. m.* (1999) 109. o.

[71] Nagy: *i. m.* (1967) 83. o.; Nagy: *i. m.* (1999) 110. o.

[72] Bodin: *i. m.* (1987) 105.o.

Hugo Grotius 1624-es, *De iure belli ac pacis*[73] című művében a jogot új rendszerbe állítja, mikor is meghatározza a természetjogot,[74] amelyet elhatárol az erkölcstől, valamint a tételes jogtól,[75] amelyet aztán szűkebb értelemben belső állami jognak,[76] míg tágabb értelemben nemzetközi jognak[77] nevez el. Fontos megállapítást tesz egy jog meglétének az elfogadhatósága, elismerhetősége terén: „A nemzetközi jog bizonyítása ugyanúgy történik, mint az íratlan belső állami jogé, vagyis huzamos gyakorlat és a szakemberek tanúsága alapján."[78] Tehát Grotius álláspontja szerint a hosszabb idejű gyakorlatból és e gyakorlat szakmai tanúsításából fakadhat a nemzetközi jogi legitimáció.

Grotius úgy határozza meg a szuverenitást, hogy „azt a hatalmat nevezik legfőbbnek, amelynek cselekedetei nincsenek más jogának alárendelve, hogy más emberi akarat döntése azokat hatálytalanítsa".[79] Ezt *a főhatalmat* Grotius szerint az is birtokolhatja, aki egyenlőtlen szövetségi szerződést[80] köt, s ennek megnyilvánulásaként értékeli „azokat a jogokat

[73] Grotius, Hugo (1625): *A háború és a béke jogáról.* I. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960.

[74] „A természetjog az ész parancsa, amely megmutatja, hogy valamely cselekvésben az ésszerű természettel való összhangja vagy az összhang hiánya folytán erkölcsi helytelenség vagy erkölcsi szükségesség rejlik, és ennek következtében Isten, a természet teremtője, az ilyen cselekvést tiltja vagy előírja. (…) A természetjog olyannyira változtathatatlan, hogy még Isten sem változtathatja meg." Grotius: *i. m.* (1960) 175–176. o.

[75] „A jognak egy más fajtája a tételes jog, amely az akaratból ered. Ez vagy emberi, vagy isteni jog." Grotius a tételes jogot *ius voluntarium*nak nevezi, vagyis akarattól függő, nem eleve meghatározott jogot ért rajta. Grotius: *i. m.* (1960) 175., 180. o.

[76] „A belső állami jog az államhatalomtól, vagyis az államot kormányzó hatalomtól ered. Az állam pedig a jogaik élvezete és a közös előny biztosítása érdekében társult szabad emberek teljes egyesülése." Ez Grotius állam-definíciója. Grotius: *i. m.* (1960) 181. o.

[77] „A belső állami jognál tágabb körben ható jog pedig a nemzetközi jog, vagyis az a jog, amely valamennyi vagy sok nemzet akaratából nyerte kötelező erejét." Grotius: *i. m.* (1960) 181. o.

[78] Grotius: *i. m.* (1960) 181. o. Máshol ezt így írja le: „…ha sokan különböző időkben és helyeken egyvalamit biztosnak állítanak, akkor az általános érvényű alapra utal, amely a mi vizsgálódási körünkben nem lehet más, mint a természet elveiből levont helyes következtetés vagy a közös megegyezés. Az előbbi a természetjog, az utóbbi a nemzetközi jog körébe tartozik. Ezért mindig különösen igyekeztem a jognak e két fajtáját nemcsak egymástól, hanem egyben a belső állami jogtól is megkülönböztetni." Grotius: *i. m.* (1960) 158–159. o.

[79] Grotius: *i. m.* (1960) 249. o.

[80] „Egyenlőtlen szövetségi szerződésen az olyan szerződést értem, amely önerejénél fogva állandó előnyt biztosít az egyik félnek a másikkal szemben." Grotius: *i. m.* (1960) 278. o.

is, amelyeket ma a védelem, oltalom és gyámolítás jogának neveznek".[81] Ennek a tételnek az alátámasztására Grotius többek között a rodoszi Andronikoszt citálja: „az egyenlőtlen felek között létrejött barátsági szerződés jellemzője, hogy az erősebb fél nagyobb megtiszteltetésben, a gyengébb pedig több segítségben részesül".[82] A szuverenitás meglétének kérdésében Grotius úgy foglal állást, hogy „mint ahogyan a magánpatrónus nyújtotta védelem nem szünteti meg a személyes szabadságot, úgy az állam által nyújtott védelem nem szünteti meg a függetlenséget, amely pedig szuverenitás nélkül elképzelhetetlen".[83] Egy egész alfejezetet (XXII.) szentel művében annak a kérdésnek a kifejtésére, mely szerint „a főhatalmat birtokolhatja az olyan szövetséges is, aki egy másiknak adófizetéssel tartozik", s arra a következtetésre jut, hogy „semmi okot nem látok annak kétségbe vonására, hogy ilyen nemzetek szuverenitással rendelkezhetnek, habár a gyengeség bevallása valamelyest csorbítja méltóságukat".[84]

Mind Bodin, mind pedig Grotius értékelése alapján tehát egyértelműen szuverenitással rendelkezőnek kell tekinteni az Oszmán Birodalom hűbéres adófizetőjének státuszában lévő Erdélyi Fejedelemséget. Egyetértek Herczegh Gézával, hogy ez a grotiusi levezetés megegyezik a korszak, a XVI. század vége és a XVII. század nemzetközi gyakorlatával, melynek alapján a nyugat-európai államok olyan szuverenitással rendelkező állam fejének tekintették az oszmán szultán oltalma alatt álló erdélyi fejedelmeket, akikkel nemzetközi szerződéseket kötöttek, és élénk diplomáciai érintkezésben álltak – még ha nem is tekintették Erdély szuverénjét magukkal egyenrangú félnek.[85] Tehát a korabeli európai nemzetközi jog szempontjából bizonyítékként értékelhető, Grotius által perdöntőnek tartott „huzamos gyakorlat és a szakemberek tanúsága" is megáll az Erdélyi Fejedelemség szuverenitásának kérdésében.

Kettősség mutatható ki az Erdélyi Fejedelemség szuverenitása megítélésének tekintetében a korabeli Európában, hiszen az oszmánok egyértelműen vazallus, alávetett, azaz nem szuverén államnak tekintették Erdélyt, viszont a nyugat-európai keresztény államok az európai nemzetközi jog legitim alanyaként bántak a fejedelemséggel, amellyel folyamatos és közvetlen diplomáciai érintkezést tartottak fenn, illetve amelylyel az oszmánok bevonása nélkül kötöttek szabályos, mindkét oldal

[81] Grotius: *i. m.* (1960) 279. o.; Herczegh Géza: Bethlen Gábor külpolitikai törekvései, in: Kovács Kálmán (szerk.): *Bethlen Gábor élete és kora*. ELTE, Budapest, 1980, 37–48. o.; Herczegh Géza: *Magyarország külpolitikája 896–1919*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1987, 124. o.

[82] Grotius: *i. m.* (1960) 279. o.; Herczegh: *i. m.* (1980) 37. o.; Herczegh: *i. m.* (1987) 124. o.

[83] Grotius: *i. m.* (1960) 280. o.

[84] Grotius: *i. m.* (1960) 285–286. o.; Herczegh: *i. m.* (1980) 37. o.; Herczegh: *i. m.* (1987) 124. o.

[85] Herczegh: *i. m.* (1980) 37. o.; Herczegh: *i. m.* (1987) 124. o.

által aláírt és ratifikált nemzetközi szerződéseket[86] – vagyis s*zuverén államként kezelték*. Ezt a felfogást erősíti meg Sir Thomas Roe, aki konstantinápolyi angol követként ezt írta 1625-ben: „(Bethlen) Gábor egy szabad fejedelem, mi is annak tartjuk, és ő is így értékeli magát; noha *adót fizet* a szultánnak, ettől *még nem alattvalója.*"[87]

Az angol követ Erdély legnagyobb fejedelmére, Bethlen Gáborra hivatkozott, akinek uralkodása alatt nézetem szerint egyértelműen megszilárdult és kiteljesedett az Erdélyi Fejedelemség külső szuverenitása, azaz nemzetközi jogi legitimációja, és Bethlen szerepe ennek a megteremtésében is egyedülálló.

Bethlen külpolitikai tevékenysége ugyanis olyan nézőpont lencséjén keresztül is vizsgálható, amely az Erdélyi Fejedelemséget európai horizontokba helyezi. Innen nézve úgy értelmezhető Bethlen Gábor működése, hogy a sűrű irányváltásoknak, sokszor megmagyarázhatatlan logikájú cselekedeteknek a magyarázata a fejedelem azon felismerése, hogy Erdélynek az európai államok színterére való kilépése és ezen országok által az erdélyi államiság elismertetésével elérhető nemzetközi jogi legitimáció biztosítása tudja csak a két nagyhatalom közé beszorult fejedelemség helyzetét stabilizálni. Ahogy ezt R. Várkonyi Ágnes nagyon pontosan megfogalmazta: „Bethlen Gábor politikájának egyik vezérelve volt, hogy a fejedelemséget mint önálló államot elismertesse. Többször leírta: az ország belső békéjét és biztonságát hosszú távon csakis úgy teremthetik meg, ha *Erdély önálló államiságát* elismeri Európa."[88]

[86] Erdély és a nyugat-európai államok a következő két- vagy többoldalú szövetségi szerződéseket kötötték. 1595: prágai szerződés (a német-római császárral); 1620: cseh konföderáció (a Habsburg uralkodó ellen felkelt cseh rendek frissen megválasztott királyával, Pfalzi Frigyessel, valamint a cseh és az ausztriai rendekkel); 1627: westminsteri szerződés (Angliával), Hágai Szövetség (Angliával és Hollandiával); 1643: gyulafehérvári szerződés (Svédországgal); 1645: munkácsi szerződés (Franciaországgal); 1656: radnóti szerződés (Franciaországgal); 1677: varsói szerződés (Franciaországgal).

[87] Idézi Kuncevic, Lovro: Janus-arcú szuverenitás: a kora újkori Raguzai Köztársaság nemzetközi státusza, in: *Korall,* 2012/48. szám, 27–28. o.

[88] R. Várkonyi Ágnes: *Europica varietas – Hungarica Varietas*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994, 190. o.

A SZUVERENITÁS-ELMÉLETEK SPECIÁLIS KÉRDÉSEI

Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé avagy apró szeletek a tagállami szuverenitás tortájából

Boros Anita

A közigazgatási jog sokáig tipikusan az a jogterület volt, amelynek tekintetében általában úgy vélték, hogy az teljes egészében tagállami hatáskör, így az Unió befolyása ezen a területen mindig is mérsékeltebben mutatkozott meg. Ez a helyzet mára megváltozott.

AZ UNIÓS ÉS A TAGÁLLAMI (KÖZIGAZGATÁSI) JOG VISZONYRENDSZERE

Az elkülönülő jogrendek egymásra épülése vagy a jogrendek kölcsönös fungálása?

Az önálló tagállamok és az EU egymáshoz való viszonya, kölcsönhatása számos ponton meghatározott az alapító szerződések által. Az egyik legérdekesebb kérdés, hogy vajon miként viszonyul egymáshoz az uniós tagállamok és az EU jogrendje. A legtöbb szerző akként vélekedik, hogy az Unió joga a nemzeti jogrend *fölött* helyezkedik el, míg mások szerint inkább a két jogrend *kölcsönhatása* jellemző.

A tagállamok azzal, hogy vállalják az EU-tagságot, lemondanak a korábbi tagállami autonómiájuk egyes elemeiről. Ez leginkább a törvényhozás kapcsán érhető tetten, hiszen bizonyos kérdéskörökben a tagállamok mellett vagy helyett az EU is jogalkotóként jelenik meg. Ez vezetett el *az uniós jog autonómiája elvének* kimondásához 1964-ban a Costa *vs.* ENEL ügyben.[1] Ezzel elkezdődött a tagállami és az uniós jog kapcsolatrendszerének lehatárolása és egyben az egyik legfontosabb elv leszögezése, nevezetesen azé, hogy *a tagállami jogok nem gyengíthetik az Unió jogát*.

A kölcsönös *lojalitás elvét* az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) 4. cikkének (3) bekezdése önállóan is nevesíti. „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönö-

[1] Lásd Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585 (6/64), 1964. július 15. (EBHT 1964, 1253., 1270. o.).

sen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását."[2] Ez az elv éppen annak bizonyítéka, hogy az EU működése szempontjából az EU önálló jogrendje *nem elegendő,* ahhoz elengedhetetlenek a tagállami jogrendek, hagyományok, jól bevált gyakorlatok.

Az uniós és a tagállami jog *kölcsönhatásának* számos jellemzője ismeretes: ezek között vannak olyanok, amelyek rendkívül szoros, már-már egységes jogi gépezetként működő együtthatásokat feltételeznek, de vannak olyanok is, amelyek az uniós és a tagállami jog kollíziójára utalnak. Az ilyen ellentét feloldására a hagyományos nemzeti jogi eszközök, normakollízió feloldására alkalmas elvek és intézkedések nem vehetők számításba. Az azonban egészen bizonyos, hogy valamelyik jogrendnek engednie kell a másikkal szemben az ellentét feloldása érdekében. Arra a kérdésre, hogy melyik jogrendnek kell „fejet hajtania" a másik előtt, a választ már rég megadta az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság): először a Van Gend & Loos ügyben[3] 1963-ban mondta ki az (elsődleges) uniós jog közvetlen alkalmazhatóságának és nemzeti joggal szembeni elsőbbségének elvét. Ezt a döntést követte számos további, a szabadságjogokhoz kapcsolódó példaértékű ügyben született ítélet is.

Kitűnően megmutatkozik a tagállami és az uniós jog kölcsönhatása *a tagállami bíróságok és a Bíróság együttműködése* tekintetében is: a tagállami bíróságok előtt lehet hivatkozni az uniós jogra, vagyis az a tagállami bíróságok eljárása során alkalmazandó, azonban annak értelmezése kizárólag a Bíróság hatáskörébe tartozik. A kölcsönhatás az Unió jogának értelmezésére hivatott előzetes döntéshozatali eljárásban és a Bíróság előtt indítható eljárásokban ölt testet.

[2] A lojális együttműködés elve korábban is megjelent az Unió jogában az ún. közösségi hűség elveként, amely az Európai Közösségek alapításakor került be a Szerződésekbe, azzal a céllal, hogy rögzítse a tagállamok együttműködési kötelezettségét.

[3] Lásd N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos társaság *kontra* holland adóhatóság ügy, 26/62. sz. ügy, 1963. február 6. (EBHT 1963, 1. o.).

Az uniós és a tagállami közigazgatási jog jellegzetességei

A szakirodalom egyik fontos kérdése, hogy létezik-e egyáltalán uniós közigazgatási jog. Ha van uniós közigazgatási jog, akkor léteznek-e a tagállami közigazgatási joghoz hasonló jogterületek – úgymint közigazgatási eljárásjog – vagy épp a hazai szakigazgatási területeknek megfelelő uniós ágazati igazgatási területek? Egyáltalán miként viszonyul egymáshoz a tagállami és az uniós közigazgatás?

A közigazgatást egyenesen az állam igazgatásával azonosítja Hartmuth Maurer,[4] noha a hazai joghoz hasonlóan[5] a német jogban is megtalálható számos irányzat, amely különböző szempontból közelíti meg a közigazgatás fogalmát, így például a közigazgatási tevékenység, a szervezet vagy éppen a közszolgálati személyi állomány oldaláról. Hasonló nézetek jelennek meg az angolszász jogban is. Vizsgáljuk meg, miként érvényesülnek a közigazgatás fogalmának egyes elemei az Unió vonatkozásában.

Az uniós közigazgatás – már amennyiben ilyen létezik – egészen más kontextusból vizsgálandó, mint a tagállami, hiszen *az EU*, mint önálló jogi entitás, *nem rendelkezik* azokkal a *tulajdonságokkal*, amelyekkel a *nemzetállamok*. A közigazgatás tagállami szempontú megközelítése abból indul ki, hogy a közigazgatás az állami autonómia egyik részterülete. Az állam önállósága leginkább *az állam szuverenitásával* fejezhető ki. Tamás András megfogalmazásában szuverén „az önálló, szabad, független állam (…). Az Európai Unió (…) ugyan nem számolja fel sem az államok politikai és jogi szuverenitását, sem a társadalom kultúráját nem homogenizálja, mégis ezeket érinti… Egy európai nagy cél elérése érdekében a részesek egyaránt önmagukat korlátozhatják. Kérdés ennek aránya: »nemzeti« és »európai« eszmeiségű közigazgatás kialakítása."[6]

A tagállami szempontú megközelítés másik fontos jellemzője az, hogy *a közigazgatás a végrehajtó hatalom* sajátja. A hatalmi ágak egymástól való elválasztása a tagállami jogokban már hosszú ideje megszilárdult, ugyanez azonban nem mondható el az EU jogáról. A hatalmi ágak konzekvens elválasztása az Unió jogában ugyanis nem egyértelműen kézzelfogható. Ez magyarázható azzal is, hogy az alapító szerződések elsődlegesen *nem*

[4] Mauer, Hartmut: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Beck, München, 2009) § 1. I.

[5] Lásd Lőrincz Lajos: Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése, in: *Állam és Jogtudomány*, 2009/1. szám, 5–15. o.; illetve Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2010, 47–48 o.

[6] Tamás András: Nemzeti közigazgatás – magyar közigazgatás, in: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Közép-Kelet-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008, 162–185. o.

a hatalmi ágak útján, hanem az uniós *szabadságjogok, szakpolitikák, intézmények szintjén* határoznak meg irányadó szabályokat.

Tagállami szinten nem nevezhető közigazgatásnak az, ami nem a végrehajtó hatalmi ágba tartozik. Az Unió szintjén ez nem ennyire egyszerű. *Az uniós végrehajtás ugyanis megoszlik a tagállamok és az uniós szervek között:* ennek megfelelően felmerülhet a kérdés, hogy akkor ez azt is jelenti-e, hogy maga a végrehajtó hatalom is megoszlik az uniós szervek és a tagállami szervek között. A válasz nem egyértelmű, hiszen az uniós jog szempontjából megkülönböztetünk *közvetlen és közvetett végrehajtást*. A közvetlen végrehajtás során az uniós szervek, míg a közvetett végrehajtás során a tagállami közigazgatási szervek végrehajtó szerepe emelendő ki.[7] Ugyanakkor az uniós közigazgatási végrehajtás tekintetében az uniós végrehajtási szervezetrendszer élén Bizottság áll. Az EUSz 17. cikkének (1) bekezdése alapján „a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el." Az idézett jogszabályhely szerint arra következtethetnénk, hogy az uniós jog végrehajtása teljes egészében a Bizottság és szervei − kezében összpontosul, azonban ez nem így van: ahogyan azt az EUSz hivatkozott cikkében láttuk, a Bizottság valóban kiemelt igazgatási funkciókkal rendelkezik a „szerződések őreként", ugyanakkor a Bizottság maga is több alkalommal rögzítette, hogy „a közösségi jog alkalmazásának felelőssége elsősorban a tagállamok közigazgatási szerveit és nemzeti igazságszolgáltatási szerveit terheli".[8] Ebből az is következik, hogy bizonyos területeken a Bizottság nem, csak a tagállamok rendelkeznek végrehajtási funkciókkal.

A közigazgatás *sajátos tevékenység*. A tagállami közigazgatás tekintetében számos megközelítés létezik a közigazgatás tevékenységét illetően, ám elsődlegesen annak a jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységét szokták a szakirodalom képviselői kiemelni.[9] Az Unió esetében nem ennyire egyszerű a helyzet: ahogy látni fogjuk, nehéz meghatározni, hogy pontosan *mely szervek minősülnek közigazgatási szerveknek,* mivel azok eltérő időszakban, különböző jogi fejlettségi szint mellett, eltérő uniós célok

[7] Noha az elmúlt időszakban a két végrehajtási szervezetrendszer mellett megjelent egy harmadik fogalom is, nevezetesen az együttműködésen alapuló közigazgatási jog.

[8] A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve, elérhető: http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20 Multilevel%20 Governance/HU.pdf (letöltve: 2014. 12. 31.)

[9] Lásd Waldo, Dwight: Mi a közigazgatás?, in: Stillman, Richard J. (szerk.): *Közigazgatás.* Osiris Kiadó, Budapest, 1994, 25–26. o.

megvalósítása érdekében jöttek létre, így a „klasszikus" közigazgatási tevékenységek szinte teljes palettája fellelhető az uniós szervek valamelyikének feladatai között.

A közigazgatási tevékenységek közül a legszélesebb tevékenységkörrel a Bizottság rendelkezik, az azonban megállapítható, hogy a tagállami közigazgatásra jellemző, alapvetően átlátható szervezeti szabályok mellett érvényesülő hierarchia az uniós szervek között kevésbé érvényesül, hiszen mindegyik a ráruházott hatáskör keretein belül jár el. Noha az irányítás, felügyelet, ellenőrzés kérdésköre nem képezi jelen tanulmányunk tárgyát, óhatatlan, hogy ezek a fogalmak a tagállaminál enyhébb kontextusban jelennek meg az uniós szervek viszonyrendszerében.

Az Unióhoz való csatlakozással a tagállamok elfogadják azokat a szabályokat is, amelyek *az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztására* vonatkoznak. „Az Uniónak nincs általános, minden területre kiterjedő hatásköre."[10] A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével némiképp átláthatóbbá váltak az uniós és a tagállami szervek közötti hatáskör-megosztási szabályok. Az EUSz 5. cikke alapján *(a)* az Unió hatásköreinek elhatárolására a *hatáskör-átruházás* elve, míg *(b)* az uniós hatáskörök gyakorlására a *szubszidiaritás* és az *arányosság* elve az irányadó.[11] A fenti alapelvek mentén a hatáskörök alábbi csoportjai különböztethetők meg az EU-ban. A kizárólagos hatáskörök csoportjába tartozó területeken kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, vagyis a tagállamok szerepe elsődlegesen az Unió által a kizárólagos hatáskörök tekintetében alkotott aktusok végrehajtására korlátozódik, kivéve természetesen, ha az Unió felhatalmazza őket bizonyos aktusok elfogadására. Az Unió és a tagállamok között léteznek megosztott hatáskörök, s az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit *támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására*.

Az uniós hatáskörök fentiekben áttekintett megosztása a gyakorlatban *számos problémát* vet fel. Az egyes csoportokba tartozó szabályozási területek ugyanis meglehetősen általánosan kerültek megfogalmazásra, így gyakran nehéz megállapítani, hogy egy bizonyos szabályozási terület határai meddig tartanak. A másik probléma, hogy nem került nevesítésre valamennyi terület az egyes hatáskör-csoportokban.[12]

[10] Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2013, 119. o.

[11] Doehring, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában, in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 89. o.

[12] A hatáskörök közötti hiányosságokat „töltötte ki" jóval korábban a Bíróság az ún. Fédéchar-döntéssel (8/55. sz. Fédération Charbonnière de Belgique *kontra* Főhatóság ügyben 1956. november 26-án hozott ítélet (EBHT 1956, 291. o.), amikor elismerte, hogy az EUMSz 352. cikk alapján hozott döntések bizonyos értelemben kiegészítik a szerződést.

Az uniós és a tagállami hatáskörök tekintetében a legérzékenyebb probléma a *megosztott hatáskör* kérdése, hiszen az egyes területeken különböző megfontolások mentén történhet a hatáskörök megosztása: a legegyszerűbb megoldás, ha egy bizonyos terület egy részén az Unió, a másik részén pedig a tagállamok járhatnak el.[13] Ezzel szemben a *versengő hatáskörök* esetében mindaddig, amíg az Unió az adott területen nem tesz intézkedéseket, a tagállam járhat el. Amennyiben viszont a szóban forgó terület vonatkozásában az Unió gyakorolja jogait, s megteszi az említett intézkedéseket, a tagállam ezzel „kiszorul" az érintett területről, sőt adott esetben a korábban alkotott, ám az újonnan elfogadott uniós normákkal ellentétes aktusokat is köteles hatályon kívül helyezni.

A tagállami közigazgatási szerveknek különös jelentőségük van, hiszen azon túl, hogy a saját tagállamuk közigazgatási szervezetrendszerének szerves részét kell, hogy alkossák, az uniós működés vérkeringésébe is be kell kapcsolódniuk: úgy is mondhatjuk, hogy a tagállami szervek kettős tevékenységi területre eső végrehajtási funkciókat látnak el, egyfelől közreműködnek az uniós jog, másfelől az Unió jogával koherens tagállami jog végrehajtásában. Ez a végrehajtás olyan értelemben is érdekes, hogy a tagállami szervek az irányelvek végrehajtását a tagállam által az implementáció érdekében elfogadott normák végrehajtása útján, míg a rendeletek végrehajtását közvetlenül, nemzeti norma nélkül valósítják meg.[14] Másfelől arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az uniós jog végrehajtása nem lehetőség, hanem kötelezettség a tagállamok számára. Összességében tehát az *igazgatási funkciómegosztás elve* érvényesül az EU-ban.[15]

Az Unió működését elsődlegesen az alapító szerződésekben megfogalmazott *célok determinálják*. Az Unió céljait az EUSz 2. cikke határozza meg. Ehhez szorosan kapcsolódik az EUSz 3. cikke, amely szerint az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amely − a közösségi vívmányokat tiszteletben tartva és továbbfejlesztve − biztosítja a céljai elérése érdekében végzett tevékenységek összhangját.

A közigazgatás sajátos *szervezetrendszerrel* rendelkezik. Az Unió (köz) igazgatása ugyanis meglehetősen sajátos: a közvetlen és közvetett közigazgatás dichotómiájának megfelelően az uniós jog végrehajtásában mind az uniós, mind a tagállami szervek részt vesznek, vagyis szervezeti oldalról az általunk létezőnek vélt európai közigazgatás lényegében az uniós („központi") és tagállami („területi és helyi") intézmények összességét jelenti. Az uniós „központi" igazgatás jelenleg két részre tagozódik, a központi intézményre, a Bizottságra és szerveire, illetve az Unió

[13] Ebben az esetben *szomszédos hatáskörök*ről beszélünk.

[14] Lásd a Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben, 205/82. sz. (205/82–215/82. sz.) 1983. szeptember 21-én hozott ítéletet (EBHT 1983, 2633. o.).

[15] Lőrincz Lajos: *Európai integráció – magyar közigazgatás, in: Magyar Közigazgatás*, 1998/7. szám, 403. o.

másodlagos jogalkotásán keresztül megteremtett, speciális feladatok ellátására létrejött dekoncentrált szervek rendszerére. A közvetlen végrehajtás legfontosabb szerve a Bizottság, amely számos végrehajtási aktus kibocsátására jogosult az alapító szerződésekben és a különböző szakpolitikai területeken kapott ágazati jogszabályi felhatalmazások alapján, de a Bizottság mellett számos egyéb, független közigazgatási szerv közreműködése is tetten érhető, így az ún. uniós decentralizált ügynökségek az EU működésének szerves részévé váltak.

A közigazgatás fogalmának egy további jellegzetessége, hogy a közigazgatás *saját személyzettel* rendelkezik.

A közszolgálati jog az a szegmens, amely az Unió tekintetében is meglehetősen előrehaladott szabályozással rendelkezik. Az uniós normatív szabályozás kialakításának célja az volt, hogy akkor még a Közösség szintjén egy kiszámítható, biztonságos és tényleges életpályát biztosító közszolgálat alapjait fektessék le.[16] Az uniós közszolgálati jog egyik legfontosabb jogforrása a Tanács 259/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete (1968. február 29.) az Európai Közösségek tisztviselőinek *személyzeti szabályzatáról* és egyéb alkalmazottainak *alkalmazási feltételeiről,* illetve az Európai Parlament és a Tanács 1023/2013/EU, Euratom rendelete (2013. október 22.) az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a módosításáról.[17]

A közigazgatás *a jognak alárendelt*. Ez az elv az uniós közigazgatás tekintetében is érvényesítendő, vagyis alapvető elvárás, hogy az uniós közigazgatás is *csak azt tehesse meg,* amit az uniós *jogforrások lehetővé tesznek* a számára. Másrészt ez azt is jelenti, hogy a jogalanyok számára biztosított *a* közigazgatás jogellenes működése elleni *jogorvoslat lehetősége*. Ez némiképp speciálisan alakul az Unióban, ugyanis ahogyan arra a későbbiekben kitérünk, az Uniónak nincs egységes közigazgatási eljárásjoga, ennek okán a jogorvoslati rend is speciálisan alakul a különböző közigazgatási eljárások során.

Ugyanakkor az is tetten érhető, hogy bizonyos területeken az Unió a jogorvoslatokat érintő szabályokat határoz meg a tagállamok számára. A hatályos uniós jogszabályok és nemzetközi megállapodások alapján a tagállamok egyes területeken kötelesek biztosítani a jogorvoslati mechanizmusokhoz való hozzáférést.

A magunk részéről úgy véljük, hogy *létezik az Unión belül is igazgatás,* csak az részben eltérő tulajdonságokkal bír a tagállami közigazgatáshoz képest. Ezzel összefüggésben érdemes utalnunk az Európai Unió műkö-

[16] Bozsó Gábor: Az Uniós közszolgálat, in: *Pro Publico Bono,* 2011/2. szám, 3. o.

[17] Hazafi Zoltán: Közszolgálat az Európai Unióban, in: György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013, 190–197. o.

déséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 298. cikkének (1) bekezdésére, amely szerint létezik az uniós igazgatás: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független *európai igazgatásra* támaszkodnak." Nos, ha létezik uniós (köz) igazgatás, akkor minden bizonnyal az arra vonatkozó joganyag, vagyis az uniós közigazgatási jog létének megkérdőjelezése is vitatható.

Jürgen Schwarze szerint „az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is".[18] Balázs István szerint az európai közigazgatási jognak ismeretes egy szűkebb és egy szélesebb[19] értelmezése. A szélesebb értelmezés szerint az európai közigazgatási jog kiterjed mindarra a jogterületre is, amely a tagállami és az uniós jogot összeköti, vagyis annak része a tagállami, az uniós közigazgatási jog, illetve az uniós elvárásoknak megfelelően harmonizált, továbbá a harmonizációt megvalósító tagállami közigazgatási jog.[20] A szűkebb értelemben vett uniós közigazgatási jog ezzel szemben a tagállami közigazgatási jogoktól mentes, tisztán uniós közigazgatási jog. Torma András megfogalmazásában „a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete együttesen, ketten egyetlen egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás".[21]

Azt már megállapítottuk, hogy létezik uniós közigazgatás, azonban ahhoz, hogy azt mondhassuk, annak valamennyi eleme tisztázott, ellentmondásoktól mentes, az uniós jogalkotónak számos kérdésben állást kell foglalnia.

Az első és legfontosabb annak meghatározása az uniós jogalkotó számára, hogy pontosan mit tekint uniós közigazgatásnak. Az uniós közigazgatás egyik tisztázandó kérdése az uniós végrehajtás és a végrehajtó hatalom fogalmának meghatározása, ugyanis átlátható, ellenőrizhető,

[18] Lásd Schwarze, Jürgen: Sources of European Administrative Law, in: Martins, Stephen (szerk.): *The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel*. Kluver Academic Publishers, Dordrecht–Boston–London, 1994, 183. o.

[19] Lásd Introduction generale, in: Auby, Jean-Bernard Dutheil de la Rochére, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruylant, Bruxelles, 2007, 3–4. o.

[20] Lásd részletesebben: Balázs István: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog, in: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. 1. kötet: *A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása.* Complex Kiadó, Budapest, 2013, 4.5. pont.

[21] Torma András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról, in: *Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. 2011, 313–332. o.*

hatékony közigazgatás csak úgy működhet, ha biztosított az uniós jogrendben is a hatalmi ágak megosztása és az annak alapján működő demokratikus intézményrendszer.

Az uniós közigazgatási jog tekintetében szükséges meghatározni, hogy melyek lehetnek az *uniós közigazgatás forrásai,* vagyis meg kellene határozni az uniós közigazgatási jogforrási hierarchiát és a jogforrások határát (gondolva itt a számos nem közvetlen jogforrásra, például a közleményekre, ajánlásokra, illetve azok alkalmazhatóságára az egyedi közigazgatási ügyekben).

Meg kell határozni az uniós közigazgatás keretében az *egységes eljárási szabályokat*. Az utóbbi években elkezdődött a tagállamok nemzeti közigazgatási szerveinek és hatósági eljárásainak europaizálódása. Ennek keretében ki kell dolgozni a döntések reparációjának uniós lehetőségét a felelősségi szabályok és a szankciórendszer átgondolásával.[22]

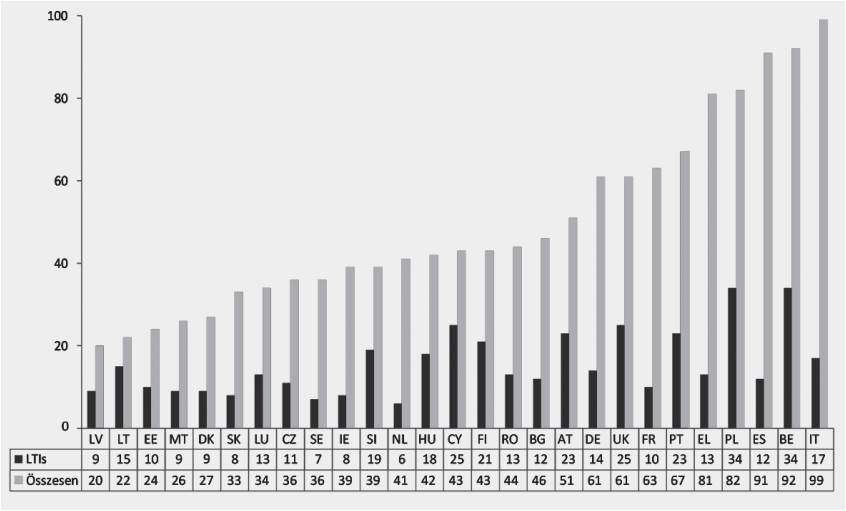
Az uniós jog végrehajtásának ellenőrzése

Az uniós jog végrehajtása tehát megoszlik az uniós és a tagállami szervek között, azonban a végrehajtandó feladatok túlnyomó részben a tagállamokat terhelik. Természetesen nem mindegy, hogy miként történik az uniós jog végrehajtása, ezért a Bizottságnak mint a szerződések őrének számos eszköz áll a rendelkezésére.[23]

A legáltalánosabb eszköz a Bizottság kezében a *kötelezettségszegési eljárás*. Az EUMSz 258. cikke úgy rendelkezik: amennyiben a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, a tagállam felszólítását követően az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. Ehhez kapcsolódóan érdemes kiemelnünk azt a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendelkezést, mely szerint ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, és ezt ítéletében meg is állapítja, majd az érintett tagállam nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket; a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére

[22] Lásd részletesebben: Hoffmann-Riem, Wolfgang: Verwaltungsrecht in der Entwicklung, in: *Jura,* www.jura.uni-hamburg.de/public/personen/hoffmann-riem/7.pdf (letöltve: 2014. 08. 19.).

[23] Vannak olyan szerzők, akik az uniós jog végrehajtásának kikényszerítése kapcsán a Bíróság szerepét is kiemelik, azonban a Bíróságnak önmagában nincsen keresetindítási joga, amennyiben a tagállamok az uniós jogot nem, vagy nem megfelelően hajtják végre.



	LV	LT	EE	MT	DK	SK	LU	CZ	SE	IE	SI	NL	HU	CY	FI	RO	BG	AT	DE	UK	FR	PT	EL	PL	ES	BE	IT
LTIs	9	15	10	9	9	8	13	11	7	8	19	6	18	25	21	13	12	23	14	25	10	23	13	34	12	34	17
Összesen	20	22	24	26	27	33	34	36	36	39	39	41	42	43	43	44	46	51	61	61	63	67	81	82	91	92	99

Forrás: A Bizottság jelentése. Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2012. évi 30. évi éves jelentés. COM(2013) 726 final. 9. o. (LTIs = Késedelmes átültetéssel kapcsolatos kötelezettségszegések.)

1. ábra. Kötelezettségszegések száma államok szerint (EU–27) 2012. december 31-én

– a Bírósághoz fordulhat, és egyúttal a Bizottság határozza meg az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét.[24]

2012-ben összesen 1062 kötelezettségszegési ügyet zártak le azért, mert a tagállam bizonyította, hogy eleget tett az uniós jognak. 2012-ben a Bíróság az EUMSz 258. cikke alapján 2012 végén 1343 kötelezettségszegési eljárás volt lezáratlan.[25] A lezáratlan kötelezettségszegési ügyek

[24] EUMSz 260. cikk.

[25] 2012-ben egyes irányelvek késedelmes átültetése miatt a tagállamok kétharmada ellen indult kötelezettségszegési eljárás, 24 tagállam ellen indult eljárás a 2010/31. EU irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve [2010. május 19.] az épületek energiahatékonyságáról), míg 23 az Omnibus I. irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2010/78/EU irányelve [2010. november 24.]) a 98/26/EK, 2002/87/EK, 2003/6/EK, 2003/41/EK, 2003/71/EK, 2004/39/EK, 2004/109/EK, 2005/60/EK, 2006/48/EK, 2006/49/EK és 2009/65/EK irányelvnek az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság), az európai felügyeleti hatóság (Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) és az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) hatásköre tekintetében történő módosításáról) késedelmes átültetése miatt (lásd a Bizottság 2012. évi jelentését [COM(2013) 726 final] 4.).

száma évről évre csökken – 2011-ben 1775 ilyen ügy volt, 2010-ben 2100, míg 2009-ben közel 2900.[26]

A Bizottság *saját hatáskörben* is indíthat eljárást annak érdekében, hogy a Szerződések hatályosulását, tagállami végrehajtását megfelelően kontrollálja. A Bizottság saját vizsgálatai szintén az uniós jog lehetséges megsértéseinek feltárásához vezetnek. Akárcsak a panaszok esetében, a Bizottság először kétoldalú megbeszélést kezdeményez az érintett tagállammal annak érdekében, hogy gyors megoldást találjanak.[27]

A Bizottság ugyanakkor csak néhány területen jogosult közvetlenül a helyszínen megvizsgálni az uniós szabályoknak való megfelelést.

Az uniós jog végrehajtása ellenőrzésének kvázi harmadik eszköze *a panaszok előterjesztése*.[28] A Bizottság 2009 októberében bevezetett egy új, kezdetben csak teszt-üzemmódban működő panaszkezelési rendszert, amely lehetővé teszi, hogy az uniós jog alkalmazásáról szóló összes beérkező levelet külön regisztrálják, valamint panaszként vesznek nyilvántartásba minden olyan levelet, amelyben egyértelműen utalnak arra, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó panasztétel céljából íródott.[29] A panaszokat polgárok, vállalkozások, nem kormányzati szervezetek vagy más szervezetek nyújtják be. Ezek kezelése az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartásról szóló közlemény[30] szerint történik, amely célként azt határozza meg, hogy a panasz nyilvántartásba vételétől számított 12 hónapon belül le kell zárni az ügyet, vagy hivatalos eljárást kell indítani.[31]

[26] Lásd a Bizottságnak– az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2012. évi 30. évi éves jelentés. COM(2013) 726 final.

[27] Lásd a Bizottságnak az uniós jog alkalmazása ellenőrzéséről szóló 2011. évi 29. évi éves jelentését; COM(2012) 714/2 final.

[28] A petíciókat itt most nem említjük: az Európai Parlamenthez intézett és az uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket tárgyaló petíciók száma változó tendenciát mutat, s azok túlnyomó része nem vezet jogsértési eljáráshoz, a Parlament és a Bizottság számára hasznos információkkal szolgál az érintettek aggályairól.

[29] A Bizottság 27. évi jelentése az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről, 2009. COM(2010) 538 végleges.

[30] COM(2002)141 final. E közleményt 2012. április 2-án felváltotta a COM(2012)154.

[31] A panaszokat/megkereséseket első lépésben a CHAP-adatbázisban rögzítik, melyek ezt követően a részt vevő tagállamok esetében az EU Pilot adatbázisba kerülnek, amennyiben a Bizottságnak további ténybeli vagy jogi információra van szüksége, illetve ha lehetőséget kíván biztosítani a szóban forgó tagállam számára az uniós jognak megfelelő megoldás benyújtására. Amennyiben nem találnak az uniós jognak megfelelő megoldást, az ügyek a jogsértések adatbázisába (NIF) kerülnek. (Lásd COM(2011) 588 végleges.)

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG

A közigazgatási tevékenységek sajátos fajtája a hatósági természetű tevékenységek köre: a tagállami közigazgatási jogokban többnyire konzekvensen elkülöníthetők a nem hatósági, de közigazgatási természetű, valamint a kifejezetten hatósági jellegű tevékenységek.

Ahogyan a közigazgatási jog tekintetében, itt is felmerül a kérdés, hogy létezik-e egyáltalán uniós közigazgatási eljárásjog, s ha igen, akkor lehet-e beszélni egy általános, illetve egy különös uniós eljárási szabályrendszerről. Az *uniós eljárás* fogalmát is kétféle értelemben használhatjuk:

– *Szűkebb értelemben* csak az olyan eljárások tartoznak ide, amelyek során az uniós szervek valamilyen rajtuk kívül eső jogalany számára állapítanak meg jogot, vagy kötelezettséget, ellenőrzéseket folytatnak, illetve a jogszabályban meghatározott szankciók kiszabásáról döntenek.
– *Tágabb értelemben* az Unió közigazgatási eljárásának tekintünk minden olyan eljárást, ahol az uniós szervek valamilyen eljárási cselekményt foganatosítanak, függetlenül attól, hogy az kifelé vagy befelé ható aktusban (döntésben) realizálódik.

Az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást (a továbbiakban: állásfoglalás) bocsátott ki, melyben megfogalmazta a Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az EU közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek. Egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az EUMSz 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárási jogról szóló rendeletre irányuló javaslatot.[32]

A kodifikációval kapcsolatban három fő cél került megfogalmazásra: *(a)* a szabályozás átláthatóságának követelménye, *(b)* az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése, valamint *(c)* a joghézagok kitöltése.[33]

ad a) Ahogyan arra már utaltam, az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg nem rendelkezik átfogó uniós szabályrendszerrel: a primer és a szekunder jogforrások között, de a *soft-law* területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák, azonban azok nem koherensek, többnyire különböző kodifikációs megoldásokat alkalmaznak, eltérő eljárási szabályokat intézménye-

[32] 2012/2024 INI).) www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (letöltve: 2014. 08. 15.)

[33] Ziller, Jacques: Szükséges az EU intézményei számára egy közigazgatási eljárásjog? Bevezető gondolatok és kilátások, in: *Workshop on EU Administrative Law. State of play and future prospects* (León–Spain, 2011). Notes. http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983 (letöltve: 2014. 08. 20.) 31. o.

sítenek, és eltérő hatásköri szabályokat állapítanak meg. Kodifikációs szempontból ennek okán bizonyára hasznos lenne egy egységes, az általános eljárási szabályokat meghatározó uniós jogszabály kidolgozása, mely csökkenthetné a szektoriális érdekek mentén az eltérő szabályozás eredményeképp felmerülő túlszabályozottság esélyét.

ad b) Az uniós egységes eljárásjogi szabályrendszer kidolgozása szempontjából célszerű a szabályozásban az általános szabályrendszer kialakításának igényét szem előtt tartani. Ez a cél szembehelyezkedik az ágazatspecifikus jogalkotás és az esetjog ellentmondásaival,[34] és nem utolsósorban lehetőséget nyújthat az uniós jogalkotónak arra is, hogy a még kimunkálatlan eljárásjogi fogalmakat tisztázza, s egyúttal feloldja az esetlegesen felmerülő kodifikációs párhuzamosságokat.[35]

ad c) Az Unió jogában a Bíróság hatékony jogfejlesztő funkciója ellenére még mindig számos terület szabályozatlan, különösen az alapelvek tekintetében (lásd például a közigazgatási jogkörben okozott kár, az észszerű határidőben történő döntéshozatal vagy éppen a tisztességes eljárás, illetve a jóhiszeműség követelménye). Emellett az ágazatspecifikus jogalkotás gyakran tartalmaz a közigazgatási eljárások körében alkalmazott olyan szabályokat, amelyeket kifejezetten az adott szakigazgatási ágazat perspektíváját figyelembe véve alkottak anélkül, hogy tekintetbe vették volna a már szabályozott egyéb ágazatspecifikus eljárások tapasztalatait.[36]

Az Európai Parlament szerint a rendeletnek a helyes közigazgatás alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.[37]

A Parlament állásfoglalása értelmében a rendeletben rendelkezni kell az alábbi elvekről: jogszerűség, megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve, arányosság, pártatlanság, a következetesség és a jogos elvárások, a magánélet tiszteletben tartásának, a tisztességesség, az átláthatóság, a hatékonyság és a szolgáltatás elve.

Az egyes eljárási cselekmények tekintetében a parlamenti ajánlások az alábbi témaköröket érintik:

– az uniós közigazgatási eljárás megindulása;
– a kérelem és annak átvétele, valamint a hiányos kérelem megfelelő reparálása;

[34] Ziller: *i. m.* (2011) 40–41. o.

[35] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+ 0+DOC+ XML+V0// HU#def_1_9 (letöltve: 2014. 08. 15.)

[36] Ziller: *i. m.* (2011) 41. o.

[37] Lásd 1. ajánlás az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról.

– a kizárási szabályok;
– a nyilatkozattételhez és meghallgatáshoz való jog érvényesítésének eljárási szabályai;
– az iratokhoz való hozzáférés;
– a közigazgatási döntések ésszerű határidőn belül, késedelem nélkül történő meghozatala;
– a döntések megszövegezésére, indokolására, tartalmára és közlésére vonatkozó szabályok;
– a jogorvoslatokról történő kitanítás és egyes jogorvoslati szabályok.[38]

Álláspontom szerint támogatandó az uniós szintű eljárási kodifikáció kidolgozása, ám néhány kérdés megfontolandó.[39]

Az Európai Parlament ajánlása meglehetősen általános, noha nem is e szerv feladata annak meghatározása, hogy a jogszabálytervezetek pontosan milyen megszövegezésűek legyenek. Az uniós közigazgatási eljárás kodifikációját megelőzően egy sokkal nagyobb feladat vár a jogalkotóra, nevezetesen az *uniós közigazgatási jog alapintézményeinek* meghatározása. Amennyiben ez megtörténik, és lehatárolhatóvá válik az uniós közigazgatási eljárásjog szegmense, akkor lehet elgondolkodni azon, vajon miként lehet általános formába önteni az uniós közigazgatási eljárási jogviszony jellemzőit.

A szabályozás jellege tekintetében eldöntendő kérdés, hogy milyen döntési lehetőséget kíván adni a jogalkotó az uniós szerveknek.

Az is eldöntendő kérdés, hogy az uniós eljárásjogi kodifikáció az uniós közigazgatás jogalkalmazói vagy a jogalkotói funkciói vonatkozásában is állást kíván-e foglalni.

A tagállami közigazgatási eljárásjogok számára is fontos, gyakran problematikus kérdés, hogy milyen legyen az *általános és speciális* eljárási szabályok *egymáshoz való viszonya*. Amennyiben a jogalkotó egy erős általános norma megalkotása mellett foglal állást, amelytől csak kivételes esetben térhetnek el a különös eljárási szabályok, akkor elképzelhető, hogy a szabályozás rugalmatlanná válik, és az egyes ágazatspecifikus problémákra nem nyújt majd kellő megoldást. Amennyiben viszont a

[38] Lásd a következő ajánlásokat: 4.1.: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről; 4.2.: az átvételi elismervényről; 4.3.: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról; 4.4.: a meghallgatáshoz való jogról; 4.5.: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról; 4.6.: a határidőkről; 4.8.: az indokolási kötelezettségről; 4.9.: a közigazgatási határozatokról való értesítésről; 4.10.: tájékoztatás az igénybe vehető jogorvoslatokról; 5. a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és kijavításáról.

[39] Boros Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga, in: Fazekas Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében. Posztdoktori konferencia. Konferenciakötet.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013, 65–69. o.

szabályozás nem kellően kógens, és széles körben teret enged a szabályaitól való eltérésre, felmerülhet az általános szabály jelentőségének visszaszorulása, de akár létjogosultságának kérdése is.

Kodifikációs szempontból eldöntendő az is, hogy az új szabályozás az uniós *igazgatás valamennyi kérdéskörére, másként fogalmazva: az eljárás valamennyi szakaszára* kiterjedő *generális jellegű kodifikáció* legyen, vagy csak az eljárásjog legfontosabb kérdéseinek kimunkálására koncentráljon.

Az Európai Unió *tagállamai* eltérő közigazgatási eljárási kultúrával, hagyományokkal, kodifikációs megoldásokkal rendelkeznek.

Kérdéses, hogy az új eljárási kódex milyen viszonyban áll(hat) majd egyrészről a tagállami meglévő eljárásjogokkal, másrészről pedig a már meglévő uniós eljárási szabályokkal. Fontos feladat lenne az európai közigazgatási *eljárási jogviszony* jellemzőinek meghatározása. Ezt követően kerülhet sor az *egyes eljárási cselekmények* tényleges kimunkálására.

Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez

Révész Béla

1.

Az állam csak akkor és annyiban képes megőrizni főhatalmát a közösség viszonyainak irányítása fölött, ha az e pozícióját illegitim módon megszerezni/befolyásolni kívánó belső és külső hatalmi tényezők törekvéseinek sikerrel tud ellenállni. Azaz képes ezeket időben felderíteni, megelőzni, elhárítani, megakadályozni. Ez a konfliktus igen korán nyilvánvalóvá tette, hogy az egyes államok, illetve az állam és a társadalom között kialakult alapfunkciókon túl az államnak kezdettől fogva önálló tevékenységi iránya saját belső hatalmi pozícióinak fenntartása, megőrzése. Az *állam védelme* így kettős értelemben is része a szuverenitás lényegének. Egyrészt a főhatalom kifelé irányuló − az államok közötti, továbbá a társadalom irányába mutató cselekvési szabadságának előfeltételeit biztosítja, másrészt hatalmi szubjektumként a legfontosabb tényezője a változó mértékben, de mindig többtényezős politikai szerkezetnek. Első vonatkozásában közismert, szinte kizárólagos értelmet kap a szuverenitás fogalma, hiszen a „függetlenség”, „önrendelkezés”, „autonómia” szinonimák könnyen megfejthető tartalmat kölcsönöznek neki. Ennek következtében viszont árnyékba szorul a jelenség belső vonatkozása. Érezhetően idegen napjainkban a politika, de a politológia, az államtan nyelvétől is a szuverenitás szó használata az állam belső főhatalmának tulajdonsága vonatkozásában.

Amilyen mértékben kölcsönös történelmi meghatározottság tapasztalható az állam − szuverenitás − szuverenitásvédelem jelenségei vonatkozásában, éppúgy a politikai, illetve államtani gondolkodás ezek megjelenésével egyidejűleg reflektált is ezekre a tényekre, összefüggésekre. Az általános politikai, illetve államtani gondolkodás ezért részben tartalmazza a szuverenitás-védelemre vonatkozó speciális eszmetörténeti nézeteket, másrészt attól viszonylag függetlenül is létrehozzák a szuverenitásvédelem történeti változásaira vonatkozó önálló ismeretanyagot. Ez a kettősség eltérő arányban ugyan, de a tudomány-rendszertani változásokban is mindvégig nyomon követhető, ehhez újabban sajátos elméleti és gyakorlati problémaként kapcsolódik az egyes politikai-állami

entitások integrációjából adódó megosztott szuverenitás-, illetve integrált szuverenitásvédelmi problematika.

Legújabb kori történelmünkben e folyamat kezdete a rendszerváltáshoz kapcsolódik. Közismert, hogy az állambiztonság átalakítása – máig vitatott körülmények között – nem képezte a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások tematikájának részét. Ugyanakkor 1989 eleje óta egyre intenzívebb munka folyt az állambiztonsági főcsoportfőnökségen belül a („szocialista") jogállamnak és alkotmányosságnak megfelelő átalakítás forgatókönyvét illetően. Ennek részeként folyamatosan figyelemmel kísérték a sarkalatos törvényekre és az alkotmányra vonatkozó koncepciók, tervezetek változásait, sőt önálló javaslatokkal is előálltak. Ezek nagyobb része azonban csak az MSZMP KB (tevékenységében szintén feltáratlan) Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottsága napirendjére került, nem pedig a kormány elé. Hogy az állambiztonság az új, immár jogállami alkotmány intézményeként meggátolhatta volna-e a *Duna-gate*-ként ismert törvényellenes megfigyelési intézkedéseket (amely botrány azonban *nem* vezetett a bukásához), felesleges kérdés. Tágabb összefüggéseire figyelemmel inkább arra kellene választ találni, hogy egy intakt szervezet milyen feltételek mellett lehet az új hatalmi környezet hatékony operatív eszköze, vagy fordítva: miként mutatkozik meg a titkosszolgálatok teljes átalakulása mellett azok eredménytelensége. Még „politikatudományosabban": a hatalmi-politikai feltételek megváltozásával melyek a titkosszolgálati rendszerek konstans, illetve diszkontinuus szervezeti, működési, személyi és értékelemei.

Az állam hatalmi átalakulása lényegében a szuverenitás alanyának átalakítását is jelentette. A pártállami főhatalomból az állampolgárok legitimálásával létrejött jogállami szuverenitás jött létre. Ezzel párhuzamosan, illetve ennek részeként következett be a titkosszolgálati átalakulás, amely az állam biztonságát védelmező feladatát alakította át a nemzet védelmét szolgáló állami funkcióvá.

A modern titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzésének a közjogi szabályozástól eltérő, vagy azzal éppen szemben álló gyakorlata kiváltképpen szembetűnő, amikor az állam, illetve a politikai hatalom radikális átalakulásai miatt fókuszba kerülnek a szuverenitás állandóságát biztosítani hivatott titkosszolgálatok problémái.[1] A demokratikus ellenőrzés, tényfeltárás, átvilágítás folyamatának résztvevői titkokat kívánnak megismerni. Ebben a titokgazdák kevésbé együttműködők: korábbi pozíciójuknál fogva az intézményi információk visszatartásában, személyükben pedig felelősségük elhárításában érdekeltek. A rendszerváltás időszakában két eset is jól modellezte ezeket az ellentmondásokat, egyben megelőlegezve az elkövetkező időszak alapkonfliktusait is. Az első az Országgyűlés által 1989. november végén létrehozott Honvédelmi

[1] Révész Béla: Alkotmányozás és állambiztonság, in: *Aetas,* 2013/4. szám, 63–100.o.

Vizsgálóbizottság tevékenysége, amely a Kádár-korszak politikai és kormányzati vezetőinek a fegyveres erők, a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium irányításával és ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységét, illetve felelősségét vizsgálta. A másik a két és fél hónappal később, a Duna-gate-botrányt követően felállított bizottság, amelynek a feladata a belső biztonsági szolgálat (a III/III-as csoportfőnökség) tevékenységének kivizsgálása volt.[2]

2.

Mindmáig nem túlságosan ismert, hogy az eredeti célkitűzések szerint 1990. február végére tervezte a kormányzat az államvédelem átszervezésének realizálását. A kormány kabinetje ugyanis 1989 nyarán megtárgyalta és elfogadta a belügyminiszteri előterjesztést az átalakítás programjáról. 1989 december közepén pedig határozatban szabta meg a szervezeti reform lépéseit − 1990. február közepéig tartó határidővel. A BM átszervezése ezek szerint már megkezdődött, tehát 1990 elején lett volna esély az állambiztonság megfelelő tartalmi átalakítására. Elég arra gondolni, hogy az állambiztonsági törvény tervezete már a Duna-gate előtt két hónappal megjárta a BM vezetői értekezletét (az alkotmánymódosítás 1990. április 30-át jelölte meg a szükséges jogalkotói feladatok elvégzésére). A titkosszolgálati módszerek törvényellenes alkalmazásának botránya azonban eltérítette eredeti irányától a tervezett jogalkotási folyamatot, és az Országgyűlés már az 1990. január 25-ei ülésén elfogadta a „különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról" szóló törvényt.

Az 1990. évi X. törvény hatálybalépése viszont teljességgel érdektelenné tette, hogy vajon milyen szándékai is lehettek 1989 végén az állambiztonsági szerveknek önnön hatalmuk „jogállami" átalakítására vonatkozóan. A dilemma mindmáig az, más lett volna-e az „önerőből" végrehajtott belső átalakítás, mint a külső politikai tényezők motiválta reform. Avagy a külső hatások vajon mennyire tértek el a már hónapok óta az állambiztonsági szervek által szorgalmazott megoldásoktól. A személycserék azt sugallják, sokban. A struktúra, a szabályozás, a funkciók és magának a hivatásos állománynak a sorsa (a hálózatét egyáltalán nem ismerjük) viszont arra enged következtetni, hogy – a politikai indíttatású vádaskodásoktól függetlenül – nagyobb az állandóság a véltnél. Az természetesen csak a – remélhetőleg bővülő körű – források szisztematikus feldolgozásával bizonyítható, ami a további kutatások feladata lesz.

[2] Révész Béla: A titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése az 1990-es választások előtt és után. Fórum, in: *Acta Juridica et Politica.* II. 2. Szeged, 2013, 169–201. o.

„Könnyen lehet, hogy a *magyar Watergate-ügy* első szálai vannak kibontakozóban – mondta a Fidesz és az SZDSZ mai közös sajtótájékoztatóján. Nyilvánosságra hoztak írásos és film bizonyítékokat arra vonatkozóan, hogy a BM III/III-as, azaz az állambiztonság belső elhárítási osztálya *rendszeresen gyűjt anyagot* az érvényben levő törvények szerint *bűncselekménynek minősülő tevékenységgel*, úgymint a telefonvonalak lehallgatásával, a levéltitok megsértésével, valamint az úgynevezett hálózat, vagyis beépített ügynökök jelentései alapján politikai pártok és személyek tevékenységéről. A Fekete Doboz szerkesztőségének filmje[3] szemléletesen mutatta be azokat az iratokat, amelyek az említett ügyosztály munkájának eredményeképpen mind a mai napig születtek és születnek, hiszen a szigorúan titkos felülbélyegzéssel ellátott iratok között még 1989. december végi is található." Az eseményről tudósító Kossuth rádió már a délután folyamán igyekezett interjút kérni a Belügyminisztérium vezetőitől, de aznap senki nem tudott mikrofon elé állni.[4] Pedig nyilván nem a rádióból értesültek a történtekről. A sajtótájékoztató előtt ugyanis egy órával a két párt képviseletében Kis János és Fodor Gábor felkereste hivatalában Németh Miklós kormányfőt, és levelet nyújtottak át a szolgálatok alkotmánysértő gyakorlatával kapcsolatos információikról, illetve az ennek megtiltására vonatkozó követeléseikről. A „Magyar Köztársaság mint demokratikus jogállam rendjét érintő titkosszolgálati fenyegetettség" említése voltaképpen a szuverenitás belső oldalát veszélyeztető tényezőként jelöli meg az állambiztonság belső biztonsági szolgálatát.

„Tisztelt Miniszterelnök Úr! Miközben az NDK-ban feloszlatták az állambiztonsági minisztériumot, Csehszlovákiában a belügyminisztérium egy börtönből szabadult ellenzéki felügyelete alá került, Bulgáriában menesztették a belügyminisztert, Magyarországon még a politikai rendőrség múltjának nyilvános kivizsgálása is elmaradt. Az Állambiztonsági Szolgálatot a régi titkolózás veszi körül; becsületszóra kell elhinnünk, hogy ez a szerv immár nem fenyegeti az állampolgárok jogait és a demokratikus rendet. Sajnos a tények másra vallanak. Bizonyítékaink vannak rá, hogy az Állambiztonsági Szolgálatok ún. belső elhárítási osztálya (BM III/III. osztály) a mai napig információkat gyűjt a nem kommunista pártokról és szervezetekről. A birtokunkban levő iratok szerint ezeknek az információknak semmi köze az állam biztonságához: a titkos megfigyelés alatt tartott szervezetek belső életére, politikai terveire, más szer-

[3] A Fekete Doboz Videofolyóirat ekkori szerepéről bővebben: Révész Béla: A Fekete Doboz 20 éve, in: *Beszélő*, 2007/7–8. szám, 90–100. o.

[4] *Esti Magazin*. Kossuth rádió, 1990. január 5. 19 óra. HU OSA 300-40-1 Container List Fonds 300: Records of Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute, *Subfonds 40:* Hungarian Unit Series 1. Subject Files. Box 88. Belpolitika/B Hung. Monit. 28.000. 1990. 01. 05.

vezetekhez való viszonyukra vonatkoznak. Megállapítható, hogy a híreket postai levéltitok megsértése, informátorok beépítése és lehallgatás útján szerzik. A belső elhárítási osztály e tevékenysége nyilvánvalóan alkotmányellenes; fenyegeti a Magyar Köztársaság mint demokratikus jogállam rendjét, sérti a megfigyelés alá vont szervezetek politikai jogait, valamint tagjaik személyiségi és állampolgári jogait. Tájékoztatjuk a Miniszterelnök Urat, hogy *szervezeteink a mai napon feljelentést tesznek* a Fővárosi Főügyészségen a BM belső elhárítási osztályának vezetője, Horváth József, valamint az Állambiztonsági Szolgálat főnöke, Pallagi Ferenc belügyminiszter-helyettes ellen. A főügyésznek átnyújtott bizonyítékainkat a Miniszterelnök Úrnak is rendelkezésére bocsátjuk. Egyszersmind felhívjuk a Miniszterelnök Urat az alábbiakra: 1. Kormánya nevében késlekedés nélkül *határolja el magát* az Állambiztonsági Szolgálat törvénysértő tevékenységétől; állapítsa meg és közölje a nyilvánossággal, hogy mely szervek, illetve személyek kaptak bizalmas tájékoztatást a belső elhárítási osztály által törvényellenesen gyűjtött információk alapján. 2. Azonnali hatállyal rendelje el a belső elhárítási osztály teljes iratanyagának zárolását. 3. Haladéktalanul *mentse fel tisztségéből* Horváth József belügyi osztályvezetőt, Pallagi Ferenc belügyminiszter-helyettest, valamint kezdeményezze Horváth István belügyminiszter lemondását. Felhívjuk a figyelmét arra, hogy Horváth István úr nemcsak az általunk feltárt törvénysértésekért felelős, hanem a politikai rendőrség múltjának egy részéért is, mivel csaknem tíz éven át különböző posztokon közvetlenül felügyelte e testület működését. 4. A legsürgősebben *át kell szervezni az Állambiztonsági Szolgálatot*. A *belső elhárítási osztály szűnjön meg*, tagjai kerüljenek ki a Belügyminisztérium kötelékéből és az államigazgatásból. *Számolják fel az operatív osztály* (BM III/IV. osztály) postai cenzúrával és telefonlehallgatással foglalkozó részlegét. 5. Az átszervezéssel egy időben *vizsgálják ki a politikai rendőrség múltbeli tevékenységét*. Nyilvánosan számot kell adni a volt politikai foglyok folyamatos megfigyeléséről és zaklatásáról, a politikai célzatú kényszerintézkedésekről, a békés tüntetőkkel szemben alkalmazott erőszak és megtorlás eseteiről, a politikai ellenzék üldözéséről. A vizsgálatnak ki kell terjednie a politikai rendőrség és más államhatalmi ágak összefonódására, a munkahelyi BM összekötők tevékenységére, valamint az MSZMP vezető testületei és a politikai rendőrség közötti kapcsolatokra. 6. Az átszervezés és kivizsgálás idejére az Állambiztonsági Szolgálatot *kormánybiztos* irányítsa; olyan személy, aki soha nem tartozott a Belügyminisztérium állományához, és nem volt tagja az MSZMP-nek. Kívánatos, hogy olyasvalakit nevezzenek ki erre a posztra, aki saját bőrén tapasztalta a politikai rendőrség önkényét. Tisztelt Miniszterelnök Úr! Rendkívül fontosnak tartjuk, hogy a közvélemény meggyőződjön róla: sem Ön, sem kormánya nem azonosítható a Belügyminisztérium kebelében folyamatosan elkövetett bűncselekményekkel. Ezért arra kérjük, hogy gyorsan és határozottan cselekedjék. Buda-

pest, 1990. január 4. A Fidesz nevében: Fodor Gábor választmányi tag, az SZDSZ nevében: Kis János ügyvivő."[5]

A lehallgatási botrány nemcsak titkosszolgálati és kormányzati válságot vont maga után, de 1990 elején hosszú időre biztosította magának az első helyet a sajtóban, a politikai életben is, és az emberek érdeklődve figyelték a fejleményeket. A közvélemény-kutatási adatok már korábban sem a belügy kedvező megítéléséről számoltak be. 1989 során ugyanis az MSZMP után a rendőrség bizalmi indexe csökkent a legnagyobb mértékben: a márciusi 57,5%-ról novemberre 50,6%-ra. Pedig ekkoriban inkább csak a múltbeli törvénysértő politikai perek sorozatos leleplezése vetülhetett rá negatívabb megítélésükre,[6] hiszen ugyanebben az évben a 36%-os felderítési eredményességük az NSZK után Európa második legjobb teljesítménye volt.[7] Az 1990. január végén végzett közvélemény-kutatásra viszont már akkor került sor, amikor a botrány következményeként a belügyminiszter benyújtotta lemondását, ennek ellenére az ekkor mért 48%-os bizalomindex mégsem jelentett földcsuszamlás szerű változást.[8] A titkos módszerek alkalmazását a kérdezettek döntő többsége (82%) elítélte, és csupán 13%-uk vélekedett úgy, hogy a pártokról telefonlehallgatás, levélfelbontás útján folytatott adatgyűjtést nem tekinthető törvénytelennek.[9] Pártpreferenciák szerint viszont jelentős szóródás mutatkozott annak megítélésében, milyen direkt politikai célokat és érdekeket véltek felfedezni abban, hogy az SZDSZ és a Fidesz a széles nyilvánossághoz fordult. Minél „keményebbnek" érezték a válaszadók a feltételezett motívumokat – „törvénysértő cselekedetről van szó", „tájékoztatni akarták a közvéleményt", „nagyobb népszerűségre akartak szert tenni", „meg akarták buktatni a belügyminisztert", „kormányválságot akartak előidézni" –, annál kevésbé azonosultak vele. A Közvélemény-kutató Intézet összegzése azt feltételezte, hogy a válaszadók úgy gondolták: nem méltó a törvénytelenségek, a köznapi erkölcs szerint is „piszkosnak" számító módszerek ellen fellépő pártokhoz, hogy mind-

[5] Németh Miklós, a Minisztertanács Elnöke Titkársága szigorúan titkos anyagai. MOL XIX-A-2-at. 6. d. sz. n. Első közlésére lásd: Révész Béla: A „Duna-gate" ügy jelentősége a rendszerváltás történetében, in: *Acta juridica et politica.* Tomus LXVIII. Fasc. 19. Szeged, 2006, 33–34. o.; innen idézi: Oplatka András: *Németh Miklós.* Helikon, Budapest, 1994, 312. o.

[6] *HangSúly.* Magyar Közvélemény-kutató Intézet, 1989, 12. o.

[7] Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága, in: *Belügyi Szemle,* 1990/6. szám, 4. o.

[8] Husz Dóra: Intézmények presztízse 1989 és 1998 között, in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998).* 2. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998, 823. o.

[9] Magyar Közvélemény-kutató Intézet: A politikai közvélemény 1990-ben, in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönye, 1991.* Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., Budapest, 1991, 568–570. o.

ebből a maguk számára húzzanak hasznot, azaz hogy a közélet megtisztításának szándékán kívül politikai számítások is vezéreljék őket. Ilyet inkább az MSZP-vel és az MSZMP-vel, vagyis az ügyben vétkesnek tartott pártokkal szimpatizálók gondoltak a fiatal és szabad demokratákról, míg az SZDSZ-szel és a Fidesszel rokonszenvezők többsége az effajta feltételezéseket határozottan elutasította. Bár ez időben még tartott a belügyminisztériumi, a katonai ügyészségi vizsgálat, és még el sem kezdődött az országgyűlési vizsgálóbizottság munkája, mégis csak kevesen tételezték fel, hogy a titkosszolgálat „magánakciójáról" lenne szó. Kétharmados többség már ekkor azt valószínűsítette, hogy az így szerzett információk eljutottak az MSZP vezetőihez, ugyanakkor a népszerű Németh Miklós kormányfőről csak minden második válaszoló tételezte fel, hogy olvasta ezeket a jelentéseket.[10] Ennek megfelelően az emberek túlnyomó része egyetértett a belügyminiszter lemondásával, azt viszont túlzásnak tartották, hogy az ügy miatt a kormánynak, illetve a kormányfőnek is távoznia kellene.

Horváth István belügyminiszter viszont az Országgyűlés január 23-i ülésén bejelentette lemondását. Mint mondotta: az Alkotmány módosításakor a parlament a szükségessé váló új jogszabályok megalkotásának határidejét 1990. április 30-ban határozta meg, majd kissé indignálódva hozzátette: „A mi törvény-előkészítő munkánk is − a kormány jóváhagyásával − ehhez igazodott. Rajtam kívül álló okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára." Ugyanakkor nem kívánta elhárítani magáról a teljes felelősséget.

„A Belügyminisztérium állambiztonsági szolgálatának belső elhárító részlege kétségtelenül a pártállam egyik terméke és egyben tartóoszlopa volt. Lényegében közvetlen pártirányítás alatt, a pártvezetéstől kapott politikai direktívák, esetenként közvetlen utasítások szerint végezte tevékenységét, amelyet alapvető belső, nem publikus rendelkezések és parancsok szabályoztak. Az elmúlt hetekben a kelet-európai változások tükrében világossá vált, s látványosan bebizonyosodott, hogy ennek a struktúrának a belülről és békés úton történő lebontása igen bonyolult politikai feladat, s ugyanakkor e békés lebontás lényeges feltétele annak, hogy az átmenet valóban békés legyen. Az állambiztonsági munkának a rendszerváltás körülményeihez való hozzáigazítását 1989 elején elkezdtük. Elkezdtük akkor, amikor még az egész politikai rendszer kiforratlan volt, s amikor robbanások veszélyével járó tömegdemonst-

[10] A lefolytatott vizsgálatok szerint a kormányfő szerepelt a Belügyminisztérium által készített tájékoztató jelentések címjegyzékén. *A Belügyminisztérium belső biztonsági szolgálatának tevékenységéről*. A BM Belső Biztonsági Szolgálat Tevékenységét Vizsgáló Parlamenti Bizottság jelentése, 1990. február 28. 19. o. OGY Iratkezelési Osztály, Országgyűlési iromány 1985–1990. C-gyűjtemény I. 3. 1990. 655. sz.

rációk szerveződtek. E munkánk nyomán vált lehetségessé, hogy 1989. július 3-án a Minisztertanács kabinetje előterjesztésemre jóváhagyta az állambiztonsági munkára vonatkozó új koncepciót. Ebben már megfogalmazódott a tevékenység új politikai irányultsága, s az a követelmény, hogy az alkalmazható módszereket, eszközöket nyilvánosan törvény szabályozza, ellenőrzésük pedig kerüljön a parlament hatáskörébe. Ily módon a politikai egyeztető tárgyalásokon már számot adhattunk az állambiztonsági munka új koncepciójáról és a törvény előkészítéséről. A minisztérium bátran szorgalmazhatta, hogy a politikai egyeztető tárgyalásokon az állambiztonságról szóló törvény kerüljön be a sarkalatos törvények közé. Az alkotmánymódosítás is az új felfogásra épült, előrevetítve a rendőrség és az állambiztonság szervezeti szétválasztását. Az alkotmány módosításakor a parlament a szükségessé váló új jogszabályok megalkotásának határidejét 1990. április 30-ban szabta meg. A mi törvény-előkészítő munkánk is – a kormány jóváhagyásával – ehhez igazodott. A Belügyminisztérium – a rendszerváltás jogi intézményesítésében – más területeken is jelentős munkát végzett. Rajtam kívül álló politikai okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára. Most utólag sajnálattal állapítom meg, elfogadtam azt a helyzetet, hogy a nemzetbiztonságról szóló törvényt majd a választások után kell az Országgyűlés elé terjeszteni. (…) De engedjék meg, hogy feltegyem a kérdést, vajon az ellenzék ma oly hangos szervezeteinek miért állt érdekében e téma tárgyalásának elhalasztása, amit ma rajtam kérnek számon?”[11]

3.

A belügyminiszter költőinek szánt kérdése homályba vesző, máig tisztázatlan problémára mutatott rá. Tény, hogy a politikai egyeztető tárgyalások megkezdéséről (a Nemzeti Kerekasztalról) szóló, 1989. június 10-én aláírt háromoldalú megállapodás a témakörök felsorolásakor nem foglalkozott a nemzetbiztonságról szóló törvény megvitatásával. Az előzetes tárgyalásokon, de az Ellenzéki Kerekasztal ülésein sem merült fel közvetlenül az állambiztonság kérdése. Nem véletlenül hasonlította Tőkés Rudolf a tárgyalások menetét kooperatív, ugyanakkor kompetitív, többszemélyes játékhoz. Ugyanis „mindegyik játékosnak érdeke fűződött a pozitív eredményhez, mégis mindhárom oldalon belül léteztek eltérő érdekek és célok is, amelyek nem illeszkedtek az elérni kívánt eredményhez”.[12] Természetesen az alkotmánymódosítás, a pártok mű-

[11] Horváth István belügyminiszter lemondása. 1990. január 23. *Országgyűlés Naplója*. V. kötet. 65–83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.). Budapest, 1998, 6048. o.

[12] Tőkés Rudolf L.: *The Genesis of Hungary's Third Republic: People, Ideologies and Institutions.* Kézirat. Connecticut–Budapest 2014. 26. o.

ködése, a választások, a büntető törvénykönyv körüli diskurzus, amelyek elsősorban a többpártrendszer létrehozását és a szabad választások feltételeinek megteremtését célozták, kimondatlanul is magukban foglalták az állampárti titkosszolgálatok „ártalmatlanításának" igényét. De amennyiben az MSZMP tárgyaló delegációja kifejezetten javasolta volna az állambiztonsági átalakulás napirendre vételét, legalábbis a 6. számú politikai munkabizottság biztosan nem zárkózott volna el ettől.[13] Ez volt ugyanis „az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése" kérdéseivel foglalkozó munkabizottság, amelynek 1989. június 30-i alakuló ülésére az Ellenzéki Kerekasztal kész javaslatcsomaggal érkezett. Javasolták továbbá a megtárgyalandó kérdések körébe felvenni a munkásőrség megszüntetését; az állambiztonsági szolgálat elválasztását a közbiztonsági, bűnüldöző és igazgatásrendészeti feladatot ellátó rendőri szervezettől; az állambiztonsági szolgálatnak közvetlenül a Minisztertanács alá rendelését; a fegyveres erők belföldi bevethetőségének újraszabályozását; a fegyveres erők pártirányításának megszüntetését; a társadalmi béke megbontására irányuló kísérlet esetére válságbizottság létrehozását; a szükségállapot belpolitikai okból történő kihirdetésének tilalmát; az idegen csapatok belföldi beavatkozásának és idegen csapatok segítségül hívásának törvényi tilalmát, a személyi szabadságot korlátozó intézkedések megszüntetését, illetve felülvizsgálatát. Később az EKA javaslatainak köre kiegészült az önvédelmi fegyverek visszavonásának, valamint az állampolgári jogok szóvivői intézménye létrehozásának javaslataival. Az alapvető cél ahogyan ezt egy emlékeztető megfogalmazta − mindenképpen olyan jogszabályváltozások vagy új jogszabályok kidolgozása volt, amelyek „a lehető legrövidebb időn belül meggátolják a politikai hatalmat abban, hogy a ma még rendelkezésre álló erőszakszervek bevetésével megfordíthassa a demokratizálódási folyamatot, s meggátolhassa a szabad választásokat". Ezzel szemben az MSZMP az állambiztonsági szolgálat működésének nyilvános jogi rendezésére, az operatív eszközök alkalmazásának bírói ellenőrzésére, illetve az ehhez szükséges alkotmányos eszközök megteremtésére, az állambiztonsági szolgálat parlamenti kontrolljára kívánta helyezni a hangsúlyt. Ha valóban lett volna párt- és kormányzati szándék a biztonsági szolgálatok belső köreiben már az év eleje óta formálódó új szabályozás megvitatására, arra leginkább a szeptember 6-i ülés adhatott volna alkalmat. Ekkor ugyanis Pallagi László csoportfőnök is részt vett a bizottság munkájában. Abban mindenki egyetértett, hogy az elhangzottak nem részletesen, csak tematikus felvetésben kerülnek rögzítésre, illetve a jegyzőkönyvbe

[13] Lásd: Révész Béla: Az I/6. számú munkabizottság. Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése. Bevezető és jegyzőkönyvek, in: Bozóki András – Elbert Márta – Kalmár Melinda – Révész Béla – Ripp Erzsébet – Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* 6. kötet. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2000, 551–698. o.

csak olyan rész kerülhet bele, amellyel a jelen lévő miniszterhelyettesek egyetértenek. A későbbi ellentmondásos értelmezéseknek – amelyekre Horváth István is utalt lemondó beszédében – itt található a forrása, ezért érdemes a feljegyzést pontosabban ismertetni.

Pallagi Ferenc miniszterhelyettes az állambiztonsági szolgálat munkájáról tartott tájékoztatót. A tájékoztatóban a miniszter ismertette az állambiztonság szerepét, jellegét. Már a bevezetőben kitért arra, hogy az állambiztonsági szolgálatnak a demokratikus, szuverén jogállam létét kell szavatolnia, az átmeneti időszakban is a békés átmenetet kívánja biztosítani. Elmondta, hogy az állambiztonsági szolgálat pártirányítása az MSZMP kezdeményezésére 1988 decemberében megszűnt, csak az állami irányítás működik. Fontosnak tartja, hogy az állambiztonsági szolgálat a jogállamiság megteremtéséből kivegye a részét. Előre jelezte, hogy bizonyos kérdések elől konspirációs okokból kénytelen lesz kitérni. Közölte, hogy az állambiztonsági szolgálat törekszik arra, hogy a tudományos tapasztalatokat a munkájába beépítse. A továbbiakban az elképzeléseket és a lehetőségeket vázolta, elsősorban a jogalkotásra koncentrálva. Jelenleg egy nyílt törvényerejű rendelet van, több titkos szabállyal párosulva. A jövő útjának azt tartják, hogy önálló állambiztonsági törvény szülessék, amely rendelkezik a szolgálat rendeltetéséről, szervezetéről és az általa használható titkosszolgálati eszközökről. Az utóbbival kapcsolatban azt látnák szerencsésnek, ha ezek az eszközök külső szerv, például bíróság engedélyéhez kötötten lennének csak alkalmazhatók. Amellett továbbra is fontosak a belső szabályok, de ezek semmiképpen sem érinthetik sem az állampolgári, sem az emberi jogokat. A biztonsági szolgálat konkrét munkájának a felderítést és a megelőzést jelölte meg. Hatósági jogosítványa nincs a titkosszolgálatnak. Itt utalt a korábbi BM vizsgálati osztály átszervezésére az ÁB-tól az ORFK-ra. Ezzel még a lehetősége is megszűnt annak, hogy a titkosszolgálat, akár vezetője útján is, utasítást adhasson adminisztratív intézkedésre. Elmondta, hogy pillanatnyilag nincs elkülönült állambiztonság és rendőrség, minthogy egységesen mindenki rendőr. A törvényes működés feltétele az ésszerűség, a nyilvánosság és a tevékenység ellenőrizhetősége. Tájékoztatott a munkamódszerekről és a dokumentumok kezelésének rendjéről. Kitért arra, hogy a számítástechnika csak a kezdeti korszakát éli a szolgálatnál, fejlesztését viszont fontos feladatnak tartja. A jövőben ars poetica, hogy az állambiztonsági szolgálat nem szolgálhat pártérdekeket, és nem lehet pártharcok színtere, csak a kormány által meghatározott politika lehet irányadó számára. A depolitizálással összefüggésben kiemelte, hogy minden pártszervezetnek ki kell vonulnia a szolgálattól, de nem érzi fontosnak, hogy a szolgálat tagjai ne lehessenek bármely legitim párt tagjai. Ebből következik, hogy az ÁB-szerv nem harcol eszmék, nézetek ellen, a törvényes rend védelmét, az állam belső és külső biztonságát kell szolgálnia. Tipikus feladatként jelölte meg a terrorszervezetek kezelését, a belső alkotmányos rend biztosítását, különös tekintettel a többpártrend-

szer politikai állapotára. Fontosnak tartja a titokvédelemmel kapcsolatban nem csupán a konkrét államtitok, hanem azok hordozóinak, a személyeknek az ellenőrzését is. A szamizdat irodalommal kapcsolatosan utalt a nem politikai vetületekre, így például a nemzetközi szerzői jogi gondokra, a szamizdat-előállítás iparági fejlődésére, illetőleg a nyersanyagok forrásaira, melyek vélhetőleg az állami szférából is kikerültek. Ennek kapcsán bejelentette, hogy a szolgálat felülvizsgálja a korábban elkobzott szamizdat-előállító eszközök visszaadásának lehetőségét. Erre már konkrét példa is van: Demszky Gábor szervezete, a Szabad Demokraták Szövetsége mint jogi személy átveheti a korábban Demszky Gábortól lefoglalt nyomdagépet. A költségvetésre vonatkozó kérdésben kitért a válasz elől, hivatkozva a nemzetközi gyakorlattal való azonosságra a titoktartásban. A katonai elhárításra vonatkozóan elmondta, hogy a kémelhárítást végzik a hadseregen belül, és nem a politikai elhárítást. Az útlevéltörvény újjáformálásakor csak a büntetőeljárás lehet az utazást korlátozó jogcím, a rendőrségnek egyéb diszkrecionális joga nem lesz. A továbbiakban válaszolt az ülésen feltett kérdésekre.[14]

Látható, hogy Pallagi Ferenc beszél ugyan a „jövő útjáról", amely az önálló állambiztonsági törvény megalkotása, de arról szó sem volt, hogy ebbe a munkába külső szereplőket, akár a Nemzeti Kerekasztalt vagy annak leginkább érintett munkabizottságát is bevonnák. A Dunagate-ügy kirobbanása utáni egymásra mutogatás során kormányzati oldalról több ízben az ellenzéket kívánták felelőssé tenni azért, hogy a kérdés a háromoldalú tárgyalásokon szóba sem került, hogy akadályokat gördítettek az állambiztonsági törvény megalkotása elé, illetve kivették a sarkalatos törvények sorából. De nyilvánvaló, hogy *a sarkalatos törvény körébe eredetileg sem vették fel az állambiztonsági szabályozás kérdéskörét*. Súlyosabb viszont az a bizonyíték, amely éppen a kormánypárt felelősségét támasztja alá a kérdés negligálásában. Kiderült ugyanis, hogy 1989 június elején, tehát még a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előtt a Belügyminisztérium követelményként megfogalmazta: „egyrészt az állambiztonság működése, eszközei legyenek ellenőrizhetők, másrészt mint sarkalatos törvény *az Alkotmány elfogadása utáni időszakban* történjen tárgyalásuk".[15] Ennek ellenére Pozsgay Imre pártjának felelősségét azzal kívánta elhárítani, hogy többször is kijelentette: „Nem értem, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon bizonyos erők *miért gördítettek akadályokat az*

[14] Lásd Révész: *i. m.* (2000) 663–665. o.

[15] Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1997. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Kutató Könyvtár, 25949. 55. o.

állambiztonsági törvény megalkotása elé, s miért vették ki a sarkalatos törvények sorából."[16]

Hasonló álláspontot képviselt hivatalosan is dr. Kámán György katonai főügyész, aki 1990. február 26-án adott tájékoztatást Németh Miklós miniszterelnöknek a belső biztonsági szolgálat tevékenységével kapcsolatban folytatott nyomozásáról. „A politikai egyeztető tárgyalások alkalmával a kerekasztal I/6. munkabizottságának 1989. szeptember 6-i ülésén Pallagi Ferenc miniszterhelyettes többek között úgy nyilatkozott, hogy »a jövő útjának azt tartják, hogy önálló állambiztonsági törvény szülessék, amely rendelkezik a szolgálat rendeltetéséről, szervezetéről és az általa használt titkosszolgálati eszközökről«. Az utóbbival kapcsolatban azt látná szerencsésnek, ha »ezek az eszközök külső szerv, pl. a bíróság engedélyéhez kötötten lennének csak alkalmazhatók«. Utólag sajnálattal állapíthatjuk meg, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon ezt a témát nem sorolták a sarkalatos törvényekkel megoldhatóak közé."[17]

Maga Pallagi sem emlékezett másképpen. 1995-ben öt korabeli résztvevő közreműködésével jött létre az a kerekasztal-beszélgetés, amely további háttér-információkkal szolgált az öt évvel korábbi történésekről.[18] A diskurzus legmeglepőbb – de senki által kétségbe nem vont – kijelentése a Duna-gate idején a III/III-as csoportfőnökséget irányító, majd lemondott miniszterhelyettestől, Pallagi Ferenctől származott. Elmondta, hogy milyen „fájó pont" számukra, hogy éppen ők erőltették, hogy „a nemzetbiztonsági tevékenység és az arról készítendő törvény a háromoldalú kerekasztal-tárgyalások során olyan megítélést kapjon, hogy az a sarkalatos törvények közé kerüljön be". Szerinte ezt *a sarkalatosságot az utolsó időszakban söpörték ki*. Ennek hátránya pedig nemcsak a Duna-gate-ügyön mérhető le, de a szolgálat egész tevékenységére a mai napig is rányomja bélyegét.

Pallagi tévedése nem csak az időközben eltelt öt évnek tulajdonítható. Ő ugyanis már öt hónappal a történtek után is másként idézte fel említett látogatását az I/6-os munkabizottságnál. Az 1990. január végén felállított, „a belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság" 1990. február 9-i ülésén úgy emlékezett, hogy a tárgyalások során abban értettek egyet, hogy a legcélszerűbb az volna, az új törvénynek „akkor volna meg az igazi helye is szerepe, ha az új, demokratikus országgyűlés

[16] Pozsgay Imre: Pártszempontokból, választási megfontolásból bíráltak, in: *Népszabadság,* 1990. január 17.

[17] A Katonai Főügyészség nyomozása az ún. belső biztonsági szolgálat tevékenységével kapcsolatban. Tájékoztató, Katonai Főügyészség a Minisztertanács Elnökének. 1990. február 26., 5. o. Németh Miklós, a Minisztertanács Elnöke Titkársága iratai. Minősített és minősítés nélküli anyagok. MOL XIX-A-2-at. 7. d. sz. n.

[18] *Öt év után a Dunagate-ügyről.* Kerekasztal-beszélgetés 1995. február 9-én. Résztvevők: Finszter Géza, Kolláth György, Pajcsics József, Szikinger István, Pallagi Ferenc, Korinek László, in: *Belügyi Szemle,* 1995/4. szám.

hozza meg".[19] Ez ugyan nem azonos Pozsgay állításával, sem a Pallagi által később mondottakkal, de Tamás Gáspár Miklós hitelesnek tűnő adalékokkal tudott szolgálni a vizsgálóbizottság ülésén. Sőt, erre a körülményre már előző nap, Végvári József meghallgatásakor is felhívta a figyelmet.[20]

Arról a későbbi bizottsági jegyzőkönyvek nem szolgáltatnak információt, hogy sor került-e az ominózus jegyzőkönyv bizottsági megismertetésére, az viszont biztos, hogy ennek a forrásanyagnak csak a hiánya állapítható meg az Országgyűlés irattárában, ahol a belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai közül csak a jegyzőkönyvek találhatók, némi töredékes háttéranyaggal. Ennek ellenére minden elérhető adat és információ abba az irányba mutat, hogy Tamás Gáspár Miklós hivatkozása igazolja a meghiúsult állambiztonsági törvényhozás miatt az 1989-es ellenzéket ért vádak megalapozatlanságát. Ha pedig a Tamás Gáspár Miklós említette „plenáris ülés"-en[21] valójában a „középszintű politikai egyeztetőbizottság" ülését értette, akkor még közelebb kerülhetünk a megoldáshoz.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztetőbizottságának 1989. július 6-i ülésén Zétényi Zsolt az erőszakos megoldásokkal kapcsolatban markánsan képviselte az Ellenzéki Kerekasztal álláspontját: „különböző információkra van szükség az állambiztonsági

[19] Pallagi Ferenc meghallgatása. A belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai. Jegyzőkönyvek. 1990. február 9. Országgyűlés Iratkezelési Osztály, E-gyűjtemény. Visszaminősített TÜK-iratok. 1990. 59. d. BB-0022/1990. 23. o.; Közli: Révész Béla: „Itt tudás- és ismeretzavar van". Pallagi Ferenc meghallgatása az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának 1990. július 19-i ülésén, in: *Betekintő*, 2011, 1.

[20] Végvári József meghallgatása. A belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai. Jegyzőkönyvek. 1990. február 8. Országgyűlés Iratkezelési Osztály, E-gyűjtemény. Visszaminősített TÜK-iratok. 1990. 59. d. BB-0021/1990. 120. o. „Szeretnék információt adni a bizottságnak erről. A kérdés többször fölmerült, és én elkértem a jegyzőkönyvet. A plenáris ülésen is szó volt erről. A Magyar Szocialista Párt képviselője, azt hiszem, Fejti volt – nem emlékszem pontosan. (Pallagi Ferenc: Akkor még Magyar Szocialista Munkáspárt volt.) Azt mondta, hogy a döntést nem lehet meghozni, mert a nemzetbiztonsági törvény még nincs készen. Az ellenzék – valóban nem igazán tartalmasan – ellenezte, azt mondták, hogy ez a dolog sürgős, és ezzel az ügy feledésbe is merült, nem tértek vissza rá. Nem akarta senki megakadályozni, csak egyszerűen lekerült a napirendről." „Elnök: Ezt a jegyzőkönyvet kérjük el." „Tamás Gáspár Miklós: Talán a legegyszerűbb, ha elhozom." A belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai. Jegyzőkönyvek. 1990. február 9. Országgyűlés Iratkezelési Osztály, E-gyűjtemény. Visszaminősített TÜK-iratok. 1990. 59. d. BB-0022/1990. 24. o.

[21] A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során csak két ízben volt plenáris ülés. A tárgyalások megnyitásakor, 1989. június 13-án és a politikai egyeztető tárgyalások első szakaszát lezáró megállapodás elfogadásakor, 1998. szeptember 18-án.

szervezetrendszer működésére, a rendőrség és a munkásőrség bevethetőségére. *Az egyéni szabadságok korlátozására vonatkozó számtalan szolgálati szabályzat, körlevél, parancs, számtalan nyilvántartás van, amelyet nem ismerünk.* Az volt a feladatunk, hogy döntéseket készítsünk elő, de ezen információk hiányában döntéseket még javasolni sem tudunk. Erre viszont az válaszolta az MSZMP tárgyaló küldöttsége, hogy nincs kompetenciája. Azért akadt meg az ügy, mert hárman vagyunk jelen, ezekre az adatokra szükségünk van, illetve hajlandók vagyunk elfogadni, hogy ezeknek az adatoknak a köre esetleg más módon megszabható, de kényszerintézkedésekről úgy határozni, *hogy nem ismerjük a rendőrség szolgálati szabályzatát, a fegyveres testületek bevethetőségének alapelveit, nem tudjuk, hogy ki a hadsereg főparancsnoka, milyen mechanizmusok érvényesülnek – így tárgyalni sem lehet*. Tisztelettel felvetem mint kérést, hogy az információkat kapjuk meg."[22]

A felvetésre Fejti György KB-titkár válaszolt az MSZMP tárgyaló delegációja részéről, és nagy valószínűséggel éppen ez a Tamás Gáspár Miklós által emlegetett jegyzőkönyvi részlet: „Tulajdonképpen az alapkérdés ez a kompetencia-problémához: nekem az az érzésem, hogy a 6-os bizottság esetében maradt leginkább nyitva a kompetencia kérdése, és ez sok problémát okozhat. Ezért ajánlani kellene a 6-os bizottságnak, még egyszer tekintse át tematikailag, hogy mit ért abba a tárgykörbe valónak, amit ez a keretszerű szöveg kimond. (…) Végezetül az információ kérdésében maximális rugalmasságot kellene ajánlanunk, de az érvényes jogszabályoknak és törvényeknek a keretei között. *Különleges esetekben, amikor egy-egy érvényes rendelkezés vagy törvény a munka érdemi* továbbvitelének a gátjává válik, akkor azt kell kezdeményezni, hogy az adott rendelkezés vagy törvény hatályon kívül helyezését kellene mérlegeljük, de az információ gyűjtésének a határát, főleg ami az állambiztonsági, belügyi testület munkájával kapcsolatos, az az érvényes törvényes rendelkezés határai között kell, hogy végigmenjen."[23] Fejti kijelentése egyértelművé teszi, hogy szó sincs az ellenzék „szabotázs-akciójáról", az állambiztonság/nemzetbiztonsági átalakulás szabályozása az MSZMP jóvoltából egyszerűen nem kerülhetett be a tárgyalandó (ha nem is „sarkalatos") törvények körébe.

*

A rendszerváltás politikai-hatalmi küzdelmeinek fenti mozzanatai érzékeltetni kívánták, hogy a társadalomban és a hatalmi struktúrában működő sokféle hatalmi tényező közül az állami szuverenitás csak egy tényező. Jelenleg úgy tűnik – és ez nem magyarországi, még kevésbé

[22] Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztetőbizottságának 1989. július 6-i ülése, in: Bozóki András – Elbert Márta – Kalmár Melinda – Révész Béla – Ripp Erzsébet – Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. 2. kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1999, 326. o.

[23] Uo. 327. o.

rendszerváltás kori jelenség –, hogy a titkosszolgálatok szervezeti, működési, személyi és értékelemei sokkal tartósabbak, rendszereken átívelőek, mint ahogyan erre a politikai és az államhatalom ugyanezen elemeinek radikálisabb átalakulásából következtetni lehetne. Ez közel sem a „hatalomátmentés" vagy a különféle „konteo"-játszmák folyománya. Sokkal inkább azoknak a szervezeti, szociológiai, szociálpszichológiai, politikai kondícióknak a következménye, amelyek az állami főhatalom változásaira befolyást gyakorolnak ugyan, de e természetük az elmaradt kutatások következtében eddig – stílszerűen – titokban maradtak.

Nyilvánvaló, hogy a társadalom koordinált irányítása megköveteli, hogy éppen a szuverén állam legyen a döntéshozatal végső szereplője. Az viszont, hogy a döntéshozatali eljárás milyen mértékben megosztott a legkülönbözőbb aktorok között, egyben az állami főhatalom, a szuverenitás gyakorlásának a sokténye zős voltára is felhívja a figyelmet, benne akár a titkosszolgálati szereplőkkel. A szuverenitás legfőbb jegye a XXI. században tehát már nem az oszthatatlansága, hanem az, hogy végső. A szuverenitás megosztható a politikai cselekvők között, anélkül, hogy ez bármi módon kisebbítené az adott döntés véglegességét. „A modern állam gyakorlatát figyelembe véve a szuverenitást önmagára utaló legitimációs eszközként határozhatjuk meg, amely egyszerre erősíti az autonómiát és a nagyobb állami hatalmat."[24]

[24] Grovogui, Siba N.: The Secret Lives of the „Sovereign". in: Howland, Douglas – White, Luise (ed.): *The State of Sovereignty: Territories, Laws, Populations*. Indiana University Press, Bloomington, 2009, 263. o.

Egy politikai eszme a joggyakorlatban: az Altmann-ügy

Hogyan (nem) szerzett joghatóságot az Amerikai Egyesült Államok az Osztrák Köztársaság egyik intézménye felett

Takács Péter

E tanulmányban azt szeretném megmutatni, hogy amikor az eredetében és részben máig megőrzött tartalmában vitathatatlanul politikai jellegű *szuverenitás* eszméjét – az immunitás valamilyen jelentését alapul véve – az államok között érvényesülő jogrendszerek közegébe helyezzük, és egy konkrét esetre vonatkoztatjuk, azaz *jogi következményekkel is* járó fogalomként értelmezzük, akkor gyakran ellentmondásos, alkalmasint pedig meglepő eredményhez jutunk. A meglepetések a következő bizonytalansággal függnek össze. Általában tudjuk: az államok közötti kérdéseket szabályozó jogrendszerekben egyre több területen nem számíthatunk a szuverenitás-eszme magvát képező, római jogi eredetű *par in parem non habet imperium/iurisdictionem* (az egyenlőknek nincs hatalmuk/joghatóságuk egymás felett) elv érvényesülésére – a konkrét esetekben mégis elcsodálkozva tapasztaljuk, hogy az állami immunitás erodálódásának mértéke és a szuverenitás szűkülő területének szabatos meghatározása számos véletlenszerűség és történelmi esetlegesség függvénye.

Ennek bizonyára több oka van. Az egyik talán az, hogy a klasszikus szuverenitás-tan és az abszolút állami immunitás elgondolása hosszú időn keresztül fogalmilag összetartozott és „együtt mozgott", a szuverenitás modern elméletei és a relatív vagy korlátozott immunitás gondolata viszont egymástól független elméleti pályákra kerültek. Egy másik: az államok korlátozott immunitása azon az alapon vált a szuverenitás-gondolat mára szinte meghatározó elemévé, hogy minden esetben pontosan különbséget tudunk tenni az állam *acta iure imperii* és az *acta iure gestionis*, vagyis közhatalmi és ügyleti cselekményei között. Ám egy olyan világban, amelyben az állam ezernyi módon és ponton szinte szétválaszthatatlanul összekapcsolódik környezetével (társadalommal, magángazdasággal, nemzettel stb.), e kétfajta tevékenység sok esetben megkülönböztethetetlen lesz. Az ilyen esetekben az immunitást sem tudjuk pontosan meghatározni, és annak mértékét jogvitákban előre jelezni.[1]

[1] Az államok immunitásának mai nemzetközi jogi és nemzetközi magánjogi helyzetéről lásd Bankas, Ernest Kwasi: *The State Immunity Controversy in Inter-*

Nem csoda, ha egy ilyen, talán kissé zavarosnak, de legalábbis zavartnak mondható helyzetben az ügyvédek ügyeskednek,[2] a nemzeti bíróságok túloznak,[3] vagy helyesen döntenek ugyan, de vitatható módon indokolnak. Az Altmann-ügyben az utóbbiról volt szó.

EGY KOMPLEX ÜGY: TULAJDONJOG, VÉGRENDELET ÉS „ADÓHÁTRALÉK"

Az Altmann-ügy több, 1999 és 2006 között zajló jogi eljárás összefoglaló elnevezése, melyben polgári jogi, nemzetközi jogi, joghatósági és a visszaható hatállyal összefüggő jogelméleti kérdések keveredtek. Különlegessége éppen abban áll, hogy szétbogozhatatlanul összekeveredik benne a közjog és a magánjog – miként korunkban az élet számos területén.

Az eljárás azon festmények tulajdoni státuszának meghatározására és örökösök részére való kiadására irányult, amelyeket az osztrák–cseh cukorgyáros és műgyűjtő, Ferdinand Bloch (Adele Bauerrel kötött házassága után Ferdinand Bloch-Bauer) 1945-ben kelt végrendeletében unokahúgára, Maria V. Altmannra és két örököstársára hagyott. Valamennyi kép – két portré Adele Bloch-Bauerről, négy tájkép és egy befejezetlen portré a bécsi társasági élet egyik nőtagjáról[4] – Gustav Klimt alkotása

---

national Law. Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts. Springer, Berlin, 2005. Az utóbbi évek magyar szakirodalmából vö. Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 152–166. o.; Kecskés László: Az állam mint jogalany a nemzetközi kollíziós magánjogban, in: Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog. Európai kitekintéssel.* Krim, Budapest, 2005, 160–175. o.

[2] Lásd például a 2010-ben indult s egy illinoisi kerületi bíróság (United States District Court for the Northern District of Illinois Eastern Division) által a kereset elutasításával 2012-ben lezárt ún. chicagói MÁV-pert: Victims of the Hungarian Holocaust v. Hungarian State Railways; 2010 (No. 10 C 868.). Az „ügyeskedés" kifejezést azért tartom itt alkalmazhatónak, mert visszatekintve úgy tűnik, hogy a pert – bár az indítvány „aláírói" konkrét holokauszt-túlélő személyek voltak – lényegében egy amerikai ügyvédi iroda kezdeményezte, mintegy „összegyűjtögetve" a felpereseket.

[3] A nemzeti érdek ilyen eltúlzott érvényesítésének legutóbbi példáját az olasz Semmítőszék *(Corte di Cassazione)* egy 2008-as ítélete jelentette, amely a ma általában elfogadott korlátozott immunitás további szűkítését célozta. Ezt a hágai Nemzetközi Bíróság *(International Court of Justice)* 2012. február 3-i döntése orvosolta. Lásd Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, in: *I.C.J. Reports,* 2012. 1031. 99. Az erodálódást megakadályozó ilyen ellenlépésekre természetesen nem mindig kerül sor.

[4] A legismertebb kép az *Adele Bloch-Bauer portréja I.* (vagy röviden csak *Arany Adél*). Ezt Klimt 1907-ben, pályafutásának csúcspontján, a csak rá jellemző stílus kialakulását követően festette. A másik az *Adele Bloch-Bauer portréja II.* 1912-ben született, egy új stílust megtestesítve. Mindkettő a modellt álló feleség kérésére

volt. Az *Arany Adél* és a másik Adele-portré az eljárások megindulásakor az Osztrák Nemzeti Galéria *(Österreichische Galerie Belvedere)* birtokában volt, a tájképek pedig más osztrák közgyűjtemények részét képezték. A képek az *Anschluss* (1938), vagyis Ausztria Németországhoz való csatlakoztatása után és annak következtében cseréltek gazdát, a zsidó származású személyek vagyonának ún. „árjásítása", vagyis erőszakos állami beavatkozással történő elvétele és „nem zsidó kézbe" juttatása keretében. A Klimt-képeket – Bloch-Bauer más vagyontárgyaival együtt – adóelkerülési eljárás megakadályozása címén, állítólagos adóhátralék ellentételezéseként még 1938-ban lefoglalták, majd elkobozták. Bloch-Bauer először Csehszlovákiába menekült, ahol vagyona egy része volt, azután – amikor oda is bevonultak a német csapatok – Svájcba, ahol évekig egy szállodában lakott. A képek sorsának rendezésére a hatóságok Bécsben ügygondnokot neveztek ki, aki a Klimt-képeket a Nemzeti Galériába és a bécsi Városi Képtárba juttatta el.[5] Bloch-Bauer más képei és műtárgyai vagy közgyűjteményekbe kerültek, vagy árverésen adták el azokat; a XIX. századi osztrák festők néhány képe például a konzervatív ízlésű

---

s a konzervatív ízlésű, de modern művészeteket is pártoló férj megrendelésére készült. A tájképek a következők voltak: *Almafa I.* (*Apfelbaum,* 1912), *Bükkfaerdő/Nyírfaerdő* (*Birkenwald/Buchenwald,* a cím a katalógusokban gyakran változik, 1903), *Házak az Attersee melletti Unterachban* (*Häuser in Unterach am Attersee,* 1916) és *Zsilip az Atterseen III.* (*Schloss kammer am Attersee,* III., 1910). A hetedik vitatott kép *Amalie Zuckerkandl portréja* volt, mely 1917/18 folyamán készült, de a művész halála miatt befejezetlenül maradt. Az örökségnek részét képezte számos más mű- és vagyontárgy is (festmények, kínai porcelánok, sőt egy csehországi cukorgyár és egy kisebb Prága melletti kastély is stb.), azok sorsa azonban részben az Altmann-ügy előtt, részben azt követően rendeződött, vagy egyáltalán nem rendeződött.

[5] A Gestapo által kijelölt jogász-gondnok – név szerint dr. Erich Führer – az *Arany Adél*t és az *Almafá*t 1939-ben, egy „heil Hitler!" üdvözlettel befejezett levél kíséretében a Nemzeti Galériának adta, elcserélve azokat a korábban Ferdinand Bloch-Bauer által a galériának ajándékozott képre *(Zsilip az Atterseen),* amelyet viszont eladott Klimt házasságon kívül született fiának, a nemzetiszocialista filmrendezővé lett Gustav Ucickynek. Később a *Nyírfaerdő*t eladta a bécsi Városi Képtárnak (1942), Adele Bloch-Bauer 1912-es portréját a Nemzeti Galériának (1943), az unterachi házakat ábrázoló képet pedig „munkája ellenértékeként" megtartotta magának. (Baldur von Schirach kezdeményezésére 1943-ban Klimt-kiállítást rendeztek a Belvedere-ben; az *Arany Adél* ezen – minthogy egy „zsidó nőről készült képet" az adott időben nemigen lehetett volna kiállítani – az *Asszony aranyban* címet kapta. A több téves adatot tartalmazó katalógus szerint a kép 1936 óta, a másik Adele-portré pedig 1928 óta a múzeum tulajdona.) *Amalie Zuckerkandl* befejezetlen portréját – amelyet Ferdinand Bloch-Bauer még az 1920-as években a Zuckerkandl családnak ajándékozott – a kép modelljének lánya, Hermine Müller-Hofmann 1600 márkáért eladta Viktoria Künstlernek (a későbbi „Neue Galerie" igazgatójának), aki azt 1988-ben végrendeletileg az Osztrák Nemzeti Galériára hagyta.

Hitler magángyűjteményének része lett, másokat az általa kigondolt linzi múzeum részére vásárolták meg.

Az Osztrák Nemzeti Galéria vezetése és az állami hatóságok a második világháború után mintegy 50 évig nem akarták átadni a képeket a végrendeleti örökösöknek azon az alapon, hogy azok az osztrák állam tulajdonát képezik.

Ennek igazolásaként arra hivatkoztak, hogy Adele Bloch-Bauer 1923-ban végrendelkezett róluk, s azokat – mint állították – a Nemzeti Galériára hagyta. A házaspárnak nem volt gyermeke. A végrendelet egy saját kézzel írt néhány oldalas irat volt, melynek megszövegezése előtt Adele konzultált a család ügyvédjével. Ún. általános örökösként férjét nevezte meg, s a szöveg egyik pontja a Klimt-képekre vonatkozott. A házaspár roppant gazdagságához mérten meglepő, hogy Adele milyen kevés vagyonról rendelkezett: a Klimt-képekről, a könyveiről és egy-két személyes használati tárgyáról. Az irat formailag megfelelt minden ilyenkor szokásos követelménynek, bár a szakértők egy része vitatta, hogy a képek vonatkozásában szóba jövő passzusa jogilag érvényes kötelezettséget teremtett. Az okirat – feltehetőleg az 1938 és 1945 közötti időkben – egy állami levéltárba került, s később is gyakran hivatkoztak rá, bár konkrétan kevesen ismerték tartalmát. Az 1990-es években került elő, egy művészettörténész és oknyomozó újságíró, Hubertus Czernin csaknem egyéves kutatásainak eredményeként, néhány más, az 1950-es években levéltározott irattal együtt.

A jogi helyzet valóban nem volt teljesen egyértelmű, bármit gondoljunk is az akarati és a nyilatkozati elv viszonyáról a végrendelet-értelmezésben. A szöveg ugyanis arról tanúskodik: a végrendelkező azt szerette volna, ha a róla készült portrék, más Klimt-képekkel együtt, férje halála után az Osztrák Nemzeti Galéria falán lógnak. Ám jó okkal azt is feltételezhetjük, hogy annak viszont nem örült volna, ha erre az Ausztriát bekebelező náci Németország hivatalos szerveinek döntése nyomán kerül sor.

Az ilyen feltételezésekkel való foglalkozás előtt az ügy megítéléséhez néhány más kérdést is tisztázni kellett. Vitatták például – legalábbis az utólagos szakértői vélemények alapján[6] –, hogy Adele vajon tulajdonosa volt-e ezeknek a férje által megrendelt és kifizetett képeknek, tehát vég-

[6] Az ügyben számos szakértői vélemény készült, s ezek tartalma sok ponton ellentmondott egymásnak. Egyikük-másikuk azóta hozzáférhetővé vált. Ilyen például a Bécsi Egyetem polgári jogász-professzorának, Rudolf Welsernek és adjunktusának, Christian Rablnak a közös szakvéleménye, valamint a Bécsi Egyetem üzleti- és gazdasági jog professzorának, Heinz Krejcinek a véleménye. Lásd Welser, R. –Rabl, Ch.: *Der Fall Klimt.* Manz'sche Verlag, Bécs, 2005; és Krejci, H.: *Der Klimt-Streit. Fallen die in der Österreichischen Galerie Belvedere befindlichen Gemälde von Gustav Klimt aus dem Nachlass Ferdinand Bloch-Bauers unter das Restitutionsgesetz 1998?* Verlag Österreich, Bécs, 2005. Vitájukhoz lásd még Welser, R.: Der Fall Klimt/Bloch-Bauer, in: *Österreichise Juristen-Zeitung*, 2005/40. szám,

rendelkezhetett-e róluk egyáltalán. A viták során még az osztrák Polgári törvénykönyv 1237. §-ában is megfogalmazott *praesumptio Muciana* (a feleség házasság alatti szerzeménye az ellenkező bizonyításáig a férjtől származik) alkalmazása is felvetődött. További kérdés volt, hogy ha a feleség részben vagy kizárólagosan tulajdonosa is volt a képeknek, vajon rendelkezhetett-e róluk egyáltalán a férje halála utáni időszakra vonatkozóan, és milyen jog[7] szerint. Ugyancsak kérdéses, hogy Adele végrendeleti „kívánsága" vagy – értelmezéstől függően – „rendelkezése"[8] teremtett-e jogi kötelezettséget férje vonatkozásában arra, hogy miként rendelkezzen a képekről a saját végrendeletében, ha tesz ilyet.

A feleség végrendeletének később oly sokat vitatott részlete szövegszerűen így szólt: „Arra kérem férjemet, hogy Gustav Klimt rólam készült 2 portréját és 4 tájképét (…) halála után hagyományozza a bécsi osztr. Állami Galériára."[9] A végrendelet megtétele után két évvel Adele meghalt. A képek 1938-ig a család bécsi otthonában voltak, ahol a férj még emlékszobát is berendezett Adele-nak, de kegyeleti okokból egyetlen kivétellel nem változtatott a lakás berendezésén vagy a képek elhelyezésén. A kivétel az volt, hogy az egyik tájképet – a *Zsilip az Atterseen*t – 1936-ban a Nemzeti Galériának ajándékozta. (Ebből néhányan arra kö-

689. o.; és Krejci, Heinz: Zum „Fall Klimt/Bloch-Bauer", in: *Österreichise Juristen-Zeitung*, 2005/43. szám, 733. o.

[7] Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásakor, 1919-ben Bloch-Bauerék Bécsben éltek ugyan, de csehországi cukorgyáruk és egy Prága környéki ingatlanuk megőrzése érdekében a cseh állampolgárságot optálták.

[8] Az Altmann-ügyről több dokumentum- és riportfilm készült, melyek a végrendelet jogi kérdései körül elrendezve vagy arra kiélezve mutatják be a történetet. A legismertebb az *Adele's Wish* (*Adél kívánsága*, 2008, rendezte: Terrence Turner) és a *Klimt: Adele's Last Will* (*Klimt: Adél végrendelete*, 2006, rendezte: Charles Gilbert és Michel Vuillermet). Itt jegyzem meg, hogy Maria Altmann jogi képviselőjének az ügyről tartott egyetemi előadása videóra rögzítve ugyancsak elérhető a vizuális galaxisban: https://www.youtube.com [ezen belül: /watch?v=AvXMjq9e2cg]. A történetről egyébként Simon Curtis rendezésében *Woman in Gold* (*Asszony aranyban*, 2015) címmel játékfilm is készült, amelyet e sorok írásakor mutatnak be.

[9] Az említett „bécsi osztr. Állami Galéria" a mai Osztrák Nemzeti Galéria *(Österreichische Galerie Belvedere)* jogelődje. A végrendelet teljesebb szövege a következő: „Bei klarem Bewusstsein und unbeeinflusst verfüge ich für den Fall meines Todes wie folgt: I. Zum Universalerben meines gesamten Vermögens setze ich meinen Ehegatten, Ferdinand Bloch-Bauer ein. II. (…) III. Meine 2 Porträts und die 4 Landschaften von Gustav Klimt, bitte ich meinen Ehegatten nach seinem Tode der österr. Staats-Gallerie in Wien, die mir gehörende Wiener und Jungfer. Brezaner Bibliothek, der Wiener Volks u. Arbeiter Bibliothek zu hinterlassen. (…)" A végrendelet a *Wiener Stadt- und Landesarchiv*ban található (Hauptarchivs-Akten Persönlichkeiten, A 1,B 35.1), de ma már az interneten is elérhető, például a Genfi Egyetem Art-Law Center dokumentum gyűjteményében: https://plone.unige.ch [ezen belül: /art-adr/cases-affaires/6-klimt-paintings-2013-maria-altmann-and-austria/adele-bloch-bauers-will-19-january-1923/view].

vetkeztettek, hogy jogilag kötelezőnek tekintette magára nézve felesége kérését.)

Ferdinand Bloch-Bauer ellen, mint említettem, közvetlenül az Anschluss megtörténte után adóvizsgálatot indítottak állítólagos adóhiánya miatt, s vagyonát előbb lefoglalták, majd elkobozták. Svájcba menekült, ahol értesült arról, hogy a német-osztrák állam a náci jog alapján elkobozta a vagyonát. Túlélte a háborút, de 1945 nyarán megbetegedett, és még azon év végén meghalt. Nem sokkal halála előtt, 1945 novemberében végrendelkezett, s vagyonát felerészben a háborút Zágrábban túlélt unokahúgára, negyed-negyed részben pedig az akkorra már Kaliforniában letelepedett unokahúgára, Maria V. Altmannra (szül.: Maria Victoria Blochra) és a Kanadába menekült unokaöccsére hagyta. Végrendeletében – ahogy a képek kiadása ellen érvelő egyik elemző fogalmazott – „egyetlen szóval sem említette a Klimt-képeket",[10] hanem általánosságban utalt javaira. Már a háború vége felé írt leveleiből tudható volt, hogy számított vagyonának visszaadására a háború után, vagyis nem mondott le róluk.

A történet – mint sok hasonló – 1945 után nem megoldódott, hanem folytatódott. Ausztriában 1946-ban elfogadták a 106. számú szövetségi törvényt, közismertebb címén az ún. semmisségi törvényt *(Nichtigkeitsgesetz)*.[11] Ez nem létezőnek, vagyis jogilag „semminek" nyilvánította mindazon jogügyleteket és jogi cselekményeket, amelyekre az *Anschluss* után és a háború vége közötti időszakban került sor.

1948-ban Maria Altmann képviselőjeként megjelent a Belvedere palotában a Bloch-Bauer család jogász barátja, Gustav Rinesch, hogy kérje a műtárgyak kiadását. Arról tájékoztatták, hogy Adele végrendelete alapján a Klimt-képek a galéria tulajdonába kerültek. Rinesch emellett visszaigényelt egyes további műtárgyakat is (például Klimt-rajzokat és más festményeket, a porcelángyűjtemény megmaradt részeit stb.), erre azt a választ kapta, hogy azok – mivel az osztrák kultúra meghatározó részei – csak engedély birtokában vihetők ki Ausztriából. A háború utáni Ausztriában a konfiskált javak visszaszolgáltatása egyébként meglehetősen nehézkesen haladt, mert a túlélő tulajdonosnak vagy örökösének igazolnia kellett a tulajdoni jogcímet, ami akkortájt nem volt könnyű feladat. Ehhez jött még a külföldre menekültek esetén az ún. export-engedély. Ezt a tényleges gyakorlat szerint[12] sokan csak úgy kapták meg

[10] Krejci, Heinz: Zum „Fall Klimt/Bloch-Bauer, in: *Österreichise Juristen-Zeitung*, 2005/43. szám, 737. o.

[11] Bundesgesetz vom 15. Mai 1946 über die Nichtigerklärung von Rechtsgeschäften und sonstigen Rechtshandlungen, die während der deutschen Besetzung Österreichs erfolgt sind, in: *Bundesgezetsblatt*, 1946/34. szám, 1. (1946. július 30.).

[12] A restitúciós ügyek egyik szakértője szerint – például – egy amerikai őrnagy, Georg Bryant úgy kapott engedélyt 175 Klimt-rajz Ausztriából való kivite-

egyes tárgyakra, ha lemondtak másokról. Ilyen nyilatkozatokat Rinesh is aláírt, hogy másokra kiviteli engedélyt kapjon. A galéria igazgatójának, Karl Garzarollinek jóval később nyilvánosságra került levelezéséből ma már az is kiolvasható, hogy a hivatalos személyek úgy gondolhatták: Ferdinand Bloch-Bauer nyilatkozata nélkül nem szereztek ugyan tulajdont a képeken, de – nem ismerve sorsát – ekkor még remélték, hogy megkapják azt.[13] Az *Arany Adél* mellett elhelyezett múzeumi tájékoztató táblán mindazonáltal éveken, sőt évtizedeken át az volt olvasható, hogy „Adele és Ferdinand Bloch-Bauer adománya".

Az 1980-as évek végétől egyre többet beszéltek arról, hogy az európai országok közgyűjteményeiben a holokauszttal összefüggésben elrabolt műtárgyak találhatók. Ennek ellenére Ausztriában törvénytervezetek megszövegezésén és megvitatásán túl egy évtizeden keresztül szinte semmi nem történt az ügyben. A dolgokat az változtatta meg, hogy a Museum of Modern Art (MOMA) 1997-ben Schiele-kiállítást rendezett, részben a bécsi Leopold Alapítványtól kölcsönkapott képekből, s a New York-i rendőrség – egy manhattani bíróság döntése alapján – két ott kiállított képet lefoglalt.[14] E szokatlan intézkedés indokolásaként azt mondták: a képeket „lopták", és azokat az egyébként tisztességes műkereskedő hírében álló gazdag műgyűjtő-orvos, Rudolf Leopold nem jogszerűen szerezte. A Leopold Múzeum alapítója azonban e képeket az osztrák államtól vásárolta 1954-ben, s abban a tudatban adta kölcsön az amerikai múzeumnak, hogy azok az övéi. Az amerikai bíróság döntése

---

lére, hogy néhányat az Albertina Múzeumnak „ajándékozott". Vö. Anne-Marie O'Connor: *The Lady in Gold. The extraordinary tale of Gustav Klimt's masterpiece, Portrait of Adele Bloch-Bauer*. Knopf, New York, 2012, 215. o.

[13] Gustav Rinesch lemondó és adományozó nyilatkozatainak, valamint Karl Garzarolli levelezésének részleteit lásd Anne-Marie O'Connor: *i. m.* 215–218. o.

[14] A két Schiele-kép (*Wally arcképe,* 1912, és *Halott város III.,* 1911) közül utóbb csak az egyik jogi helyzetével kapcsolatban folyt érdemi jogvita. Az amerikai bíróságon az igényt Henri Bondi érvényesítette örökösként, aki szerint a vitatott képet az ő zsidó származású nagynénjétől, a műkereskedő Lea Bondi Jaraytól „rabolták el" az *Anschluss* idején. Amikor Lea Bondi 1938-ban Londonba menekült, egy másik műkereskedő, az egyébként náci párttag Friedrich Welz jelképes áron vásárolta meg azt. A kép a háború után belekeveredett egy magángyűjteménybe, ahonnan az osztrák államhoz került. Így vehette meg az államtól 1954-ben Rudolf Leopold. Lea Bondi állítólag már az 1950-es években jelezte Leopoldnak az igényét, ő azonban e felvetésekre nem adott érdemi választ. Az ügy egyes vonatkozásairól hazai irodalmunkban lásd Borbély Boglárka: A kölcsönzött kulturális javak különleges védelméről, in: *Magyar Múzeumok. A Pulszky Társaság – Magyar Múzeum egyesület online magazinja,* 2013. 02. 25. (interneten elérhető: http://www.magyarmuzeumok.hu, azon belül: /targy/1074_a_kolcsonzott_kulturalis_javak_kulonleges_ vedelmerol/). Az ügyről lásd még Brabenec, Susan E.: The Art of Determining Stolen Property. United States v. Portrait of Wally, a Painting by Egon Schiele, in: *University of Cincinatti Law Review,* 2001/7/1. szám, 1369. o.

így tulajdonképpen azt jelentette: vagy az osztrák állam lopott, vagy a műgyűjtő nem volt teljesen jóhiszemű, vagy mindkettő. A lefoglalás hátterében jogi értelemben az állt, hogy az amerikai és az európai jogrendszerek némileg eltérő módon és eltérő „szigorral" szabják meg a nem tulajdonostól való tulajdonszerzés feltételeit: az amerikaiak a szerző fél jóhiszeműségét illetően többet követelnek, és az üzleti forgalom biztonságába vetett hitnél többre becsülik a tulajdoni rend sérthetetlenségéhez társuló elgondolásokat.

Akárhogy legyen is, az ügy meglehetősen nagy visszhangot kapott, s Ausztria egy éven belül elfogadta az ún. restitúciós törvényt.[15] Ez új irányt adott a Klimt-képekkel kapcsolatos igényeknek is.

ÖT ELJÁRÁS (ÖT FELVONÁS) ÉS AZ ÉRZELMEK HÚRJAI

Az Altmann-ügyként ismert jogi eljárásnak öt jellegzetes szakasza volt, amelyeket drámai voltuk miatt akár egy színdarab öt felvonásának is mondhatunk. E darabot törvényhozók, bírók, egyetemi professzorok, közigazgatási tisztviselők, miniszterek, ügyvédek és jogi szakértők írták, de úgy, hogy az elején senki nem lehetett biztos abban: vajon – a színikritikusok közismert fordulatával élve – el fog-e sülni az a puska, amely a darab elejétől szinte észrevétlenül ott lógott a falon.

Az első felvonás egy 1999-es *közigazgatási eljárás* volt, amelyet az 1945 után amerikai állampolgárságot szerzett Maria V. Altmann (1916–2011) indított az osztrák hatóságok előtt, képviselve örököstársait is. Ennek keretében a restitúciós törvényre hivatkozva újólag benyújtotta a műalkotások kiadására irányuló, Ferdinand Bloch-Bauer 1945-ben kelt végrendeletére alapozott igényét. (A törvény lehetővé tette azon műtárgyak visszaigénylését is, amelyekről a tulajdonosok a háború utáni években, a fentebb említett export-engedélyek megszerzése érdekében, tulajdonképpen azok „fejében" mondtak le.) Ezt az igényt a Restitúciós Bizottság, végső soron pedig Ausztria akkori oktatási, tudományügyi és kulturális ügyekkel megbízott minisztere, Elisabeth Gehrer – a törvény által előírt szakértői jelentés és ajánlás alapján – még 1999-ben elutasította.[16]

A második felvonás e közigazgatási döntés bírósági *felülbírálatára* irányuló per volt Ausztriában, osztrák állami bíróság előtt, ugyancsak 1999-

[15] 1998. évi 181. számú osztrák szövetségi törvény (Bundesgesetz über die Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen. 4 December 1998), ismertebb címe szerint *Restitutionsgesetz* vagy *Kunstrückgabegesetz.*

[16] A pontosság kedvéért megjegyzem: a Restitúciós Bizottság kiadhatónak tekintett 16 Klimt-rajzot és 19 porcelántárgyat, amit azzal indokolt, hogy ezek osztrák közgyűjteményekben voltak, és nem vonatkozott rájuk Adele Bloch-Bauer végrendelete.

ben. Ez az eljárás, bár *pro forma* megindult, nem fejeződött be. A per lefolytatásához ugyanis a felperesnek előre ki kellett volna fizetnie a peres eljárás illetékét, mely – tekintve a képek rendkívüli értékét – már méltányossági alapon is mintegy 135 ezer dollárra rúgott. Ezt Maria Altmann nem tudta megfizetni.[17] E perben ezért nem történtek érdemi cselekmények, s az lényegében megszűnt.

A harmadik felvonás az Amerikai Egyesült Államok bíróságai előtt zajlott, eredetileg a műtárgyak *kiadása* érdekében, amihez azonban joghatósági kérdéseket is tisztázni kellett. Ez a per egy kaliforniai kerületi bíróságon *(District Court)* kezdődött, majd fellebbezés révén a 9. Kerület Fellebbviteli Bíróságához került.[18] A 2000-ben indult per során a bécsi Nemzeti Galéria és annak tulajdonosa, az osztrák állam vitatta, hogy az Egyesült Államok bíróságának joghatósága lenne felette, ráadásul egy olyan törvény alapján, amelyet Amerikában 1976-ban fogadtak el, miközben az ügy érdemi részének tényállási elemei Európában valósultak meg 1923 és 1945 között.

A negyedik felvonás e *joghatósági kérdés* rendezésére irányuló – az érdemi kérdéstől elkülönítve tárgyalt – jogvita volt, melyet első fokon, 2002-ben, a 9. Kerület Fellebbviteli Bíróság, végső fokon pedig az Egyesült Államok Legfelső Bírósága döntött el 2004-ben.[19] A szakirodalomban rendszerint ezt nevezik „Altmann-ügynek". Az amerikai Legfelső Bíróság döntése szerint Maria Altmann-nak *jogában áll amerikai bíróság előtt perelni* az Osztrák Köztársaságot és annak szervét, a Nemzeti Galériát a képek kiadásáért. E per, előzményével együtt, kb. négy évig tartott, s Maria Altmannnak ez idő alatt lényegében azt sikerült elérnie, hogy 15-20 dollár illeték lefizetése mellett megindíthassa az eljárást egy (ame-

[17] Ausztriában az eljárási illeték a hasonló ügyekben a pertárgy értékének 1,2%-a. Ez a képek akkor becsült értékét alapul véve kb. másfél millió dollár lett volna. Ezt méltányossági alapon csökkentették le 135 ezer dollárra. Talán érdemes megjegyezni, hogy a textilgyáros és textilkereskedő Altmann család 1938 előtt Ausztriában a felső tízezerhez tartozott, a háború során azonban vagyonát elveszítette, s Maria Atmnann és férje 1945 után Amerikában szerény középosztálybeli egzisztenciát tudtak maguknak teremteni. Életét kiskereskedőként kezdte újra, s divatáruüzletében még az eljárások idején, 83 évesen is napi rendszerességgel dolgozott, így nem csoda, hogy az osztrák törvények szerint megállapított nagy összegű illeték lényegében lehetetlenné tette számára a perlést.

[18] Lásd *Maria V. Altmann* v. *Republic of Austria, et al.*, 142 F. Supp. 2d 1187 (CD Cal. 2001) és *Maria V. Altmann* v. *Republic of Austria, et al.*, 317 F. 3d 954 (9th Circle, 2002), as amended, 327 F. 3d 1246 (2003).

[19] Lásd Republic of Austria et al v. Maria V. Altmann, 541 U.S. 677 (2004). A 6 : 3 arányban meghozott ítélet – a párhuzamos és különvéleményekkel együtt – természetesen hozzáférhető az interneten (https://www.law.cornell.edu [ezen belül: supct/html/03-13.ZO.html]), sőt – a jogi dokumentumokat hanganyaggal is elérhetővé tévő ún. *The Oyez Project*nek köszönhetően – egy átlagos számítógépen ma már a világ bármely részén meg is hallgatható; lásd http://www.oyez.org [azon belül: /cases/2000-2009/2003/2003_03_13].

rikai) állami bíróság előtt. Ekkor 88 éves volt. Ügyvédje tanácsára – aki úgy vélte, hogy egy 88 éves ember talán nem éri meg a várhatóan hosszú pereskedés végét – felajánlotta Ausztriának, hogy az ügyben osztrák választott bíróság döntsön az osztrák jog alapján. Ilyen ajánlatot egyébként már 1999-ben, a közigazgatási eljárás lezárulása után is tett; ám akkor válaszra sem méltatták. Most (2005 májusában) viszont Ausztria elfogadta azt. Ennek pontos indokát ma már nehéz lenne megállapítani. Esetleg azt feltételezték, hogy az amerikai bíróság – a történtek után – inkább a felperessel „szimpatizál" majd, míg egy osztrák választott bíróság jobban megérti „az osztrák szempontokat". Gondolhattak azonban arra is, egy esetleges pervesztés nem jár olyan nemzetközi presztízsveszteséggel, mint ami abból következhetett volna, hogy egy amerikai bíróság kötelezi az osztrák államot a képek kiadására.

Az *ötödik* és utolsó felvonás a *választott bírósági eljárás* volt. Egy viszonylag gyors, bár így is több hónapig tartó eljárás lefolytatása után az ügy eldöntésére felkért háromtagú – két jogászprofesszorból és egy ügyvédből álló[20] – választott bíróság 2006-ban úgy döntött, hogy a vitatott képek tulajdonjoga (egy kivétellel)[21] Ferdinand Bloch-Bauer 1945-ös végrendelete alapján Maria Altmannt és társait, nem pedig Ausztriát illeti, s azokat a *Restitutionsgesetz* alapján ki kell adni a tulajdonosoknak. A három választott bíró erről egyhangúan határozott.

Ha a jogászok döntései nyomán formálódó eljárásokat fentebb metaforikusan egy dráma öt felvonásának neveztem, akkor az ügyben szerepet játszó kultúrpolitikusok és közvélemény-formálók ezután következő tevékenységét akár egy szappanopera forgatókönyvének megírásához is hasonlíthatnánk. Abban az értelemben legalábbis, hogy az ilyen műfajok esetén az alkotók mindig az érzelmek húrjait pengetik.

[20] A választott bíróság tagja volt a Linzi Egyetem polgári jogász professzora, Peter Rummel (korábban a jogi kar dékánja, az eljárás idején professor emeritus, egyébként német és osztrák állampolgár), a Bécsi Egyetem azóta ugyancsak emeritált polgári eljárásjogász professzora, Walter Rechberger (mellékesen megjegyezve: a Pécsi Tudományegyetem díszdoktora, akinek több magyar nyelvű publikációja is megjelent), valamint Andreas Nödl, ügyvéd, a bécsi Ügyvédi Kamara tagja.

[21] A vita kezdetén szóba jövő hét kép közül egy esetében egyértelművé vált, hogy azt F. Bloch-Bauer 1936-ban a múzeumnak ajándékozta, ezért azt a választott bírósági eljárásban nem perelték. A választott bíróság döntése így hat kép tulajdoni státuszát határozta meg. A döntés öt kép esetében helyt adott a keresetnek (kimondta, hogy azok az örökösöket illetik; az ítéletet lásd http://bslaw.com/altmann/Klimt/award.pdf), egy esetében pedig elutasította a keresetet (az ítéletet lásd http://bslaw.com/altmann/ Zuckerkandl /Decisions/decision.pdf). A jogeset szakszerű összefoglalását lásd Renold, Caroline – Chechi, Alessandro –Laure Bandle, Anne – Renold, Marc-André: Case Six Klimt Paintings – Maria Altmann and Austria, in: *Platform ArThemis* (http://unige.ch/art-adr), Art-Law Centre, University of Geneva.

A történet e szakasza azzal kezdődött, hogy Maria Altmann – aki egy jóval korábbi levele szerint valamikor azzal is megelégedett volna, hogy a képek az örökösök tulajdonába kerülnek, de a Belvedere-ben maradnak – bejelentette: a képeket át kívánja szállíttatni az Egyesült Államokba. Mielőtt ez megtörtént volna – többek között annak betudhatóan, hogy Ausztria egyik nagy hirdetési vállalkozása, a Gewista *Ciao Adel* és *Adel geht* címen kampányt folytatott –, százezrek akarták „még egyszer" megnézni az *Arany Adél*t és társait. A Belvedere előtt napokig hosszú sorok kígyóztak; állítólag a bécsiek kétharmada elzarándokolt a múzeumba. Mindez része volt annak, hogy Ausztriában sokan afféle „nemzeti kulturális gyászként" élték meg a képek kiadását. 2006 márciusában mindazonáltal becsomagolták és elszállították a képeket. A múzeum ekkor üres kereteket tett a helyükre, kiegészítve azokat a képek sorsára vonatkozó rövid tájékoztató szöveggel. Ezek kb. 2010-ig voltak láthatók.

Az óceán túlsó partján, Amerikában ezzel szemben Maria Altmannt hősnek, sőt egyenesen „holokauszt-hősnek" nevezték,[22] aki a végsőkig kitartott helyes elvei mellett, s – szembeszállva az egész osztrák államapparátussal – megszerezte azt, ami az övé.

Az igazi meglepetés azonban akkor következett, amikor a képek néhány hónapos Los Angeles-i kiállítása után Maria Altmann bejelentette, hogy eladja azokat.[23] Többségük a Christie's aukciósház által szervezett árverésen cserélt gazdát. Az árverésekre még 2006-ban sor került, és azokon a műkereskedőknek igen magas árat sikerült elérniük. Az öt képért a művészeti piac összesen 331 millió dollárt fizetett.[24] Az *Arany Adél*t Ro-

[22] Lásd például a következő visszaemlékezést: Wilkinson, Isabel: Remembering Maria Altmann, Holocaust Hero Who Won Back Klimt Paintings, in: *The Daily Beast*, 2011. augusztus 2., interneten elérhető: http://www. thedailybeast. com [ezen belül: /articles/2011/02/08/remembering-maria-altmann-holocaust-hero-who-won-back-klimt-paintings.html].

[23] Az esetet elemző irodalomban gyakran firtatják annak indokát, hogy ha valaki 60 évig harcol valamiért, akkor miért adja el, miután megszerezte. A szokásos magyarázatok mellett (nem tudta volna megoldani biztonságos őrzését; számára az elv volt a fontos, nem tárgy; stb.) néhányan felvetik, hogy a képek eladása vélhetően az ügyvédi munkadíj megfizetésével állt összefüggésben. Maria Altmann ügyvédjével ún. sikerdíjas szerződést kötött, melyben a képviselő állítólag 40% részesedést kötött ki pernyertesség esetére. Hogy ez így volt-e, azt a dolog természete szerint valószínűleg sosem tudjuk meg. Az ügyvéd egyébként az ismert osztrák zeneszerző, Arnold Schönberg (Schoenberg) unokája, E. Randol Schoenberg volt, akinek a szülei ugyancsak Ausztriából menekültek el, s aki Maria Altmann családi ismeretségi körébe tartozott.

[24] Az *Adele Bloch-Bauer portréja II.*-ért többet fizettek (ti. 87,9 millió dollárt), mint Vincent van Gogh *Gachet doktor arcképe* című munkájáért, amely 1990 után 16 éven át „vezette" a legdrágábban eladott képek listáját. Ezt is felülmúlta azonban az *Adele Bloch-Bauer portréja I.* ára (135 millió dollár), amely – bár nem árverésen kelt el – egy ideig ugyancsak listavezető volt, mert többet voltak hajlandók fizetni érte, mint amennyit Edvard Munch festményéért *(A sikoly)* vagy Pablo

nald S. Lauder, az Estée Lauder kozmetikai cég alapítójának örököse és a cég egyik vezetője vásárolta meg (aki nem mellékesen 1986–87-ben az Egyesült Államok bécsi nagykövete volt, 2007-től a Zsidó Világkongresszus elnöke)[25] az általa alapított és részben általa finanszírozott New York-i *Neue Galerie* számára. Amit korábban Bécsben lehetett megnézni, az 2006-tól New Yorkban látható. Amikor a képet kifüggesztették az első emeleti kiállítóterem legexponáltabb helyére, Lauder ennyit mondott: „Ez lesz a mi *Mona Lisá*nk."

SZUVERENITÁS ÉS IMMUNITÁS

Bár a tulajdonjogi kérdésben a döntő szót végül is egy osztrák választott bíróság mondta ki, az Altmann-ügy folyamatában a fordulatot az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának döntése hozta meg. A 2004-es döntés szerint az Egyesült Államoknak a konkrét ügyben joghatósága van Ausztria egyik intézménye s így közvetve az Osztrák Köztársaság felett. Szinte lehetetlen ezt a helyzetet nem kapcsolatba hozni a szuverenitás kérdésével.

Bármit értsünk is az államok szuverenitásán általában – önállóságukat, más államoktól való függetlenségüket, döntési autonómiájukat stb. –, az egy jogrendszerben csak közvetítő eszmék és *normatív tartalommal bíró tanok* révén konkretizálható. A szuverenitás gondolatát az amerikai jogban két doktrína teszi kézzelfoghatóvá: az *act of state* és a *sovereign immunity* tana. Az előbbi mintegy száz éve csaknem változatlan, az utóbbi a XX. század második felében jelentősen módosult. Mindkét tan a bírói gyakorlatból nőtt ki, s tartalmukat különböző precedensek határozzák meg. A *sovereign immunity* tana 1976-ban törvényi formát kapott, vagyis kodifikálták, ám ezek után is *rugalmas* maradt, mert mikénti alkalmazását olyan precedensek határozzák meg, mint az Altmann-ügyben hozott 2004-es döntés. E döntésnek tehát ebben az értelemben is jogtörténeti jelentősége van.

Az *act of state* („állami cselekvés") az amerikaiak számára azt jelenti, hogy egy ország szuverén hatalma vagy delegáltja általi cselekvés az adott ország területén – a hatalom azon határai között, amellyel a hata-

---

Picasso közismert képeiért *(Fiú pipával, Dora Maar macskával)* fizettek. (Az előbbi 2004-ben volt a lista élén, az utóbbi 2006-ban.) A három tájképet együttesen 108 millió dollárért adták el. A nem árverésen eladott képek esetén – minthogy az ilyen szerződések rendszerint bizalmasak – az ár csak feltételezéseken és becslésen alapul.

[25] A Zsidó Világkongresszus volt az a szervezet, amely – mielőtt az 1990-es években döntő szerepet vállalt a holokauszttal összefüggő vagyoni kárpótlások és kompenzációk kérdésének rendezésében, a „svájci bankok elszámoltatásában" és az elrabolt műtárgyakkal kapcsolatos restitúcióban – Ausztriában (még 1986-ban) kirobbantotta az ún. Kurt Waldheim-ügyet.

lom gyakorlóját felruházták – jogilag nem felülbírálható. Ha egy cselekvés *act of state,* annak tanúsítóját az állam saját területén nem lehet bíróság előtt felelősségre vonni, s ha annak révén norma keletkezik, e norma érvényességét az állam saját területén nem lehet megkérdőjelezni. Az amerikaiak – bár az alkotmányuk ezt nem tartalmazza – az *act of state* tanát alkotmányos elvnek tekintik. Jelentését az ún. Hernandez-döntés óta úgy határozzák meg, hogy „minden szuverén államnak kötelessége tiszteletben tartani minden más állam függetlenségét *(independence),* s az egyik állam bíróságai jogilag nem ítélik meg *(will not sit in judgment)* egy másik állam kormányzatának saját területén belül hozott aktusait. Az ilyen aktusokkal okozott sérelmeket – fogalmaz a tant megalapozó precedens[26] – a szuverén hatalmak számára egymás között rendelkezésre álló eszközökkel kell orvosolni". Az *act of state* doktrína elsősorban büntetőjogi, alkotmányjogi és részben nemzetközi jogi jelentéssel és jelentőséggel bírt, amennyiben az államok képviselőinek juriszdikciós mentességet biztosít. A doktrína az amerikai felfogás szerint akkor is alkalmazható, ha az állami aktus vélhetően megsértette a nemzetközi jogot, sőt akkor is, ha a külföldi állam tulajdont sajátított ki a területén.[27]

A szuverenitás általános gondolatát konkretizáló másik doktrína az *immunitás* vagy az „állami mentesség" (hagyományos, bár a fogalmi nehézségeket számunkra csak bonyolító angol kifejezéssel: *sovereign immunity,* azaz *szuverén mentesség*)[28] tana. E tant egy 1976. évi törvény önti jogszabályba, amely meghatározza azokat a feltételeket, amelyek megléte esetén magánszemély keresetet nyújthat be külföldi állam vagy annak szerve ellen amerikai tagállami vagy szövetségi bíróságon. E feltételek a XX. század folyamán alakultak ki.

A XIX. században az volt a gyakorlat, hogy magánszemély amerikai bíróságon még akkor sem perelhetett külföldi államot, kormányt vagy

[26] Underhill v. Hernandez, 168 U.S. 250 (1897). A mai tartalmát a *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376 U.S. 398 (1964) eset határozza meg. Klasszikus elemzése Zander, Michael: The Act of State Doctrine, in: *The American Journal of International Law,* 1959/4. szám, 826–852. o.

[27] Érdemes volna megvizsgálni, hogy a tan ilyen értelmezésének szerepe van-e az amerikaiak nemzetközi büntetőjoghoz való sajátos viszonyában. Más angolszász jogú országokban ugyanis a fő tendencia e tekintetben az, hogy az *act of state* önmagában nem ad védelmet a nemzetközi büntetőjogban meghatározott bűncselekmények elkövetőinek. Az emberi jogok megsértése és a juriszdikciós mentesség eseteinek szabályozása – többek szerint – „további összehangolást" kíván. Lásd e tekintetben Bianchi, Andrea: Immunity versus Human Right. The Pinochet Case, in: *European Journal of International Law,* 1999/2. szám, 237–277. o. Az *act of state* tanát egyébként gyakran felhívták a Pinochet-ügyben, de nem tekintették alkalmazhatónak. Vö. Brody, Reed – Ratner, Michael (szerk.): *The Pinochet Papers. The Case of Augusto Pinochet Ugarte in Spain And Britain*. Kluwer Law International, 2000, 179. o.

[28] E fogalmat vagy legalábbis annak egyik aspektusát a magyar jogi terminológiához igazodva nevezhetjük *kizárt joghatóság*nak is.

azok szerveit, ha azok kifogásolt tevékenysége gazdasági-kereskedelmi jellegű volt. Vagyis a *par in non habet iurisdictionem* elvet minden vonatkozásban érvényesítették. Ez azt jelentette, hogy az *act of state* és a *sovereign immunity* alkalmazásának végeredménye, bármennyire eltért is az egyes ügyek jellege, sok esetben ugyanaz volt. Az abszolút immunitás szabályát egy 1812-es precedens[29] rögzítette. Ez nem volt szokatlan, hisz a többi állam gyakorlata is ez volt.

A változás eredetileg csak abban állt, hogy az államok magánjellegű cselekedeteit esetileg peresíthetővé tették más államok bíróságai előtt. Arató István 1941-ben megjelent monográfiája *e jog tartalmát* illetően így fogalmazott: „A fennálló tényleges helyzetnek mindezeknél fogva csak az az egyetlen helyes megoldás felel meg, amely szerint nem szabálya az államközi jognak sem az, hogy a külföldi állam a belföldi polgári perbeli joghatóság alól ki van véve, sem az, hogy annak alá van vetve. Az államközi jog nem írja elő sem azt, hogy a külföldi állammal szemben joghatóságot nem lehet gyakorolni, sem azt, hogy felette a joghatóságot gyakorolni kell. Az államközi jog szerint minden államnak szabadságában áll, hogy a joghatóságot külföldi állam felett gyakorolni kívánja-e, vagy sem. Az államközi jog csak a külföldi állam *jure imperii* végzett cselekményeinél korlátozza a joghatóság gyakorlását. A *jure gestionis* végzett állami cselekményeknél azonban ilyen korlátozást nem tartalmaz."[30] A jogi helyzet megállapítása mellett Arató a *jogtudományban sem* talált megoldást: „[a] jogtudomány is két, egymással teljesen ellentétes megoldáshoz jutott. Az egyik megoldás szerint államközi jogi szabály volna az, hogy a joghatóságot külföldi állam felett polgári perben általában nem lehet gyakorolni, a másik megoldás szerint viszont ép[p] az volna az államközi jog szabálya, hogy ez a joghatóság gyakorolható. Mindkét megoldás mellett szólnak bizonyos meggondolások…"[31]

[29] The Schooner Exchange v. M'Faddon, 11 U.S. 116 (1812). Az adott ügyben egy magánszemély szerette volna amerikai bíróság előtt perelni a francia államot, mert az Napóleon rendelkezése alapján lefoglalta a Spanyolországba tartó hajóját. A keresetet akkor nyújtotta be, amikor a hajó – mely időközben más nevet kapott, és amelyet hadihajóvá alakítottak – egy viharban megsérülve amerikai kikötőbe tért be. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága szerint amerikai bíróság az adott ügyben nem rendelkezik joghatósággal.

[30] Arató István: *Joghatóság a külföldi állam magánjogi ügyletei felett.* A Pécsi M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem Nemzetközi Jogi Intézetének Kiadványai, 29., Pécs, 1942, 184. o.

[31] Uo. 182. o. Érdemes itt felidézni, hogy miként látta Arató 1941-ben az amerikai gyakorlatot: „Az Észak-amerikai Egyesült Államok jogrendszere a külföldi államnak szintén mentességet biztosít, még pedig azoknak az államközi jogi elveknek alapján, amelyek az államok egyenlőségét és függetlenségét mondják ki. (…) Az Észak-amerikai Egyesült Államok gyakorlata tehát *elismeri* a *külföldi államnak a belföldi joghatóság alól való mentességét*, mégpedig az államközi jog általános szabálya alapján." Uo. 106–107. o.

E vagylagos helyzetet a XX. század derekán lassanként felváltotta az a gyakorlat, hogy az olyan ügyek esetén, amelyekben valamely külföldi állam perképessége felvetődött, az amerikai Külügyminisztérium hivatalos beadvánnyal fordult a bírósághoz. Ebben jelezte, hogy a külföldi állam vagy annak szerve az adott ügyben kereskedelmi partner, és tevékenysége milyen amerikai érdekeket érint. A bíróságok az ilyen beadványokat figyelembe vették, és ennek alapján döntöttek a joghatóság kérdésében.

A teljesen megváltozott gyakorlatot a XX. század közepén egy külügyminisztériumi levél, az ún. Tate-levél rögzítette. Az amerikai főügyész számára írt levélben[32] a Külügyminisztérium jogi tanácsadója, Jack B. Tate megállapította, hogy az amerikai politika megváltozott: az Egyesült Államok 1952-re a külföldi államok abszolút immunitásának elméletéről (*absolute theory of sovereign immunity*, vagyis a feltétlenül kizárt joghatóság koncepciójáról) áttért a korlátozott mentesség elméletére *(restrictive theory of sovereign immunity)*. Mint másutt, ez Amerikában is azon alapult, hogy megkülönböztették és másként kezelték a külföldi államok közhatalmi *(jure imperii)* és magánjellegű (*jure gestionis;* vö. eredetileg „gondozó") aktusait, s az utóbbiakat peresíthetővé tették más államok bíróságai előtt. Az erre vonatkozó jogot a nemzetközi jog körébe tartozónak minősítették.

A külföldi államok mentességéről szóló 1976-os amerikai törvény[33] lényegében ezt a gyakorlatot rögzítette. Fontos különbség azonban, hogy annak meghatározását, vajon egy konkrét ügyben az amerikai bíróság joghatósága kiterjed-e valamely államra, teljes mértékben a bíróságra (s nem a kormányzatra) bízza. Van, aki ezt a változást úgy érti, hogy a törvény „depolitizálta" a bírói döntést, másoknak pedig úgy tűnt, hogy ezáltal a politikai döntést a bíróság kezébe tette. Tény, hogy sok bíróság még ma is idegenkedik az ilyen döntésektől, különösen például annak meghatározásától, hogy egy politikai egység „külföldi államnak" minősülhet-e, amennyiben kielégíti ugyan az államiság nemzetközi jogi kritériumait, de az amerikai kormány (még) nem ismerte el. A törvény fő szabálya a „kizárt joghatóság": a külföldi állam vagy annak politikai egysége, szerve, megbízottja *(foreign state, political subdivision and an „agency or instrumentality" of it)* mentes az amerikai bíróságok joghatósága alól, amennyiben nem esik a törvényben meghatározott *kivételek* egyike alá.

[32] Közölve: *State Department Bulletin*. 1952/26. szám, 984. o. A levelet és megszületésének körülményeit elemzi Woudenberg, Nout van: *State Immunity and Cultural Objects on Loan*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2012, 109–111. o.

[33] United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 (rövidítve: FSIA). 90 Stat. 2891 *Public Law* 94–583. Elemzését lásd Tim Wafa: Foreign Sovereign Immunity in a Hyper-Globalized World, in: *SSRN* (http://papers.ssrn.com [ezen belül: /sol3/papers.cfm?abstract_id=1547442]).

A kivételek a következők.[34] Az amerikai bíróságnak joghatósága van idegen államok felett, amennyiben az *(a)* „lemond a mentességről", *(b)* aláveti magát az amerikai bíróságnak mint döntőbíróságnak, *(c)* a kölcsönösség bizonyos feltételei mellett viszontkeresettel él, *(d)* magánjogi vétkes cselekményt *(tort)* követ el az Egyesült Államok területén, például közlekedési baleset során kárt okoz, *(e)* a nemzetközi jog megsértésével tulajdont sajátít ki, vagy *(f) kereskedelmi tevékenység*et végez.[35] Az Altmann-ügyben hozott legfelsőbb bírósági ítélet a szakirodalomban azért váltott ki az átlagosnál nagyobb figyelmet, mert az amerikai joghatóságot a külföldi állam *kereskedelmi tevékenység*ével alapozta meg.[36] Azzal, hogy Ausztria, pontosabban annak egy szerve – az Osztrák Nemzeti Galéria – olyan gazdasági tevékenységet folytat az Egyesült Államokon *kívül, amelynek* az Egyesült Államok*ban* is *közvetlen hatása* van, illetőleg bizonyos értelemben kereskedelmi tevékenységet folytat az Egyesült Államok*ban*. Mint minden múzeum, a birtokában lévő műtárgyakat felhasználva a Belvedere is készít vagy készíttet ajándéktárgyakat – például Klimt-képekkel díszített sálakat, kulcstartókat, bögréket és kávéscsészéket –, s azokat (olykor az interneten, tehát közvetlenül amerikai megrendelőknek is) eladja. Egy ilyen múzeum továbbá kiad olyan könyveket és megjelentet olyan posztereket, amelyeket az amerikai piacon értékesítenek. Az osztrák állam és annak különböző szervei, így többek között

[34] A törvény 2008-as módosítása e kivételeket az ún. egyetemes joghatóság büntetőjogból ismert eseteinek bizonyos változataival egészítette ki, mint például a kínzás, a túszejtés, a tárgyalás nélküli kivégzés *[extrajudicial killing]* és a repülőgép-eltérítés.

[35] Az FSIA szerint a külföldi állam kereskedelmi tevékenysége akkor alapozza meg a joghatóságot, ha azt a kereskedelmi tevékenységet, amellyel a kereset kapcsolatban áll, az állam vagy annak szerve az *(1)* Egyesült Állomok*ban* fejti ki, *(2)* ha azt az Egyesült Államokon *kívüli* kereskedelmi tevékenységgel összefüggésben, de az Egyesült Államok*ban* fejti ki, valamint *(3)* ha az Egyesült Államokon *kívül* kifejtett és az Egyesült Államokon *kívüli* kereskedelmi tevékenységnek az Egyesült Államok*ban közvetlen hatása* van. (Mint látható, e megfogalmazás körülbelül olyan szabadságot ad az amerikai jogász számára, mint amit a magyar alkotmányjogászok annak meghatározásakor élveznek, hogy egy népszavazási indítvány közvetve vagy közvetlenül érint-e költségvetési kérdéseket.) Itt jegyzem meg, hogy az FSIA szabályaihoz elvileg hasonlít a magyar megoldás, amely nagyjából az amerikaival egy időben keletkezett. A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 62/C. §-a szerint „nem járhat el magyar bíróság vagy más hatóság… *(c)* külföldi állam vagy külföldi állami szerv elleni eljárásban, kivéve, ha a külföldi állam a mentességről kifejezetten lemondott, avagy ha az eljárás tárgyát a külföldi államnak vagy külföldi állami szervnek a 62/E. § (1) bekezdésében meghatározott *polgári jogviszony*a képezi…" A 62/E. § (1) bekezdése hét olyan esetet határoz meg, amikor magyar bíróság vagy más hatóság joghatósággal rendelkezik külföldi állam vagy külföldi állami szerv elleni eljárásra.

[36] Lásd például Brower, Charles H.: Republic of Austria v. Altmann, 124 S.Ct. 2240 [case note], in: *American Journal of International Law,* 2005/1. szám, 236–242. o.

múzeumai mindezek mellett marketing tevékenységet folytatnak otthon és külföldön, többek között az Egyesült Államokban is, elfogadnak amerikai hitelkártyákat, részt vesznek az országba irányuló turizmus népszerűsítésében, és így tovább.

Legyen bármilyen szerény is annak gazdasági jelentősége a világkereskedelem egészéhez képest, mindez vitathatatlanul *kereskedelmi* tevékenység, amelyet vagy az Egyesült Államok*ban* fejtenek ki, vagy bárhol fejtik is ki, annak ott is *hatása* van. Ha azonban ez így van, akkor összességében valaki akár azt is mondhatná: az Altmann-ügyben hozott amerikai döntés azt jelenti, hogy az Osztrák Nemzeti Galéria és így Ausztria tulajdonképpen „egy bögrén bukott meg". Az ilyen értelmezés – bár nem idegen az amerikai jogi kultúrától (ahol például 1931-ben adócsalás miatt ültették le azt a chicagói gengsztert, akire nem tudták rábizonyítani a gyilkosságokat) – kétségtelenül különös végeredmény volna egy nagy jelentőségű ügyben.

KONKLÚZIÓ

Az Altmann-ügyben hozott amerikai döntést azonban nem lehet egy ilyen hevenyészett, s az esetre csak részben vonatkoztatható „bögrés metaforával" megmagyarázni – miközben kétségkívül érezzük, hogy az magyarázatot igényel. Hisz nem kevesebbről van szó, mint annak megállapításáról, hogy az Amerikai Egyesült Államok az adott ügyben joghatósággal rendelkezik az Osztrák Köztársaság, illetőleg annak egyik szerve felett, miközben ez utóbbi ennek ellenkezőjét állítja. Tekintettel a képek kulturális jelentőségére, társadalomlélektani és politikai szerepére,[37] valamint vagyoni értékére, a döntés meglehetősen nagy visszhangot váltott ki mind jogászi, mind laikus körökben.

[37] Az ügy „társadalomlélektani és politikai elemeire" csak utalni tudok itt. Azt értem alatta, hogy a jelentős műalkotások szerepet játszhatnak a csoportidentitás megteremtésében és alakításában, ideértve a nemzeti identitást is. E vonatkozásban fontos, hogy e képek megszületésének idején Gustav Klimt egy elismert „modernista" festő volt, akit az akkor már formálódó „osztrák nemzeti művészet" hívei nem sokra értékeltek, és akinek törekvéseit ellenezték, talán le is nézték. Egy modern értékek iránt elkötelezett „zsidó nő" ezzel szemben már akkor nagyra tartotta és vele készítette el a portréját. A XX. század folyamán aztán megváltoztak a dolgok: Klimt az *osztrák tradíció* részévé vált, akinek még a nemzeti identitás megteremtésében fontos szerep jutott. Amikorra ez visszavonhatatlanul megtörtént, néhány képét Ausztriából – az egykor osztrák, akkor amerikai állampolgár tulajdonos döntése nyomán – egy másik kontinensre vitték át, s egy olyan múzeumban állították ki, amit a Zsidó Világkongresszushoz kötődő milliomos finanszíroz, s amely fő profilja szerint a XX. század eleji osztrák és német festészetet mutatja be. Mindebből úgy tűnik, hogy az osztrákoknak is volt és van mit rendbe tenniük a kollektív emlékezet terén.

A jogtudományi irodalom elsősorban a döntés indokolásával foglalkozott.[38] Egyesek felvetették, hogy az amerikai bíróság hivatkozhatott volna a szóban forgó jogszabály másik rendelkezésére is, ti. arra, hogy joghatósága az adott esetben azon alapul: Ausztriában a *nemzetközi jog* megsértésével *tulajdont sajátítottak ki*. Ez azonban – túl azon, hogy még Ausztria és az Egyesült Államok kapcsolataira is kihathatott volna – ugyanolyan problematikus, mint a *kereskedelmi tevékenység* érve. Hiszen – mondhatja valaki (amint mondták is) – nem Ausztria „vette el" jogtalanul a képeket, hanem Németország, s az is kérdés, vajon megsértette-e a nemzetközi jogot az osztrák állam azzal, hogy elhallgatta a tulajdonjog megállapítását lehetővé tévő tényeket. Születtek olyan vélemények is, főleg a döntés előtt,[39] amelyek szerint Ausztria nem tett eleget minden nemzetközi jogi kötelezettségének, főleg azoknak, amelyeket az 1955. május 15-én aláírt ún. *osztrák államszerződés*ben rögzítettek. Ebben ugyanis vállalta (26. cikkely), hogy minden olyan ügyben, amelyben valakinek 1938. március 13. után erőszakkal elvették tulajdonát, megsértették törvényes jogát és érdekét, illetve a tulajdonos származására vagy vallási hovatartozására tekintettel konfiskálták vagy ellenőrzés vonták javait, a szóban forgó javakat visszaszolgáltatja, s a jogokat helyreállítja. Bár érveltek ezzel, maga a döntés nem ezen alapult.

Bármelyik érvelési stratégiát is választotta volna azonban a bíróság, a meglehetősen hézagos, de legalábbis nagyon szűkszavú pozitív jog viszonyai között mindegyik érvelés sérülékeny lett volna. Ez arra utal, hogy az intuíciónk szerint *érdemben helyes* döntést mintegy „kifacsarták" a jog szövegéből, de nem jogi, hanem másféle megfontolásokból hozták, s mintegy utólag illesztették hozzá az indokolást és az érvelést.[40] A külső szemlélő számára az ilyen érvelés ezért „ügyeskedésnek", „jogászi szőrszálhasogatásnak" vagy „fogalmak csűrésének-csavarásának" tűnik, függetlenül attól, hogy ügyvédek vagy bírók teszik-e. Az adott esetben azonban ennél többről volt szó. Arról, hogy ez a döntés is része volt egy nemzetközi kontextusba illeszkedő – egyesek talán így mondanák: globalizált – restitúciós jog megszületésének. Fogalmazhatunk úgy is: e jogterület kialakulásának egyik első sikeres és „zajos" lépése volt.[41] A má-

[38] Az érvelés komplex jellegét és bizonytalanságait részletesen elemzi például Setear, John K.: A Forest with No Trees. The Supreme Court and International Law in the 2003-04 Term (October 4, 2004), in: *Virginia Law Review*, 2005/3. szám, 593–605. o.

[39] Lásd ezzel kapcsolatban Randol E. Schoenberg *Stolen by Austria* című írását (2000), amely az interneten érhető el a http://archives.financialservices.house.gov [azon belül: /banking/21000blo.shtml] címen.

[40] A *legal reasoning* (jogi érvelés) mint tevékenység – a magyar jogi gondolkodástól eltérően (ahol az elsősorban a döntés igazolását szolgálja) – az angolszász gondolkodásban részben megelőzi, részben követi a döntést.

[41] Más nézőpontból, de hasonlóan értékeli az Altmann-ügyben hozott döntést Erik Jayme, aki azt ugyancsak a globalizálódó jog felé való elmozdulásként

sodik világháborúval összefüggésben elrabolt és eltűntnek hitt, illetőleg köz- vagy magángyűjteményekbe került műkincsek visszaszolgáltatásával kapcsolatos jogi problémák a döntés idején már mintegy másfél évtizede – nemzetközileg is, a nemzeti jogrendszerekben is – megoldatlan voltak. Az egyes országok maguk nem tudták megoldani e problémákat, arra viszont képesek voltak, hogy – a szuverenitásra, immunitásra vagy másra hivatkozva – sikerrel megakadályozzák a jogilag is kötelező államközi megoldásokat. Az Altmann-ügyben hozott döntés kimozdította a holtpontról a kérdés megoldására irányuló törekvéseket.

A szuverenitás – mint másutt jeleztem – az állam bizonyos fokú, bár konkrétan sosem meghatározott „önállóságát" jelenti, ami az elmúlt négyszáz évben a nemzetközi integráció kontextusában folyamatosan, lépésről-lépésre haladva szűkült, bár mindmáig nem szűnt meg teljesen. Ha ezt elfogadjuk, akkor az Altmann-ügyből azt is láthatjuk, hogy e lépések nemcsak a gazdasági folyamatokhoz, például a globalizációhoz kapcsolódnak, hanem a nemzetközi konfliktusokhoz is, jelen esetben egy nemzetközi kulturális, humanitárius és tulajdonvédelmi válsághoz, s az azokat kísérő erkölcsi és jogi problémák megoldásának parancsoló szükségéhez is. Ezért gondoltam azt, hogy az ügy elemzése a szuverenitás általános elmélete vonatkozásában is tanulságos lehet.

írja le a restitúció területén; lásd Jayme, Erik: Human Rights and Restitution of Nazi-Confiscated Artworks from Public Museums. The Altmann Case as a Model for Uniform Rules? in: *Uniform Law Review (Revue de droit uniforme).* 2006/2. szám, 393–398. o. A műtárgy-restitúció kérdéseiről általános áttekintésként lásd – egyebek mellett – O'Donnell, Thérèse: The Restitution of Holocaust Looted Art and Transitional Justice. The Perfect Storm or the Raft of the Medusa? in: *European Journal of International Law.* 2011/1. szám, 49–80. o., Schönenberger, Beat: *The Restitution of Cultural Assets*. Stämpfli, Bern, 2009. és Schnabel, Gunnar – Tatzkow, Monika: *Nazi Looted Art. Handbuch Kunstrestitution weltweit.* Proprietas Verlag, Berlin, 2007. Konkrét ügyeket mutat be Burris, Donald S. – Schoenberg, E. Randol: Reflections on Litigating Holocaust Stolen Art Cases, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law.* 2005/4. 1041–1050. o. A magyar helyzetről – mely e tekintetben sem túl dícséretes – lásd Szeszlér Tibor – Kőbányai János: Einstandolt zsidó műtárgyak nyomában, in: *Múlt és Jövő,* 1998/4. szám, 99-103. o., Buzinkay Péter: Gondolatok a magyar műtárgy-restitúcióról, in: *Klió és a médiagalaxis. Tanulmányok a 70 éves Buzinkay Géza tiszteletére.* Corvina, Budapest, 2011, 77-91. o.

FÜGGELÉK

A téma válogatott szakirodalma

Agnew, John: *Globalization and Sovereignty.* Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2009.

Arató András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon, in: *Fundamentum*, 2009/3. szám, 5–30. o.

Austin, John: *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*. Murray, London, 1861.

Balázs Géza: Nyelvi szuverenitás. A nemzeti nyelvek és kultúrák változó helyzete az önrendelkezés és az identitás összefüggésében, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 453–458. o.

Balázs Zoltán: Ultimate Authority, in: *Public Affairs Quarterly,* July, 2001, 219–239. o.

Balogh-Békesi Nóra: Közös európai alkotmányjog vagy szuverenitás-transzfer esetről esetre, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2008/6. szám.

Balogh-Békesi Nóra: *Közösségi jog és szuverenitás-transzfer az esetjog tükrében.* PhD-értekezés. Kézirat, Budapest, 2008.

Balogun, M. J.: *Hegemony and Sovereign Equality: The Interest Contiguity Theory in International Relations*. Springer, New York, 2011.

Bartelson, J.: *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 374–382. o.

Bayer József*:* Az európai identitás és a nemzetállamok, in: *Érték és valóság*. Szerk.: Michael Ehrke. Budapest, Friedrich Ebert Alapítvány, 2006, 17–26. o.

Bayer József: Globalizálódás, európai integráció és nemzeti identitás, in: *Politikatudományi Szemle,* 1999/8. szám, 5–22. o.

Benn, Stanley I. (1955): A szuverenitás jelentésváltozásai, in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Szent István Társulat, Budapest, 2003, 634–650. o.

Benton, Lauren: *A Search for Sovereignty: Law and Geography in European Empires, 1400–1900*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Bibó István: Jogerő, jogi tévedhetetlenség, szuverenitás, in: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *Megtalálni a szabadság rendjét*. Új Mandátum, Budapest, 2001, 321–334. o.

Biersteker, Thomas – Weber, Cynthia: *State Sovereignty as Social Construct.* Cambridge University Press, Cambridge, Cambridge Studies in International Relations, 46., 1996.

Bíró Gáspár: *Demokrácia és önrendelkezés a 21. század elején.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.
Bíró Gáspár: Demokratikus imperializmus – liberális intervenció, in: *Liget,* 2008/6. szám, 85–95. o.
Bod Péter Ákos: Esszé a gazdasági hatalomról, in: *Valóság,* 1995/7. szám, 38. évfolyam, 13–28. o.
Bod Péter Ákos: Illusion of monetary sovereignty, in: Hieronymi–Stephanou (szerk.): *International debt: economic, financial, monetary, political and regulatory aspects.* Palgrave MacMillan, New York, 2013, 109–126. o.
Bódig Mátyás: Abszolút szuverenitás és Szuverenitás és joguralom, in: Bódig Mátyás – Győrfi Tamás (szerk.): *Államelmélet: A mérsékelt állam eszméje és elemei*. 1. kötet: *Elmélettörténet.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002, 271–288. o. és 2. kötet: *Alapelvek és alapintézmények.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002, 91–118. o.
Bodin, Jean: *Az államról*. Válogatás. Ford.: Máté Györgyi – Csűrös Klára. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. (Eredetileg franciául: *Les six livres de la république.* Jacques du Puis, Paris, 1576, majd – kisebb szövegeltérésekkel – latinul: *De republica libri six*. 1586., angolul részletei: Bodin, Jean: *On Sovereignty: Four Chapters From Six Books of the Commonwealth*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.)
Bolzman, Nicholas: Sovereignty Eclipsed: Multinational Corporation as the New International Actor, in: *Michigan State International Law Review Forum Conveniens,* Vol. 1. (2013) 1–5. o.
Boros János – Orbán Jolán: Bent a farkas, kint a farkas. Gondban a szuverenitással, in: *Replika,* 2008/május, 49–73. o.
Boutmy, Émile: Zur Frage der Volkssouveränität, in: *Volkssouveränität und Staatssouveränität*. Szerk.: Hans Kurz. Darmstadt, 1970, 49–89. o.
Bozóki András: The idea of federalism and the perception of geopolitics: The European integration and Central Europe, in: *Conflicts and consensus: pluralism and neocorporatism in the new and old democracies*. Szerk.: Samo Kropivnik – Igor Lukšič – Drago Zajc. SPSA Slovenian Political Science Association, Ljubljana, 1997, 147–167. o.
Bull, Malcolm: Kell egy kis államszünet?, in: *Fordulat,* 2009. ősz, 6. szám, 162–180. o.
Cable, Vincent: The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power, in: *Daedalus,* Vol. 124., No. 2. (Spring 1995) 23–54. o.
Camilleri, Joseph A. – Falk, Jim: *End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Elgar, Aldershot, 1992.
Capitant, René: Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération, in: *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle,* No. 14. (Avril–Mai 1954) 153–169. o.
Chayes, Abram – Chayes, Antonia Handler: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1995.
Chronowski Nóra: „A szuverenitás új határai". Az 5. Európai Jogász Fórum Közjogi Szekciójáról, in: *Közjogi Szemle,* 2009/4. szám, 63–65. o.
Chronowski Nóra: Független állam – avagy a szuverenitás átértékelése, in: Szabó Máté Dániel – Majtényi László (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009, 153–168. o.

Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként, in: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011.

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, 333–349. o.

Constant, Benjamin (1816): A népszuverenitásról, in: *A régiek és a modernek szabadsága.* Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997.

Creveld, Martin van: *The Rise and Decline of the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Csáki György: Globalizáció és gazdasági szuverenitás, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 392–400. o.

Csatlós Erzsébet: A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás, in: *Kül-Világ,* 2010/4. szám. Interneten elérhető: http://kul-vilag.freeweb.hu/2010/04/csatlos.pdf

Csatlós Erzsébet: Gondolatok a közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás kapcsolatáról, in: *Dikaiosz logosz: Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szerk.: Trócsányi et al. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012, 289–295.

Eckersley, Robyn: *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*. The MIT Press, Cambridge–Massachusetts, 2004.

Egedy Gergely: Transzszuverén nemzetstratégia: a plebejus konzervativizmus és a határon túli magyar kisebbségek, in: *Kommentár,* 2013/5. 3–13. o.

Egry Gábor: Sérelmek, félelmek, kisállami szuverenitás-dogma. A román politikai gondolkodás magyarságképe a két világháború között, in: *Limes,* 2008/78. szám, 87–98. o.

Erdő Péter: A szuverenitás és az Egyház, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 383–391. o.

Ferraioli, Luigi: Sovranità, in: *Enciclopedia filosofica,* XI. Milano, 2006, 10 901–10 902. o.

Figgis, J. N.: *From Gerson to Grotius 1414–1625*. 1907., reprinted. Cambridge University Press, Cambridge, U. K., 1916.

Fowler, M. R. – Bunck, J. M.: *Law, Power, and the Sovereign State*. Penn State Press, University Park.

Frivaldszky János: Természeti törvény és pozitív törvény a kálvini tanrendszerben az isteni szuverenitás és az antropológia feszültségében, in: *A jogi gondolkodás mérföldkövei: A kezdetektől a XIX. század végéig*. Szerk.: Frivaldszky János. Budapest, Szent István Társulat, 2012, 151–170. o.

Galló Béla – Hülvely István (szerk.): *Szuverenitás – nemzetállam – integráció*. MTA PTI (Európa Tanulmányok), Budapest, 1995.

Gatzhammer, Stefan: *Der Souveränitätsanspruch des Apostolischen Stuhles in päpstlichen Lehraussagen und in der Kanonistik von 1846 bis 1978* (Adnotationes in Ius Canonicum, Vol. 21.). Frankfurt am Main, 2001.

Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Korridor, Budapest, 1996.

Greenwood Onuf, N.: Sovereignty: Outline of a conceptual history, in: *Alternatives: Global, Local Political,* 16. (1991) 4. 425–446. o.

Grimm, Dieter: *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*. Berlin University Press, Berlin, 2009.

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, Volvograd, 2012.

Grotius, Hugo: *A háború és béke jogáról.* Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 1999. (eredetileg latinul: *De Iure Belli ac Pacis libri tres, in quibus ius naturae et gentium, item iuris publici praecipua explicantur.* Párizs, 1625.)

Győri Enikő: Hogyan őrizheti meg szuverenitását az Országgyűlés az EU-csatlakozás után?, in: *Politikatudományi Szemle,* 2003/4. szám, 23–52. o.

Habermas, Jürgen (1998): *A posztnemzeti állapot. Politikai esszék.* L'Harmattan Kiadó – Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 2006.

Hainsworth, Susan: Sovereignty, economic integration, and the World Trade Organisation, in: *Osgoode Hall Law Journal,* Vol. 33., No. 3. (1995). internetes elérhetősége: http://www.ohlj.ca/archive/articles/33_3_hainsworth.pdf

Halász Iván: Hozzászólás a Fórum: *Nép, nemzet, szuverenitás* c. kérdéséhez, in: *Fundamentum,* 2006/2. szám, 65–73. o.

Halmai Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.

Halmai Péter: Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 411–421. o.

Hamza Gábor: Szuverenitás és jogos háború, in: *Nem akarunk csonka Európát…: Politikai, történelmi, jogi tanulmányok, cikkek és esszék*. Szerk.: Hamza Gábor. Budapest, Elektra Kiadóház, 2005, 139–142. o.

Heller, Hermann: *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Therorie des Staats-und Völkerrechts*. Walter de Gruyter & Company, Berlin–Leipzig, 1927.

Hinsley, F. H.: *Sovereignty.* Cambridge University Press, Cambridge, [2]1986.

Hobbes, Thomas: *Leviatán.* Kossuth Kiadó, Budapest, 1999. (eredetileg angolul: *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill.* Printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Churchyard, London, 1651.

Hobe, Stephan: *Der offene Verfassungsstaat zwischen Suverenität und Interdependenz*. Duncker & Humblot, Berlin, 1998.

Hoós János: Globalizáció, nemzeti szuverenitás és demokrácia. Magyarország helyzete a globális világban, in: *Köz-gazdaság,* 2012/1. szám, 37–66. o. internetes elérhetősége: http://unipub.lib.unicorvinus.hu/523/1/kg2012n1p37.pdf

Howland, Douglas – White, Luise (ed.): *The State of Sovereignty: Territories, Laws, Populations.* Indiana University Press, 2009, 263. o.

Hunyady György: A személyes szuverenitás és kiszolgáltatottság élménye, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 438–452. o.

Hülvely István – Pallai László (szerk.): *Nemzetállam, szuverenitás, integráció.* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2001.

Jackson, R. (szerk.): *Sovereignty at the millennium.* Great Britain Political Studies Association, Blackwell, 1999.

Jackson, Robert: *Sovereignty. The Evolution of an Idea.* Polity Press, Cambridge–Malden, 2007.

Jacobsen, Trudy – Sampford, Charles – Thakur, Ramesh (szerk.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Asghgate Publishing Company, Burlington, 2008.

Jakab András – Rigó Anett: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei, in: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet.* 1. kötet: *A modern állam elmélé-*

ének előzményei és történeti alapvonalai. Szent István Társulat, Budapest, 2009, 144–163. o.

Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, in: *Európai Jog,* 2006/2. szám, 3–14. o.

Jakab András: A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára, in: Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére.* Szent István Társulat, Budapest, 2008, 245–266. o.

Jakab András: Neutralizing the Sovereignty Question. Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since, in: *European Constitutional Law Review,* 2006/3. szám, 375–397. o.

James, A.: *Sovereign Statehood*. Allen & Unwin, London, 1986.

James, A.: The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society, in: *Political Studies,* 47. (1999) 3. 457–473. o.

Jellinek, Georg (1900): *Allgemeine Staatslehre.* O. Häring Verlag, Berlin, [3]1914.

Jensen, Jody: A szuverenitáson túl: a nemzetállam átalakulása, in: Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest, 2011, 329–335. o.

Jouvenel, Bertrand de: *Sovereignty. An Inquiry Into the Political Good*. University of Chicago Press, Chicago, 1957.

Kalmo, Hent – Skinner, Quentin (szerk.): *Sovereignty in Fragments. The Past, Present and Future of a Contested Concept.* Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Kantorowicz, E.: *The king's two bodies. A study of mediaeval political theology.* Princeton University Press, Princeton, 1997.

Kardos Gábor: A szuverenitás nemzetközi jogi értelmezése és a nemzeti jogrendszerek közelítése és egységesítése, in: Kiss J. László (szerk.): *Szuverenitás és integráció*. PNDTI, Budapest, 1994, 99–108. o.

Kecskés László: Szuverenitásunknak egy másfajta korlátozásáról – most integrációs okokból, in: *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*. Szerk.: Kajtár István – Ádám Antal – Cseresnyés Ferenc. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2006, 229–246. o.

Kelsen, Hans (1934): *Tiszta jogtan*. Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988.

Kelsen, Hans: *A szuverénitás fogalmának változása*. Politzer. Az Erzsébet Egyetem Barátai Tudományos Szövetsége Jog- és Társadalomtudományi Szakosztályának kiadványai. 6. Budapest, 1931, újranyomva: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

Kelsen, Hans: *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre.* J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1920.

Kis János: Népszuverenitás: A klasszikus tan és kritikája, in: *Politikatudományi Szemle,* 2006/1. szám, 5–28. o. interneten elérhető: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2006_1szam/2006_1_kis.pdf

Kis János: Népszuverenitás, in: *Fundamentum,* 2006/2. szám, 5–32. o. interneten elérhető: http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/06-2-01.pdf

Kostakopoulou, D.: Floating sovereignty. A pathology or a necessary means of a state evolution?, in: *Oxford Journal of Legal Studies,* 22. (2002) 1. 135–156. o.

Körösényi András: Demokrácia-deficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából, in: *Politikatudományi Szemle,*

2004/3. szám, 143–164. o. interneten elérhető: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2004_3szam/2004_3_korosenyi.pdf
Krasner, Stephen D.: *Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities.* Columbia University Press, New York, 2001.
Krasner, Stephen D.: *Sovereignty: Organized Hipocrisy.* Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1999.
Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2013/1. szám, 4–5. o.
Lamm Vanda: Az emberi jogok nemzetközi védelme és az államok szuverenitása, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 401–410. o.
Laski, Harold Joseph: *Authority in the Modern State*. Yale University Press, New Haven, 1919.
Laski, Harold Joseph: *Studies in the problem of sovereignty.* Yale University, New Haven–London; Oxford University Press, H. Milford, 1917.
Laski, Harold Joseph: *The foundations of sovereignty, and other essays*. Brace and Co., New York, Harcourt, 1921.
Láncos Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia. A tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskoncepciók és alkotmányjogi jelentőségük, in: *Pázmány Law Working Papers*, 2011/17. szám, 1–23. o.
Liftin, Karen T. (szerk.): *The Greening of Sovereignty in World Politics.* MIT Press, Cambridge, 1998.
Lukács Gábor: *A külföldi tőke és az állami szuverenitás kapcsolata a globalizálódó világgazdaságban – elmélet és empíria.* PhD-értekezés. Kézirat. Budapest, 2003.
Maiolo, Francesco: *Medieval Sovereignty. Marsilius of Padua and Bartolus of Saxoferrato*. Eburon Academic Publisher, Delft, 2007.
Maritain, Jacques (1950): A szuverenitás fogalma, in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Szent István Társulat, Budapest, 2003, 615–633. o.
Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2013/1. szám, 15–25. o.
McCormick, Neil: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról, in: *Fundamentum,* 2003/2. szám, 5–13. o.
McCormick, Neil: *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford University Press, Oxford, 1999.
Merriam, C. E.: *History of the theory of sovereignty since Rousseau.* Batoche Books, Kitchener, 2001.
Micklethwait, John – Wolldridge, Adrian: *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. The Penguin Press, New York, 2014.
Miszlivetz Ferenc: *Új szuverén születik. Az európai konstrukció*. Savaria University Press, Szombathely, 2005.
Morefield, Jeanne: States Are Not People: Harold Laski on Unsettling Sovereignty, Rediscovering Democracy, in: *Political Research Quarterly,* vol. 58., No. 4. (2005) 659–669. o.
Munn, M.: *The mother of the gods, Athens, and the Tyranny of Asia, a study of sovereignty in ancient religion.* University of California Press, California, 2006.
Nagy Boldizsár: A szuverén határai, in: *Fundamentum,* 2003/2. szám, 38–48. o.
Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról, in: Gombár Csaba et al. (szerk): *A szuverenitás káprázata.* Korridor, Budapest , 1996. 227–261. o.

Nagy Boldizsár: Ki a szuverén? És hol is vannak az ő határai?, in: Majtényi László – Miklósi Gábor (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004, 98–126. o.

Navracsics Tibor: A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról, in: Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): *„Jöjj el szabadság": Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 629–642. o.

Ninčić, Djura: *The Problem of Sovereignty in the Charter And in the Practice of the United Nations.* Brill Archive, Hague, 1970.

Ohmae, Kenichi: *The Borderless World.* Collins, London, 1990.

Ohmae, Kenichi: *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. Harper Collins Publishers, London, 1995.

Oresko, Robert – Gibbs, G. C. – Scott, H. M. (szerk.): *Royal and Republican Sovereignty in Early Modern Europe.* Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Ormos Mária: A szuverenitásról, különös tekintettel a 16–21. század magyar történelmére, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 422–431. o.

Osiander, Andreas: Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth, in: *International Organization,* Vol. 55., No. 2. (Spring 2001) 251–287. o.

Paczolay Péter: Hozzászólás. Fórum a szuverenitásról, in: *Fundamentum,* 2003/2. szám, 63–67. o.

Paczolay Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között, in: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország – Faludy Ferenc Akadémia, Budapest, 2006.

Paczolay Péter: The new limits of sovereignty. General report of the public law session, in: Gábor Máthé – Kálmán Györgyi – Attila Harmathy – Péter Paczolay (szerk.): *Budapest 5th European Jurists Forum 2009.* Budapest, 2009, 333–340. o.

Petersman, Ernst-Ulrich: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constitutional nationalism to multilevel constutionalism in international economic law, in: *EUI Working Paper Law,* No. 2006/45.

Pethő Sándor: Állam és summa potestas. Adalékok a szuverenitás fogalmának értelmezéséhez, in: *Jogállam,* 1996/3–4. szám, 124–140. o.

Pethő Sándor: *Démosz vagy Deus? A szuverenitás két modellje a nyugati politikai gondolkodásban*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Philpott, D.:. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton University Press, Princeton, 2001.

Philpott, Daniel: Ideas and the Evolution of Sovereignty, in: Hashmi, Sohail H. (szerk.): *Change and Persistence in International Relations.* The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1997, 15–48. o.

Philpott, Daniel: *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton University Press, Princeton–Oxford, 2001.

Philpott, Daniel: Usurping the Sovereignty of Sovereignty? In *World Politics,* Vol. 53. (2001) 297–324. o.

Pogge, T.: Cosmopolitanism and Sovereignty, in: *Ethics,* 103. (1992) 48–75. o.

Pók Attila: Birodalmi egység és magyar szuverenitás. A dualizmus kori magyar közigazgatás politikumáról, in: Erdődy Gábor – Pók Attila (szerk.): *Nemzeteken innen és túl: Tanulmányok Diószegi István 70. születésnapjára*. Budapest, Korona Kiadó, 2000, 137–148. o.

Pongrácz Alex: Békévé oldja-e a harcot az emlékezés? Avagy a háborúhoz való jog, a szuverenitás és a globalizáció összefüggései, in: Kecskés Gábor (szerk.):

Doktori műhelytanulmányok 2013. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2013, 245–257. o.

Prokhovnik, Raia: *Sovereignties. Contemporary theory and practice.* Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, 2007.

Prokhovnik, Raia: *Sovereignty. History and Theory*. Imprint Academic, Exeter, UK – Charlottesville, VA, 2008.

Quaritsch, Helmut: *Souveränität*. Szerk.: Joachim Ritter – Karlfried Gründer. Historisches Wörterbuch der Philosophile, Band. IX. Basel, 1995.

Quaritsch, Helmut: *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und in Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806.* Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 38. Duncker und Humblot, Berlin, 1986.

Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás, in*: Jog. Állam. Politika,* 2009/1. szám, 40–60. o.

Rousseau, Jean-Jacques (1762): *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei.* PannonKlett Kiadó, Budapest, 1997. (eredetileg franciául: *Du contract social ou, principes du droit politique.* 1775.)

Sassen, Saskia (1996): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában.* Helikon Kiadó, Budapest, 2000.

Sassen, Saskia: *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006.

Schmitt, Carl (1922): *Politikai teológia.* ELTE ÁJK, Budapest, 1992.

Sheehan, J. J.: The problem of sovereignty in European history, in: *The American Historical Review,* 111. (2006) 1., 1–15.

Simai Mihály: A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 459–467. o.

Smith, David A. – Solinger, Dorothy J. – Topik, Steven C. (szerk.): *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, London–New York, 1999.

Sólyom Péter: Lehet-e demokratikus Európa? A szuverenitás és demokrácia európai értelmezésének nehézségei, in: Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia: Jogi rendszerelemek és jogászi gondolkodásmód alakulása az elmúlt fél évszázadban*. Budapest, Szent István Társulat, 2008, 267–276. o.

Spruyt, H.: *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton University Press, Princeton, 1994.

Steil, Benn – Hinds, Manuel: *Money, Markets & Sovereignty*. Yale University Press, New Haven & London, 2009.

Szabadfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás, in: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcselet köréből.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 125–140. o.

Szabadfalvi József: Szuverenitás-koncepciók a 20. század első felének magyar jogirodalmában, in: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2013/1. szám, 57–67. o.

Szabó József: A szuverénitás (Nemzetközi jogi tanulmány), in: *Acta Literarum ac Scientarium Reg. Universitatis Francisco-Iosephinae. Sectio Juridico-Politica.* Tom. XI. Fasc. 1. A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Szeged, 1936. – Szuverénitáselméletek. *Acta Literarum ac Scientarium Reg. Universitatis Francisco-Iosephinae. Sectio Juridico-Politica.* Tom. XI. Fasc. 2., 225–424. o. A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Szeged, 1937.

Szabó József: *Az állami szuverénitás nemzetközi jogi fogalma.* Írta Szabó József jogszigorló. Pályamunka a m. kir. Ferencz József Tudomány Egyetem nemzetközi pályázatára. 1931. I–XXX + 1–512. Kézzel írott kézirat. Szeged, 1931.

Szabó József: Hatalom, szabadság, szuverenitás, in: *Társadalomtudomány,* 1936, 249–259. o., különlenyomat: Budapest, 1937.

Szigeti Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, in: *Világosság,* 2003/7–8. szám, 103–118. o.

Szilágyi Ákos: *A szuverenitás fantomja, avagy a képzelt hely*. Kalligram Kiadó, Pozsony, 2012.

Szilágyi Ákos: Szuverenitás, te édes!, in: *Kritika,* 1996/6. szám, 35–38. o.

Szilágyi István: Nemzeti identitás és szuverenitás az Európai Uniós csatlakozás tükrében, in: *Comitatus – Önkormányzati Szemle*, 2003/7–8. szám, 7–20. o.

Szilágyi István: Nemzeti identitás és szuverenitás, in: Beszteri Béla (szerk.): *Európaiság és magyarság*. Komárom, MTA Veszprémi Akadémiai Bizottság, 2003, 28–41. o.

Szilágyi Péter: A szuverenitáselméletek válsága és a népszuverenitás, in: H. Szilágyi István – Paksy Máté (szerk.): *Ius unum, lex multiplex. Liber Amicorum: Studia Z. Péteri dedicata*. Szent István Társulat, Budapest, 2005, 389–413. o.

Szilágyi Péter: Megszálló hatalom és korlátozott szuverenitás, in: *Múltunk. Politikatörténeti Folyóirat*, 1996/1. szám, 245–250. o.

Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, europaizálódás, in: *Jog. Állam. Politika,* 2009/1. szám, 61–76. o.

Takács Péter: A szuverenitás mint az állam fogalmi megragadásának kategóriája, in: Cserny Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapjára.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 549–569. o.

Takács Péter: *Államtan.* 1–2. kötet. 1. kötet: *Két fejezet az állam általános elmélete köréből.* 2. kötet: *Négy fejezet az állam általános elmélete köréből.* Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, újranyomva: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2012 és 2013.

Takács Péter: Szabó József „első" szuverenitás-elméletéről. Valamint arról, hogy a „második" miért lett olyan, amilyen, in: *Jog. Állam. Politika,* 2013/4. szám, 89–102. o.

Tamás András: Közjogi mítoszok. Szuverenitás és alkotmány, in: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici Studia in Honorem Geisae Kilényi Septuagenarii: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006, 463–476. o.

Techet Péter: Kontinuus vagy diszkontinuus szuverenitástörténet, in: *Valóság,* 2006/7. szám (49. évf.), 32–38. o. interneten elérhető: http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=765&lap=0

Teubner, Günther (szerk.): *Global Law Without a State.* Dartmouth, Aldershot–Brookfield–Singapore–Sydney, 1997.

Thomson, Janice E.: *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns. State-building and extraterritorial violence in early modern Europe*. Princeton University Press, Princeton, 1996.

Török Árpád: A szuverénitás, in: *Magyar Szemle,* 46., 1944/1–3. szám, 5–11. o.

Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása, in: *Európai Tükör,* 1997/3. szám, 85–91. o.

Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása, in: *Magyar Tudomány,* 1999/8. szám, 100–107. o.

Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog?, in: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Budapest, Korridor, 1996, 46–87. o.
Vernon, Raymond: *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of U. S. Enterprises.* Basis Books, New York, 1971.
Vernon, Raymond: The Multinational Enterprise: Power versus Sovereignty, in: *Foreign Affairs,* Vol. 49., No. 4. (July 1971), 736–751. o.
Vincze Attila: Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság, in: Kocsis Miklós – Zeller Judit: *A köztársasági alkotmány 20 éve.* PAMA Könyvek, Pécs, 2009, 363–376. o.
Völgyesi Orsolya: Alkotmányos függetlenség és gazdasági szabadság. A szuverenitás kérdése Kölcsey és a magyarországi reformellenzék politikai diskurzusában, 1832–1833, in: *Magyar Tudomány,* 2013/4. szám, 432–437.
Walker, Neil (szerk.): *Sovereignty in Transition.* Hart Publishing, Oxford, 2003.
Walker, Neil: Sovereignty and differentiated integration in the European Union, in: *European Law Journal,* Vol. 4., Issue 4. (1998) 355–388. o.
Weiss, Linda: *The Myth of Powerless State. Governing Economy in a Global Era.* Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998.
Zacher, Mark W.: The Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance, in: Rosenau, James M. – Czempiel, Otto (szerk.): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, 58–101. o.
Zick, Timothy: Are the States Sovereign?, in: *Washington University Law Review,* Vol. 83., Issue 1. (2005), 256–267. o.

Konferenciaprogram

E kötet azon az országos interdiszciplináris konferencián alapul, amelyet az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K. 108790. számú OTKA-projekt Államtudományi Kutatócsoportja rendezett *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* címmel, 2014. március 21-én, Budapesten. A konferenciát szervezte Jakab András és Takács Péter, a rendezvény technikai előkészítésében és lebonyolításában részt vett Argyelán Zsuzsa (MTA TK JTI) és Takács Sára (NKE KTK). Egyes előadások munkaanyagai megjelentek az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont internetes folyóiratában, az *MTA Law Working Papers*ben (http://jog.tk.mta.hu/mtalwp). Az e kötetben közölt szövegek az előadások szerkesztett, sok esetben jelentősen átdolgozott változatai. Mivel a kötet tematikája nem a konferencia programját követi, hanem a beérkezett írásokhoz igazodik, közzétesszük itt a konferencia programját.

PROGRAM

Plenáris előadások:

Bayer József: *A szuverenitás változása a globalizáció korában*
Bod Péter Ákos: *Létezik-e közgazdasági értelemben szuverenitás ma Európában?*
Erdő Péter: *Állam, Egyház, Szuverenitá*s
Ludassy Mária: *A szuverenitás fogalmának eszmetörténetéhez. Liberalizmus vs. demokrácia?*

Szekció-előadások:

A szuverenitás alkotmányelméleti kérdései (tekintettel az államok nemzetközi integrációjára is) c. szekció előadásai. – A vitát moderálta: Szente Zoltán

Halász Iván: *Az állam szuverenitása a nemzetközi közreműködéssel született alkotmányok tükrében*
Vincze Attila: *Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék – a szuverenitás-átruházás az Alkotmánybíróság esetjogában*

Sólyom Péter: *Alkotmányozás alkotmányozó hatalom nélkül?*
Balogh-Békesi Nóra: *Szuverenitásféltés és alkotmány*
Smuk Péter: *A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük*
Csink Lóránt: *Parlamenti szuverenitás mint népszuverenitás?*
Kovács Ágnes: *Önkorlátozásra kényszerülő bíróságok*
Téglási András: *Azért a nép az úr? – A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései*
Soós Edit: *A duális autonómia hatása az állami szuverenitásra*
Zsugyó Virág: *Korlátlan alkotmányozó? A nemzetközi kötelezettségek mint a* pouvoir constituant *korlátai*

A *Szuverenitás, nemzetközi jog, európai integráció* c. szekció előadásai.
– A vitát moderálta: Lamm Vanda

Chronowski Nóra: *Szuverenitás, alkotmányos identitás vs. globalizáció és integráció*
Hoffmann Tamás: *A szuverenitás szivárványa: posztmodern nemzetközi jog a fragmentáció és hibridizáció között*
Molnár Tamás: *A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének" a hatalommegosztásra gyakorolt hatására*
Gárdos-Orosz Fruzsina: *Az alkotmánymódosítás tartalmi korlátai – a nemzetközi jog és az uniós jog mint korlát*
Mike Károly: *Szuverenitás az Európai Unióban mint szerződési probléma*
Bartha Ildikó: *Az állami szuverenitás határai az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában*
Fejes Zsuzsanna: *Szuverenitás és kormányzás az Európai Unióban*
Fekete Balázs: *Tagállami szuverenitás? Az amerikai police power doktrína és relevanciája az EU jelenlegi alkotmányos fejlődésében*
Láncos Petra: *A tagállamok autonómiája a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében*
Knapp László: *Az Európai Unió jogalanyisága és a tagállami szuverenitások*
Hárs András: *Szuverenitás és nemzetközi jogi felelősségre vonás*

A szuverenitás politikai, jogi és gazdasági összefüggései, tekintettel a globalizációra és az államok nemzetközi integrációjára is c. szekció előadásai. –
A vitát moderálta: Boda Zsolt

Ágh Attila: *A tagállami szuverenitás a vágtató globalizáció idején*
Pokol Béla: *Globális uralmi rend és állami szuverenitás*
Szigeti Péter: *A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége és ami azon túl van…*
Szilágyi Péter: *A szuverenitás problémája az európai integráció és a kibontakozó globalizáció viszonyai között*
Bihari Mihály: *A szuverenitás rendszerelméleti megközelítése*
Botos Kata: *Politikai szabadság – félszabadság*
Szalai Ákos: *Miért adják fel az államok szuverenitásukat? A nemzetközi jog joggazdaságtani alapmodelljei*
Pelle Anita: *A piaci versenyt elősegítő erős állam koncepciója a freiburgi iskola eszmerendszerében*

Nagy Mariann Veronika: *A fejlesztő állam kihívásai az integrálódó nemzetközi rendszerben*
Löffler Tibor*: Delegitimációs háború és az állam „belső" szuverenitása a 2014-es választások tükrében*
Pongrácz Alex: *A globalizált világ aktuális kérdései: államelhalás vagy államépítés?*

Szuverenitás-elméletek. A klasszikus szuverenitás-elméletek problémái c. szekció előadásai. – A vitát moderálta: Hörcher Ferenc

Blutman László: *Szuverenitás-felfogások: lehetséges-e közös nevező?*
Drinóczi Tímea: *Állami szuverenitás és párbeszéd*
Pap András László: *Gránit vagy szilikon? Hogyan hatnak az életviszonyok és a társadalom változásai a szuverenitás fogalmára és tartalmára?*
Frivaldszky János: *(Good) Governance: az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése – avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás*?
Tattay Szilárd: *A szuverenitás-eszme kezdetei*
Ződi Zsolt: *A szuverenitás jogi kérdései John Austin és Somló Bódog elméletében*
Kisteleki Károly: *A modern állam történeti perspektívái és a szuverenitás*
Bódi Stefánia: *A szuverenitás és az állam „népessége": állampolgárok és külföldiek*
Egresi Katalin: *Nemzetállami szuverenitás és külpolitika a XX. század második felében*
Tóth-Matolcsi László: *Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására*

A szuverenitás változásai által felvetett speciális kérdések; az egyedi problémák hatása a szuverenitásra c. szekció előadásai. – A vitát moderálta: Pócza Kálmán

Tóth Judit: *A szuverenitást veszélyeztető biztonsági szolgálatok*
Révész Béla: *Vizsgálóbizottsági küzdelmek a titkokért*
Balogh László Levente: *Az erőszak privatizációjának okai és hatása az állami szuverenitásra*
Boros Anita: *A közigazgatási eljárásjog europaizálódása – avagy apró szeletek a tagállami szuverenitás tortájából*
Antal Attila: *A környezetvédelem hatása az állami szuverenitásra: kihívásokkal terhelt kapcsolat*
Könczöl Miklós: *Az állam szuverenitása és a jövő nemzedékek*
T. Kovács Júlia: *Az élelmiszer-önrendelkezés mint az állami szuverenitás része*
Karácsony Gergely: *A szuverén állam szabályozó szerepének megjelenése a felsőoktatásban*
Várkonyi Zsolt: *Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének hasznosulása az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a jó gazdálkodás és a jó kormányzás vonatkozásában*

MUTATÓK

Tárgymutató

A, Á
act of state tana 512–513, 514
acta iure imperii és *acta iure gestionis* 501,
alkotmány 16, 40, 47, 62–63, 65, 69–72, 74–76, 80–89, 91–94, 102–106, 109, 111, 151, 155, 158–159, 169–170, 173–174, 177–183, 185–191, 193–194, 213, 223, 255, 257, 260, 262–264, 268, 270, 274, 291, 294–297, 299, 309, 313, 339, 343, 348–349, 384, 390, 435–436, 455, 475, 487, 493, 513, 525
– alkotmányos identitás 91–93, 263, 291
– alkotmányos párbeszéd 69–72, 89, 92–93, 95
– alkotmányos aszimmetria 154–156
– analógiai konstitucionalizmus 182–183
– európai alkotmányelmélet 73
– európai alkotmányos tér 294
alkotmánybíráskodás 70–71, 90–92, 94, 97, 105, 109, 158, 162, 170–171, 174, 177–179, 189, 192, 194–195, 255, 337
– Alkotmánybíróság (Magyarország) 71, 97, 191, 193–194, 257–260, 262–269, 271–276, 278–291, 339–345, 346–351 Alkotmánybíróság (Szerbia) 320–321
alkotmányosság 74, 88, 93, 136, 153, 156, 181, 183–184, 187–188, 258–262, 266, 270–272, 276–280, 283–284, 287–289, 293, 343, 351–352, 392, 399, 487, 532
– globális 187–188
– normatív konstitucionalizmus 181
alkotmányozás 70, 83–84, 103, 105, 126, 180, 185–189, 256, 258, 271, 390, 487, 523
amerikanizálódás 18
angol polgári forradalom 381
„angolszász versengő kapitalizmus” 163–164
Anschluss 503, 506–507
aranyalap (Bretton Woods-i rezsim) 33, 164
autonómia 29, 38, 49, 50, 77, 80, 95, 109–110, 124, 129, 168, 198, 220, 239, 242, 248, 278, 289, 292, 296, 308, 407, 442, 471, 473, 486, 500, 512
– hatása a szuverenitásra 315–318
– regionális autonómia 110, 308–322
autoritás, *lásd* hatalom
állam
– a szó eredete 437, 439, 451,
állam fogalma 47, 111, 407, 435–437, 442–443, 451
– fogalmi összetevők 454–455
– alanyi 438–439
– tárgyi 438–439
– formális fogalma (jellineki) 212, 454–455
– „beszámítás” (kelseni) 212, 447–448
– „genealógiája” 440
állam
– absztrakt 325, 327, 448
– „bukott” *(failed)* 24, 402–404
– elhalása 226, 230, 436

– építése 232–233,
– „fejlesztő” 233–235
– föderális 16
– szövetségi 19, 73, 82–84, 103, 109, 170–171, 183, 348
– védelme 21, 486
– Állambiztonsági Szolgálat 489–492, 494–495
államcsőd 30, 43–44
államfejlődés (történelmi korszakok)
– abszolutizmus 46–47, 53, 98, 211, 372, 374–375, 380–381, 397, 410
– jóléti állam 18, 179, 218, 228, 229, 231, 233, 413
– modern állam 18, 25, 99, 101, 107, 125, 172, 213, 223, 225, 238, 251, 337, 370, 373, 399, 400, 402–403, 435–443, 452–454, 459–460, 500, 526
– bonapartizmus 64
állami szuverenitás *ld.* szuverenitás
államok kölcsönös elismerése 16, 19, 24, 49, 86, 108, 463, 464, 465
állampapír 43–44
állampolgár 23–24, 30, 35, 41, 81, 111, 202, 212, 214, 228, 231, 235, 262, 282, 298, 300, 308, 327, 334–335, 349, 354–361, 377–379 , 387, 388, 399, 403, 427, 487, 489, 510, 517
– lojalitása 17–18, 20–21, 24, 26, 218, 369, 374, 380
– állampolgárság 21, 356– 357, 361–363, 365, 377, 380, 464, 505, 508

B
best practices 42, 45
Brückenhaus-elmélet 255
bürokrácia, hivatali racionalitás 137, 138, 209, 212, 411, 415

C
Churchill zürichi beszéde 333
common law 70

D
demokrácia 17, 21, 27, 30, 38, 41, 43, 57–59, 60–61, 63–64, 70–71, 75, 83–85, 89–90, 92, 94, 96, 100, 102, 110, 187–189, 192, 197, 199, 200, 204, 207, 216–217, 221, 235, 294, 296–298, 314, 327, 371, 524, 526–527

E
elismerési szabály (harti) 158– 159
ellenreformáció 442
emberi jogok 24, 49, 62–63, 65– 66, 135, 142, 150, 155, 173, 184, 189, 214, 242, 294, 296, 309, 311, 357, 377, 495, 513, 526, 528
– emberi jogi mozgalmak 22, 174
– Emberi Jogok Európai Bírósága 71, 109, 151, 175, 300, 302, 304
érdekcsoportok 70, 134, 139–142, 250, 252
európai integráció 74–76, 78– 79, 126, 178–179, 186, 194, 197, 223, 256, 260, 273, 277, 287, 293, 300, 308, 310, 316, 324, 333–335, 337, 354, 388–389, 422, 427–429, 436, 476, 523, 526–527, 529
Európa
– „szociális Európa” 204
– „többemeletes Európa” 204, 205
Európa-jog 194
– uniós és tagállami jog kölcsönhatása 263–270, 292, 293–307, 333–338, 422, 426–431
– uniós jog végrehajtásának ellenőrzése 479–481
– Európai Egyesült Államok 180, 183, 186, 333
európai kormányzás 422, 426–431
európai integrációs szervezetek
– EU Integrációs Nagybizottság 264
– Európa Tanács 293, 302–304, 308–315, 317, 333
– Európai Bizottság 201–203, 207, 302–306, 309, 334, 429
– Európai Parlament 189, 201–203, 207, 265, 304, 309, 477, 480, 481–484
– Európai Tanács 178, 189, 304
– Európai Unió Bírósága 109, 281, 289, 472, 474
– Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) 333–334, 477

– Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 310–311
– Centre for European Policy Studies (CEPS) 203
Európai Unió 24–25, 27, 35, 41, 55, 73–74, 90, 99–100, 103–104, 106, 109, 118, 125–127, 151, 162, 168, 170–171, 189, 194, 197, 201, 203, 210, 214, 255, 256–257, 259–271, 274, 279–283, 286, 289, 293–294, 297, 305, 309–318, 323, 333, 335–338, 355–357, 359, 362, 367, 383, 420, 422–424, 426–430, 471, 473, 475, 477–478, 484–485, 525, 527, 529, 531
céljai 472
kilépés belőle 199, 206, 337, 428
„Európa-klauzula" 263, 265, 267–268,
euroszkepticizmus 180, 200–201, 206–207

F
Fehér Könyv 474,
fejlesztő állam (Délkelet-Ázsia) 233–235
felvilágosodás 53, 64, 188, 241–242, 409–410
fenntartható fejlődés 202, 425
feudalizmus, hűbériség 453
Fitoussi-jelentés 196
fogyasztói döntések 28
francia forradalom 63, 328, 373, 460
funkcionalista rendszerszemlélet 98

G, Gy
gazdasági autarkia 26
gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek 21, 216, 234
gazdasági nyitottság 30, 40, 230
gazdasági válság 21, 205, 232, 426
gazdaságpolitikai mozgástér 31, 228
globális
– alkotmányosság 187–188
– civil társadalom 21–22, 237, 415
– kormányzás 27, 99, 425–426, 435
– pénzoligarchia 166
– pénzügyi piacok 43, 227
– uralmi rend 162, 167–168, 172, 190
globalizáció 10, 15, 18–22, 24–27, 30, 32, 35, 38, 40, 43–45, 71, 82, 86, 125–126, 147–149, 151, 196, 198–199, 211, 216–218, 222, 224–226, 228–230, 233–236, 238, 354–355, 362, 405, 425, 428–429, 435, 519, 526, 529
– „politikai trilemmája 27
– szuperstruktúrája 213, 217, 219–220, 229
glosszátorok 452, 457–458
„goodwill reality" 424
Gross-jelentés 314
gyarmati birodalmak 15–16
– felbomlásuk 15

H
hatalom
– autoritás 9, 16–17, 20–26, 83–84, 124, 151, 187, 227, 326, 403, 424
– pápai *(autocritas)* 51, 457
– uralkodói *(potestas)* 51, 77, 337, 398, 529
– megosztása 64, 83, 100, 145, 154–156, 158–159, 214–215, 317, 398, 428
– államhatalmi ágak elválasztása 63, 75, 83, 101, 151, 153, 156, 160–161, 215, 411, 473–474, 479, 490
– fékek és ellensúlyok 110
– erőszak privatizációja 402, 404, 406–408
hatáskör
– megosztása 77–78, 85, 92, 475
– korlátozása 93–94, 96, 100, 104–105, 110–111
– versengő hatáskörök 476
hegemónia 18, 25, 167, 217, 246
hitelminősítő intézetek 43, 213, 227, 229
hivatalos nyelv 320–321, 383, 387–389
Honvédelmi Vizsgálóbizottság 487–488
humanista jogtudomány 461

I
igazgatási funkciómegosztás 474, 476
illeték 104, 319, 509
immunitás 124, 261, 501, 512, 513–515, 519
– korlátozott immunitás 501–502
– külföldi állam mentessége 513–514
integráció
– differenciált integráció 197, 200–207

– kötelezettségszegési eljárás 200–201, 206, 295–296, 299, 301–302, 306–307, 479, 480
interdependencia 31, 45, 84, 149, 216, 228, 230, 247–250, 408
irredentizmus 19
iszlám társadalmak 376–380
ius cogens normák 154, 184, 191

J
jogalkotás
– transznacionális 133
– dereguláció 20, 204, 229, 232, 264
jogállam, jogállamiság 47, 70, 73, 75, 82–88, 93, 101–102, 103, 105, 155, 201, 203, 215, 231, 258, 262, 272, 277, 279, 294, 297–299, 302–303, 307, 318, 339, 342, 399, 401, 408, 411, 415, 420, 424, 487–490, 495, 528
– demokratikus 82–84, 101–103, 105, 155, 201, 258, 262, 272, 297
– „rule of law" 88, 150–152, 156–157, 200–203, 301
– Jogállamiság Kezdeményezés 202
jogforrási hierarchia 191, 287, 289, 411, 479
jogi személy (fogalma) 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 385, 398, 427, 441, 442
joghatóság 23, 47, 124, 301, 306–307, 362, 453, 456, 458, 501–502, 509, 512–518
jóléti állam 18, 179, 218, 228, 229, 231, 233, 413

K
késő középkori jogtudomány 441
„király két teste" metafora 441– 442
kisebbségi jogok 58, 308–309, 312
kivételes állapot (schmitti) 16
kommentátorok 441–442
koppenhágai kritériumok 200, 204
kormányzás
– hálózati 417
– képviseleti 17, 58
– felelős 85, 411, 420
– regionális 426
– többszintű *(multi-level)* 148, 199–200, 210, 294, 417, 429, 474
– „jó kormányzás" 232–233, 409, 411, 414–416, 418–421
– *metagovernance* 418–419
– globális 27, 99, 425–426, 435
– *governance*-paradigma 422, 425
– *global governance* 425–426
kormányprogram 411–412
korporáció jogi elmélete 441
kölcsönös lojalitás elve 471
kötelezettségszegési eljárás *lásd* integráció közgazdaságtan 28–31, 36, 131, 211
közigazgatási jog 212, 233, 235, 471, 473–474, 478–479, 482–484
közigazgatási eljárás 473, 477–478, 482–485, 508, 510
közjavak többszintű rendszere 420
közösségi döntések modellje 128–129, 135–139, 141, 414, 416
közrendi minimum 292, 296–307
köztársaság 16, 63–64, 74, 103
közvetett és közvetlen végrehajtás 474
kulturális és vallási különbözőségek 365–366

L
legitimáció 17, 26, 48, 52, 62, 105, 110–111, 154, 160, 223–224, 228, 235, 262–263, 267, 272, 401, 407–408, 410–412, 413, 415, 417–418, 458, 464–466, 468, 500
legitimitás-modell (Franck) 133
liberalizáció 229, 232, 368, 406

M
Magyar Nemzeti Tanács (Vajdaság) 320
menedzsment-modell (Chayes) 133
messianizmus 50
migráció 21, 24, 71–72, 89, 95, 145, 156, 180, 354–355, 359, 364–365, 367, 369, 376, 381, 425–526
módszertani individualizmus 413, 448
monarchia 16, 103, 212–213, 239–240, 242, 327, 371, 374–375, 381, 454
monarchomachok 442–444
monista elméletek 145–146, 149
morálfilozófiai irányzat 64, 182, 184, 187–188, 413 , 418, 420
munkatársadalom 217

N
nacionalizmus 34, 100, 149, 196, 370, 372–374
NAFTA 30, 216
NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete) 106, 109, 363
– NATO-csatlakozás (Magyarországé) 272
nemzet 35, 50, 82, 91, 93, 99, 101, 110–111, 126, 128, 133, 134, 196, 199–200, 217, 227, 235–237, 242, 270, 327, 369–370, 373, 377, 380–381, 386, 390–393, 423–426, 429, 460, 466–467, 487, 526
nemzeti
– fejlesztéspolitika 196–199, 202, 208–210
– identitás 17, 251, 292, 315, 369, 370, 374, 376, 377, 379–382, 387, 425, 517, 531
– jogrendszerek 149–150, 154, 436, 519, 527
– kisebbségek 308–313, 318–321
– szolidaritás 18, 199
– ünnepek 383–386
– jelképek 383–386, 392
nemzetközi szervezetek *(a téma szempontjából fontosabbak)*
– Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 15, 19, 48, 88, 106, 109, 125, 149, 154, 303–304, 310, 311, 331–333, 426, 428,
– Kereskedelmi Világszervezet (WTO) 30, 43, 88, 179, 213, 220, 229, 284,
– Nemzetközi Valutaalap (IMF) 36, 42, 43–45, 88, 208, 213, 229, 426
– Állandó Nemzetközi Bíróság 329, 330–331
– Nemzetközi Büntetőbíróság 149
nemzetközi alapítványok 186
nemzetközi jog
– fogalma 327
– monista és dualista elméletei 104, 145–149, 152, 156, 158–160,
– alkotmányjogiasítása 173–174, 178–182
nemzetközi jogi
– jogalanyiság, természetes személyeké 332
– személyiség 54, 293, 326, 328–329, 332–338, 424, 463
– egyezmények betartásának liberális modellje 134
– szabályainak kikényszerítése 159, 292 298–307, 479
– szerződések közvetlen alkalmazása 77, 159, 259, 262, 272–274, 282, 472
nemzetközi kapcsolatok
– neorealista elmélete 238, 246–249
– konstruktivista felfogása 241
– radikális iskolája 241, 251
nemzetközi kormányzás 426,
nemzetközi politikai rendszer 100, 108
nemzetközi rendszer
– decentralizáltsága 240
nemzetköziesedés, belső jogoké 145, 147, 151, 156, 160–161
neoliberalizmus 230–233, 413
– neoliberális institucionalizmus 241, 249
neoweberiánus közigazgatás-tudományi irányzat 233, 235, 414–417, 420
népszavazás 39, 83, 103, 105, 110–111, 177, 266–279, 289, 336, 339–360, 516
– népszavazás az EU-csatlakozásról 267–268
NGO-k (nem kormányzati szervek) 70, 89, 225, 227, 424

O, Ö
OECD 30, 196, 200, 220, 229, 293,
ordoliberalizmus 230
OSCE ODIHR 70
ökológiai változások 21

P
pápai hatalom *(autocritas)* 51, 457
perszonalitás elve 417
pluralizmus 60, 73, 77–79, 91–93, 95, 176–177, 237, 294, 310, 392
polgárháború, anarchia 16, 24, 64, 118, 223, 236–325, 357, 404
polgári engedetlenség 65
politikai
– közösség 19, 38, 73, 110–111, 212, 250, 373, 374, 378, 387, 409, 415–421, 441, 443–444, 451–452
– középkori 441, 450–451, 458

– szabadság 85
– voluntarizmus 40, 420
populizmus 39–40
privatizáció 20, 165, 167, *229–233*

R
„rajnai kapitalizmus" 163–164, 166–167
reformáció 323, 457
restitúció 506, 508, 512, 518–519
rendőrség állampolgárok általi megítélése 490–491
rendszerelmélet *229*
reneszánsz republikanizmus 442
Respublica Christiana 323
régiók 149, 172, 309–313, 316–317, 425, 429
római jog 46, 452, 457–459, 462
rögzített árfolyam 36, 37, 164

S, Sz
Schengen-övezet 205
semmisség (jogszabályé) 321, 506
sovereign immunity tana 512–515
Szent Bertalan-éji mészárlás 324, 456
Szent Korona 99, 383–386, 390–393, 460–461
szeparatizmus 19
szubszidiaritás 194, 199–200, 210, *292*, 295, 308, 314–319, 414–415, 417, 420, 427–429, 475, 529
– szubszidiárius kormányzás 420
szupranacionalitás 24, 73, 76–77, 80, 82, 85–86, 90–91, 95, 214, *220*, *227*, 250, 316, 323, 333–338, 422, 424, 428–430
szupremácia 16, 92, 326,
szuverenitás-fogalom
– a szó eredete 16, 47, 169, 323–325
– definiálása 77, 82, 85, 95, 98, 100–101, 112–127, 239, 315, 331, 370, 374, 376, 397, 423, 435, 459, 486
– alkotmányjogi fogalma 69, 461
– államelméleti fogalma 9, 76, 100, 213
– értelmezési keretei 81–82, 112–127
szuverenitás *(jellege szerint)*
– *de facto* és *de iure* 18, 441
– belső és külső 16, 19, 30, 47–48, 55–56, 76, 78, 83, 90, 103–104, 106, 109, 169, 196, 462
– jogi 173, 213–214, 236, 473
– gazdasági 214, *226*, 236, 525
– monetáris, pénzügyi 31, 37, 42, 127, 197
– korlátozott (relatív) 122, 248, 326
– korlátozott a globalizáció hatására 15–26, 30–31, 37–38, 43–45, 76, 150, 162, 173, 211–214, *220–221*, *225–230*, *238–239*, *252*
– korlátozott a regionalizáció hatására 24, 26, 30, 38, 41, 69, 73, 162, 198, 199–204, *271*, *292*, *296–304*, 333–338
– megosztott és összevont 196–198, 200–201, 205, 487
– „hordozható" (termelés-kihelyezés) 23, 217–219
szuverenitás *(az alanyok szemszögéből)*
– fejedelmi, uralkodói 46–47, 169, 325, 381, 398, 443, 460
– állami 15–16, 21, 24, 29, 69–70, 72–97, 100, 104, 111–112, 124–126, 146–153, 162, 168–174, 177, 179, 190, *222–226*, *236*, 308, 313–317, 332, 354–356, 392, 398, 402, 408, 409, 410, 450, 471, 487, 499
– területi (nemzetállamé) 18, 21, 26, 150, 186, 211, 216, 221, 316, 334, 354, 387
– területi szuverenitás és hatáskörök 99, 461–462
– népszuverenitás 17, 39, 47, 55, 60–65, 73–75, 82–85, 90, 98, 100, 110–111, 155, 169–171, 272, 343, 347, 349, 375, 376, 380, 428, 441, 442, 443, 448, 460, 525, 527, 531
– parlamenti 169–170, 215, 381
– politikai közösségé 19, 110–111, 212
– egyházé 49–56, 457–458
– Erdélyi Fejedelemségé 465–468
szuverenitás elméletei
– Austiné 448–449
– Bodiné 30, 46–47, 98–99, 125, 169–170, 213, *223–224*, 239, 324, 354, 369–376, 380, 397, 399, 423, 443–445, 450, 459–462, 467
– Grotiusé 145, 223, 325, 445, 460, 466–467
– Hobbesé 17, 57–58, *224*, 325, 354, 401, 445–447, 460

szuverenitás *(tartalmi vonásai)*
– kiüresedése 19, 435
– osztottsága 74, 109, 196, 197, 200, 487, 532
– önkorlátozása 31, 83–89, 91–97, 128, 214, 236, 334, 405, 422
– többszintű 200, 205
szuverenitás-rezsimek
– vesztfáliai 19, 79, 124, 126, 172, 198–200, 224–227, 238–241, 249–252, 325, 423–424, 465
– poszt-vesztfáliai 78, 88, 126, 236, 255, 277, 337, 424, 435
szuverenitás-jelképek 383–393
szuverenitás-féltés 133, 255–270, 272
szuverenitás-konfliktus 107
„szuverén kockázat" 29, 30, 43

T
társadalmi szerződés elméletei 30, 58, 60–61, 64–65, 169, 445–448, 460, 530
természetjog 47–48, 53–54, 145–146, 326–327, 409–410, 418, 437, 466
terrorfenyegetettség 360, 363–364
titkosszolgálatok 406, 486–500
totalitárius rendszerek 18, 100–103, 107
tökéletes társaság *(societas perfecta)* 54
törvényes erőszak monopóliuma 17, 220, 236
transznacionális bűnözés 22
transznacionális társaságok (TNCs) 20, 213, 217–219, 227, 229
tribunalizáció 174

U
uniós közigazgatás 473–474, 477–484
uniós közigazgatási eljárás 483–484
uniós politikák 199

V, W
Vajdaság Autonóm Tartomány 310, 318–320
választott bíróság, bíráskodás 23, 510, 512
vallási semlegesség 377
Velencei Bizottság 70, 173, 189, 302, 387
Vesztfália
– vesztfáliai béke 124, 172, 198, 224–226, 238–239, 325, 423, 465
– vesztfáliai szuverenitás: *lásd* szuverenitás-rezsimek
végrendelet 454, 502–510
Világbank 43, 179, 220, 229, 426
világrendszer-szemlélet 213, 216–218, 220, 224, 229, 233, 251
washingtoni konszenzus 220, 229, 233, 413
wilsoni elvek 242–243

Jogszabályok mutatója

Magyar alkotmányok
A Magyar Köztársaság Alkotmánya (a többször módosított 1949. évi XX. törvény) 190–191, 193, 256–263, 265–269, 271–275, 278–279, 282–288, 344, 346–347, 383–384, 492, 496, 525, 532
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (többször módosítva) 74–75, 80–91, 171, 190–194, 201, 214–215, 236, 256–257, 260, 266, 268–274, 279–282, 284, 287–288, 339–344, 346–348, 350–353, 357, 383–391, 528
Magyar törvények
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 280
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati módszerekről 488
1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 278, 281
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 355–356
1994. évi I. törvény az Európai Megállapodás kihirdetéséről 259, 260–262
1997. évi LVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenységről 278
2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről 384, 391
2001. évi XCIII. törvény a devizakorlátozások megszüntetéséről 383
2001. évi XCVI. törvény a gazdasági reklámok közzétételéről 383, 388
2002. évi LXI. törvény az Alkotmány módosításáról 265, 267
2004. évi XXIV. törvény a lőfegyverekről és lőszerekről 277
2004. évi XXX. törvény az EU-hoz történő csatlakozásról 268
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 264, 341, 343
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 284
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 388
2011. évi CCII. törvény Magyarország címeréről és zászlajáról 382, 385
2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről 344, 387, 389
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 267, 383, 384, 390
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 386
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 383, 389
2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazásról 348, 352

1979. évi 13. számú törvényerejű rendelet a nemzetközi magánjogról 516
Magyar alkotmánybírósági döntések
1/2014. (I. 21.) AB határozat 350
1053/E/2005 AB határozat 278
11/2012. (III. 9.) AB határozat 340

117/2011. (XII. 2.) AB határozat 344, 345
12/2013. (V. 24.) AB határozat 280
13/2000. (V. 12.) AB határozat 392
1392/B/2007. (I. 27.) AB határozat 279
142/2010. (VII. 14.) AB határozat 279
143/2010. (VII. 14.) AB határozat 193, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 280
17/2004. (V. 25.) AB határozat 276
2/1993. (I. 22.) AB határozat 339
25/1999. (VII. 7.) AB határozat 344, 346
26/2013. (X. 4.) AB határozat 278, 281
29/2011. (IV. 7.) AB határozat 285
30/1998. (VI. 25.) AB határozat 258, 261–262, 271–273
31/2013. (X. 28.) AB határozat 347, 350–352
3195/2014. (VII. 15.) AB végzés 352
32/2008. (III. 12.) AB határozat 266, 283
32/2012. (VII. 4.) AB határozat 286
33/2012. (VII. 17.) AB határozat 284
34/1991. (VI. 15.) AB határozat 341
4/1997. (I. 22.) AB határozat 258–259, 272, 280, 287
42/2005. (XI. 14.) AB határozat 286
440/2009. (XI. 20.) AB határozat 346
52/1997. (X. 14.) AB határozat 339, 347, 351
53/1993. (X. 13.) AB határozat 257
61/2011. (VII. 13.) AB határozat 191
67/2008. (IV. 30.) AB határozat 345
68/2008. (IV. 30.) AB határozat 345
72/2006. (XII. 15.) AB határozat 282
744/B/2004. AB határozat 277
8/2011. (II. 8.) AB határozat 285–286
9/2012. (III. 9.) AB határozat 346
Rendeletek, kormányhatározatok, országgyűlési határozatok és OVB határozatok
61/2009. (XII. 14.) IRM-rendelet 388
1217/2013. (IV. 18.) Korm. határozat 209
1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat 208
66/2011. (IX. 29.) OGY határozat 389
78/2011. (VI. 24.) OVB határozat 340
94/2011. (VI. 24.) OVB határozat 344
Az Európai Unió jogforrásai és bírósági döntései
Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957) 334
Az Európai Unióról szóló szerződés 289–290, 292–309, 316–317, 336, 338, 428, 471, 474–476,
Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 285, 288, 300–301, 305–306, 309, 317, 336–339, 475, 478–479, 480, 482
Az Európai Unió Alapjogi Chartája 71, 305
Maastrichti Szerződés (1992) 199, 293, 335, 348
Amszterdami Szerződés (1997) 205, 293, 335
Lisszaboni Szerződés (2007) 89, 92, 174, 193–194, 191, 200, 266, 271, 277, 279–280, 287, 292–295, 300, 336–337, 427–428, 475, 479
91/477/EGK irányelv 278
1972/2003/EK rendelet 276
60/2004/EK rendelet 276

26/62. sz. ügyben („Van Gend & Loos") hozott ítélet (1963) 334
6/64. sz. ügyben („Costa kontra ENEL") hozott ítélet (1964) 334, 337
11/70. sz. ügyben („Internationale Handelsgesellschaft") ügyben hozott ítélet (1970) 274
22/70. sz. ügyben („ERTA") hozott ítélet (1971) 335
129/79. sz. ügyben („Macarthys kontra Smith") hozott ítélet (1980) 273
C–221/89. sz. ügyben („Factortame") hozott ítélet (1991) 273

Nemzetközi egyezmények és dokumentumok

A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete 313
Az ET Parlamenti Közgyűlésének 1201. sz. ajánlása (1993) 308
Bretton Woods-i egyezmény (1944) 163
Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmánya (1945) 15, 48, 106, 154, 331, 428
Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 48
Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950) 297, 299, 314
ET Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (1995) 312, 313–314

Helsinki Záróokmány (1975) 311
Koppenhágai Dokumentum (1990) 311
Lateráni Egyezmény (1929) 55
Lundi Ajánlások (1999) 311
Montevideói Egyezmény (1933) 19, 455, 464
Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya (1919) 329
Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992) 312
Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 311

Más államok jogforrásai
Amerikai Egyesült Államok
– Foreign Sovereign Immunities Act (1976) 513, 515
Ausztria
– restitúciós törvény (Restitutionsgesetz/Kunstrückgabegesetz 1998) 508
– semmisségi törvény (*Nichtigkeitsgesetz*, 1946) 506
Németország:
– Alaptörvény *[Grundgesetz]* (1949) 178
Szerbia
– Szerbia Alkotmánya (2006) 321
– Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma 319–320

Nemzetközi Bíróság (ICJ) döntései
Germany v. Italy: Greece intervening (2012) 502

Más államok precedensei és alkotmánybírósági döntései
Amerikai Egyesült Államok
– Altmann (2001) (2002) (2003) (2004) 502–510
– Banco Nacional de Cuba (1964) 513
– Hernandez (1897) 513
– „chicagói MÁV-per" (2012) 502
– Schooner Exchange (1812) 514
Németország
– Lissabon-Urteil, BVerfGE 6, 2 BvE 2/08 (2009) 193
– Solange I., BVerfGE 37, 271 (1974) 71
– Solange II., BVerfGE 73, 339 (1986) 71

Az államok mutatója

E mutató a vitatott szuverenitással rendelkező hatalmi képződményeket, az államtöredékeket és az autonóm területeket is tartalmazza.

Afganisztán 362–363
Amerikai Egyesült Államok 24, 41, 44, 60, 62–63, 101, 107, 149, 163–164, 170, 178, 180, 185–186, 190, 211216, 218, 239, 243, 272, 333, 363–364, 367, 501–519
Argentína 43–44, 464
Ausztrália 41367
Ausztria 36, 80, 109, 205, 339, 362, 468, 501–519

Belgium 33, 110, 363, 366
Brazília 364
Bulgária 201, 489
Burma 149

Cseh Köztársaság 90, 192, 277, 280, 503, 505
Csehszlovákia 23, 489, 503

Dánia 35, 218
Dél-Szudán 404
Dél-Afrika 43
Dél-Korea 234

Erdélyi Fejedelemség 450, 463–468

Finnország 35
Finnország (Åland-szigetek) 310
Franciaország 34, 52, 63, 169, 211, 274, 280, 310, 330, 336, 363, 372, 376–378, 380, 382, 455–457, 468, 514
Franciaország (Korzika) 310

Hollandia (Németalföld is) 118, 324, 366, 465, 472

India 212, 364
Indonézia 364
Izland 44, 283
Izrael 23, 49–51, 246
Írország 33, 313

Japán 41, 185, 189, 214, 218, 234, 330
Jordánia 23
Júdea 49

Kanada 41, 367, 506
Kanada (Québec) 19
Kínai Népköztársaság 19, 42, 43, 149, 207, 212, 214
Kína (Hongkong) 234, 366
Kína (Szingapúr) 234
Koszovó 19, 362
Krím 19
Kuba 149

Lengyelország 33, 44, 61, 107, 167, 218
Líbia 118–119

Magyarország 27, 70, 76, 80, 118–119, 124, 126, 151, 156, 167–168, 172, 175, 183, 185, 189–190, 198, 201–202, 208–210, 215, 236, 255–257, 259–260, 262, 266, 270–273, 278, 281, 283, 318, 339, 349, 355–358, 360–369, 384–390, 392, 417, 420, 427–428, 467, 489, 491, 499

Magyar Köztársaság 175, 190, 256, 259–261, 264, 266–268, 272, 286–287, 382, 489, 490
Málta 19, 35
Montenegró 19

Nagy-Britannia (Anglia is) 33, 61, 105, 110, 164, 170, 178, 206–207, 211, 234, 363, 366, 372, 375, 381
Nagy-Britannia (Skócia) 19, 110, 309–310
Nagy-Britannia (Wales) 110
Németország 34, 107, 170–172, 174, 178, 192–194, 194, 205, 212, 214, 217–218, 245, 255, 261, 272, 274, 290, 330, 337, 348–350, 359, 362, 503–504, 518
Németország (Német Birodalom) 33–34, 53, 107, 326
Németország (NSZK) 36, 109, 230, 491
Németország (NDK) 489
Német-római Birodalom 54, 325–326, 337, 372, 456
Norvégia 205, 218, 283
Nyugatrómai Birodalom 51

Olaszország (Itália is) 33, 55, 211, 290, 362, 399, 437–439, 441, 457
Olaszország (Szardínia) 310
Oroszország 33, 43–44, 207, 214, 245, 406
Oszmán Birodalom 467
Osztrák–Magyar Monarchia 23, 33, 505

Pakisztán 362–363
Palesztin Hatóság 23
Perzsa Birodalom 49–50
Portugália 33–34, 309

Románia 110, 151, 197, 201, 210, 359, 362
Római Birodalom 51

Spanyolország 19, 33–34, 110, 193, 363, 514
Spanyolország (Baszkföld) 309
Spanyolország (Katalónia) 110, 309
Svájc 23, 33–34, 109, 170, 205, 339, 366, 465, 503, 506

Szeleukida Birodalom 49
Szerbia 318–322
Szerbia (Vajdaság) 310, 318–322
Szlovákia 201, 362
Szlovénia 35
Szovjetunió 107, 406

Tajvan 19, 234
Tádzsikisztán 23
Török Birodalom 33
Törökország 218, 362, 378

Ukrajna 19, 23, 44, 359–360, 362

Vatikánvárosi Állam 19, 55
Venezuela 149

Névmutató

A, Á
Agnew, John 17, *22–25*, 523
Alexy, Robert *297–298*
Allan, Trevor R. S. *273*
Allot, Philip147, 185
Althusius, Johannes 440
Altmann, Maria V. 502, 505–506, 508–511
Anderson, Benedict 373, 379
Anderson, Perry 213
Andrew, Edward *372*
Anghie, Antony 155
Angyal Pál 124
Antpöhler, C. *293*, *296*
Anzilotti, Dioniso 146, *328–329*
Arangio-Ruiz, Gaetano 147, 152–153
Arató István 514
Arató András 126, 523
Arato, Julian 175–176, 178
Arrighi, Giovanni *218*
Atkinson, L. C. *28–29*
Auby, Jean-Bernard 478
Aucoin, Louis 186
Austin, John 129, 148–149, 523
Austin, John L. 117–118
Axelrod, Robert *249*
Azo 456–457
Ádám Antal 527, *342*
Ágh Attila198, *204*
Árva László *32–33*

B
Baird, Douglas G. *132*
Balázs Géza 524
Balázs István 478
Balázs Péter 428
Balázs Zoltán 524
Baldus de Ubaldis 441–442
Ball, Terence 439
Balogh László Levente 397
Balogh Zsolt *262*
Balogh-Békesi Nóra 265, *283–284*, 523
Balogun, M. J. 523
Bandle, Anne Laure 510
Bankas, Ernest Kwasi 501
Barbarossa Frigyes 456
Barroso, José Manuel *202–204*
Bartelson, Jens 436, 523
Bartha Ildikó 335, 336, 543
Bartolini, Stefano 199
Bartolus de Saxoferato 441–442, 528
Bast, Jürgen *293–295*
Bayer József 15, *26*, 79, 86–87, 89, 124–125, *222–223*, *228*, 242, 412, 523
Beaud, Olivier 437
Beck, Ulrich 163
Becker, Hans-Jürgen 398
Bederman, D. J. *328–329*
Bedjaoui, Mohammed 157
Beisheim, Marianne 404
Bell, Stephen 418
Bellamy, Richard 337
Bellarmino, Roberto 442
Bello, Valeria 426
Bendel, Petra 403
Benhabib, Seyla 397
Benn, Stanley I. 99, 436, 523
Benoist, Alain de 423
Bentham, Jeremy448
Benton, Lauren 523
Bergman, Torbjörn 412
Bernát, Clairvaux-i Szent 458
Bernhardt, Rudolf 146
Beszteri Béla 427, 531
Bethlen Gábor 467–468
Bèze, Théodore de 442
Bianchi, Andrea 513
Bibó István 114–115, 118, 123, 145, 215, 243, 363, 373, 523
Bibó István, ifj. 363
Bieler, Andreas 166–167
Biersteker, Thomas 523
Bihari Mihály 98, 215, 354, 529
Birdsall, Nancy 233
Bismarck, Otto von 245
Bíró Gáspár 99, 245, 524
Black, Max 113

Bloch, Marc 371–372
Bloch-Bauer, Adele 502, 504, 507
Bloch-Bauer, Ferdinand 502–508, 510
Blutman László 112, 157, 277, 280, 287, 475
Bod Péter Ákos 28, 35, 37, 40, 524
Boda Zsolt 226, 229, 233, 251, 412–413, 417
Bodin, Jean 30, 46–47, 98–99, 118, 125, 169–170, 223–224, 239, 324, 355, 369–374, 376, 380, 397, 399, 423, 443–445, 450, 459–462, 465, 467, 524
Bodnár Eszter 339
Bogdandy, Armin von 151–152, 255–256, 293–301, 304–305
Bokorné Szegő Hanna 424
Bolzman, Nicholas524
Bonacker, Thorsten 402
Bondi, Henri 507
Bondi Jaray, Lea 507
Borbély Boglárka 507
Boros Anita 471, 484
Boros János 524
Boye, Adelkader 157
Boutmy, Émile 47–48, 524
Bozóki András 494, 499, 524
Bozsó Gábor 477
Bódi Stefánia 354
Bódig Mátyás 187, 437, 524
Böhm, Franz 231
Böröcz József 166
Brabenec, Susan E. 507
Bragyova András 157
Bretter György225
Bright, John 49–50
Brody, Reed 513
Brower, Charles H. 516
B□íza, Petr 277
Brósz Róbert 445
Brownlie, Ian 152
Brölmann, Catherine 151
Bruhács János 328
Brunner, Otto 398
Bryant, Georg 506
Buchanan, James M. 136
Bulgarus, glosszátor 456
Bull, Hedley 148, 524
Bull, Malcolm 227
Bunck, J. M. 525
Burai Petra 70
Burckhardt, Jakob 438, 452
Burián László 502
Burke, Edmund 62
Burke-White, William 134, 155
Burns, James H. 441, 451
Burris, Donald S. 519
Buza László 115, 118, 124, 463
Buzinkay Péter 519
Byers, Michael 182

C, Cs
Cable, Vincent 524
Camilleri, Joseph A. 436, 524
Cananea, Giacinto della 89
Canning, Joseph P. 459
Cannizzaro, Enzi 92
Capitant, René 48, 524
Carlsnaes, Walter 134
Carnap, Rudolf 121
Carr, Edward Hallett 244
Carrera, Sergio 202–203
Castells, Manuel 227, 234
Castiglione, Dario 337
Cavagnis, Felice 54
Chalmers, Damian 73, 234
Chalmeta, Gabriel 419
Chalvidan, Pierre 212
Charlesworth, Hilary 158–159
Chayes, Abram 133, 524
Chayes, Antonia Handler 133, 524
Chechi, Alessandro 510
Chiam, Madelaine 159
Chronowski Nóra 74–75, 524–525
Churchill, Winston 333
Cicero 451
Classen, Claus Dieter 274
Concha Győző 115
Condorcet, Marie Jean Antoine Nicolas de 62–63
Conforti, Benedetto 152
Constant, Benjamin 57, 63–66, 525
Cooter, Robert 131–132
Corbett, Percy 330
Corell, Hans 156
Corrall, S. C. 53
Crawford, James 153
Creveld, Martin van 525
Croissant, Aurel 403
Crouch, Colin 230
Curtis, Simon 505
Czernin, Hubertus 504
Cs. Kiss Lajos 224
Csáki György 234, 236, 525
Csarada János 224
Csath Magdolna425
Csatlós Erzsébet 525
Csefkó Ferenc 340
Csernus Eszter 367
Cserny Ákos 352, 435, 455, 531
Cservák Csaba 339, 350–351
Csuhány Péter 265, 269
Csűrös Klára 239, 324, 370, 443, 524

D
D'Arcy, J. M., érsek 228
D. Tóth Balázs 77, 94
D'Agostino, Francesco 48
d'Aspremont, Jean 48
d'Entrèves, Alessandro Passerin 440
De Paolis, V. 53
Dahrendorf, Ralf 163, 236
Dardot, Pierre 231
Dawn, Oliver 273
Deitelhoff, Nicole 405
Delbrück, Jost 147

Deli Gergely 215
Demszky Gábor 496
Dénes Iván Zoltán 114, 118, 373, 523
Denzer, Horts 444
Derathé, Robert 448
Dezső Márta 450
Dickinson, Edwin DeWitt 327
Dickschen, Johanna 293, 296
Diedrichs, Udo 206
Dieringer, Jürgen 278
Diószegi István 240–241, 248, 529
Dobner, Petra 172, 180, 185
Doehring, Karl 436, 475
Donati, Alberto 410
Drinóczi Tímea 69–71, 90, 256
Duguit, Léon 146
Dunabin, Jean 451
Dunoff, Jeffrey L. 134
Dunworth, Treasa 160
Dupuy, Pierre-Marie 146–147, 153
Dutheil de la Rochère, Jacqueline 478
Dworkin, Ronald 133, 188
Dyson, Kenneth H. F. 440
Dyzenhaus, David 188–189

E
Eco, Umberto 25, 113
Eckersley, Robyn 525
Edward Hartpole 237,
Egedy Gergely 525
Egresi Katalin 238
Egry Gábor 525
Einaudi, Luigi 418
Elbert Márta 494, 499
Ellickson, Robert 129–131, 133
Emmerich-Fritsch, Angelika 181
Endreffy Zoltán 410
Engels, Friedrich 226
Enyedi Zsolt 340
Epstein, Rachel 210
Ercole, Francesco 438
Erdmann, Gero 403–404
Erdő Péter 46, 50–51, 56, 525
Erdődy Gábor 529
Erdős Csaba 339
Erkel Ferenc 384
Eucken, Walter 230–231

F
Faber, Anne 206
Faber, Karl-Georg 398
Falchi, G. L. 48
Falk, Jim 436, 524
Farkas Péter 230
Farr, James 439
Fassbender, Bardo 15
Fauchald, O. K. 150
Fazekas Flóra 97
Fazekas Marianna 484
Feith, Douglas J. 187
Fejes Zsuzsanna 424
Fejti György 498–499
Fekete Balázs 437, 543
Fekete László 251
Feldman, Noah 186
Fellner Pál 239
Ferejohn, John 138
Ferenczi László 370
Ferraioli, L. 47–49, 525
Ferrari-Bravo, Luigi 147
Ferreira-Snyman, M. P. 88
Fiaschi, Giovanni 411
Figgis, J. N. 525
Filmer, Robert 443
Finnemore, Marty 93
Fiore, Pasquale 329
Finszter Géza 491
Fisahn, Andreas 401
Fitzmaurice, G. 152
Fodor Gábor 489, 491
Fonte, John 187
Forgács Imre 226, 228
Fowler M. R. 525
Fónai Mihály 235
Fóris Ágota 79
Franck, Thomas M. 133
Franklin, Julian H. 444
Franco, F., tábornok 19
Friedman, David 227
Friedman, Milton 228
Frigyes, Barbarossa 456
Frishman, Morly 147–148, 150, 154
Frivaldszky János 409–410, 412, 525
Fuentes Torrijo, X. 150
Fukuyama, Francis 233, 248
Fusinato, Guido 329
Führer, Erich 503

G, Gy
Gál Zoltán 227
Galambos Lajos 496
Galgano, Francesco 225
Galló Béla 228, 248, 251, 525
Garapon, Antoine 413
Garzarolli, Karl 507
Gasparri, Pietro 55
Gatzhammer, S. 54, 525
Gedő Éva 458
Geffcken, F. H. 53
Geis, Anna 405
Gelasius, pápa 51
Gellén Márton 232, 235
Gellner, Ernest 17
Genschel, Philipp 408
Gergely, IV., pápa 457
Gertner, Robert H. 132
Ghirlanda, G. 53
Gibson, Julia 426
Gierke, Otto von 440–443, 445
Gilbert, Charles 505
Gilman, Nils 22
Gilpin, Robert 18
Goldhammer, Jesse 22
Goldsmith, Jack L. 129
Gombár Csaba 80, 112, 147, 256, 425, 427, 436, 525, 528, 531
Gombos József 438, 451
Gough, John W. 445
Görgényi Ilona 336
Görömbei Sára 314
Grayling, Chris 178

Greenwood, Onuf 525
Grimm, Dieter 169, 170–171, 399, 525
Grinin, Leonid 78, 87–89, 525
Grotius, Hugo 145, 223–225, 423, 445, 450, 460, 466–467, 525–526
Grovogui, Siba N. 500
Gründer, K. 47, 530
Guicciardini, F. 442
Guild, Elspeth 203
Guzman, Andrew T. 129–130, 134
Győrfi Tamás 187, 437, 524
György István 477
Győri Enikő 526

H
H. Szilágyi István 437,531
Haas Lídia 372
Habermas, Jürgen27, 378, 526
Hagan, John 399
Hahn, Hugo J. 334
Hainsworth, Susan 85, 87, 526
Hajduk Annamária 365
Halász Iván 526
Haljan, David 150, 154–155, 158–159, 161
Hallstein, Walter 334
Halmai Gábor 526
Halmai Péter 526
Hammer, Stefan 277, 525
Hamza Gábor 451, 526
Hankiss Elemér 425, 525, 531
Hanson, Russell L. 439
Haraszti György 325
Hardt, Michael 436
Harmathy Attila 278
Hart, H. L. A. 158, 187
Hart, Jeffrey A. 20
Hattuszilisz, III., hettita király 106
Hazafi Zoltán 477
Hegel, Georg W. F. 437, 461
Heitmeyer, Wilhelm 399
Held, David 17–18, 25
Heller, Herman 526
Hellyer, Paul 163
Henkin, Louis 128
Henri-Houteer, Ch. 212
Henrik, VI., császár 456
Hentrei, Simon 293,296
Hernanz, Nicholas 203
Hervainé Szabó Gyöngyvér 427
Hey, Ellen147
Hieronymi, Otto 35, 37, 524
Hindmoor, Andrew 418
Hinds, Manuel530
Hinsley, F. H. 526
Hitler, Adolf 107, 504
Hobbes, Thomas 17, 57–58, 223, 325, 354, 401, 445–447, 460, 526
Hobe, Stephan272, 526
Hoffmann Tamás160, 543
Hoffmann-Riem, W. 479
Holló András 262
Holzinger, Gerhart 277
Hooghe, Liesbet 148
Hoós János 526
Horváth Attila364
Horváth Barna 114, 120, 125, 412
Horváth Emőke 458
Horváth István 490, 492–493, 495
Horváth József 490
Hovell, Devika 158–160
Howland, Douglas 526
Howse, Robert L. 174
Hufeld, Ulrich 278
Hunyady György 526
Huszár Tibor 363
Hülvely István 525–526

I
Ince, III., pápa 52–53
Ilyin, Ilyva 78, 525
Irk Albert124–125
Isensee, Josef 273
Ivan, Paul 201
Ivancsics Imre 340
Ivicz Mihály 32

J
Jabko, Nicolas 200
Jackson, Robert 15–17, 20–22, 526
Jackson, Vicki C. 179
Jacobsen, Trudy 526
Jacobson, Gary J. 91, 93
Jacoby, Wade 210
Jakab András 74–75, 78–80, 85, 91 223–224, 256, 265,269, 287, 298, 324–325, 342, 422, 435–436, 526–527
James, A. 527
Jan Klabbers 329–331, 335
Jayme, Erik 519
Jászi Oszkár 220–221
Jellinek, Georg 212, 214, 437–348, 454–456, 527
Jenő, III., pápa 458
Jensen, Jody 527
Johnson, Chalmers 234
Jouvenel, Bertrand 527
József, II., magyar király 53
Juhász Gábor 71
Juhász Imre 281, 351

K
Kaiser Tamás 204
Kalb, Don 229
Kalmár Melinda 494, 499
Kalmo, Hent 11, 435–436, 527
Kant, Immanuel 145, 182, 242, 249
Kantorowitz, Ernst H. 442, 527
Kardos Gábor 527
Karsai Krisztina 283
Kassai Beáta 366
Kastroyano, Riva 380
Katona Klára 32
Katus László 453–454
Kántor Zoltán 473

Károly, Merész (burgundi) 459
Kecskés Gábor 328
Kecskés László 259, 261, 263, 265, 271, 502
Kékesi Nikolett 49
Kelsen, Hans 99–100, 145, 212, 447–448, 463, 527
Kendall, Willmoore 58
Kennedy, Paul 247
Keohane, R. O. 248–250
Kilényi Géza 342–343, 531
Kindlerberger, Charles 218
Kingsbury, Benedict 174
Kirby, Michael 155
Kirchhof, Paul 273
Kis János 83, 90 340, 448, 489, 491, 527
Kiss Daisy 340
Kiss Dávid 337
Kiss Ilona 430
Kiss J. László 225, 238–240, 247, 250, 436, 527
Kissinger, Henry 247
Kisteleki Károly 451
Kistemaker, Laura 147,150
Klabbers, Jan 329–331, 335
Kleinfeld, Rachel 200
Klimt, Gustav 502–517
Klodvig [Chlodvig], I., frank király 372
Knapp László 324
Kobrin, Stephen J. 20–21
Kocsis M. 74, 525, 532
Koh, H. H. 133–134, 187
Kohler-Koch, Beate 293
Koi Gyula 348
Kollányi Zsófia 365
Koller Boglárka 204, 206
Koltay András 293
Kondorosi F. 423, 425
Korhecz Tamás 322
Korinek, Karl 215
Korinek László 497
Korotayev, A. 78, 525
Koskenniemi, Martti 436
Kostakopoulou, D. 527
Kottmann, M. 293, 296
Koukoudakis, G. 77–78
Kovács Péter 283
Kovács Kálmán 467
Kozma László 79
Kölcsey Ferenc 384, 532
König, Doris 338
Körösényi András 340, 411, 527
Körtvélyesi Zsolt 93
Kőbányai János 519
Krasner, Stephen D.18–19, 93, 528
Kristjánsdóttir, Edda 151
Krejci, Heinz 504–506
Krumscheid, Günter 152–153
Kukorelli István 75, 89, 91, 262, 265–266, 270, 339, 450, 528
Kulcsár Kálmán 223
Kumar, Krishan 377
Kumm, Matthias 183
Kuncevic, Lovro 469
Kurtán Sándor 339, 491
Kurz, Hans 524
Kühn, Zdeněk 276–277
Künstler, Viktoria 503
Küpper, Herbert 349–350
Kyl, Jon 187

L
Ladenburger, Clemens 295, 297–298, 301, 306
Lambsdorff, Otto Graf 430von
Lamm Vanda 105, 151, 332, 455, 528
Lauder, Ronald S. 512
Landes, William M. 138
Languet, Hubert 442
Lapsánszky András 478
Laski, Harold Joseph 528
Lauterpacht, Hersch 332, 463
Laval, Christian 231
Lawrence Kohlberg 182
Láncos Petra Lea 292, 297, 528
Lecky, William 236–237
Lehoczki Bernadett 354, 367
Leibfried, Stefan 408
Leibniz, Gottfried Wilhelm 326, 337
Lengyel László 425, 525, 531
Lenin, V. I. 226
Leone, Alexander J. 190
Leopold, Rudolf 507
Leonid, G. 525
Leó, Nagy Szent (pápa) 457
Lessay, Franck 446
Leuffen, Dirk 205
Lévai Imre 228
Liftin, Karen T. 528
Ligeti Katalin 283
Limnäus, Johannes 53–54
Livius, Titus 442
Locke, John 57–60, 62, 65, 169, 242, 354, 375, 410, 412, 419
Lothar, bolognai 456
Loughlin, Martin 172, 180, 185, 430
Lőrincz Lajos 473, 476
Ludassy Mária 57, 64, 448
Luhmann, Niklas 181, 420
Lukács Gábor 76, 528
Lynn, Laurence E. 235

M
MacCormick, Neil 337, 436
Machiavelli, Niccolò 409, 437–440, 442, 444, 453–454
Maduro, Miguel Poiares 73, 77, 79,93
Mager, Wolfgang 439
Maiolo, Francesco 528
Majtényi Balázs 473
Majtényi László, 524, 528
Makarczyk, Jerzy 145

Marácz László 429
Marc Bloch 371–372
Marc-André, R. 510
Maritain, Jacques 98, 374, 380, 528
Marks, Gary 148, 294
Marsilius, Padovai 441, 528
Martinich, Aloysius P. 446
Martins, Stephen 478
Martinus, glosszátor 456
Mata, Isabel de la 366
Matthews, Jessica 226
Mauer, Hartmut 473
Mádl Ferenc 502
Máté Gyöngyi 239, 324, 370, 443, 524
Máthé Gábor 74–75
McGinnis, John O. 192
McGrew, Anthony 17–18, 25
McRae, Kenneth 372
Menzel, Ulrich 403
Menyhárt Zsolt 235
Merkl, Adolf 146
Mesnard, P. 46, 442, 444
Meyer, Timothy L. 129
Micklethwait, John 528
Miklósi Gábor 528
Milgrom, Paul 131
Mill, John Stuart 62, 65
Millon-Delsol, C. 415
Mingst, Karen A. 238, 244, 246, 249
Mischel, Theodore 182
Miszlivetz Ferenc 527–528
Mitchell, Andrew D. 160
Mitrany, David 250
Morefield, Jeanne 528
Móczár József 198–199
Moeller, J. 201, 207
Molnár Péter 457–458
Molnár Tamás 145
Monnet, Jean 34, 198
Montesquieu, Ch-L. 63, 215, 242, 425
Moór Gyula 448, 115
Moravcsik, Andrew 134
Morgenthau, H. J. 243, 244–247, 252
Morton, A. D. 166–167
Mueller, Denis C.135
Muller, S. 147, 150, 154
Mundell, Robert 36, 39
Munier, Charles 53
Munch, Edvard 511
Müller, Wolfgang C. 412
Müller-Hofmann, H. 503

N
Nagy Boldizsár 79–80, 112, 147, 436, 528
Nagy Ernő 124
Nagy Frigyes, porosz király 53
Nagy Károly 115, 427, 463–464
Nagy Mariann Veronika 422
Navracsics Tibor 355, 529
Negri, Antonio 436
Neller, Georg Chistoph 54
Neményi Mária 365
Németh Miklós 489, 491–492, 497
Newton, Isaac 62
Nicol, Danny 274
Nicklauß, Karlheinz 178
Nicolaidis, Kalypso 200
Nielsen, François 294
Nijman, Janne Elisabeth 146–147, 149, 151, 325–327
Ninčić, Djura 529
Nollkaemper, André 146–147, 149–151, 155, 157, 159
Nordhaus, William D. 28
Noth, Martin49
Novák Barnabás 80
Novaković, Marko 153
Nödl, Andreas 510
Nussbaum, Arthur 146
Nye, Joseph 248, 250
Nyíri Pál 366

O
O'Connell, Daniel Patrick 153
O'Connor, Anne-Marie 507
O'Donnell, Thérèse 519
O'Neil, Jim 42
Oakeshott, Michael 448
Ohmae, K. 227, 529
Olleson, Simon 153
Olson, Mancur 139, 141
Ondarza, Nicolai 206
Oppenheim, Lassa 463, 327–328, 330
Oppermann, Thomas 284
Orániai Vilmos 118
Orbán Jolán 524
Orbán Viktor 202
Oresko, Robert 529
Ormos Mária 127, 529
Osiander, Andreas 529
Ostrom, Elinor 231
Ottaviani, Alfredo 55

P
Paczolay Péter 74, 78, 93–94, 115, 318, 355, 427, 438–440, 451–453, 462, 529
Paksy Máté 530–531, 223, 422, 436, 527
Palchetti, Paolo 92
Pallagi Ferenc 490, 494–498
Pallai László 526
Palley, Thomas I. 228
Pálné Kovács Ilona 197, 417
Papp Imre 265–266
Papp Mónika 335
Paravicini, Werner 459
Partsch, Karl Josef 146–147, 152–153
Patrizi, Francesco 442
Patyi András 349, 473
Pellet, Alan 153
Pennington, Kenneth 459
Pénzes Ferenc 379
Pernice, Ingolf 89, 92, 296, 300

Pesti Sándor 354, 529, 531
Peters, Anne 84, 88
Petersman, Ernst-Ulrich 84, 529
Pethő Sándor 529
Petrétei József 74, 76–77, 82, 83, 86, 90, 94, 263, 342, 436
Philpott, Daniel1 48, 529
Picasso, Pablo 512
Picker, Randal C. 132
Pijl, Kees van der 166–167
Pogge, T. 529
Pokol Béla 162, 167, 181–182, 281, 347–348, 351, 534
Polner Ödön 125
Pók Attila 529
Pollack, Mark A. 134
Pongrácz Alex 222, 259, 535
Portmann, Roland 323, 325, 327–328, 535
Posner, Eric A. 129
Posner, Richard A. 138
Potthast, August 52
Pottmeyer, H. J. 54
Powell, G. B. Jr.412
Pozsgay Imre 496–498
Prakash, Aseem 20
Prokhovnik, Raia 530
Pufendorf, Samuel 224, 325
Pugh, Richard C. 455

Q
Quaritsch, Helmut 46–47, 169, 530

R
R. Várkonyi Ágnes 468
Rabl, Christian 504
Rada Péter424
Rama-Montaldo, M. 331
Ramonet, Ignacio 229
Ramszesz, II., fáraó 106
Rapaczynski, Andrzej 57
Ratner, Michael 513
Raustalia, Kal 134
Rawls, John 133, 182
Ray, Leonard 294
Rácz Attila 436, 455, 531
Rácz Sándor 379
Rechberger, Walter 510
Reemtsma, J. Ph. 399
Reagan, Ronald 229
Reding, Viviane 202–203
Renold, Caroline 510
Renold, Marc-André 510
Révész Béla 486–489, 491, 494, 496, 498–499, 535
Rieckhoff, Henning 277
Rinesch, Gustav 506–507
Rigó Anett 75–76, 85, 91, 324–325, 435, 526
Risse, Thomas 94, 134
Rittberger, B. 205, 293
Ritter, Joachim 46
Roberts, Anthea 157
Roberts, Eliza 60
Roberts, John 131
Rodrik, Dani 27, 38
Rosenfeld, Michel 436
Ross, Robert J. S. 166
Rostoványi Zsolt 378
Rousseau, Charles 153
Rousseau, Jean-Jacques 47, 57–58, 60–65, 100, 153, 169, 354, 375–376, 380–381, 448, 460, 528, 530
Rowe, John G. 439
Rowen, H. Harvey 454
Róka Jolán 424, 429
Róna Péter 233
Röpke, Wilhelm 231
Rubinstein, Nicolai 439
Rudolf, Walter 152
Rummel, Peter 510
Rüb, Friedbert 403
Ryngaert, Cedric 151

S
Sabatauskas, Julius 285
Sachs, Wolfgang 226
Saint-Just, L. A. de 64
Sajó András276–277, 287–288, 436
Salisbury, John 410
Salk, Jane 294
Salmon, John H. M. 444
Salmon, Trevor 333
Samuelson, Paul A. 28, 39
Sándor Péter 339, 491
Santi, Romano 55
Sári János 262, 272
Sashalmi Endre 451, 453–454, 456, 459–460
Sassen, Saskia 25–26, 236, 530
Saunders, Phillips 36
Scaccia, Gino 421
Scelle, Georges 145, 464
Schachter, Oscar 455
Scharpf, Fritz W. 294
Scheiring Gábor 226, 229, 233
Scheppele, Kim Lane 201
Schiele, Egon 507
Schiffner Imola 157
Schimmelfennig, F. 205
Schirach, Baldur von 503
Schlett András 32
Schlichte, Klaus 402, 406
Schmitt, Carl 16, 98, 184, 198, 224, 294, 331, 446, 530–531
Schmitter, Phillipe C. 198, 294
Schnabel, Gunnar 519
Schneckener, Ulrich 404, 408
Schoenberg, E. Randol 511, 518–519
Schoenmaker, Dirk 38
Schönenberger, Beat 519
Schulze, Hagen 545
Schuppert, G. F. 404
Schütz Antal 419
Schwarze, Jürgen 478
Schwöbel, Christine 180–183
Scruton, Roger 35
Searle, John 118
Sedelmeier, Ulrich 197, 210
Segesváry Viktor 224
Sellars, Wilfrid 121

Sereni, Angelo Piero 49
Setear, John K. 518
Shachor-Landau, Chava 333
Shany, Yuval 157
Shaw, Malcolm N. 224, 455, 463–464
Sheehan, J. J. 530
Sigmarsson, D. A. 85
Silvestri, Paolo 418
Simai Mihály 83, 530
Simmons, Beth A. 134
Singer, David J. 238
Sitaraman, Srini 149
Skaaning, Svend-Erik 201, 207
Skinner, Quentin 11, 435–436, 439–440, 442–448, 527
Skubiszewski, K. 145
Slaughter, Anne-Marie 134, 155, 174
Smit, Hans 455
Smith, Adam 220, 228
Smith, David A. 26, 166, 530,
Smrkolj, Maja 293, 296
Smuk Péter 215, 383, 393, 534
Soeffner, Hans-Georg 399
Solinger, D. J. 26, 530
Sólyom László 215, 257, 261
Sólyom Péter 530, 534
Somek, Alexander 180, 277
Somin, Ilya 192
Somló Bódog 114, 535
Sonkoly Gábor 373
Sonnevend Pál 85, 151, 265
Soós Edit 308, 534
Spini, Debora 426
Spinoza, Benedictus 9, 460
Spruyt, Hendrik 453, 530
Steiger, Heinhard 76
Steil, Benn 530
Stein, Peter 456–458
Stelzer, Manfred 277
Stephan, Paul B. 130, 139
Stephanou, Constantine 35, 37, 524
Sterpan, Ionuţ 227
Stiglitz, Joseph E. 198, 217, 219
Stillman, Richard J. 474
Stockdale, William H. 439
Stratulat, Corina 201
Strawson, Peter F. 112
Streinz, Rudolf 284
Strom, Kaare 231, 412
Sturgess, Garry 155
Suárez, Francisco 442–443
Sulyok Gábor 75, 87, 107, 146
Sutus László 363
Sweet, Alec Stone 280
Sykes, Alan O. 129

Sz
Sz. Jónás Ilona 239, 443
Szabadfalvi József 77, 124, 530
Szabó A. Ferenc 359, 361, 365
Szabó Gábor 226
Szabó József 114–115
Szabó Máté 354, 524, 529
Szabó Miklós 187
Szajp Szabolcs 365
Szalai Ákos 128, 130, 256, 534
Szalai Erzsébet 219
Szarka László 473
Székács Tamás 361
Szemere Samu 9, 437
Szente Zoltán, 390, 533
Szentes Tamás 230
Szentpéteri István 438
Szeszlér Tibor 519
Szigeti Péter 211, 215, 220, 229, 233, 251, 531
Szigeti Szabolcs 414
Szilágyi Ákos 531
Szilágyi Emese 235
Szilágyi István 315, 531
Szilágyi Péter 76, 155, 213, 436, 531
Szoboszlai György 215
Szoboszlai-Kiss K. 215
Szőcs Géza 367
Sztálin, J. V. 103, 107
Szűcs Jenő 453, 456, 458
Szűcs László 363

T
Takács Judit 365
Takács Péter 76–77, 91, 98–99, 114, 215, 223, 241, 324, 355, 374, 435, 437, 452, 455–457, 459–461, 475, 501, 523, 526–528, 530–531
Talmon, Jacob Leib 57
Tamás András 473, 531
Tamás, Aquinói Szent 419, 452
Tamás Gáspár Miklós 498
Tanzi, Vito 222
Tarquini, Camillo 54
Tate, Jack B. 515
Tattay Szilárd 436, 443, 535
Tatzkow, Monika 519
Tavares, Rui 201
Taylor, Peter 216–217
Téglási András 339, 349, 534
Teitel, Ruti 174
Tekin, Funda 205–206
Térey Vilmos 339
Terris, Dasniel 174
Terzi, Alessio 42
Teubner, Günther 181, 436, 531
Thatcher, Mark 280
Thatcher, Margaret 229
Therborn, Göran 217–218
Thomson, Janice E. 531
Thoreau, Henry D. 65
Thuküdidész 244
Thym, Daniel 71, 77, 92
Tocqueville, Alexis de 60, 62, 65

Tomuschat, Ch. 273
Topik, Steven C. 26, 530
Torma András 478
Tóth *J. Zoltán 350–351*
Tóth Judit 367
Tóth Károly 438
Tóth Tihamér 279–280
Tóth-Matolcsi László 369, 379, 535
Tőkés Rudolf 493
Török Árpád 531
Török Bernát 292
Triepel, Heinrich 146, 328, 463
Troper, Michel 436
Turner, Terrence 505

U
Ugur, Mehmet 199
Ulen, Thomas 131
Ullmann, Walter 51
Umbach, Gaby 206

V
Vaccaro, Salvo 413
Valki László 436, 531
Vámosi Pál 325, 446
Van Gogh, Vincent 511
Vandenbroucke, F.204
Varella, M. Dias 147
Varga Csaba 115, 449
Varga Domokos György 449
Varga István 278, 439
Varga Zs. András 473
Várnai Györgyi 525, 531
Várnay Ernő 127, 279–280, 287, 335
Vas Tibor 115
Vass László 339, 491
Vattel, Emmerich de 327
Verdirame, G. 192
Verdross, Alfred 146, 463
Vernon, Raymond 532
Végvári József 498
Vékás Lajos 502
Vidovics-Dancs Ágnes 43
Vincze Attila 74, 82, 86, 92, 260–261, 266, 271–272, 277, 280–281, 283–284, 532
Visegrády Antal 423
Vizi Balázs 126, 473
Vizvári Béla 348
Vogel, Klaus 272
Volk, Christian 187
Volkov, Vadim 406
Voßkuhle, Andreas 288
Völgyesi Orsolya 532
Vörös Imre 87, 92, 258, 262–264, 280, 287, 502
Vuillermet, Michel 505

W
Wacquant, Loïc 230
Wade, Robert Hunter 210, 234–235
Wafa, Tim 515
Wahl, Rainer 180, 183–185
Waldo, Dwight 474
Waldheim, Kurt 512
Waldron, Jeremy 187–188
Walker, Kristen 160
Walker, Neil 11, 78, 92, 436, 532,
Wallerstein, Immanuel 212, 218, 224, 251
Walstad, William B. 36
Walter, Christian 274
Waltz, Kenneth 238, 246
Walz, Gustav Adolf 146
Walzer, Michael 132
Water, M. A. 177–178
Waters, Malcolm 222
Watt, John 52
Weber, Max 17, 101, 212, 223, 225, 235–236, 247, 399–401, 414–417, 420, 424,
Weber, Steven 22
Weber, Cynthia 523
Weichselbaum, B. 277
Weinacht, Paul-Ludwig 439
Weiss, Linda 532
Weller, Christoph 402
Welser, Rudolf 504
Went, Robert 218
Wessel, Ramses A. 92
White, Luise 500, 526
White, William 134, 155
Whytock, Ch. A. 152
Wilkinson, Isabel 511
Williams, George 158–160
Williamson, John 229
Winckler, Antoine 333
Wismer, Peter 152
Wolff, Christian 326–327
Wolfrum, Rüdiger 146
Woolf, Cecil N. S. 441
Woudenberg, N. van 515
Wulf, Herbert 405

X
Ximena, Carolina 150

Z
Zacher, Mark 532
Zander, Michael 513
Zangl, Bernhard 408
Zarka, Yves Charles 446
Zeller Judit 74, 525, 532
Zick, Timothy 73, 78, 82, 85–87, 90, 97, 532
Ziller, Jacques 482–483
Zourdis, Stavros 147, 150, 154
Zuckerkandl, Amalie 503, 510

A kötet szerzői

Ágh Attila, DSc, egyetemi tanár, professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar, Politikatudományok Intézete. E-mail: agh.attila41@gmail.com

Balogh László Levente, PhD, habilitált egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Politikatudományi Tanszék. E-mail: balogh.laszlo@arts.unideb.hu

Balogh-Békesi Nóra, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: balogh-bekesi.nora@uni-nke.hu

Bayer József, az MTA rendes tagja, egyetemi tanár, Zsigmond Király Főiskola, kutatóprofesszor, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet. E-mail: bayer.jozsef@tk.mta.hu

Bihari Mihály, DSc, egyetemi tanár, professor emeritus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Intézet, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. E-mail: drbihari.mihaly@gmail.com

Blutman László, PhD, habilitált egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi tanszék. E-mail: blutman@juris.u-szeged.hu

Bod Péter Ákos, DSc, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Közgazdasági Intézet. E-mail: petera.bod@uni-corvinus.hu

Bódi Stefánia, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: bodi.stefania@hotmail.hu

Boros Anita, LL. M., PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: boros.anita@uni-nke.hu

Drinóczi Tímea, PhD, habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: drinoczi.timea@ajk.pte.hu

Egresi Katalin, PhD, habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék. E-mail: katikk0927@gmail.com

Erdő Péter, az MTA rendes tagja, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: ebp@katolikus.hu

Frivaldszky János, PhD, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Jogbölcseleti Tanszék. E-mail: frivaldszkyjanos@gmail.com

Kisteleki Károly, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Állam- és Közigazgatás-történeti Tanszék. E-mail: kisteleki.karoly@titkarsag.mta.hu

Knapp László, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék. E-mail: knapplaszlo@sze.hu

Láncos Petra Lea, PhD, egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Európa-jogi Tanszék. E-mail: lancos.petra.lea@jak.ppke.hu

Ludassy Mária, DSc, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Filozófia Intézet. E-mail: ludassy.mariadr@upcmail.hu

Molnár Tamás, PhD, egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi Kar, Nemzetközi Tanulmányok Intézet. E-mail: tamas.molnar@uni-corvinus.hu

Nagy Mariann Veronika, PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék. E-mail: namave7@gmail.com

Pokol Béla, DSc, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék. E-mail: belapokol@gmail.com

Pongrácz Alex, PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék. E-mail: pongracz@sze.hu

Révész Béla, PhD, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar, Politológiai Tanszék. E-mail: reves@polit.u-szeged.hu

Smuk Péter, PhD, habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. E-mail: smuk@sze.hu

Soós Edit, PhD, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék. E-mail: soos.edit@gmail.com

Szalai Ákos, PhD, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézet, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. E-mail: szalai.akos@kaj.ppke.hu

Szigeti Péter, DSc, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék. E-mail: szigp@t-online.hu

Takács Péter, CsC, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék. E-mail: takacs.peter@sze.hu

Tattay Szilárd, PhD, egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Jogbölcseleti Tanszék, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. E-mail: tattaysz@yahoo.com

Téglási András, PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: teglasi.andras@uni-nke.hu

Tóth-Matolcsi László, PhD, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közpolitikai és Alkalmazott Szociológiai Tanszék. E-mail: tothmatolcsi@gmail.com

Vincze Attila, LL. M., PhD, egyetemi docens, Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományok Fakultása – Habilitand, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für österreichisches und europäisches öffentliches Recht. E-mail: attila.vincze@gmx.net