

Szerkesztette

KARÁCSONY ANDRÁS

**S**zuverenitás-  
kérdések

Elméletek, történetek

GONDOLAT

Jogtörténeti  
Értekezések 47.

# JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 47.

Sorozatszerkesztő  
MEZEY BARNA

# KARÁCSONY ANDRÁS (SZERK.)

Szuverenitáskérdések  
Elméletek, történetek

Gondolat Kiadó • Budapest, 2020

## JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 47.

A kötet az ELTE Magyar Állam- és Jogi történeti Tanszékén működő  
MTA–ELTE Jogi történeti Kutatócsoport programja keretében jelenik meg.  
[mtajogtortenet.elte.hu](http://mtajogtortenet.elte.hu)



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

© Szerzők, 2020

[www.gondolatkiado.hu](http://www.gondolatkiado.hu)  
[facebook.com/gondolatkiado](https://facebook.com/gondolatkiado)

A kiadásért felel Bácskai István  
Borítót tervezte Pintér László  
Tördelő Jeszenszky Katalin

ISBN 978-963-556-071-4  
ISSN 1218-3814

# TARTALOM

Előszó	7
I. Elméleti vizsgálódások	11
KARÁCSONY ANDRÁS Adalékok a szuverenitás jogi és politikai felfogásának vitájához (a Kelsen–Schmitt-vita)	12
TÓTH J. ZOLTÁN Szuverenitáselméletek a szuverenitás alanyáról	27
KARDOS GÁBOR A szuverenitás és a nemzetközi szerződések	62
II. Szuverenitásproblematika a magyar történelemben	97
PONGRÁCZ ALEX Mozaikok a magyar szuverenitásfelfogás történetéből	98
HORVÁTH ATTILA A történeti alkotmány, a Szent Korona-tan mint a szuverenitás biztosítója	114
KISTELEKI KÁROLY Mozaikszerű szuverenitás: az Erdélyi Fejedelemség szuverenitásának nézőpontjai	139

III. Aktuális kérdések: újféle szuverének megjelenése	177
PAOLO BECCHI Szuverenista kihívás	178
LÖFFLER TIBOR A bevándorlók és menekültek szuverenizálódása. Jogideológiai támadások a nemzetállamok határai és szuverenitása ellen	185
Jogtörténeti Értekezések	225

# ELŐSZÓ

Az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport megalakulásakor a 19. századi Magyarország jogalkotási, jogalkalmazási, jogtudományi önállóságának – *szuverenitásának* – kutatását tűzte ki céljául. „A közbeszéd, a politikai és szakmai diskurzusok nélkülözhetetlen kifejezése lett napjainkban a szuverenitás, mely a folytonosan alakuló és formálódó Európai Unióval funkcionáló kapcsolatok, illetve a nemzeti önrendelkezésből fakadó feszültségek egyik kardinális kifejeződése lett. A szuverenitás különféle szintjei és verziói folytonos viták kereszttüzében állnak. Miután a szuverenitás változatai egymással szerves összefüggésben fejlődnek, s mert alapvetően történeti gyökerű jelenségként működnek, a jogtörténettudománynak eddig beteljesítetlen feladata a szuverenitás joghistóriai szemléletű vizsgálata” – fogalmazta meg Mezey Barna, a kutatócsoport vezetője a csoport első, „bemutató kötetében”.<sup>1</sup>

A szuverenitás e *történeti* és mindenkor *aktuális* fontosságát igyekszik alátámasztani a Jogtörténeti Értekezések jelen kötete, amely három tartalmi egységből áll.

Az első rész a szuverenitás elméleti kérdéseire, az ezzel kapcsolatos vitákra koncentrál. A második rész a magyar történelem vonatkozásában vizsgálja a szuverenitás problematikáját. A harmadik pedig

<sup>1</sup> MEZEY Barna: Előszó. A szuverenitás változatai a 19–20. századi magyar jogfejlődésben. In MEGYERI-PÁLFFI Zoltán (szerk.): *Szuverenitáskutatás. Jogtörténeti Értekezések* 43. Budapest, 2020, Gondolat Kiadó, 8. p.



a szuverenitással összefüggő aktuális kérdéseket tárgyalja. Ez a tartalmi felosztás természetesen nem jelenti, hogy az elméletek kapcsán történeti összefüggések, a magyar történelem, illetve az aktuális témák vonatkozásában elméleti problémák ne kerülnének előadásra.

Nézzük kissé részletesebben e három témakört: Az 1920-as évek német gondolkodástörténetében két, karakteresen szembenálló elképzelés fogalmazódott meg a szuverenitásról. Az egyik Carl Schmitt, a másik pedig Hans Kelsen nevéhez köthető. Az előbbi a szuverenitás politikai, míg az utóbbi a jogi értelmezését vallotta. Ezt a vitát mutatja be Karácsony András tanulmánya. Tóth J. Zoltán írása ennél tágabb történeti dimenziót vizsgál, konkrétan azt, hogy az elmúlt évszázadokban kit jelöltek meg a szuverenitás alanyaként. Az elmélettörténeti irodalomból világosan kitűnik, hogy egyáltalán nem magától értetődő a szuverén konkrét megjelölése. Voltak, akik a fejedelemeire (egyszemélyi uralkodóra), vagy egy területre (parlament), és voltak, akik – elsősorban Rousseau hatására – a népre, illetve később a nemzetre gondoltak mint a szuverenitás alanyára. Míg a 19. század utolsó harmadától egyre inkább az állam kapta e megtisztelő jelzőt. A szuverenitásproblematika értelmezéséhez nagyon fontos hozzájárulás volt a nemzetközi jog, a nemzetközi szerződések szerepének bekapcsolása. Kardos Gábor tanulmánya ezeket az összefüggéseket, máig aktuális kérdéseket vizsgálja meg.

A kötet második egysége a magyar történelem kontextusában vizsgálja a szuverenitás témáját. Pongrácz Alex írása a magyar állam történetének folyamatában mutatja be a szuverenitás folytonosan felmerülő követelményét, illetve az ezzel való számvetést. Horváth Attila ebből a történelmi folyamatból a Szent Korona-eszmére koncentrált, konkrétan arra, hogy miként jelenítette meg, miként fejezte ki a Szent Korona-eszme a magyar állam szuverenitását. Kisteleki Károly tanulmánya történeti esettanulmánynak is tekinthető, mivel egy meghatározott állam, terület, azaz az Erdélyi Fejedelemség történetében mutatja be a szuverenitás vágyának lehetőségei és az az ezzel kapcsolatos nehézségeket, korlátozottságokat.

A harmadik részben két tanulmány olvasható. Ezek az írások erőteljesen kötődnek napjaink kérdéseihöz. Paolo Becchi a nemzeti szuverenitás kérdéskörét Európa politikai-kulturális hagyománya és az Európai Unió aktuálisan érvényesített politikája közötti különbségben helyezi el. Löffler Tibor írása egy teljes mértékben új fejleményt tematizál,

mégpedig azt, hogy a tömeges migráció összefüggésében a politikai viták résztvevőinek egy része milyen módon tágítja ki a szuverén fogalmának használhatóságát.

Reményeink szerint e kötet tanulmányai hozzájárulnak ahhoz, hogy a szuverenitás témájának újbóli előtérbe kerülése által felvetődő kérdésekhez fontos elméleti és történeti adalékot adjanak. Ezáltal segítve, hogy az oly sok összefüggésben átláthatatlan korunk egy – fontos – szeletében világosabb képpel rendelkezünk.

*Karácsony András*



# **I. ELMÉLETI VIZSGÁLÓDÁSOK**

Karácsony András\*

**ADALÉKOK  
A SZUVERENITÁS  
JOGI ÉS POLITIKAI  
FELFOGÁSÁNAK  
VITÁJÁHOZ**

(a Kelsen–Schmitt-vita)

A Hans Kelsen és Carl Schmitt között, a weimari köztársaság időszakában folyt vita, nemcsak világos képet ad számunkra e kétféle szuverenitásértelmezés természetéről, hanem hatástörténeti szempontból is fontos jelentőséggel bír. Az elmúlt évtizedek jogi-politikai gondolkodásában gyakorta felmerül az említett gondolkodók neve, illetve a nevükhöz társítható eszmék.<sup>1</sup>

A két gondolkodó eltérő tudományos stílusából is következett, hogy amíg Kelsen több munkában, a lehetséges ellenérvekkel szemben érvelve, részletesen kifejtette álláspontját, addig Schmitt esetében a részletes tárgyalással csak egy műben találkozhatunk<sup>2</sup> – és az is inkább történeti jellegű. Ugyanakkor más írásaiban is érintette a szuverenitás kérdését, ám kevésbé szisztematikus kontextusba állítva, hanem inkább rövid

\* Tudományos főmunkatárs, egyetemi tanár. MTA–ELTE Jогtörténeti Kutatócsoport, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jog- és Társadalomelméleti Tanszék.

<sup>1</sup> A hazai irodalomban erről a szuverenitás felfogás vitáról figyelemreméltó tanulmányt írt Detre László. Vö. DETRE László: A jogrendszer teljessége, vagy tények realitása? Hans Kelsen és Carl Schmitt szuverenitás felfogásának összevetése. *Jogi tanulmányok*, 2012. 2. sz. 169–182. p. Általánosabb összefüggésekről lásd PEETHÓ Sándor: *Démosz vagy Deus? A szuverenitás két modellje a nyugati politikai gondolkodásban*. Budapest, 2001, Osiris Kiadó

<sup>2</sup> SCHMITT, Carl: *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*. München–Leipzig, 1921, Verlag von Duncker & Humblot

és erőteljes mondatokkal kifejezve. Hatástörténetileg ezek váltak jelentőssé. Az alábbiakban először Kelsen, majd azt követően Schmitt álláspontját mutatom be, s végezetül e kettő egymásra vonatkozathatóságát tárgyalom.

Nézzük tehát, hogy Kelsen miként látta a szuverenitás fogalmának változását. Kiindulópontja már jelzi e fogalommal szembeni gyanakvását: „A szuverenitás elmélete is ilyen valóban tragikus álarc, mely mögött a legkülönbözőbb hatalmi igények rejtőznek.”<sup>3</sup> Most tegyük zárójelbe azt a kérdést, hogy elméletek mennyiben vonatkozathatók közvetlenül hatalmi igényre. Hiszen erről legfeljebb akkor beszélhetünk, ha egy elmélet konkrét legitimációs funkcióval bír, azaz meghatározott politikai törekvés, politikai hatalom igazolásának igényével lép fel. Amennyiben viszont egy elmélet nem a politikai, hanem a gondolkodói (tudományos) világban kíván társadalmi-politikai-jogi jelenségről leírást adni, akkor efféle hatalmi igényről nem beszélhetünk.

Kelsen sorra veszi, hogy a szuverenitásnak milyen különböző alanyai jelentek meg az elmúlt évszázadokban. A fejedelmi szuverenitás a nemességgel és a néppel szemben fejezte ki a hatalmi igényt. Az abszolút monarchia ezen az úton haladt tovább, és a föderalizmussal szemben a centralizációt hangsúlyozta. A népszuverenitás tana pedig a fejedellemmel és a nemességgel szembehelyezkedve a nép hatalmi törekvését próbálta megerősíteni. Mindezek elvezettek ahhoz, hogy az állam vált a szuverenitás alanyává. Korábban az államon belül folyt a küzdelem a főhatalomért, innentől kezdve az államok küzdenek a felettük álló (külső) hatalom ellen. Az államszuverenitás koncepciójának megerősödésére reagálva, az adott államon belül az egyén szuverenitásának (liberális, anarchista) eszméje fogalmazódott meg.

Kelsen szerint ezt a helyzetet alapvetően átformálta a nemzetközi jog létének tudomásul vétele. Ezáltal a szuverenitás problematika egy újféle kontextusba került. Ha ugyanis az állam felett létezik a nemzetközi jog,

<sup>3</sup> KELSEN, Hans: A szuverenitás fogalmának változása. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, 2003, Szent István Társulat, 603. p. A „kiindulópont” kifejezés természetesen az itt tárgyalásra kerülő, eredetileg 1929-ben Pécsen tartott előadására vonatkozik. Valójában ez Kelsen korábbi vizsgálódásainak eredménye, következtetése, erről lásd részletesen: KELSEN, Hans: *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes*. Tübingen, 1920, J.C.B. Mohr

ami szabályozza az adott állam viszonyát más államokhoz, akkor újra fel kell tenni a kérdést: ki a szuverén? Kié a főhatalom? Kelsen áttekintette, hogy milyen védekezési, elhárító mechanizmusok fogalmazódtak meg, hogy az államhoz kötött szuverenitás eszméje a gyakorlati politikában megmaradjon.

Először is az a felfogás, hogy a nemzetközi jog ugyan rendet teremt az államok viszonyában, de ez nem tekinthető jogrendnek. Arra hivatkozva, hogy az államok közötti viszonyokat szabályozó normák más jellegűek, mint az állam belső rendjének normái. A nemzetközi jog inkább az erkölcshez hasonlítható, s ha konfliktus alakul ki, ott a jog nem tudja korlátozni az erőt (a hatalmat).

A következő elhárító mechanizmus: elismerik a nemzetközi jog jogi jellegét, de csak annyiban, amennyiben egy állam belső jogrendjének is része lett. Más államok jogi létezésének elismerése tehát az adott állam akaratnyilvánításából következik. Ezáltal elfogadódott a nemzetközi jog, de megőrződött az állami szuverenitás feltevése. Pontosabban egy újféle ellentmondás merült fel. Ha ugyanis az állami elismeréstől függ más államok jogi létezése és ez minden állam szemszögéből érvényes, akkor valójában kölcsönösen korlátozzák az államok egymás szuverenitását. S ha korlátozásról van szó, akkor miként beszélhetünk szuverenitásról? Kelsen jelzi, hogy ez az elképzelés csak azért maradhatott tartós, mert az előzőekben jelzett problémát nem gondolták végig. A nemzetközi jog az államok egymás mellé rendeléséről (és nem hierarchikus viszonyról), és az ebből fakadó kölcsönös korlátozásról szól. S ha így van, akkor ez a jogrend csak az államok *feletti* jogrend lehet.

Találkozhatunk olyan felvetésekkel is, melyek szerint a nemzetközi jog szerződésen alapuló jog, tehát nem belső államjog, hanem államok *közötti* jog, ugyanakkor nem is államok feletti jog. Ezzel viszont az a probléma, hogy a szerződés előfeltétele, hogy a szerződő felek ezt jogi aktusként ismerjék el, ami a szerződő felek akaratától függetlenül érvényes, ennyiben tehát felettük álló.

Kelsen által utolsóként említett próbálkozás a dualista jogfelfogás, miszerint a nemzetközi és az állami jogrend két egymástól független jogrend. Ezáltal megőrződik az állam szuverenitása és egyúttal tudomásul veszik a nemzetközi jogrendet is. Ám itt is következetlenséget lát Kelsen. Ha ugyanis a nemzetközi jogban nemcsak erkölcsi, hanem jogi értéket látnak, azzal már egységben látják az állami jogrenddel (egyébként ez

a Kelsen által osztott monista felfogás). Az persze tagadhatatlan, hogy nincsenek olyan nemzetközi jogi intézmények, melyek képesek lennének felszámolni egy adott állam nemzetközi jog ellenes ténykedését. De ezt Kelsen inkább a nemzetközi jog tökéletlenségének tudja be, és elutasítja azt a konklúziót, hogy ebből két különféle jog léte (dualizmus) következne. Egyébként ez a helyzet az adott ország jogrendjén belül is leképeződik az alkotmányjog és az „egyszerű” jog hierarchikus viszonyában.<sup>4</sup>

A szuverenitás eredeti (történeti) fogalma tehát jelentős módosulásokon ment keresztül (az eddig tárgyaltakon túlmenően a külső-belső szuverenitás megkülönböztetésére is gondolnunk kell), s ezek ahhoz vezettek, hogy a szuverenitás nem az államhatalom egyik jellemzője, hanem maga az államhatalom. S ha így van, akkor – kérdezi Kelsen – mi szükség egy fogalmi duplikációra? Beszéljünk egyszerűen államhatalomról, s feledjük el a különféle, ellentmondásos jelentésrétegekkel terhelt szuverenitás fogalmát.

Az eddigiekből kiviláglott, hogy Kelsen szkeptikus volt a szuverenitás fogalmának használatát illetően. De mondhatjuk-e, hogy a jogi szuverenitás koncepcióját képviselte? Annyiban mindenképp mondhatjuk, hogy a bemutatott érvelésében is mindig a (nemzetközi) *jogra* utalt mint az állami (politikai) szuverenitás korlátozójára. Csak egy szuverén hatalom képes korlátozni másféle hatalom szuverenitását. És ez a szuverén a jog. Kelsen álláspontja egyértelműen kitűnik a jogfelfogásából.

A társadalmi életen belül a jogrend mint normatív rend meghatározó erővel bír, és ennek a rendnek az alapzata (vagy másként fogalmazva: a normahierarchia csúcsán áll): a hipotetikus alpnorma. Az állam mint kényszerrend a jogrendnek feleltethető meg. Ha úgy tetszik: állam csak annyiban létezhet, amennyiben van a jogrend. Ez egyértelműen kifejezi az állam és a jog viszonylatában a jog elsőbbségét.<sup>5</sup>

Kelsen – miként említettem – a monizmus álláspontját vallotta, azaz egyetlen jogrend van, s ebben a jogrendben a nemzetközi jog

<sup>4</sup> Erről lásd ALEXY, Robert et al.: Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*, 61 Berlin–New York, 2002, De Gruyter

<sup>5</sup> KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István. Budapest, 1988, ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa; KELSEN, Hans: *Az államelmélet alapvetései*. Miskolc, 1997, Bíbor Kiadó



elsőbbséget élvez.<sup>6</sup> Amennyiben az államhoz kötnénk a szuverenitást, akkor egyértelműen a dualizmus talaján kellene állnunk, ám ezt Kelsen elutasítja. Kelsen pontosan látja, hogy a dualizmus elsősorban egy politikai álláspont, de jogi szempontból ezt elfogadhatatlannak tartja, mert jogrend csak egységes lehet, azaz hierarchikus és nem egymás mellé rendelt részekből áll. Ha úgy tetszik: Kelsen egy hipotetikus szuverénnel operál, és ez nem más, mint a hipotetikus alapnorma. Az alapnormát nyugodtan nevezhetjük szuverénnek, hiszen a kelseni joglépcső rendszerben a legfőbb autoritásként jelenik meg. Az adott jogi normák érvényessége csak ebből levezetve ragadható meg. Ezen a ponton is tetten érhető Kelsen jogfelfogásának kantiánus jellege. A hipotetikus alapnormát – kanti fogalmat használva – posztulátumnak is nevezhetjük. Mint jól tudjuk: a posztulátumként megfogalmazott entitás léte nem bizonyítható, de mégis fel kell tételeznünk a létét, hogy észszerűen rendezhető legyen a világ. Azaz: Kelsennél a jog világa.

Nézzük ezt követően Schmitt szuverenitás felfogását.

Carl Schmitt életművén végighúzódo meggyőződés: a döntés szerepének hangsúlyozása. Ez már legelső könyvében megmutatkozott, a *Gesetz und Urteil* (Törvény és ítélet) c. munkában a bíró helyes döntésének kritériumát vizsgálta.<sup>7</sup> A későbbi évtizedekben számos tanulmányban, könyvben foglalkozott a politika világában megjelenő döntés jellemzőivel.<sup>8</sup> A politika vonatkozásában a döntésproblémát összekapcsolta a szuverenitás kérdéskörével. E tekintetben két kulcsfontosságú műve: az 1921-es *Die Diktatur* (A diktatúra), mely a modernkori szuverenitásgondolat történetét vázolta és az 1922-es *Politikai teológia*. Az aláb-

<sup>6</sup> Lásd JAKAB András: Ismeretelmélet és politika Kelsen nemzetközi jogi tanaiban. In Cs. KISS Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó, 555–570. p.; KARDOS Gábor: Az alapnorma és a nemzetközi rendszer. In Cs. KISS Lajos: *Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről*. Budapest, 2007, Gondolat Kiadó, 527–536.

<sup>7</sup> SCHMITT, Carl: *Gesetz und Urteil. Eine Untersuchung zum Problem der Rechtspraxis*. Berlin, 1912, Verlag von Otto Liebmann

<sup>8</sup> Schmitt politika felfogásáról lásd SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*. Ford. Cs. KISS Lajos. Budapest, 2002, Osiris Kiadó-Pallas Stúdió-Attraktor Kft.; A politikai teológiáról kifejtett álláspontjáról részletesen írtam KARÁCSONY András: *A jogtudomány teológusa. Carl Schmitt politikai teológiája*. Máriabesnyő, 2016, Attraktor Kiadó

biakban röviden összegzem a szuverénnel kapcsolatos legfontosabb megállapításait. Nézzük először a diktatúraelemzését.

Az 1921-es munka a *pouvoir constitué* (alkotmányos hatalom) és a *pouvoir constituant* (alkotmányozó hatalom) alapján kétféle diktatúráról beszélt. A „komisszár” és a „szuverén” diktatúráról, s a megkülönböztetés alapja: mi adhat biztonságot a normák érvényesülésének, illetve miként teremthető új norma? A *komisszár* előfeltételezi az alkotmányt, és a kivételes állapotban a szükségállapot törvényeit alkalmazza, feladata: *helyreállítani* a normál jogi állapotot. Szerepe a hivatalnok ellentéte, aki feltételezi a normál jogi állapot létét. Miként Mehringnél olvashatjuk: „A diktatúra egy időben korlátozott uralom. A hivatalnok a törvényhez, a komisszár a megbízatásához kötött.”<sup>9</sup> A diktatúra nem egyszerűen cselekvés, hanem mindig valami ellen való cselekvés. Feltételezi – s ebben áll létének alapja –, hogy az ellenség nem tartja magát azokhoz a jogi normákhoz, amit a politikai közössége mértékadóként elismer. A komisszár típusú diktátor feladata – akinek példáját Schmitt a római történelemből vette –, hogy a jogi normák és a jogérvényesítés (a jog megvalósulásának) normája közötti ellentétet áthidalja. Akkor lép fel, amikor ez az ellentét már elviselhetetlen, sőt veszélyes az adott politikai közösségre nézve. Ebben a helyzetben a komisszár jellegű diktátor felfüggeszti az alkotmányt, mégpedig azért, hogy ugyanezen alkotmányt megvédje.

Ez a helyzet a jogfilozófiai elemzés szempontjából azért különösképp tanulság teli, mert a jogérvényesítés problémája mint módszertani probléma ebben a szélsőséges helyzetben (az alkotmány alkotmányos eszközökkel nem mindig védhető meg) világosan látható. A diktátor feladata, hogy egy olyan helyzetet teremtsen, amikor a jog (az alkotmány) érvényesülhet. Ennek során feltételez egy jövőbeli normális állapotot, melyben az érvényes jogi normák megvalósulhatnak. S hogy ezt elősegítse, az érvényes jogrend konkrét felfüggesztése mellett dönt. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a komisszárnak azt a helyzetet kell megoldania, amit napjainkban Böckenförde-paradoxonnak neveznek, mely szerint a modern, demokratikus jogállam működésében nem biztosítódnak azok a feltételeket, melyek a demokratikus jogállam létrejöttét lehetővé

<sup>9</sup> MEHRING, Reinhard: *Carl Schmitt. Aufstieg und Fall*. München, 2009, Beck Verlag, 121. p.

tették.<sup>10</sup> Ezek az előfeltételek csak egy külső szempont (erő) által valószínűsíthetők meg, ami – Schmittnél – a komisszár-féle diktatúra. Ebben a megközelítésben a diktatúra nem a demokrácia ellentéte, hanem a demokráciát biztosító nem demokratikus eljárás.

Ezzel szemben a *szuverén* diktátor nem egyszerűen egy fennálló, konkrét alkotmányt függeszt fel a meghatározott alkotmányos jog alapján, hanem a felfüggesztés által olyan állapotot akar teremteni, melyben egy „igazi alkotmány” lehetségessé válik. Tevékenységét a *pouvoir constituant*, vagyis az alkotmányozó hatalom jellemzi. A *pouvoir constituant* csak jogokat ismer, míg kötelezettséget nem, a *pouvoir constitué* viszont fordítva: csak kötelezettségeket, s jogokat nem. A *pouvoir constituant* és a *pouvoir constitué* viszonyát a természettel analógiában, Spinozára utalva, mint *natura naturans* (teremtő természet) és a *natura naturata* (teremtett természet) különbségét ragadta meg Schmitt. Ami viszont közös a Schmitt által elemzett diktatúra két fajtájában, hogy egy alkotmányos normálállapotot akarnak megteremteni. A normától való eltérést – a Schmitt által feltételezett és jellemzett – diktatúrában a normálállapot biztosítása, mint cél, legitimálja. A diktatúra alapvető politikai célja egy olyan állapot feltételeinek a megteremtése, amelyben a normák egyáltalán érvényesülhetnek.

A szuverén diktatúrája tehát az alkotmányozó hatalmat/erőt (*pouvoir constituant*) jelenti, mely tevékenység új normák teremtésére irányul. A diktátor olyan helyzetet akar teremteni, amiben egy új alkotmány valószínűsíthető, s ennek érdekében felfüggeszti az érvényes jogrendet. Schmitt szerint az alkotmányt megalapozó erőszak nem csupán hatalmi kérdés, hanem olyan erőszak, amit, noha nem az alkotmány alapján működik, ennek ellenére a fennálló alkotmánnyal összeköti, hogy *azt* tagadja. Jogi formával nem rendelkeznek a döntései, de azok tartalmilag egy alkotmány minimumát jelzik. Hogy ez mit is jelent konkrétan – ezt Schmitt ebben a könyvben nem részletezte.

A diktatúra mindig határozott ellenségképpel jellemezhető. Bevezetésének szükségessége azon alapul, hogy vannak, akik nem tartják magukat a politikai közösség által elfogadott normákhoz, vagy kívülről jelentenek a politikai közösség létét fenyegető veszélyt. A szuverén diktátor

<sup>10</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. Frankfurt A. M., 1976, Suhrkamp Verlag

nem azért függeszt fel egy fennálló alkotmányt, mert azt megóvni és a jövőbeli, kedvező helyzetben újra hatályba helyezni szeretné, hanem azért, hogy egy új alkotmányt, egy új jogrendet teremtsen. A jövőben, miután lezárul a kivételes állapot, nem a múltat akarja viszontlátni, hanem valami újat, valami „igazit”. Ennek a diktatúrának célja önmaga felszámolása, mivel a normálállapot helyreállítására törekszik. A normálállapot azt jelenti, hogy egy olyan társadalmi állapotot akar létrehozni, melyben a normák érvényesülnek.

Schmitt *Die Diktatur* könyvét követve, alig egy évvel később publikálta a *Politikai teológiát*, melyben ugyancsak főszereplő a szuverén. A mű első mondatát – „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt” – megszámlálhatatlanul sokan idézték.<sup>11</sup> Schmitt itt a *végző döntést*, a jogi normából nem levezethető döntést állította középpontba. Az alkotmányos rend felfüggesztéséről való döntést, más szóval döntést, hogy legyen-e kivételes állapot (Ausnahmezustand). A szuverén hatalma önmagából fakad, nem származtatott, nem levezetett hatalom valamilyen normából. Alkalmazhatjuk e fogalmat akár Istenre, császárra, vagy éppen a népre, de olyan egyénre vagy testületre is, mely abban a helyzetben van, hogy dönteni tud a kivételes állapotról. A monarchiában a döntéshozó a király, a demokráciában pedig a nép. A szuverén önmagában áll, mögötte nincs senki, ezért mondja Schmitt, hogy döntése (önmagán kívül) a semmihez kötött – emiatt a későbbiekben a nihilizmus vádjával illeték. Egyébként is, minden új, nagyhatású kezdeményezés a semmiből ered, mivel lemond a status quo biztonságáról. A szuverén helyzete paradox. Egyfelől kívül áll a jogrenden, másfelől a jogrendhez tartozik, mivel döntési kompetenciája van a jog, az alkotmány felfüggesztéséről és egy újféle jogi rend megalapozásáról. A kivételes állapot tehát nem csupán politikai-szociológiai jelenség, hanem jogi jelenség is, mivel a létező (a felfüggesztett) és a jövőbeli jogra gyakorol hatást.

A modern jog, a jogállam eszméje és gyakorlata a szuverén visszaszorítására törekszik, hiszen a szuverén az érvényes jog legfőbb veszélyeztetője. A szuverén kérdése ugyanakkor nemcsak jogi, hanem politikai kérdés is, épp ezért nem tudja a jog végérvényesen felszámolni a szuverént, hanem csak visszaszorítani és lehetőségeit szabályozni. Ezáltal

<sup>11</sup> SCHMITT, Carl: *Politika teológia*. Ford. bev. bibl. Paczolay Péter. Budapest, 1992, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Tempus Program, 1.p.

a jogon belül marad a szuverén. Ennek legrosszabb példáját látta Schmitt a weimari alkotmányban, amit a *Legalitás és legitimitás* (1932) című könyvében alaposan megvizsgált.<sup>12</sup>

Az alapvető probléma abból fakadt, hogy a döntéshozó szuverén nem egységes, hanem versengő szuverének heterogenitása jellemezte a weimari alkotmányt. Kiről s miről beszélt ez az alkotmány mint szuverénról? Először is az egyszerű parlamenti többségről (51%), mely a törvényhozatal jelentős részében önállóan dönt – s ennyiben a *szuverén1*-ről van szó. Ám meghatározott tartalmú törvények esetén nem elégszik meg az alkotmány az egyszerű többséggel, hanem minősített többséget (2/3) ír elő bizonyos törvények elfogadásához. Ez már a *szuverén2* kijelölése. Schmitt szerint a minősített többség megkívánása nem teszi „demokratikusabbá” vagy éppen „igazságosabbá” a törvényhozást. A demokrácia ugyanis a mindenkori többség, azaz az egyszerű többség döntési kompetenciáját jelenti. Demokrácia vagy van, vagy nincs. És ha van, akkor a többség fokozása (minősített többség) nem növeli a demokráciát. Sőt! Schmitt éppen ennek ellenkezőjét látja. A minősített többségre vonatkozó előírás a demokratikus többséggel szembeni bizalmatlanságot fejezi ki, általa csorbul a demokrácia, mert meghatározott témákat, személyeket, személyek csoportját kivesz a demokratikus eljáráshoz kapcsolt kompetenciából, más szóval meghatározott témákat, személyeket privilegizál. Persze 2/3-dal már az utóbbiak is megváltoztathatók, s ebből kitűnik, hogy az alkotmányban kiemelt értékvédelem nem is oly komoly védelem, a védett értékek nem is annyira szubsztanciális értékek, hanem olyan értékek, melyek megváltoztatását csak nehezíti, ám nem teszi lehetetlenné az alkotmány.

Egy következő probléma a népszavazás *közvetlen* demokratikus eljárásában kifejeződő népakaratnak mint *szuverén3*-nak a megjelenése. A weimari alkotmány szerint – a parlamenti eljárástól eltérően – a népszavazás esetében az alkotmánymódosításhoz nem kívánja meg a minősített többséget. A népszavazás esetében az egyszerű és a minősített többség ugyanaz. A szuverének sorában a birodalmi elnök a negyedik (*szuverén4*). Az elnök jogköréhez kötött rendkívüli törvényhozásra utaló lehetőségek azt fejezik ki, hogy a normák csak normális helyzetben

<sup>12</sup>SCHMITT, Carl: *Legitimitás és legalitás*. Ford. Muliczka Katalin, Füzesi Péter, Holczer Márton, Szabó Béla. Máriabesnyő–Gödöllő, 2006, Attraktor

érvényesek. Amikor nem normális helyzet van, akkor lép a színre a birodalmi elnök.

De hát végül is: ki a szuverén? Az alkotmánytól elvárható, hogy ezt a kérdést megválaszolja. A weimari alkotmány alkotói nem azt az utat választották, hogy az alkotmányban egyetlen szuverén egyértelmű pozícióját rögzítsék, hanem arra tettek kísérletet, hogy különböző szuverenitások egymásmellettségét tételezzék, és ezt a helyzetet valamiképp rendezzék. Ez a megoldás – írja Schmitt – egy tisztázatlan átmeneti helyzet gyakorlati-technikai szükségmegoldásaként talán még elfogadható, azonban tartós berendezkedéséként nem.

A weimari alkotmány heterogenitásának jelzése után térjünk vissza Schmittnek a szuverénnel kapcsolatos elvi megállapításaihoz. „A kivételes állapot mutat rá a legvilágosabban az állami autoritás lényegére. Ilyenkor válik el ugyanis a döntés a jogi normától, és ilyenkor válik paradox módon világossá az, hogy az autoritás számára a jog létrehozásához nincs szükség jogra”<sup>13</sup>. Amíg Kelsen a normálállapotban jelenlévő jog és állam működését kívánta elemezni, addig Schmitt ugyanezre a kivételes állapotban volt kíváncsi. Vitájuk értelmezésében tehát attól nem tekinthetünk el, hogy más tárgyterülettel foglalkoztak. A mindennapi élet területén mozgó jogtudomány nem tud mit kezdeni a szuverenitás kérdésével, számára a normális az érdekes, amikor a normaalkalmazás valósul meg, minden más zavart keltő tényező. Schmitt viszont arra volt kíváncsi, hogy a jog szempontjából és egyúttal mint nem anarchikus állapotot, hogyan ragadhatjuk meg a kivételes állapotot.

A kivételes állapot tehát nem mindenféle rend nélküli állapotként, hanem *jogrend* nélküli állapotként határozható meg. „Az állami szuverenitás, amely valójában nem erőszak vagy kényszermonopólium, hanem döntésmonopóliumként fogható fel”<sup>14</sup>. A kivételes állapot megkülönböztetendő a szükségállapottól (pl. természeti katasztrófa esetén) vagy a hadiállapottól, mivel az ezekről szóló döntést maga a jog definiálja, és azt is, hogy a kihirdetett szükségállapotban mely jogszabályok kerülnek felfüggesztésre, mely speciális szabályok lépnek hatályba. Röviden: a jog által meghatározott módon történik az érvényes jog – részleges – felfüggesztése. Ezzel szemben a kivételes állapot előfordulásakor szó nincs arról,

<sup>13</sup> SCHMITT 1992. 6. p.

<sup>14</sup> SCHMITT 1992. 5. p.

hogy a jog definiálná, hogy mikor nem érvényes a jog. Ebben az esetben a jog felfüggesztése nem jogi, hanem politikai helyzetből, politikai szereplők által következik be. A jogállam legfeljebb csak addig a határig illetékes és hatóképes ebben, hogy meghatározza: *ki* az, aki kihirdetheti a kivételes állapotot.

A szuverenitás fogalma a valóságos (politikai) és a jogilag meghatározott legfőbb hatalom közti kapcsolatot akarja megteremteni. Schmitt történeti tipológiája alapján a szuverén értelmezése a következőképp alakult:

- a) a 17. és 18. század politikai és jogi gondolkodásában, a szuverenitásfogalom használatában világosan kifejeződött az evilági hatalom és Isten kapcsolata.
- b) a 19–20. század állam- és jogéletének fogalmai megőrizték ezt a kapcsolatot, nemcsak történeti eredetükben kötődtek a teológiához, hanem strukturálisan analóg jellegűek a teológiai fogalmisággal. A teológiai fogalmak szekularizált formában vannak jelen.
- c) a 19. század katolikus, ellenforradalmi államfilozófusai a szekuláris világban a korábbi évszázadok vallásos-jogi gondolkodására emlékeztető módon a döntés képességével rendelkező szuverént állították a politika középpontjába. Politikai eszméik teológiai gyökereik.

A schmitti *kivételes állapot–szuverén–döntés* problematika nemcsak a kortársait foglalkoztatta, hanem máig élő kérdése az állam-, politika- és jogelméleti szerzőknek. A hatástörténet hatalmas mennyiségű szakirodalma szinte áttekinthetetlen. Ebből egyetlen reflexiót idézek fel, Giorgio Agamben munkásságát, aki több könyvben is tárgyalta a schmitti problematikát, kiegészítve Walter Benjamin néhány megállapításával. Agamben nemcsak eszmetörténeti szempontból tartja fontosnak a schmitti gondolatokat, hanem úgy látja, hogy a kivételes állapotról kifejtettek éppen hogy napjainkban nyertek aktualitást. Mégpedig azért aktuális – és itt jön be a képbe Benjamin megállapítása, mely szerint új helyzetet teremt, amikor a kivételes állapot a szabály –, mivel az elmúlt évtizedek tapasztalata azt mutatja, hogy a kivételes állapot képes hosszú ideig fennmaradni, ha úgy tetszik – paradox módon kifejezve – a kivételes állapot mintegy normálállapottá vált. Mindez – szintén paradox módon – úgy is megfogalmazható, hogy a döntés válik szabállyá, de nem

oly módon értve, hogy a szabály alapja egy döntés, hanem, hogy egyedi döntések sorozata határozza meg az életet.

Mi az, amit Agamben hozzátett Schmitt szuverenitásra vonatkozó gondolataihoz? Először is az, hogy megkülönbözteti a szuverén külső és belső oldalát, azaz – s ez lenne a külső oldal – a szuverén nemcsak a kivételes állapot bevezetéséről dönt, hanem – és ez a belső oldal – azt is meghatározza, hogy a kivételes állapotban mi a teendő. Nagyon pontosan fogalmazott Agamben, amikor ezt írta: „*A jogrenden kívül állni és ennek ellenére a jogrendhez tartozni*: ez a kivételes állapot topológiai szerkezete.”<sup>15</sup> A kivételes állapot ugyanis egy olyan helyzetet mutat, amikor vannak érvényes törvények, melyeket *nem* alkalmaznak, és másfelől vannak cselekvések, melyeknek *nincs* helye a törvények alapján. Erejük van, de az nem törvényerő. Ezt Agamben oly módon hangsúlyozta, hogy a „*törvényerő*” kifejezést használta. Azaz a törvény ott van, de felfüggesztett (áthúzott) módon van ott. Nem egyszerűen hiányzik valami, hanem tudjuk, hogy *mi* hiányzik.

A helyzet, miként jeleztem, paradox. A kivételes állapot – fogalmazott Schmitt-től kissé eltérően Agamben – egy jogszerű formája annak, aminek nem lehet jogszerű formája. A jog az életre vonatkozik, életviszonyokat szabályoz. A kivételes állapot elméletében épp ezért azt a pillanatot, azt a viszonyt ragadhatjuk meg, amelyben az élők a joghoz kötődnek, és egyúttal láthatjuk, hogy miként vesztik el a jogot. A kivételes állapot egyszerűen megjelölve: a *senkiföldje*. Senkiföldje a közjog és a politikai tények, a jogrend és az élet között. Határhelyetről van szó, nem csupán az egyén, hanem az adott közösség szempontjából is.<sup>16</sup>

Schmitt 1921-ben a szuverén helyzetét egyértelműen a diktatúrához kötötte, ám az 1922-es *Politikai teológiában* már eltűnt a diktátor kifejezés. És ezt az elmúlt évszázad tapasztalata visszaigazolta. Miként – Agambentől felidézettekből látható – a kivételes állapot nem szükségképp diktatúra. Hanem „egy jog nélküli tér, az anómia zónája, amelyben egyetlen jogi meghatározás – különösen a köz és a privat

<sup>15</sup> AGAMBEN, Giorgio: *Ausnahmezustand*. Frankfurt am Main, 2004, Suhrkamp Verlag, 45. p.

<sup>16</sup> AGAMBEN, Giorgio: *Was von Auschwitz bleibt. Das Archiv und der Zeuge*. Frankfurt am Main, 2003, Suhrkamp Verlag, 42–43. p.



megkülönböztetése – sem működik.”<sup>17</sup> Agamben szerint a kivételes állapot érvényesítésére nagyon látványos példát mutat, hogy a modern alkotmányokban is megfigyelhető, miszerint az államfőt kiveszik a normál jogi eljárás szabályai alól. Ilyen például az amerikai alkotmányban meghatározott *impeachment*.

A kivételes állapot olyan jelenség, amikor az élet és a jog feszültségbe kerül, amikor a jog és a politika döntési tartománya eltér egymástól. A jog a joghoz kötött, s ebből legfeljebb a jogállam, a joguralom (formális) követelménye fakadhat, de nem a jó élet megvalósítása, vagy akárcsak annak védelme. A jogtól nem kell többet várni, mint amit nyújtani tud. A jog nem a morális, de nem is a teológiai kérdésekben igazít el. A jogi ítélet, ugyan döntés, de nem minden (morális, lélektani stb.) aktuálisan szerepet játszó összetevő alapján hozott döntés, hanem ezekre csak a hatályos jogi norma szempontjából tekint. A kivételes állapot irritálja és egyúttal inspirálja a jogászt. A kivételes állapotban, mint hiányban, mint senkiföldjén, meglátja a jogi szabályozás fontosságát és egyúttal a jog határait is.

## Összegzés

Mi teszi érdekessé a Kelsen–Schmitt-vitát? Elsősorban az, hogy a hatalom természetéről szól. A hatalom ereje mindenkor abban állt, hogy – legalábbis részben – van egy titkos összetevője. Másként fogalmazva: jellemzői, működése nem mindenki számára átlátható. Éppen ebből fakad félelmetessége. A hatalom gyakorlása a szuverenitás megtestesítése. S ha igaz az előbb említett titkos összetevő, akkor a szuverenitás kimondhatatlanságát is állítanunk kell. Ezt még Kelsen gondolatmenete is mutatja. Ugyan a kelseni elemzés szigorúan alkalmazott logika alapján működik, szinte mindent átláthatóvá tesz, ám csak 'szinte', mivel a szuverenitás csúcsán álló alapnormáról nem tudunk semmit, csak azt, hogy létét fel kell tételeznünk. Kissé hasonló Foucault hatalomértelmezésére. Foucault a *Felügyelet és büntetés* című könyvében, Benthamra utalva,

<sup>17</sup> AGAMBEN 2004. 62. p.

egy speciális börtönről (Panopticon) írt.<sup>18</sup> Ennek a börtönnel a tornyában ott ül a megfigyelő, ő lát mindenkit, ám az elítéltek nem tudják, hogy éppen a megfigyeltség állapotában vannak vagy sem. Épp ezért – hogy ne kockáztassanak további büntetéseket – kialakítják az önkontroll mechanizmusait. S amikor ez létrejön, akkor – Foucault szerint – már nem is kell senkinek ott ülni a toronyban. Elegendő, ha mindenki azt hiszi, hogy ott ül egy megfigyelő. Ez a hatalom nem egyszerűen személytelen, hanem láthatatlan is és ennyiben titkos. Így vagyunk az alapnormával is, abból vezetődik le minden érvényességről szóló döntés. Épp ezért Holczhauser Vilmos Kelsent „látens decizionistának” nevezte.<sup>19</sup>

Schmitt szövegei is a hatalom részbeni átláthatatlanságáról szólnak. Az ún. komisszár típusú diktátornál minden világos, ám hatalma korlátozott időben és tárgyilag. A fennálló alkotmányos rendet kell szem előtt tartani, csak az eljárások tekintetében van szabad keze. Nem ez a helyzet a szuverénnel. A szuverénről csak annyit tudunk – Schmitt alapján –, hogy képes dönteni arról: legyen vagy ne legyen kivételes állapot? Felfüggeszti a jogot vagy nem? Am ez a képessége és lehetősége nem levezethető a jogból, a jog alapján nem átlátható, hanem eminensen politikai természetű. Schmittnél az állami (politikai) rend megelőzi a jogrendet, legalábbis annyiban, hogy az állam dönt arról, hogy milyen jogrend legyen.

Kelsen és Schmitt vitájának további hatása nagyon jól látszik napjaink azon elemzéseiben, melyek a demokrácia–jogállam polaritását vizsgálják. Demokrácia alatt egy adott politikai közösség akarattnyilvánítása eredményeként megjelenő politikai döntéseket értve, jogállam alatt pedig egy jogi mechanizmust, melynek működési követelményeivel kapcsolatos elvárások az elmúlt évszázadban jelentősen átalakultak. Ezt az átalakulást röviden úgy jellemezném, hogy eredetileg a jogállam mint a politikai önkénnyel szemben védelmet adó definiálódott, mely a politikai döntések jelentős részét a jogrendszer (általános) normativitásának ellenőrzése alá helyezte, hogy úgy tetszik: szűrőként működött. Politikai funkciója tehát védelmi (negatív). Míg az elmúlt évtizedekben a jogállam

<sup>18</sup> FOUCAULT, Michel: *Felügyelet és büntetés*. Ford. Fázsy Anikó, Csűrös Klára. Budapest, 1990, Gondolat

<sup>19</sup> HOLCZHAUSER Vilmos: A legalitás útvesztői. Carl Schmittől. *Vigilia*, 1991. 2. sz. 126–132. p.

intézményeire egyre jobban úgy tekintenek, mint ami lehetőséget nyújt az aktív politizálásra. Ha szabad egy a filozófiai antropológiából kölcsönzött fogalompárral ezt megvilágítani, természetesen ez az analógia csak részben stimmel: az első stádiumot a negatív szabadság fogalmával írhatjuk le (miként védekezik a jog az egyedi politikai döntések befolyásoló erejétől), a másodikat pedig a pozitív szabadság fogalmával (mi az, amit a politikában a jog határoz meg).

A szuverenitás jogi megközelítése – az előbbieken említett vitára vonatkoztatva – a jogállam elsődlegességéhez vezet, míg a politikai megközelítés a demokrácia mint politikai forma (melyben az állam működésének tartalma a demokratikus módon megvalósított választási eljárás eredményétől függ) elsődlegességéhez. Ez a vita nem vagy/vagy vita, hanem az arányokról, a mértékekről szól. Épp ezért mondható, hogy elvileg nem lezárható vita, hanem az olyan társadalmakban, melyekben a jogállam és a demokrácia egyaránt érték, folyamatosan létezik és a konkrét megoldások mindig csak ideiglenes megoldások.

Tóth J. Zoltán\*

# SZUVERENITÁSELMÉLETEK A SZUVERENITÁS ALANYÁRÓL

## I. A szuverenitás fogalma

A szuverenitás mára részben „terhelt” fogalommá vált (a demokráciához,<sup>1</sup> a jogállamisághoz,<sup>2</sup> vagy éppen az utópiához<sup>3</sup> hasonlóan): számos, olykor rendkívül eltérő vonatkozásban és tartalommal beszélnek szuverenitásról, sőt, e kifejezés használata még a köznyelvben is meghonosodott. Így „saját”, „önálló” vagy „mások által nem befolyásolt” döntések helyett „szuverén” döntésekről beszélnek; az egyének „alanyi jogai” helyett „szuverén jogokról”; az utasításadási jog hiányát az illető „szuverén” helyzeteként aposztrofálják stb. Függetlenül azonban attól, hogy a szuverenitás fogalma inflálódott, annak államelméleti használata továbbra is megengedhető, sőt indokolt: a modern állam<sup>4</sup> helyzetének leírására

\* Habil. egyetemi docens. KRE Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék.

<sup>1</sup> Vö. pl. Tóth J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata. *Jogtudományi Közlemény*, 2019. 7–8. sz. 302–317. p.

<sup>2</sup> Tóth J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közlemény*, 2019. 5. sz. 197–212. p.

<sup>3</sup> Tóth J. Zoltán: Az utópizmus jellemzői. *Glossa Iuridica, Új folyam*, 2019. 1–2. sz. 67–83. p.

<sup>4</sup> A szuverenitás fogalma elválaszthatatlan a modern államtól; létrejött a modern állam első történeti fajtájához, az abszolút monarchiához kapcsolódik. Az *állam* fogalmának mint a modern állam jelölésének meghatározásához vö. pl. PACZOLAY Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, 1998, Korona Kiadó, 113–146. p., illetve PACZOLAY Péter: Machiavelli államfogalma. In TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70.*

(annak ellenére is, hogy az egyes államok tényleges erőviszonyai kihatnak a szuverenitásból fakadó lehetőségek gyakorlati érvényesítésére) nincs jobb, használhatóbb, adekvátabb fogalmunk.

A *szuverenitás* (annak lényegét tekintve) nem más, mint *meghatározott terület és népesség feletti főhatalom. A szuverenitás alanya a szu-*

*évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de József Attila Nominatae: Acta Juridica et Politica.* Szeged, 1996, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága, 447–463. p.; továbbá: TAKÁCS Péter: A modern állam kialakulása és változásai, In TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – FEKETE Balázs: *Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből.* Budapest, 2012, Szent István Társulat, 108–113. p. Az állam általunk használt fogalma az előbbiekkel ellentétben felöleli egyebek mellett az ókori ázsiai despotikus rendszereket, a görög poliszokat, Rómát vagy éppen a feudális monarchiákat. Vö. ehhez az államfogalomhoz pl.: SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan.* Budapest, 2011, ELTE Eötvös Kiadó, 73–142. p. Arra, hogy – minden eszmétörténeti helyessége mellett is – az állam fogalmának a modern állammal való azonosítása praktikus nehezíti a kommunikációt, és ezért – a megértés és megértetés kedvéért – mégis csak célszerű e fogalom *általános*, az újkor előtti időszakokra is vonatkoztatott használata, példa Takács Péter álláspontra. Ő egy helyen a következőket írja: „[A] modern állam – bár kétségtelenül ugyanúgy hatalmi intézmény, ahogyan az intézményesült közhatalom korábbi formái is – inkább különbözik az ősi birodalmaktól, az ókori *polisztól* és a középkori *regnumtól*, semmint hasonlít azokhoz. Ezt az *állam szó etimológiája* és használatának története – ha nem is bizonyítja, de – jól szemlélteti. Az *állam* szó mai jelentése ugyanis, történelmi léptékkal mérve, viszonylag újkeletű. [...] Az állam szót [...] mai jelentéssel csak az újkor elején kezdték használni. [...] A szóhasználat története alighanem azok nézetét igazolja, akik szerint az *állam* szóval csak a közhatalom újkori formáját szabadna megjelölni, az azt megelőző korszakokra vonatkozóan pedig meg kellene tartani az eredeti elnevezéseket [...]” (TAKÁCS Péter: *Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből.* Budapest, 2010, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara, 289–292. p.) Ugyanakkor Takács didaktikai szempontokra tekintettel más helyütt maga is az állam fogalmát használja a modern állam előtti hatalmi-uralmi berendezkedésekre is: „Az államilag szervezett társadalmak mintegy három-ötezer éves történelme folyamán az államoknak számos fajtája létezett. Ezek közül a legjellegzetesebbeket történeti államtípusoknak tekintjük. Az ún. ázsiai társadalomfejlődés például jellegzetes módon *despotikus birodalmakat* hozott létre, az ókori görög civilizáció politikai formája a *városállam* volt, a középkori Európában pedig a külsőleges monarchikus formát öltő *rendi államok* alakultak ki. Az újkori Európában egy ezektől lényegesen különböző politikai intézmény látta és látja el a társadalmak integrációját, melyet *modern államnak*, egyik vonása alapján gyakran nemzetállamnak nevezünk.” (TAKÁCS Péter: A modern állam. In SZABÓ Miklós [szerk.]: *Bevezetés a jog- és államtudományokba.* Miskolc, 2001, Bíbor Kiadó, 209. p.) Mindezek miatt akkor, amikor „modern államról” beszélünk, azt nem „az állam” általános fogalmának szinonimájaként használjuk, hanem annak csak egyik, modern típusaként.

*verén, vagyis a(z elvileg) nem korlátozott főhatalom birtokosa*, mely egy adott területen élő népesség felett (elvileg) korlátlan hatalommal rendelkezik, akiknek engedelmeskedniük kell a szuverénnek, de a szuverén senkinek sem kell, hogy engedelmeskedjen.

A szuverenitás fogalmának tehát (mind a mai napig) három összetevője van. A *főhatalom* azt a tényt jelöli, hogy a hatalom birtokosa a hatalmat kizárólagosan gyakorolja, azt neki nem kell megosztania senki mással. A szuverén az a személy, testület vagy embercsoport, aki vagy amely minden állami hatalmi jogosítvánnyal rendelkezik, illetve akinek mindenki, aki a hatalma alá tartozik, engedelmeskedni köteles (ehhez néha hozzá szokták tenni azt is, hogy nemcsak mindenki *köteles* engedelmeskedni, hanem tendenciaszerűen, azaz az esetek nagy többségében *ténylegesen* engedelmeskedik is). A terület – könnyen belátható módon – nélkülözhetetlen kellék; a parancsok hatása mindig a fizikai térben kell, hogy lecsapódjon, enélkül nem beszélhetünk államról vagy állami szuverenitásról. (Így pl. a nemzetközi jog olyan alanyainak, amelyeknek nincs területük, ahol parancsaiknak mindenki engedelmeskedni lenne köteles, nem lehet szuverenitásuk – akkor sem, ha egyéb jogaik lehetnek, pl. köthetnek akár nemzetközi szerződéseket is [ilyen pl. a Máltai Lovagrend].) Végül a *népesség* úgyszintén a szuverenitás fogalmának nélkülözhetetlen eleme: ha nincs olyan, akarattal rendelkező pszichofizikai entitás, akire a főhatalom előírásai vonatkozhatnának, akkor nemcsak főhatalomról, de általában véve hatalomról sem beszélhetünk.

A főhatalom léte a hatalom alá vetett terület vonatkozásában *területi felségjogot*, a személyek vonatkozásában pedig *személyi felségjogot* eredményez. Ez alapján a szuverén egyrészt az adott területen megvalósult összes cselekvés, történés, bekövetkezett tény normatív és egyedi megítélésére (pl. szankcionálására) jogosult (kivéve a saját maga által is elismert nemzetközi jogi mentességeket – pl. az immunitást élvező személyek, tipikusan más államok diplomatái által vagy a más államok követségi épületeiben elkövetett bűncselekményeket és egyéb történéseket [ezen állam engedélye vagy felkérése hiányában] nem vizsgálhatja ki és nem szankcionálhatja). Másrészt jogosult a személyi felségjoga alatt állók (a saját állampolgárai) cselekményeinek a megítélésére akkor is, ha e cselekményekre nem a saját területén került sor (egy adott állam rendőrsége vagy más erre jogosult szerve kinyomozhatja az állampolgár által külföldön elkövetett bűncselekményt vagy más, az állam joga szerinti

jogellenes cselekményt, ügyészsége vádat emelhet ellene, bírósága elítélheti, végrehajtó szervei érvényt szerezhetnek e bírósági döntésnek – ha tudnak).

A szuverenitás gyakorlása természetesen feltételez egy *kormányzatot* is. A kormányzat a főhatalom, illetve a főhatalomból származó jogosítványok gyakorlója, ily módon – természetesen – minden főhatalomhoz járul valaki vagy valami (ma már tipikusan egy központilag irányított, vertikálisan és horizontálisan is tagolt, összetett szervezetrendszer), aki vagy amely a főhatalomból származó hatásköröket gyakorolja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maga a kormányzat a szuverenitás fogalmi eleme, pusztán annyit, hogy a főhatalom gyakorlása ezen szervezet *révén* valósul meg.

A szuverenitásnak *két aspektusa*, avagy két oldala van: egy belső és egy külső. A *szuverenitás belső oldalához* tartozik a szuverenitás előbb elemzett klasszikus felfogása, mely szerint a szuverenitás alanya (a szuverén) egy adott terület és az ott élő népesség felett kizárólagos, más hatalmak által nem korlátozott (teljes és legfőbb) hatalommal rendelkezik. A *szuverenitás külső oldalához* pedig a szuverenitás alanyának – a belső szuverenitásból mint feltételből következő – függetlensége és immunitása,<sup>5</sup> továbbá azon lehetősége tartozik, hogy más területek és népségek felett főhatalommal rendelkező más szuverénnel egyenjogú, vagyis a nemzetközi viszonyokban velük egyenlő félként vesz részt (ugyanolyan joga van háborút indítani, békét kötni, nemzetközi szerződéseket kötni, nemzetközi szervezetekhez csatlakozni stb.). (A külső szuverenitás tehát a belső szuverenitásból származtatott aspektus.)

<sup>5</sup> A szuverenitás külső aspektusához tehát hozzátartozik az, hogy az államhatalom gyakorlója más szuveréneknek nincs alávetve, más szuverének normáinak és parancsainak nem kell engedelmeskednie, illetve az állam más államok által (saját akarata ellenére, előzetes beleegyezése nélkül) nem vonható felelősségre.

Természetesen ez az egyenjogúság a *tényleges* politikai, gazdasági és katonai hatalom függvényében viszonylagos: az elvekben azonos részvételi jogok nagyon eltérő nemzetközi cselekvési lehetőségekkel párosulnak. Sokan ezért beszélnek ma már arról, hogy a szuverenitás idejétmúlt fogalom, mivel teljes, *tökéletes szuverenitása egyetlen államnak*, még a legnagyobbaknak *sinces*, nekik is figyelemmel kell lenniük a többi államra, és nem tehetnek meg korlátlanul bármit, még saját területükön vagy saját népességükkel szemben sem.

A külső és a belső szuverenitás mellett a szuverenitás fogalmával és jelenségével kapcsolatos másik nagy elméleti probléma a *szuverenitás fogalmának jellege*. E jelleg eltérő megítélése alapján beszélhetünk jogi és politikai szuverenitásról.

A *jogi szuverenitás* felfogása abból indul ki, hogy a *szuverenitás jogi fogalom*: a főhatalom gyakorlásának terjedelmét ezáltal jogi keretek határolják be. Ennek alapján a főhatalom birtokosa valójában nem tehet meg mindent, mivel kötik őt – legalább – a saját maga által megalkotott törvények. A szuverenitás jogi felfogása tehát a *jog által kötött állam* (a később részletesen bemutatandó formális jogállamiság) követelményét határozza meg, a szuverenitás fogalmát *normatív* (előíró) fogalomnak tartva.

Ezzel szemben a *politikai szuverenitás* a szuverenitást *ténykérdésnek* tartja: e fogalom (mint *leíró* fogalom) ezen felfogás szerint így a hatalom meglétét (és annak gyakorlóját) jelöli, nem érintve a *tényleges hatalomgyakorlás jogi vagy másfajta helyességét* (erkölcsösségét, igazságosságát, bizonyos jogelvekkel való egyezőségét stb.).



## II. A szuverenitás fajtái – a szuverenitás alanyai szerint

A szuverenitás fajtáit a szuverenitás alanyának (a szuverénnek) a különbözősége szerint, vagyis attól függően meghatározva, hogy *ki* a szuverén, beszélhetünk a szuverenitás különböző típusairól.<sup>6</sup> Ezek a következők: 1) fejedelmi (uralkodói) szuverenitás; 2) parlamenti szuverenitás; 3) népszuverenitás; 4) államszuverenitás; 5) nemzeti szuverenitás.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> E típusok mellett (mely tehát az alanyok szerint különböztet) érdemes megemlítenünk Carl Schmitt koncepcióját, mely egyrészt ugyan nem határozza meg a szuverenitás *konkrét* alanyát (pontosabban az akkori német birodalmi jogrendszer tekintve több ilyen alanyt is – egymás mellett – megnevez, de a szuverenitást nem köti *általánosan* egyik állami, szociológiai vagy politikai entitáshoz sem), másrészt eszmétörténetileg nem volt akkora hatása, mint a következőkben részletesen elemzett típusoknak, ám eszmei izgalmassága miatt mégis érdemes röviden beszélni róla. Schmitt 1922-es Politikai teológiájában úgy definiálja a szuverént, mint azon entitást, „aki a kivételes állapotról dönt”. Hogy konkrétan ki dönt egy politikai és jogrendszerben a kivételes állapotról, azt nem lehet generális jelleggel megmondani, de akinek ez a döntési lehetőség a birtokában van, az tekinthető szuverénnek. Ily módon a szuverén egyszerre joga belüli és azon kívüli (a jog előtti), mivel mind magát a jogot, mind annak határait (a jog felfüggesztésének esetét és az ekkor betartandó előírásokat) maga határozhatja meg, mégpedig nem normatív (azaz saját maga számára is kötelező), hanem egyedi jelleggel. Karácsony András hívja fel arra a figyelmet, hogy eszerint „[a] szuverén hatalma önmagából fakad, nem származtatott, nem levezetett hatalom valamilyen normából. [...] A szuverén helyzete paradox. Egyfelől kívül áll a jogrenden, másfelől a jogrendhez tartozik, mivel döntési kompetenciája van a jog, az alkotmány felfüggesztése, egy újféle jogi rend megalapozása kapcsán.” (KARÁCSONY András: Schmitt a szuverénről. *Kommentár*, 2019. I. sz. 70. p.) A kivételes állapot nem egyenlő sem a szükségállapottal, sem a hadiállapottal, mert azokat is normák szabályozzák; a kivételes állapot egy olyan állapot, melyben nem normák, hanem *döntések* (ti. a szuverén döntései) irányítják az életet. Ilyen értelemben a szuverén cselekvése *politikai* (jog által nem kötött) cselekvés – ettől lesz szuverén cselekvés. „A kivételes állapot olyan jelenség, amikor az élet és a jog feszültségbe kerül, amikor a jog és a politika döntési tartománya elválik egymástól.” (KARÁCSONY 2019. 73. p.)

<sup>7</sup> Az ún. jogszuverenitást nem ebben a keretben, hanem a szuverenitás politikai fogalmával összefüggésben (azzal szembeállítva) tárgyaltuk.

## **II.1.**

### **A fejedelmi (uralkodói) szuverenitás**

A szuverenitás történetileg (elmélettörténetileg és politikatörténetileg is) első fajtája a fejedelmi szuverenitás. A *fejedelmi szuverenitás az abszolút monarchia gyakorlatának terméke*, mely a modern államot akkor jellemző abszolút hatalom (utólagos) teoretikus igazolására szolgált. Vagyis (ellentétben pl. majd a népszuverenitás eszméjével) előbb alakult ki a gyakorlat, és ezt pusztán követte az elmélet.

#### **II.1.1.**

##### ***Az újkori abszolút monarchia előzményei***

Az újkor államelméleti és gyakorlati/politikai szempontjainak megértése előfeltételezi a középkori viszonyok megértését is, mivel az abszolút monarchia mint a szuverenitás elméletének gyakorlati kerete ezek meghaladásaként jött létre.

A középkorban az államelméleti gondolkodás jelentősége még a rómaihoz képest is csökkent, az elméleti vitákat pedig elsősorban pragmatikus szempontok, nevezetesen az aktuálisan kialakuló hatalmi viszályok megoldásának (vagy valamelyik oldal álláspontja igazolásának) igénye határozta meg. Ezek között kiemelkedő helyet foglalt el a pápaság és a császárság ideologikus és hatalmi harca, valamint – ettől nem függetlenül – a császár és a – törzsi-nemzetségi szerveződésből kinövő – helyi monarchák (királyok, fejedelmek) politikai és jogi küzdelme. E küzdelmet, illetve a politikai gondolkodás egészét – ahogy az európai társadalmak mindennapi életét is – áthatotta a keresztény hit és a *keresztény világszemlélet*, mely minden politikai filozófiai és államelméleti eszme alfája és ómegája volt. Minden elképzelés, vélemény a keresztény hithez és világfelfogáshoz képest fogalmazódott meg, és e paradigmán belül volt értelmezhető.

A császárság és pápaság (*imperium et sacerdotium*) harca kettős gyökerű volt: míg az igazság megtalálásának ideologikus kérdése tekintetében [ti. egyrészt azon ontológiai kérdés vonatkozásában, hogy az igazság az emberi észből vagy az isteni akaratból származik-e, másrészt azon ismeretelméleti probléma tekintetében, hogy az igazság honnan

ismerhető meg, így pl. hogy a Bibliában tett kinyilatkoztatásokon kívül van-e az igazságnak autentikus forrása – pl. a zsinati határozatokban, esetleg világi (különösen ókori) forrásokban] tulajdonképpen konszenzus alakult ki arról, hogy a Biblia és annak magyarázatai a kötelező és hiteles források a tudásnak (és az emberi ész ezt legfeljebb felismerni képes, de megváltoztatni, felülbírálni nem); addig a hatalom jogszerű gyakorlásának személyében ilyen konszenzus nem jött létre. A pápahívők, vagyis a pápa – spirituális hatalmon túli – világi hatalmának hívei szerint a pápa nemcsak vallási, hanem világi hatalmat is gyakorol, míg a császárhívők szerint a világi hatalom teljessége a – Római Birodalom örökösének tekintett – császáré, a Német-Római Birodalom fejéé (*imperator*), a pápa pedig legfeljebb hitbéli kérdésekben illetékes. Mivel a vallási hatalom a valóságban nagyon komoly világi befolyást is jelentett (a pápa által kiátkozott személyt pl. bárki szabadon elfoghatta vagy megölhette), illetve a püspökök bizonyos vallási szolgáltatások (házasságkötés, keresztelezés, utolsó kenet feladása) megtagadásával komoly érdeksérelmet tudtak a világi hatalmasságoknak is okozni, ezért harc bontakozott ki az egyébként – eredetileg – az egyház belső ügyének számító püspöki pozíciók betöltésének jogáért is. Ez az ún. investitúraharc a különböző császárok és pápák uralma alatt különböző intenzitással folyt, és eredménye is váltakozó volt; sokszor azonban a császár sikeresen avatkozott be az egyes püspökök jelölésébe, illetve kinevezésébe, azaz egyházi kérdésekbe – miközben a pápaság a vallási eredetű befolyáson túl világi hatalmat is kiépített (ennek csúcsa és szimbóluma a 8. századtól a Róma környékére kiterjedő független Pápai Állam lett). Úgyszintén a pápa világi hatalmát növelte az a kizárólagos pápai feladat és jogosultság is, mely szerint a királyokat (és magát a császárt) csak a pápa koronázhatta meg.

Mivel királyból sok lehetett, császárból azonban csak egy (aki eszerint a Római Birodalom örököse, minden fejedelem hűbérura, a „királyok királya” volt), ezért a mindenkori császár (akit előbb német királlyá, majd formálisan Itália királyává is kellett választani) felette állt a királyoknak. A királyok természetesen nem szerették volna, hogy a császár ténylegesen beleszóljon az általuk uralt terület dolgaiba, ezért a királyság és a császárság (*regnum et imperium*) között is rendszeres hatalmi konfliktusok alakultak ki. Emiatt a pápák gyakran támogatták a királyok tényleges hatalmi törekvéseit a császár ellenében, a királyok pedig – e jól felfogott érdekük érvényesítésének lehetővé tétele érdekében – a pápát.

A középkor közepétől Európa nyugati és középső felén létrejöttek különböző *autonómiák* (céhek, egyetemek, városok); ezen autonóm közösségek kivívták maguknak azt a jogot, hogy mentesek legyenek a király, fejedelem hatalma alól, és részben általuk biztosítva, részben a pápától magától különböző kiváltságokat és mentességeket kaptak. Így pl. a céhek tagjaikra kötelező szabályokat alkothattak, és dönthettek arról, hogy egy-egy szakmában ki tevékenykedhet; az egyetemek (amik a 12. századi Itáliából terjedtek el Európa-szerte, és amik a tanárok és a diákok együtteségét [*universitas magistrorum et scholarium*] jelentették) az akkor még egymással szorosan összekapcsolódó oktatás és tudományos kutatás módjának meghatározásán kívül az egyetemi polgárok felett büntető joghatóságot is gyakoroltak, azaz saját büntető normákat alkottak, és azokat maguk érvényesítették; a városok pedig lakosaik felett szintén maguk ítélkezhettek, saját szabályaik alapján.

Ebben a sokrétű, és folyton változó hatalmi konstellációban fogalmazódtak meg az állam (a politikai közösség) mibenlétével, feladataival, jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos gondolatok, és folytak le az ezekre vonatkozó viták. E viták a következő nagyobb kérdésköröket érintették.

1) Ki vagy mi a hatalom tényleges, végső forrása? A többségi válasz – e korban természetesen – az volt, hogy Isten, akitől közvetlenül vagy közvetve minden hatalom ered. Már ekkor megjelent azonban az a gondolat is – ezt legnagyobb hatással és következetességgel Pádúai Marsilius képviselte –, hogy a hatalom a néptől, vagyis a politikai közösség egészétől származik.

2) A hatalom gyakorlásának melyik a legjobb módja? E vonatkozásban a platóni és arisztotelészi felosztás alapján adtak különböző válaszokat, így pl. az említett Marsilius kivételképpen a közösségi hatalomgyakorlást tekintette ideálisnak, a tipikus válasz azonban egyértelműen az egyeduralom, a királyság primátusának hirdetése volt.

3–4) A hatalom legitim gyakorlásának feltétele-e annak jogszerű megszerzése és/vagy jogszerű gyakorlása? Különösen a teológusok hajlottak arra, hogy a rossz, az embereket elnyomó (zsarnoki) uralmat, illetve a jogtalanul megszerzett, de ténylegesen birtokolt uralmat is legitimnek tekintsék, azon az alapon, hogy az a közösség romlottságának a következménye, vagyis az alattvalók – bűneik okán – megérdemlik az elnyomást, a zsarnokság tehát Isten egyfajta büntetése az emberekkel szemben.

A politikai gondolkodás világi képviselői ugyanakkor tipikusan elleneztek a zsarnokságot, és azt nem tekintették legitim uralomnak.

5) Az előbbiből következik az a polémia, mely szerint – feltéve, hogy a zsarnokságot illegitimnek tekintjük – van-e ellenállási jog (*ius resistendi*) az önkényuralom gyakorlójával szemben. Azok, akik a zsarnokságot nem tekintették legitimnek, részint azt mondták, hogy a zsarnoksággal – a legitimitás hiányának ellenére – nem lehet szembeszegülni (vagy azért, mert a zsarnokság Isten büntetése, vagy azért, mert az praktikus okokból nem helyénvaló, hiszen az önkény határa mindenkinél máshol húzódik, így nem elvárható a néptől, hogy felismerje, vajon egy uralkodó zsarnok-e vagy sem); részint pedig azt állították, hogy létezik a gyakorlatban is alkalmazható ellenállási jog, amelyet a nép a nyilvánvalóan igazságtalanul (pl. az isteni rendelkezésekkel nyíltan szembehelyezkedő) uralkodóval szemben gyakorolhat. Aquinói Tamás a kettő ötvözeteként azon a véleményen volt, hogy létezik ellenállási jog, de az egyes egyén nincs abban a helyzetben, hogy azt maga gyakorolja, mert senki nem gondolhatja, hogy Isten épp őt küldte volna a zsarnokot „letenni” (mivel logikailag így senki nem gondolhatja ugyanezt, ezért a zsarnokölés elméleti lehetősége nála kiüresedik).

6) Élénk viták kísérték a felsőbbtség kérdését is, vagyis hogy a császár vagy a pápa áll-e a másik felett (illetve hogy a pápa rendelkezik-e világi hatalommal). A kérdést elméletileg Szent Gelasius pápának a *világot kormányzó két kardról* szóló 5. századi elgondolása határozta meg, mely szerint a világi hatalom a császáré (és saját területükön a királyoké), a spirituális pedig a pápáé, a világot pedig e két hatalom (*auctoritas sacra pontificum et regalis potestas*: „a pápa szent tekintélye és a királyi hatalom”) irányítja. Ugyanakkor Gelasius pápa szerint – miközben a világi szabályozásnak a klérus is alá van vetve – vallási kérdésekben a pápa iránymutatása kizárólagos, és az nemcsak a papokra, hanem magára a császárra is kiterjed. (Azt pedig, hogy mi vallási, hitbeli kérdés, természetesen a vallási és erkölcsi kérdésekben – *ex cathedra* nyilatkozó – „tévedhetetlen” pápa határozza meg.)

7–8) Végül arra is eltérő válaszok születtek, hogy a császár szimbolikus felsőbbrendűsége jelent-e közvetlen gyakorlati szupremáciát az egyes királyok felett; sőt magának a pápának a tényleges teljes hatalma sem volt vitamentes, hiszen a zsinat és a pápa között szintén – a hitbeli kérdések eldöntésének joga feletti – hatalmi harcok folytak. (Előbbi tekintetében

végül Bartolus elmélete adta meg a megoldást, aki – a jusztinianuszi törvények alapján – a császárt [a római *princeps*et, aki a középkori értelmezésben a német-római császár] – az egész keresztény világ [*res publica christiana*] feletti úrnak [*dominus mundi*g] tartotta ugyan, ám megkülönböztette azokat a területeket, amelyek ténylegesen (*de facto*) az ő uralma alatt állnak, illetve azokat, melyek felett csak jogilag [*de iure*] rendelkezik, ténylegesen azonban nem; a király ugyanis ténylegesen „császár a saját területén” [*rex est imperator in regni suo*] – ezzel az elvvel sikerült feloldani a császár hatalmi igénye és a királyságok tényleges önállósága közötti ellentmondást.)

### **II.1.2.**

#### ***Az újkori abszolút monarchia kialakulása és jellemzői***

Az abszolút monarchia (és ezáltal a modern állam) a 15. század végétől, 16. század elejétől jön létre, virágkora pedig a 16–17. század; klasszikus mintájának e századok francia abszolutizmusát szokták tekinteni (de a 16–17. században Európa-szerte az abszolút monarchia volt a meghatározó). Az abszolút monarchiának a politikai közösség korábbi fajtáitól való elhatárolást lehetővé tevő specifikus jellemzője, hogy egy terület irányítása központosított (centralizált) és hierarchizált; végső soron minden lényeges kérdésben egyetlen osztatlan és jogilag nem korlátozott központi hatalom dönt. Az abszolút monarchiákban az osztatlan és korlátlan központi hatalom letéteményese a király, illetve a fejedelem mint egyeduralkodó (azaz a monarcha); ez azt is jelenti, hogy egyrészt a (német-római) császár Európa névleges és fiktív urából pusztán az általa ténylegesen és személyesen irányított területek urává válik, másrészt a rendi monarchiában élvezett helyi és korporatív autonómiák megszűnnek, illetve tényleges döntéshozó hatalmuk elenyészik. Sem a rendek, sem a városok, sem a helyi földesurak, sem a különböző korporációk (pl. céhek, egyetemek) nem alkothatnak a központi hatalomtól eltérő szabályokat (noha a szokásjogi – tehát nem a tételes jogi – partikularizmus praktikus okokból megmarad, azon az eszmei alapon, hogy mindaddig, amíg e szokásjogi szabályok alkalmazását az abszolút uralkodó nem tiltja meg, hallgatólagosan jóváhagyta azok létezését és működését

– ebből viszont az is következik, hogy a szokásjogi normák helyett bár-  
mikor új szabály alkotható, és ez kizárólag az uralkodó akaratán múlik).

A központosítás együtt jár az állam irányításának megszervezésével,  
vagyis a modern közigazgatás, a modern hivatali apparátus (élethivatás-  
szerűen ilyen ügyekkel foglalkozó személyekből álló hivatalok) felállítá-  
sával. Mind a megnövekedett méretű állam működtetéséhez szükséges  
központi adóbevételek biztosítása (az adók kivetése, befizetésük elle-  
nőrzése és behajtása), mind az állam egyéb feladatainak ellátása kiter-  
jedt hivatalnokréteget igényel, akik tevékenységükért (amelyet immá-  
ron részletesen szabályoznak) fizetést kapnak, ám cserébe munkájukért  
elszámoltathatóak. (Ezt a központilag megszervezett, minden közhatal-  
mi tevékenységet saját hatáskörbe vonó, rendészeti jellegű hivatalnok-  
államot nevezték – ma már kissé megtévesztő módon – rendőrállamnak  
[„Polizeistaat”].) A *bürokrácia* mellett a központosított állam hatalmának  
legfőbb támasza a professzionális, azaz fizetésért cserébe élethivatás-  
szerűen e munkát végző katonákból álló *hadsereg* volt (ami lehetett akár  
az ország alattvalóiból toborzott, akár idegen katonákból álló [zsoldos-]  
hadsereg is).

A 17. századtól a Franciaországban kialakult *merkantilizmus* folytán  
már a gazdaságpolitika is központilag szervezett, állam által irányított:  
ebben kulcsfontosságú szerepet játszott a kereskedelmi mérleg, mely  
szerint a külkereskedelem folytán elért (a hazai kereskedők által külföld-  
re eladott termékekből származó) bevételek minél nagyobb mértékben  
felül kell, hogy múlják a kiadásokat (a külföldről behozott termékekért  
fizetendő összegeket). A cél a minél nagyobb export minél kisebb import  
mellett, illetve a hazai fogyasztás számára szükséges javak hazai terme-  
lése (vagy legalábbis azoknak a saját gyarmatokról történő beszerzése).  
Mindezt alapvetően az államnak kell elérnie; ennek érdekében különbö-  
ző intézkedéseket kell hoznia (pl. a hazai cégek által is termelt termékek  
külföldről történő behozatalára védővámok kivetése, a hazai vállalatok  
támogatása állami kölcsönökkel, kivételesen egyes kulcsfontosságú áru-  
cikkek árképzésének központi meghatározása minimálárakkal, ármaxi-  
mumokkal vagy kötelező hatósági árakkal stb.).

Ez a fajta centralizált állam csak akkor működik, ha világosan meg-  
állapítható a hatalmának hatóköre, mégpedig mind területi, mind szemé-  
lyi értelemben, azaz pontosan tudható, hogy a központi akarat utasítási,  
irányítási, ellenőrzési és büntetési-szankcionálási joga mely területre és

kikre terjed ki. A korlátlan és osztatlan hatalom számára tehát definiálni kell, hogy annak kik vannak alávetve, és parancsai mely területen kényszeríthetők ki; vagyis a modern állam fogalmához szükségképpen hozzátartozik az a *terület*, melyen az államhatalom birtokosa kizárólagos hatalmát gyakorolni tudja, illetve az a személyi kör (az abszolút monarchiában az *alattvalók*, azt követően az *állampolgárok*), akik felett e hatalom gyakorolható, vagyis akik a hatalomnak való korlátlan engedelmesre kényszeríthetők.

Ily módon kialakul a szuverenitás fogalma, mely egyszerre öleli fel a modern állam főhatalmának (korlátlan és korlátozhatatlan hatalmának) tényét, valamint a hatalomgyakorlás tárgyát: a hatalom alá vetett területet és népességet. Mindebből az a két fontos összefüggés is következik, hogy egyrészt tehát az államok azok, amelyek szuverenitással rendelkeznek (minden államnak nevezett entitás rendelkezik szuverenitással, ettől lesz ugyanis állam), és fordítva: szuverenitással csak államok rendelkezhetnek.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ez a kijelentés mindazonáltal korántsem egyöntetűen elfogadott tétel: Takács Péter az államszuverenitás koncepciója következményének tekinti, hogy az állam és a szuverenitás fogalma összekapcsolódott; szerinte (és e felfogás más hívei szerint) azonban az állam sajátos vonását inkább az „államhatalommal” kellene kifejezni. Takács Péter megfogalmazásában: „A »szuverenitás« és az »állam« összekapcsolása – többek szerint is – olyan *tévedés volt*, mely az államszuverenitás tanának köszönhető. Ez a tan azt sugallta, hogy az állam *szükségképpen* szuverén (tehát ami nem szuverén, az nem is állam), közvetetten pedig az[t] is, hogy *szuverén csak az állam lehet* (tehát ami nem állam, az nem is szuverén). Ugyancsak az államszuverenitás tanának a hatására feledkeztek meg arról, hogy a viták eredetileg az államon belüli *szuverén szerőről* szóltak. Ez a tan – amint egyébként arra már C. F. Gerber és G. Jellinek rámutatott – az *államhatalmat* azonosította a *szuverenitással*, megfelelkezve arról, hogy a szuverenitás nem az államhatalom maga, hanem – mint mondták – csak a *teljes [vollkommen]* államhatalom egyik sajátossága. [...] A lényeg az, hogy az államnak nincs olyan fontos vonása, amelyet ne lehetne leírni független és jogszerű államhatalom kifejezéssel. Bár itt nem fontos, de jellegzetes, hogy ezen álláspont hívei [ti. akik szerint az állam és a szuverenitás fogalma nem feltétlenül kapcsolódik össze – T. J. Z.] azt is mondják, vagy legalábbis elfogadhatónak tartják, hogy lehetségesek, és vannak is szuverén és nem-szuverén államok. Ha meg akarjuk különböztetni őket, akkor az állam azon képességét kell alapul vennünk, hogy meg tudják-e szervezni önmagukat. Vagyis az államhatalom önszerveződésre való képessége az az ismérv, aminek alapján az államok e két csoportja megkülönböztethető. Ez persze csak mellékes következménye a fő dolognak: az állam lényeges jellemzője nem a szuverenitás, hanem az államhatalom.” (TAKÁCS Péter: *Államtan: Négy fejezet az állam általános*



### II.1.3.

#### *A fejedelmi szuverenitás elmélete*

A fejedelmi szuverenitás tanának megalapozója Jean Bodin (1530–1596) volt; illetve eleve magának a szuverenitásnak mint a hatalom egységeségének államelméleti, illetve politikai filozófiai felfogása az ő 1576-os *Hat könyv a köztársaságról* című munkájában jelenik meg először. Bodin szerint *a szuverenitás egy politikai közösségben az állampolgárok és alattvalók felett gyakorolt, legmagasabb, abszolút és örökös uralom,*<sup>9</sup> ismertetőjegyei pedig a törvényhozó hatalom, a hadüzenet és békekötés joga, a magasabb tisztségviselők kinevezése, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés, a hódolat fogadása, a pénzkibocsátás, a súlyok és mértékegységek meghatározása, valamint az adókvetés.

Bodin a szuverenitás letéteményesének egy személyben az abszolút uralkodót tekintette, aki hatalmát közvetlenül Istentől nyerte, hogy az ő helytartója és akaratának képviselője legyen.<sup>10</sup> Éppen ezért felettük ember nem állhat, akaratok érvényesítése más(ok)tól nem függhet, hisz különben nem lennének szuverének. Ha az uralkodó akaratának érvényesülése egy „nálánál nagyobb” hozzájárulásától függ, akkor az illető maga is csak alattvaló (ilyen például egy kormányzó vagy egy régens); ha az egy vele egyenlőtől függ, akkor társ; ha pedig egy nálánál „kisebb” (például a szenátus vagy a nép) beleegyezésétől, akkor nem szuverén. (Ha a szuverenitás fogalmának valódi bodini tartalmát nézzük, akkor tulajdonképpen az első két esetben sem az.) Szuverén tehát az, „aki csak Istennek tartozik elszámolással”,<sup>11</sup> akinek hatalma felett csak Isten hatalma áll.

Ahhoz, hogy az uralkodók küldetésüket be tudják tölteni és az Isten által rájuk bízott feladatukat (az emberek kormányzását és a közösség védelmét) el tudják látni, szinte korlátlan hatalmat kell, hogy kapjanak, amely hatalom egyes elemei (megnyilvánulási formái) egyben a szu-

*elmélete köréből. Az állam általános sajátosságai.* Budapest, 2011, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, 158. p.)

<sup>9</sup> Vö. BODIN, Jean: *Az államról. Válogatás.* Budapest, 1987, Gondolat Kiadó, 73–74. p.

<sup>10</sup> Ezek a nézetek a kálvini tanokon alapulnak; mindez nem meglepő, hiszen Bodin maga is rokonszenvezett a reformációval (emiatt a Szent Inkvizíció több művét is felvette a tiltott könyvek listájára, az Indexre).

<sup>11</sup> BODIN 1987. 76. p.

vereníásnak az – előbb említett – ismertetőjegyei is. Ezek közül a legfontosabb a törvényhozásnak és a törvények eltörlésének a joga,<sup>12</sup> amelyből tulajdonképpen az összes többi jog és hatalom is származik. Bodinnél a szuverén nincs kötve a saját törvényeihez sem, pusztán három dolog korlátozza őt: a természeti és az isteni törvények, valamint az általa kötött nemzetközi szerződések.<sup>13</sup>

Maga Bodin az előbbi gondolatokból is következően a legjobb államformának a királyságot tartotta; az arisztokráciát elviselhetőnek (bár a vezetők között szükségképpen meglevő viták miatt fallibilisnek),<sup>14</sup> a demokráciát magát pedig rossznak. Utóbbi kapcsán úgy érvelt, hogy a mesterséges egyenlősítés nem működik, mivel az emberek természetüknél fogva egyenlőtlenek: a természet úgy intézte, hogy „egyesek rátermettebbek és tehetségesebbek legyenek, mint mások, egyesek kormányzásra szülessenek, mások engedelmességre, egyesek bölcsnek és mértéktartónak, mások balgáknak és esztelennek; egyeseknek szellemi erő jutott, hogy vezessenek és parancsoljanak, másoknak csak testi erő, hogy végrehajtsák a parancsokat”;<sup>15</sup> „a demokrácia azonban nem kedvez az érdemes embereknek”.<sup>16</sup>

Thomas Hobbes (1588–1679) szintén az abszolút monarchia ideológusa volt: szerződéselméletével (melyet 1651-es *Leviatán* című fő művében fejtett ki) a korlátlan és korlátozhatatlan uralkodói hatalom legitimitációját kívánta elvégezni.

Hobbes szerint a természeti állapotban az emberek egyenlők, mivel testi erejüket tekintve nincs közöttük nagy különbség („még a leggyengébb embernek is elég ereje van ahhoz, hogy a legerősebbet megölje”),<sup>17</sup> szellemi képességeik pedig még testi erejükhöz képest is kevésbé térnek el egymáséitól. Ebből következik a céljaik elérésére irányuló remény egyezősége, amely azonban a természeti állapotban nem garantált, mivel „ameddig nincs közhatalom, amely mindenkit kordában tart, addig az emberek olyan állapotban élnek, amit háborúnak nevezünk, ez pedig

<sup>12</sup> Ebbe beleértendő a törvények módosításának és kihirdetésének joga is.

<sup>13</sup> Vö. BODIN 1987. 99. p.

<sup>14</sup> Vö. BODIN 1987. 349. p.

<sup>15</sup> BODIN 1987. 343. p.

<sup>16</sup> BODIN 1987. 344. p.

<sup>17</sup> HOBBS, Thomas: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Első kötet*. Budapest, 1999, Kossuth Könyvkiadó, 166. p.

mindenki háborúja mindenki ellen.”<sup>18</sup> Azért, hogy mindenki biztonságban legyen, e szituáció kialakulását meg kell előzni, mert enélkül a társadalmi együttélés és az ebből potenciálisan fakadó bármely előny elérése lehetetlenné válna. Létre kell tehát hozni egy olyan hatalmat, amely az emberi önzést mindenki érdekében megfékezi, mindenkire kötelező és erővel érvényesített törvények meghozatala és betartatása révén. A természeti állapotban nincs törvényes jog, ezért abban igazságtalan sem lehet semmi.<sup>19</sup> A természetjog ugyan létezik, de ez nem valódi jog, pusztán azt a szabadságot jelenti, miszerint az ember korlátlanul felhasználhatja erejét a saját életének megvédésére, így bármit megtehet, amit élete megóvása érdekében a legcélszerűbbnek gondol. A természeti törvény nem más és nem több, mint a józan észből következő olyan általános érvényű szabály, amely megtiltja nekünk, hogy olyasmit tegyünk, amivel életünket feláldozzuk, vagy amivel lemondunk azokról az eszközökről, amelyekkel életünket megvédehetjük.

„Ilyen körülmények közt nincs helye a szorgalomnak, mert a gyümölcse bizonytalan [...] örökös félelem uralkodik, az erőszakos halál veszélye fenyeget, s az emberi élet magányos, szegényes, csúnya, állatias és rövid.”<sup>20</sup> „Ennek az állapotnak további következménye, hogy nincs se tulajdon, se uralom, nincs biztos *enyém-tied*, ehelyett minden ember csak azt mondhatja magáénak, amit meg tud szerezni, és csak addig, amíg birtokában képes tartani. [...] A békére ösztönző emberi érzelmek a halálfélelem, a kényelmes élethez szükséges dolgok iránti vágy, valamint az a remény, hogy e dolgokat szorgalommal meg lehet szerezni. Az értelem pedig a béke előnyös alapelveit sugallja, amelyeknek jóvoltából egyetértésre juthatunk egymással.”<sup>21</sup>

Az emberek ezért a biztonságukat szavatolni nem képes természeti állapotból (mely tehát a „mindenki háborúja mindenki ellen” [*„bellum omnium contra omnes”*] állapota) az erőszakos haláltól és a szükségképpen ideiglenesen birtokolt javaik elvesztésétől való félelem miatt, életük védelme, illetve az állam által garantált biztonság és az ebből következő

<sup>18</sup> HOBBS 1999. 168. p.

<sup>19</sup> „Ahol nincs közhatalom, ott nincs törvény, ahol nincs törvény, ott nincs igazságtalanság.” HOBBS 1999. 170. p.

<sup>20</sup> HOBBS 1999. 168–169. p.

<sup>21</sup> HOBBS 1999. 170. p.

kényelem érdekében úgy léptek át a polgári állapotba, és hozták létre az államot, illetve a szuverént, hogy jogaikról – az élethez és a testi épséghez való joguk kivételével, melyről természet szerint senki nem mondhat le – lemondtak, pontosabban e jogokat átruházták a szuverénre. Az élethez és a testi épséghez való jog azonban olyan természetes jogok, melyeket szerződésben nem lehet átruházni senkire; ezért aztán az uralkodó, bár arra adott esetben joga lehet, hogy megparancsolja alattvalójának, hogy harcoljon az ellenséggel, és ha erre nem hajlandó, akkor akár halállal is büntetheti, de nem kötelezhető arra, hogy e parancsnak eleget tegyen, vagy a halálos ítélettel ne szegüljön szembe.<sup>22</sup>

Mivel tehát a „mindenki háborúja mindenki ellen” állapotában nincs kikényszeríthető jog, és nincs igazságtalanság sem, ezért minden megengedett, és mindenkinek joga (mert lehetősége) van mindenre, még mások testére is.<sup>23</sup> A korlátlan hadiállapot akkor szűnik meg, amikor az emberek e jogaik többségéről (az említett élethez és testi épséghez való joguk kivételével, amely minden ember természetes joga, mely az embertől fogalmilag elidegeníthetetlen) lemondtak, és azt átruházták egy tőlük független hatalomra, mely e jogok védelme érdekében bármit megtehet. Ily módon mindenki meg kell, hogy elégedjen annyi szabadsággal, amennyit ő maga is megad mások számára, ellenkező esetben ugyanis a természetes értelem alapján az ember nem egyezne bele jogainak egyoldalú korlátozásába (mellyel csak ellentételezés és garanciák nélkül kiszolgáltatná magát mások önkényének), ugyanezt viszont a reciprocitás alapján mások is elvárhatják vele szemben. Érvényesül tehát a krisztusi

<sup>22</sup> „[A]z alattvaló mindazokban a dolgokban megőrzi szabadságát, amelyeket szerződésben átruházni nem lehet. [...] [A]z olyan szerződések, amelyekben valaki lemond testi védelméről, érvénytelenek. Ezért ha az uralkodó valamelyik – bár jogosan elítélt – alattvalónak azt parancsolja, hogy ölje, sebesítse vagy csonkítsa meg magát, vagy hogy támadóinak ne álljon ellen, vagy hogy mondjon le az élelemről, levegőről, gyógyszerekről meg más olyan dolgokról, amelyek nélkül nem élhet, az alattvalónak szabadságában áll az engedelmisséget megtagadni.” (HOBBS 1999. 246. p.) Továbbá „ha felhatalmazom az uralkodót, hogy öljön meg engem, ezzel még nem vállaltam azt a kötelezettséget, hogy parancsára megöljem magamat.” (Uo.) „Ezért ha valakinek megparancsolják, hogy mint katona harcoljon az ellenséggel, uralkodójának ugyan minden joga megvan rá, hogy esetleges vonakodását halállal büntesse, mégis az alattvaló sok esetben megtagadhatja a parancs teljesítését anélkül, hogy bármilyen igazságtalanságot követne el.” HOBBS 1999. 247. p.

<sup>23</sup> Vö. HOBBS 1999. 172. p.

arany szabály: „*quod tibi fieri non vis, alteri ne feceris [amit nem kívánsz magadnak, ne tedd azt másnak]*”.<sup>24</sup> Ez a kölcsönös jogátruházás a „szerződés”, melynek érvényesüléséhez szükséges valaki, aki ennek érvényt szerez. Az emberi észből származó (tehát nem jogi, még csak nem is erkölcsi) elv az a természeti törvényből származó kötelesség, „amely szerint kötelességünk másra átruházni azokat a jogokat, amelyeknek megtartása az emberiség békéjét felborítaná”,<sup>25</sup> ebből pedig következik az a törvény, hogy a megkötött megállapodásokat teljesíteni kell. E teljesítés *garanciája* az állam (a szuverén), ugyanis a krisztusi arany szabály betartása önmagában ugyan észszerű, de ellenkezik ösztöneinkkel, amelyek a szerződés megszegésére sarkallnak, amelyet tehát csak egy külső kényszerítő, mindannyiunk felett álló hatalom tud érvényesíteni, érvényesítése pedig attól függ, van-e tényleges hatalma annak kikényszerítésére.

A szerződés alanyai, vagyis a természeti állapotból a polgári állapotba átlépni kívánó emberek a közhatalmat mindenre feljogosítják, mely életük és biztonságuk egymástól és külső ellenségtől való megóvása érdekében szükséges, egyúttal a vele szembeni ellenállás jogáról visszavonhatatlanul lemondanak.<sup>26</sup> Hobbes szerint így „az állam [...] *egyetlen személy, akinek cselekedeteit illetően egy nagy emberi sokaság minden egyes tagja egymással kötött kölcsönös megállapodás alapján megbíznának tekinteni 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 *felsőjogai* vannak, és a többiek mind *alattvalói.*”<sup>27</sup> A felsőjogok vagy természetes erővel (például hódítással), vagy az említett szerződés révén szerezhetők meg; utóbbi esetben „instituíált államról” beszélünk.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Uo. Vö. továbbá HOBBS 1999. 290. p.

<sup>25</sup> HOBBS 1999. 183. p.

<sup>26</sup> „Az ennek megtörténtével egyetlen személlyé egyesült sokaságot ÁLLAMNAK, latinul CIVITASNAK nevezzük. És így születik meg az a nagy LEVIATÁN, ... az a halandó isten, amelynek ... békénket és oltalmunkat köszönhetjük.” HOBBS 1999. 208. p.

<sup>27</sup> Uo. (Kiemelések az eredetiben. – T. J. Z.)

<sup>28</sup> Ez esetben „egy emberi sokaságban mindenki mindenkivel megállapodás útján megegyezik abban, hogy a többség mindannyiuk megszemélyesítésének, azaz képviselőjének jogát bárkire vagy bármilyen gyülekezetre ruházza át; hogy valamenynyien, akár rá szavaztak, akár ellene, [...] egymás közt békében élhessenek, és hogy másokkal szemben védelemben részesüljenek. Az államnak ebből az institúciójából

A szuverén tehát a társadalmi szerződésnek nem alanya, csak eredménye, így a szerződést, lévén azt nem is ő kötötte, fogalmilag meg sem szegheti.<sup>29</sup> A szuverenitás Hobbes elméletében abszolút és korlátlan,<sup>30</sup> legfeljebb gyakorlói között lehet különbség (igaz, ezek bármelyikét legitimnek ismeri el, ha a szerződő emberek azt ruházták fel az abszolút hatalommal). Ennek alapján a korlátlan szuverenitás gyakorlója lehet egy személy (ez esetben királyságról beszélünk), lehet több (ez az arisztokrácia), és lehet minden polgár (ez a demokrácia);<sup>31</sup> gyakorlatilag azonban az abszolút szuverenitás elmélete nem az arisztokrácia vagy a demokrácia elismerésére, hanem a monarchia, mégpedig az abszolút monarchia legitimálására, a jogilag nem korlátozható király hatalmának igazolására szolgál. Igaz, e hatalom csak a közsférára terjed ki; a magánviszonyokban (amelyeket tehát az állam nem szabályoz) a cselekvés szabad, vagyis a kereskedelem, a tulajdonszerzés és a privát élet döntéseinek szabadsága (ameddig azok a társadalmi békét nem veszélyeztetik) Hobbesnál is

származik annak vagy azoknak minden joga és felhatalmazása, akikre az összegyűlt nép egyetértésével az uralkodói jogkört ráruházták.” HOBBS 1999. 210. p.

<sup>29</sup> „[M]ivel az emberek a megszemélyesítés jogát arra, akit uralkodójuknak neveznek, csak egymás közt, nem pedig mindannyiuk és közte létrejött szerződés alapján ruházták át, ezért az uralkodó részéről szerződésszegésről nem beszélhetünk. Következésképpen egyetlen alattvalója sem szabadíthatja ki magát az alárendeltségből azáltal, hogy e szerződés érvénytelenségével hozakodik elő.” HOBBS 1999. 211. p.

<sup>30</sup> „És mivel az intéstitúció célja az összesség békéje és védelme, s akinek joga van a célra, annak joga van az eszközre is, ezért [a szuverénnek] joga van arra is, hogy a béke és biztonság megőrzése érdekében mind megelőzőképpen, ... mind pedig, ha a béke és biztonság elveszett, annak visszaszerzésére mindent, amit szükségesnek tart, megtegyen.” HOBBS 1999. 213. p.

<sup>31</sup> Hobbes szerint „az államnak csak három fajtája lehet. Mert a képviselő szükségképpen vagy egyetlen ember, vagy több emberből álló gyülekezet, ha pedig több emberből álló gyülekezet, akkor vagy az összességnek, vagy az összesség egy részének gyülekezete. Ha a képviselő egyetlen ember, az állam *királyság*, ha mindazoknak a gyülekezete, akik összejönnek, *demokrácia* vagy népállam, ha meg csupán az összesség egy részének gyülekezete, *arisztokrácia*. Másfajta hatalom nem létezhetik, mert [...] akik elégedetlenek a királysággal, *önkényuralomnak* nevezik, s akiknek nem tetszik az arisztokrácia, *oligarchiát* emlegetnek, s akik rosszul érzik magukat a demokráciában, *anarchiáról* beszélnek, ami kormány nélküliséget jelent.” HOBBS 1999. 220. p. (Kiemelések az eredetiben. – T. J. Z.) Továbbá: „Nyilvánvaló, hogy a korlátlan szabadságban élő emberek mindannyiuk képviseletére tetszésük szerint ugyanúgy felhatalmazhatnak egyetlen embert, mint bármilyen gyülekezetet. Következésképpen, ha helyesnek tartják, ugyanolyan feltétlenül alávethetik magukat egy királynak, mint bármilyen más képviseleti formának.” HOBBS 1999. 221. p.

megmarad (más kérdés, hogy azt, hogy mikor van valaminek közhatalmi relevanciája, – abszolút szuverenitásából adódóan – végső soron mindig az állam dönti el). Emiatt Hobbes értelmezése sem egységes: vannak, akik az első liberális elméletek egyikének tartják Hobbes szerződéselméletét (azon az alapon, hogy Hobbes az élethez, testi épséghez, személyes biztonságához való jogokat – elvileg – korlátozhatatlannak, az állam által érinthetetlennek [mert a társadalmi szerződés tulajdonképpeni értelmének] véli); mások az abszolút szuverenitás elméletének autoriter vonásait emelik ki, sőt egyesek (pl. Carl Schmitt) e teóriát a totális állam korai elméleti előképének tartják.

## II.2.

### A parlamenti szuverenitás

A parlamenti szuverenitás elve és gyakorlata az angol állam- és jogfejlődés terméke. Ahogyan a fejedelmi szuverenitás esetében, itt is előbb alakult ki a gyakorlat, és utólag, illetve azzal párhuzamosan jött létre annak elméleti igazolása.

Angliában a parlamenti szuverenitás a 17. századi angol polgári forradalom eredményeképpen jött létre, és a 18. században szilárdult meg. (A mai ún. parlamentáris monarchiát történetileg az abszolutizmust követően megelőzte egy átmeneti korszak, az alkotmányos monarchia korszaka, melyben a király a parlamenttel azonos, illetve közel azonos jogokat gyakorolt [a John Locke-tól eredő kifejezéssel ez a *King-in-Parliament* vagy általánosabban a *Crown-in-Parliament* korszaka].) A 19. században Albert Venn Dicey, az angol alkotmányjog és alkotmánytörténet egyik legnagyobb ismerője egyenesen azt mondta, hogy az angol alkotmány két nagy pillére a parlamenti szuverenitás elve, illetve a jogállamiság (*rule of law*). Bár a parlamenti szuverenitás eredeti tartalma a 18–19. század óta valamelyest változott, illetve finomodott, az – egyfajta korlátozott formában – ma is az angol politikai gyakorlat részének tekinthető.

A parlamenti szuverenitás (ahogy a fejedelmi is) tagadja a hatalommegosztást. Eszerint a parlament az államhatalom kizárólagos letéteményese, és bármely állami szerv csak a parlament felhatalmazása alapján vehet részt a hatalom gyakorlásában. Ennek egyik legtisztább elméleti megfogalmazása John Austin nevéhez fűződik, aki még a bíróságok

ítélkező, és ezáltal (a common law és az equity bírói esetjoga miatt) ténylegesen jogot alkotó hatalmának létét is a parlament hallgatólagos jóváhagyásában látta (amely nézet szerint egyúttal a parlament e jogalkotó hatalmat bármikor vissza is veheti a bíróságoktól, megváltoztatva a common law [és az equity] szabályait). (Ez részben meg is történt a 19., főként pedig a 20. században az ún. statute law, vagyis a parlament által alkotott törvények és a törvényi felhatalmazásokon nyugvó alsóbb szintű központi rendeleti joganyag térnyerésével.) Hasonló elméleti alapon Jeremy Bentham pedig azt állította, hogy a bíróságok a törvényeket még csak nem is értelmezhetik, hanem ha úgy látják, hogy azok alkalmazása kétséges (többféle értelem is helyes lehet), úgy a törvényt nem alkalmazhatják, hanem azt vissza kell küldeniük a parlamentnek, hogy az egyértelműsítse azt.

A bíróságok a tiszta parlamenti szuverenitás korszakában maguk is betagozódtak a parlamentbe; amellett, hogy az alsó- és a felsőház együttes kezdeményezésére bármely bíró (jogilag) elmozdítható volt, a legfelsőbb bírói fórumként Angliában (illetve a skóciai büntetőügyeket kivéve az egész Egyesült Királyságban) a parlament felsőháza: a Lordok Háza mint bírói testület (a Lordok Háza részeként működő tizenkét fő bíróság) funkcionált. (Ez a helyzet 2009-ben szűnt csak meg, amikor is hatályba lépett a 2005-ben elfogadott *Constitutional Reform Act* [az alkotmány reformjáról szóló törvény], amely felállította a parlamenttől független Legfelsőbb Bíróságot [Supreme Court].)<sup>32</sup> A parlamenttől független kormányzás pedig még ma sem jött létre: hagyományosan – és ma is – a kormány tagjai csak a választásokon győztes (a kormányzáshoz szükséges mandátumokat megszerző) párt alsóházba (*House of Commons*) bejutott, azaz megválasztott tagjai közül kerülhetnek ki (azzal, hogy a kinevezés joga *formálisan* a királyt/királynőt illeti meg), és a miniszterek, illetve maga a miniszterelnök is erős politikai felelősséggel tartoznak a parlamentnek, amely bármikor elmozdíthatja a kormányt, és új

<sup>32</sup> A Supreme Court első 12 tagja az a 12 felsőházi főbíró („*law lord*”) volt, aki a *Supreme Court* működésének kezdetén a lord-főbíró funkciót a Lordok Házában betöltötte. Mandátumuk lejártá után visszatérhetnek a Lordok Házába, de addig felsőházi tagságuk szünetel, az ottani munkában nem vehetnek részt, nem tanácskozhatnak, nem szavazhatnak. Az őket követő bírókat már nem a Lordok Házából választják, így a parlament (felsőháza) és a *Supreme Court* között a személyi összefonódás is mára fokozatosan megszűnt.



miniszterelnök választásával új kormány alakításáról dönthet. Az angol parlament tehát ma már közjogilag sem tehet meg mindent (valójában lehetőségeit nem a tételes jogból, hanem a jogi és politikai kultúrából származó szokások, hagyományok, elvárások – azaz gyakorlatilag maga a *rule of law* elvei – addig is korlátozták), így főként a bíraskodást teljesen elválasztották a parlamenttől, ám a szuverenitás gyakorlása – még mindig – jórészt a parlamentet illeti meg. A parlamenti szuverenitás tanának e konzekvenciáját: a parlamenti akarat elsődleges érvényesülését a parlament szupremáciájának nevezzük. (Ahogyan azt – némi szarkazmussal – 1771-ben *Jean-Louis de Lolme* svájci-brit író és politikai esszéista megfogalmazta [amely mondást tévesen hol Walter Bagehotnak, hol magának az e *bonmot*-t a parlamenti szuverenitás virágkorában, a 19. század vége felé híressé tevő Albert Venn Dicey-nak tulajdonítanak]: „a parlament bármit megtehet, kivéve hogy egy nőt férfivé vagy egy férfit nővé változtasson.”<sup>33</sup>)

A parlamenti szuverenitás tana tehát a hatalmi intézmények működtetését egyetlen kézben összpontosítja; ám míg ezen szerv, a parlament szupremáciája alapján a hatalommegosztást nem ismerik el, addig a parlamentarizmus (a parlamentáris rendszer<sup>34</sup>) egésze a képviseleti elvnek

<sup>33</sup> „Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman.”

<sup>34</sup> A „parlamentáris kormányzat” kifejezést valószínűleg Camello Benso di Cavour, az egységes olasz állam első miniszterelnöke használta először a 19. század közepén az addig szokásos „felelős kormány” elnevezés helyett. (Vö. TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében. *Pro Publico Bono Online*, 2011. 19. p.) Eredetileg ez a kormányzati rendszer a monarchikus rendszer egyik formája volt, mely Angliában alakult ki, az uralkodó hatalmának egyre inkább formálisává válásával, a „dicsőséges forradalmat” követően, 1689-től kezdve, amikor is a monarchia névleges restaurálása mellett a király és a polgárság közötti kompromisszum eredményeként megszületett a Bill of Rights, és kialakult a szuverén, tehát a király akaratától is ténylegesen független (valamint közjogilag omnipotens, de az erkölcsök és szokások által mégiscsak korlátozott) parlament (Vö. pl. TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezés az alkotmányos szabadságról*. Budapest, 2014, Gondolat Kiadó, 58–59. p.); és ez ebben a formában terjedt át a kontinensre is (először Franciaországban 1814–1840 között, majd Belgiumban 1831-től, később pedig több más ország [Hollandia, Norvégia, Dánia és Svédország] is ezt a rendszert vette át). Köztársasági formában 1875-ben jelent meg először, mégpedig Franciaországban, hogy azután onnan induljon a modern demokratikus jogállami rendszerek egy jelentős részét meghódító útjára. (Vö. DUVERGER, Maurice: Állam és kormányzat. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, 2003,

van alávetve. Ez annyit jelent, hogy a parlament nem önmagáért van, hanem azokért, akik tagjait megválasztották: mivel a választók nem tudnak minden ügyben maguk dönteni, ezért maguk helyett képviselőket küldenek, akik a fontos döntéseket (helyettük és nevükben) meghozzák. Ebből az is következik, hogy a parlamentarizmus minősége alapvetően azon múlik, hogy kik választhatnak képviselőket: amennyiben ezt a polgárok összessége (a természetes kizáró okokat [kiskorúság, büntetett előélet stb.] kivéve bármely polgár) megteheti, úgy a parlamenti szuverenitás nem más, mint a népszuverenitás egyik, a közvetett hatalomgyakorlást (közvetett demokráciát) megvalósító fajtája (a közvetlen néprészvételt jelentő, rousseau-i eredetű népszuverenitás mellett). Mivel azonban a parlamenti szuverenitás és a parlamentarizmus eszméje sokáig nem jelentette az általános választójog megvalósítását, ezért elvileg a parlamenti szuverenitást el kell választanunk a népszuverenitástól, és önálló szuverenitástípusnak kell tartanunk.

Szent István Társulat, 431. p.) Bár a parlamenti rendszerekben is léteznek különböző államhatalmi funkciók és azokat ellátó szervek, de ezek nem különülnek el úgy, mint a prezidenciális rendszerekben; utóbbiakban sem a végrehajtó hatalom felett teljes kontrollt gyakorló elnök és az elnöki adminisztráció nincs a törvényhozás (a Kongresszus) bizalmához kötve, sem a Kongresszust (vagy annak bármely kamaráját) nem oszthatja fel az elnök (és természetesen a bírósági rendszer is teljes mértékben független mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól, olyannyira, hogy a szövetségi bírák kinevezése élethossziganra szól, és – a büntetőjogi felelősségre vonás esetét kivéve – elmozdíthatatlanok). Az ezzel ellentétes, parlamentáris rendszerekben kialakuló helyzet egy lehetséges megfogalmazása ezért „a hatalom egységének” hangsúlyozása, kiemelve, hogy ez az egység nem a közjogi, hanem a tényleges, politikai értelemben vett egységet jelenti. E modell tiszta megvalósulása a 19. századi angol berendezkedés volt, melyben a prezidenciális rendszerekben jellemző elkülönülés nem ment végbe. Pokol Béla összefoglalásában: „Az angol központi állami szervezet a hatalom teljes egységén épül fel. E minta a monarchikus államformát megtartva a monarcha államfői jogait teljes mértékben kiüresítette azzal, hogy az államfő a parlament alsóházában többséget szerzett párt vezetőjét mérlegelés nélkül köteles kinevezni, és ez a többség az angol kétpártrendszerből automatikusan következik. A kinevezett kormányfő a parlamenti többségre támaszkodva a teljes államhatalmat megkapja a választási ciklusra. Semmilyen ellensúly, ellenhatalom nem létezik a parlamenti többség kormányhatalmával szemben, még a bírói hierarchia is becsatlóódik

### II.3. A népszuverenitás

A népszuverenitás a francia felvilágosodás „találománya”, melynek elméleti megalapozását hagyományosan Rousseau-hoz kötik. Bár a nép által konstituált hatalom eszméje, illetve a közvetlen népi hatalomgyakorlás gondolata már a középkorban megjelenik, mai modern formájában az, eszmetörténetileg elsőként, valóban Rousseau-hoz köthető. Mint az előző alfejezet végén láttuk, *tágabb értelemben* a parlamenti szuverenitás, a nép általi hatalomgyakorlás közvetett, képviseleti formája is felfogható úgy, mint a népszuverenitás része (legalábbis általános választójog esetén), míg *szűkebb értelemben* népszuverenitásról akkor beszélünk, ha a nép a hatalmát képviselők közbeiktatása nélkül, közvetlenül gyakorolja. A fogalmi tisztázást nehezíti, hogy a mai politika-, jog- és alkotmányelméleti irodalomban a népszuverenitás mindkét fogalma használatos, és sokszor az írott alkotmányok sem tesznek különbséget e formák között.

a parlamentbe. A felsőházban, a Lordok Házában a *law lordok* testülete jelenti a legfőbb bírói fórumot, élén a lordkancellárral, aki a mindenkori kormány tagja.” (Pokol Béla: *Bírói hatalom*. Budapest, 2003, Századvég Kiadó, 103–104. p.) Ezt követően Pokol Béla is végigveszi, hogyan vette át az angol parlamentáris mintát számos kontinentális európai ország is a 19. és a 20. században (akár parlamentáris monarchiaként, akár parlamentáris köztársaságként); azaz „az európai demokratikus államfejlődés így az angol minta nyomán fejlődött” (Pokol 2003. 105. p.), végül pedig „a XX. század közepéig ... a legtöbb kontinentális országban ... a hatalom egységén nyugvó parlamentáris kormányzás alakult ki”. (Pokol 2003. 106. p.) Ehhez egyrészt annyit tehetünk hozzá, hogy az utóbbi két-három évtized fejleményeiként számos helyen jön létre az 1958-tól számított „ötödik köztársaság” franciaországi modelljére jellemző ún. félpreszidenciaális rendszer (például Oroszország, Ukrajna, Lengyelország), vagy annak valamilyen enyhébb, a közvetlenül választott elnök és az elnöknek és a parlamentnek is egyszerre felelős miniszterelnök duális hatalmán nyugvó változata, amit talán „negyedszéria-preszidenciaális rendszernek” is nevezhetünk (Szlovákia, Románia stb.), sőt a kifejezetten prezidenciaális rendszerek irányába is történik elmozdulás (pl. Törökország); másrészt hogy – mint azt láttuk – az Egyesült Királyság kormányzati rendszerében is történnek változások, például 2009-ben létrejött ott is a Legfelső Bíróság (*Supreme Court*), ami mind közjogilag, mind ténylegesen eltávolította a bírói hatalmat a politikai szociológiai értelemben továbbra is összefonódott politikai hatalmaktól (Vö. JAKAB András: Mire jó egy alkotmány? *Kommentár*, 2010. 6. sz. 13. p.), és ma már a *law lordok* bírói testülete is intézményileg független a Lordok Házától. (Vö: KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2011. 1. sz. 97. p.)

(Így pl. a magyar Alaptörvény is úgy rendelkezik, hogy „a közhatalom forrása a nép”, illetve hogy „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”<sup>35</sup>) Még a népszuverenitás modern formájának „atya”, Rousseau is elismeri a közvetett hatalomgyakorlást mint a népszuverenitás megvalósulásának lehetőségét, már csak annak belátása folytán is, hogy praktikus okokból egy nagyobb állam (mint pl. Lengyelország, melynek gyakorlatban is segített alkotmánytervezetének megszövegezésében) közvetlen néprészvételen alapuló döntéshozatal útján nem működtethető.

Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) az emberek összességére épülő és törvények által szabályozott kormányzási forma kialakulására – kora filozófustársainak jó részéhez hasonlóan – a kontraktualista paradigmát vette alapul.<sup>36</sup> Az emberek erejük egyesítése végett, a természeti állapotban szükségszerűen jelenlevő hátrányok leküzdése (főként életük megvédése) érdekében megkötötték tehát a társadalmi szerződést, amellyel létrehozták az államot. Rousseau szerint a társadalmi szerződés lényege a következő: „Mindegyikünk alárendeli személyét és minden képességét a közakarat legfelsőbb hatóságának, és minden egyes tagot testületileg az összesség elválaszthatatlan részének fogadunk el.”<sup>37</sup> Ez az újonnan létrejött „erkölcsi össz-személyiség” a köztársaság, mely passzív állapotban állam, aktív állapotban főhatalom. A társadalmi szerződést megkötő személyek a főhatalom részeseiként honpolgárok, a törvényeknek alávetett egyedi személyekként alattvalók, e személyek összessége pedig a nép.<sup>38</sup> Mivel a nép a jogairól nem mondott le, ezért csak olyan döntés hozható, mely a nép érdekében áll. Ha ez az elv sérül, a nép ellenállhat; ám mindaddig, amíg a nép nem nyilvánítja ki ellentétes értelmű akaratát, a törvényeket a nép egésze érdekében meghozottnak kell tekinteni (azoknak is, akik e törvényekkel nem értenek egyet).<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Alaptörvény, B) cikk (3)–(4) bekezdés

<sup>36</sup> A következőkben bemutatandó gondolatok nagyrészt az 1762-ben kiadott, „A társadalmi szerződés” (*Du Contrat Social*) című értekezésben találhatók. (ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*. Bukarest–Kolozsvár, 2001, Kriterion Könyvkiadó)

<sup>37</sup> ROUSSEAU 2001. 38. p. (Kiemelés az eredetiben – T. J. Z.)

<sup>38</sup> Vö. ROUSSEAU 2001. 38. p.

<sup>39</sup> A nép törvényei Rousseau véleménye szerint a szónak abban az értelmében feltétlenül igazságosak, hogy a többség akarata nem lehet igazságtalan (a főhatalomnak nem lehet a nép tagjaitól eltérő érdeke); ez azonban nem jelenti egyszersmind a nép

A törvények létrehozatalának módjára mindössze két kikötés létezik: hogy azt az egész nép alkossa meg és az egész népre vonatkozzon. Vagyis a rendelkező akarat és a rendelkezés tárgya egymással meg kell, hogy egyezzen, az akarat önmagára kell, hogy irányuljon. Ez azonban azt is jelenti, hogy minden ember kétféle pozícióban vesz részt az állam életében: mint az általános akarat letéteményese, vagyis mint a főhatalom része, másrészt pedig mint a törvények címzettje és kötelezettje. Az alávetés tehát valójában önmagának történik, nem pedig mások akaratának, hiszen egyrészt a főhatalom egyik gyakorlójaként a törvények alávetettje egyszersmind azok forrása is, másrészt mindenkit éppen annyira kötelezhetnek a törvények útján mások, amennyire ő is kötelezhet a törvények útján más embereket.

Az, hogy a törvényeket az egész nép kell, hogy megalkossa, azt jelenti, hogy a tételes jog az általános akarat (*volonté générale*) megnyilatkozása kell, hogy legyen, ami azonban nem jelenti azt, hogy annak érvényességéhez egyhangúság szükséges;<sup>40</sup> pusztán azt a két követelményt állítja fel, hogy egyrészt mindenkinek, aki megkötötte a társadalmi szerződést és így az állam részének tekintendő, joga legyen (legalább közvetett módon) szavazni a törvényről, másrészt hogy a szavazatok többsége a törvény mellett szóljon.<sup>41</sup> (Éz utóbbi egyébként Rousseau szerint akkor is megvalósul, ha a törvényhozásra rendelt szerv jogszabályait a nép többsége tudomásul veszi, és nem lázad fel ellene.) A második kikötés pedig arra szolgál, hogy ne lehessen konkrét, név szerint megjelölt embereknek jogokat juttatni vagy őket kötelezettségekkel terhelni; ilyeneket csak általánosan meghatározott módon, bizonyos tulajdonságok kikötésével lehessen megtenni.

tévedhetetlenségét, vagyis azt, hogy a lehető legjobb vagy a helyzet megoldását leginkább szolgáló törvény elfogadása mellett döntöttek volna.

<sup>40</sup> A nép ugyan a közjóra törekszik, de tévedhet. Ahhoz, hogy ezt kiküszöböljük, mindenkinek egyénileg kell részt vennie a közakarat kinyilvánításában, nem pedig valamely partikuláris részérdek tagjaként. (Vö. ROUSSEAU 2001. 53–54. p.) Ezzel Rousseau tulajdonképpen a pártok, frakciók létjogosultságát kérdőjelezi meg, de (mint látjuk) nem a képviseleti demokráciáét, mely az arisztokratikus kormányformában megvalósulhat.

<sup>41</sup> Rousseau „köztársaságnak” nevez minden olyan államot, függetlenül annak konkrét kormányformájától, amelyet törvények útján kormányoznak. (Vö. ROUSSEAU 2001. 67. p.)

Az általános akarat vagy közakarat tehát minőségileg más, mint az egyéni akaratok összessége vagy eredője; az egyének ugyanis elfogultak magukkal szemben, így magánérdekük megelőzheti a közérdeket. Ha viszont mindenki a konkrét magánérdekeit követné, felbomlana az állam, mely mindenki érdekében jött létre, így kötelezni kell az alattvalókat a közérdek követésére. „Hogy tehát a társadalmi szerződés ne legyen üres formáság, hallgatólagosan magában kell foglalnia ezt a kötelezettséget [...]: ha bárki megtagadná az engedelmisséget a közakaratnak, akkor az egész közület rákényszeríthetné erre; ez nem jelent mást, mint hogy kényszerítik, hogy szabad legyen.”<sup>42</sup>

Rousseau a törvényeknek<sup>43</sup> három fajtáját különbözteti meg:<sup>44</sup> az állami berendezkedést („az összességnek az összességhez való viszonyát”) meghatározó politikai törvényeket;<sup>45</sup> az emberek jogait és kötelezettségeit (a polgárok egymáshoz és az államhoz való viszonyát<sup>46</sup>) szabályozó polgári törvényeket; valamint a büntetőtörvényeket.<sup>47</sup> Ez utóbbi az ember és a (polgári) törvény közötti viszonyként fogalmazódik meg, vagyis az emberek törvények alá rendeltségét jeleníti meg, kinyilvánítva, hogy a polgári állapotban korlátlan szabadság (éppen az államot létrehozó felek akaratából) nem létezhet. Ennek következtében a nép minden egyes tagja köteles engedelmeskedni a népnek, vagyis tulajdonképpen saját magának, még akkor is, ha a polgár közvetlen egyéni érdeke konkrét esetben ellenkezne is a közösség egészének érdekével; ha ugyanis nem

<sup>42</sup> ROUSSEAU 2001. 42. p.

<sup>43</sup> Törvény csak az egész nép által megállapított, az egész népre vonatkozóan kötelező, „az alattvalókat általában, a cselekményeket pedig elvontan” megítélő előírás lehet. (Vö. ROUSSEAU 2001. 65. p.) Minden más előírás, vagyis amely személy szerint kötelez, még akkor is, ha a főhatalomtól származik, csak rendelet lehet.

<sup>44</sup> Vö. ROUSSEAU 2001. 88–89. p.

<sup>45</sup> Ezt „alaptörvénynek” is nevezi, amely tulajdonképpen nem más, mint az állam alkotmánya.

<sup>46</sup> Ez a viszony (tulajdonképpen az egymástól való függőség) az egyes személyek viszonyában a lehető leggyengébb, a polgár és az állam viszonyában pedig a lehető legerősebb kell, hogy legyen, vagyis az emberek ne egy másik egyéntől, hanem a polgárok összességétől (az általános akaratától) függhenek.

<sup>47</sup> Ezeken kívül Rousseau beszél még egy negyedik „törvényről” is, amely azonban nem rokonítható az előbbi hárommal, lévén hogy nem „valódi” törvényekről, hanem tulajdonképpen a törvények forrásairól van szó, amely forrásokból a tételes törvények tartalma és ereje (értsd: legitimitása) származik; ezek: az erkölcsök, a szokások és a közvélemény vagy lelkiismeret. Vö. ROUSSEAU 2001. 89. p.

teszi, a közösség képviselője, a főhatalom akaratának kikényszerítője, azaz a bíróság büntetést alkalmazhat a törvénynek ellenszegülő polgárral szemben.<sup>48</sup> A büntetés joga tehát nem önkényes, hanem a társadalmi szerződést megkötő felek akaratán alapul, mert a szerződő felek valódi szándéka az volt, hogy a tényleges érdekek juthassanak érvényre, azok tehát, amelyek az emberek összességének valódi érdekei, és ne eseti-partikuláris jellegű érdekek.

Rousseau az általános akaratot tehát a közjó érdekében<sup>49</sup> megkötött társadalmi szerződésre vezeti vissza, melyet minden alattvaló szabad akaratából<sup>50</sup> meg kell, hogy kössön (ellenkező esetben nem lesz alattvaló, hacsak később, a létrehozott állam területén való maradással hallgatólagosan ki nem nyilvánítja, hogy mégis részese akar lenni e szerződésnek).<sup>51</sup> Ebből azonban csak az állam, illetve az abban érvényre jutó főhatalom származik, mely fogalmilag egységes, oszthatatlan és elidegeníthetetlen,<sup>52</sup> azonban a főhatalom gyakorlására már létrehozható (sőt létrehozandó) egy, a főhatalomtól különböző entitás, melyet kormányzatnak nevezhetünk.<sup>53</sup> E kormányzatban már működhetnek az egység-

<sup>48</sup> „A honpolgár minden törvényhez beleegyezését adja, még azokhoz is, amelyeket akarata ellenére hoznak, sőt azokhoz is, amelyek büntetést szabnak ki reá, ha valamelyik törvényt megsérteni merészelné. Az állam valamennyi tagjának állandó akarata a közakarat...” ROUSSEAU 2001. 160. p.

<sup>49</sup> Vö. ROUSSEAU 2001. 48. p.

<sup>50</sup> Rousseau örök érvényű szavai szerint: „Minden ember szabadon születik és ön-maga ura, akarata ellenére ... nem kényszerítheti senki szolgáására. Azt állítani, hogy a rabszolga fia rabszolgának születik, annyit jelent, mint kimondani, hogy nem születik embernek.” ROUSSEAU 2001. 159. p.

<sup>51</sup> „Ha tehát a társadalmi szerződéskor annak ellenzői is akadnak, ellenkezésük nem hatálytalaníthatja a szerződést, csupán azt zárja ki, hogy őket is felvegyék; ezek idegenek maradnak a honpolgárok között. Ha azonban az állam már megalakult, helyben maradásuk csatlakozásnak számít, valamely területen lakni annyit jelent, mint alávetni magunkat a főhatalomnak.” ROUSSEAU 2001. 159. p.

<sup>52</sup> Vö. ROUSSEAU 2001. 48–53. p.

<sup>53</sup> „[A] végrehajtó hatalom nem illetheti meg az összességet mint törvényhozót vagy a főhatalmat, mert ez a hatalom csak magáncelekményekkel foglalkozik... Így tehát a közhatalomnak külön megbízottra van szüksége, aki összefogja és a közakarat irányítása mellett működésbe hozza azt ... ez a kormány szerepe az államban, bár helytelenül össze szokták téveszteni a főhatalommal, amelynek a kormány csak eszköze.” (ROUSSEAU 2001. 91. p.) A kormány így „[a]z alattvalók és a főhatalom közé iktatott testület, amely kölcsönös kapcsolatot létesít közöttük, s feladata a törvények végrehajtásában ... rejlik”; a kormány tagjai hatóságok vagy kormányzók lehetnek,

ges főhatalom egyes feladatait ellátó különálló szervek, így például törvényhozó<sup>54</sup> és végrehajtó szerv.<sup>55</sup> Az utóbbi formái a szerint különböznek, hogy a végrehajtásban hányan vesznek részt: ha a nép többsége, akkor demokráciáról, ha a nép kisebbsége (de egynél többen), akkor arisztokráciáról, ha pedig csak egyetlen ember, akkor monarchiáról beszélünk.<sup>56</sup> Rousseau így a demokráciát, az arisztokráciát és a monarchiát nem államformákként, hanem kormányformákként határozta meg, melyek mindegyike a társadalmi szerződés által keletkeztetett főhatalom gyakorlására jöhet létre. A népszuverenitás (a mindenki részvételét feltételező főhatalom) tehát tény, mely működhet akár monarchiában is, ahhoz nem szükséges a mai fogalmaink szerinti köztársasági (arisztokratikus vagy demokratikus) kormányforma. Sőt, a legjobb ezek közül nem is a demokrácia, ahol a többség vesz részt a végrehajtásban (ez legfeljebb kis, monolit összetételű államok esetén működhet,<sup>57</sup> ahol az állandó népgyűlések megoldhatók, és csoportérdekek nem feszítik szét a többségi kormányzást),<sup>58</sup> hanem az arisztokrácia, amelyen Rousseau ideális megvalósulási formájában tulajdonképpen a mai fogalmaink szerinti képviselői (közvetett) demokráciát érti, melyben az emberek meghatározott időközönként megválasztják azt a testületet, mely a főhatalom nevében a társadalom

a testület egésze pedig az uralkodó (az „uralkodó” tehát maga a kormány, akár egy személyből, akár többekből vagy sokakból, akár a többségből áll), és akik pusztán a törvények alapján az állam igazgatását végzik, vagyis tevékenységük megbízáson alapul. ROUSSEAU 2001. 91–92. p.

<sup>54</sup> Vö. ROUSSEAU 2001. 68–74. p.

<sup>55</sup> „Minden szabad cselekedetet két ok idéz elő közösen: az egyik erkölcsi jellegű, vagyis a cselekményt elhatározó akarat; a másik fizikai, vagyis a végrehajtó erő. [...] A politikai testület[ben] ... is megkülönböztetjük az erőt és az akaratot: emezt törvényhozó hatalomnak, a másikat végrehajtó hatalomnak nevezzük.” Vö. ROUSSEAU 2001. 90–91. p. (Kiemelés az eredetiben – T. J. Z.)

<sup>56</sup> Vö. ROUSSEAU 2001. 103. p.

<sup>57</sup> Rousseau szerint kis államokban a demokrácia működik jól, közepes nagyságú államokban az arisztokrácia, nagy államokban pedig a monarchia. Vö. ROUSSEAU 2001. 104. p.

<sup>58</sup> „A szó szoros értelmében nem létezett és nem is lesz soha igazi demokrácia. A természet rendje ellen való az, hogy a nagy többség kormányozzon és a kisebbséget kormányozzák. Elképzelhetetlen, hogy a közügyek intézésére a nép állandóan gyűlésezzék...” (Vö. ROUSSEAU 2001. 106. p.) „[N]incs kormányzat, amely inkább ki volna szolgáltatva a polgárháborúknak és a belső zavaroknak, mint a demokrácia vagy népuralom...” ROUSSEAU 2001. 107. p.



irányításához szükséges döntéseket meghozza,<sup>59</sup> ám nem a saját véleménye szerint, hanem az emberek akaratát érvényre juttatva.<sup>60</sup>

Rousseau hatását mutatja Immanuel Kant (1724–1804) szuverenitás-felfogása is. A társadalmi szerződés megkötését Kant szerint a törvényes közkényszer szükségessége indokolta, ez a szükségesség azonban nem az emberek eredendő kapzsiságából vagy gonoszságából eredt (amelyek megfékezése miatt vélte a legtöbb kontraktualista gondolkodó az állam, a polgári társadalom létrehozását elkerülhetetlennek), hanem abból, hogy a mégoly jogtisztelő és igazságos emberek is mást és mást gondolhatnak jogszerűnek. A természeti állapot tehát fogyatékos, mert minden embernek „joga van azt tenni, amit helyesnek és jónak vél, tekintet nélkül a másik ember véleményére”,<sup>61</sup> ez viszont szükségképpen szubjektív jogfelfogást eredményez, amely összeütközésbe kerülhet más emberek hasonlóan szubjektív igazságérzetével. Emiatt a természeti állapotból át kell lépni a polgári állapotba,<sup>62</sup> ahol mindenki számára kötelező és

<sup>59</sup> Rousseau szerint a kisebbségi testület által igazgatott állam (az arisztokrácia) háromféle lehet, aszerint, hogy milyen módon válnak ezen testület tagjaivá egyes honpolgárok: természetes, választott és örökletes. Természetes arisztokrácia esetén az arra legalkalmasabbak ezen előjog alapján válnak a végrehajtó testület tagjaivá (például a törzsek egyes családjainak családfői); örökletes arisztokrácia esetén e testület korábbi tagjainak gyermekei lépnek szülőjük helyébe; végül választott arisztokrácia esetén a nép egésze választja meg azon személyeket, akik élethivatásszerűen, az emberek többsége helyett is napi szinten a közügyekkel foglalkoznak. Vö. ROUSSEAU 2001. 108–111. p.

<sup>60</sup> Rousseau-nál tehát valójában nem „képviselők” vannak, akik megbízatásukat felhasználva szabadon dönthetnek a társadalomirányítás fontos kérdéseiről, hanem küldöttek, akik csak közvetítik az őket megválasztó nép akaratát: „A legfőbb hatalmat ugyanabból az okból nem lehet képviselni, amiért elidegeníteni sem lehet... A nép követői tehát nem képviselői, hanem csak megbízottai lehetnek a népek...” Vö. ROUSSEAU 2001. 143. p.

<sup>61</sup> KANT, Immanuel: Az erkölcsök metafizikája. Ford. Berényi Gábor. In KANT, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája*. Budapest, 1991, Gondolat Könyvkiadó, 416. p.

<sup>62</sup> Kant szerint az ún. „eredeti szerződés” (*contractus originarius* vagy *pactum sociale*) megkötése során (amely azonban nem volt tényleges, történeti aktus, az csupán

egységes, tehát objektív törvény határozza meg, mi jogszerű és mi nem az; a polgári társadalom előnye tehát a természetes állapotra jellemző jogbizonytalanság megszűnése.<sup>63</sup> Kant szerint a törvényeket a legfőbb állami hatalom, a törvényhozó mint a szuverenitás letéteményese alkotja meg, amely nem más, mint maga a nép, az emberek összessége; a törvények címzettjei pedig az egyes (önmagukban álló) emberek. A főhatalom tehát – Rousseau elméletéhez hasonlóan – Kantnál ugyanazokból a természetes személyekből áll, mint a nép, csak míg az előbbi összességében tekintetik jogalkotónak, az utóbbiak egyénileg minősülnek alattvalóknak.<sup>64</sup>

az ész eszméjéből levezetett fikció) az emberek – a legtöbb szerződéselméleti hívő felfogásával ellentétben – nem mondtak le szabadságukról vagy szabadságuk egy részéről (és így következőképpen azt nem is ruházták át az államra vagy az uralkodóra), hanem az állam megalakításával pusztán felcserélték természetes (törvények nélküli, ennél fogva bizonytalan és képlékeny) szabadságukat a polgári szabadságra, amely utóbbi törvényi garanciákkal ellátott, biztos (és ezáltal a természetesnél magasabb rendű) szabadság.

<sup>63</sup> A természetes állapot bizonyos mértékig a jognélküliség állapota volt, amelyben a vitatott jogok esetében nem volt egy olyan szerv, amely megállapíthatta volna, hogy adott ügyekben kinek van joga valamihez, és kinek nincs. Ugyanakkor más esetek vonatkozásában nem lehet ezt a helyzetet jognélküliként jellemezni, mivel a nem vitatott jogok akkor is érvényesülhettek, igaz – nem lévén állami hatalom, amely ezeket deklarálta és elismerte volna –, csak ideiglenes jelleggel. A polgári állapotot a tekintetben jelentett előrelépést a természetes állapothoz képest, hogy ott nem pusztán léteznek jogok, hanem létrejönnek azok a feltételek is, amelyek révén ezeket a jogokat gyakorolni, megsértésük vagy kétségbe vonásuk esetén pedig azokat érvényesíteni lehet.

<sup>64</sup> Kant szabadságfogalmából (illetve ennek védelmének az igényéből mint az ész feltétlen előírásából) következik a jog eszméje, eszerint „a jog mindenki szabadságának ama föltételhez szabott korlátozása, hogy az mindenki más szabadságával valamely általános törvény szerint összehangolható legyen.” (KANT, Immanuel: *Ama közönségesen használt szövegről, hogy ez talán igaz az elméletben, ám a gyakorlatban mit sem ér.* In Kant, Immanuel: *Történefilozófiai írások.* Szerk. Mesterházi Miklós. Szeged, 1997, Ictus Kiadó, 186. p.) A kötelességek szándékos megsértései állami reakciót követelnek, melyhez azonban egy, a jogsértőhöz képest külsődleges hatalom kell, akinek joga van őt korlátozni, ezáltal pedig rákényszeríteni arra, hogy ne rövid távú, vélt érdeke, hanem igazi érdeke szerint cselekedjék. Ez a külsődleges hatalom az állam.

## II.4. Az államszuverenitás

Az államszuverenitás fogalma több értelemben használatos. Utal egyrészt arra, hogy a szuverén alanya az állam mint önálló entitás a maga egészében; másrészt szokás e fogalommal a jog által kötött államot is jelölni (ez utóbbi értelemben a jogszuverenitás fogalmának szinonimájaként használják). Mi az előbbi értelemben – megkülönböztetve a fejedelmi, a parlamenti, a nép- és a nemzeti szuverenitástól – a szuverenitás e fajtáját olyan típusnak tekintjük, mely annak hangsúlyozására szolgál, hogy a *szuverenitás alanya az államnak nem valamely szerve vagy összetevője, hanem az állam mint személytelen intézményrendszer a maga egészében*. Ily módon az államszuverenitás fogalma elhatárolható a népszuverenitástól (utóbbiban ugyanis nem az állam, hanem az állam egyik alkotója, az állampolgárok összessége a szuverén), a fejedelmi és a parlamenti szuverenitástól (amelyekben az abszolút uralkodó, illetve a választott parlament a szuverenitás alanya), és a következő alfejezetben bemutatandó nemzeti szuverenitástól is. Az *államszuverenitás* ebben az értelemben *szorosan kapcsolódik a hatalommegosztás eszméjéhez*; végső soron azt az elvárást fejezi ki, hogy az állam egyetlen szerve, összetevője vagy alkotóeleme sem lehet önmagában, kizárólagosan a szuverén – szuverén csak az állam mint kollektív entitás, a maga egészében lehet.

Hans Kelsen pl. a saját elméletének kritikájára megfogalmazott válaszként írta a következőket az államszuverenitásról. Szerinte a (sokak által preferált) népszuverenitás elvének csak egyik alfaja a parlamenti szuverenitás és mivel a cél nem egyetlen államhatalmi ág, hanem az államrend egésze működésének a népakaratra visszavezetése, ezért a népszuverenitást nem a parlamenti szuverenitás, hanem lényegében az államszuverenitás, az államhatalmi ágak együttesének a nép akaratából fakadó működése valósítja meg, melyben egyetlen szerv nem lehet kivételezett helyzetben a többi, ugyancsak a népszuverenitást megvalósító állami szervhez képest.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Mindezt Kelsen az alkotmánybíróság mint önálló, a törvényhozó (a parlament) által alkotott normákat is megsemmisíteni hivatott állami szerv védelme érdekében fejtette ki. Az alkotmánybíróság feladata eszerint éppen a népszuverenitás esetleges, parlament általi megsértésének korlátozása: ahogyan a bíróságok és a közigazgatás

## II.5.

### A nemzeti szuverenitás

A nemzeti szuverenitás fogalma a nemzet fogalmához kapcsolódik, és mivel a nemzetről kétféle értelemben beszélhetünk, a nemzeti szuverenitásnak is kétfajta meghatározása lehetséges: megkülönböztethetjük egyrészt a politikai nemzet, másrészt a kulturális nemzet fogalmát. A politikai nemzet fogalma a – modern nemzetfogalom megjelenésekor csaknem kivétel nélküli – monarchikus államforma eredménye, ezekben a monarchiákban ugyanis a központi hatalmi célok önkéntes követésére egy új közösségformáló erő jött létre és terjedt el (olyannyira, hogy a korábban nem létezett, újonnan létrejövő új államalakulatok is sokáig ezt a központosított, monarchikus államformát vették át).<sup>66</sup> A kulturális nemzetfogalom pedig olyan régiókban jött létre (és terjedt onnan tovább más régiókra), amelyekben az ún. tituláris nemzet a saját államában is csak szűk többségben (vagy egyenesen kisebbségben) volt, illetve ahol bizonyos nemzeteknek nem jutott ország, vagy tagjaik jelentős része rekedt anyaországukon kívül. (Ez volt a helyzet pl. Kelet-Európában és Délkelet-Európában.) Ugyancsak a kulturális nemzet fogalmával operáltak azon, frissen egységesülő államokban, melyek népei sokáig önálló állammal rendelkeztek, azonban a közös múlt emléke még megőrződött, és új tartalommal telítődött (pl. Olaszország, Németország).

*A politikai nemzet* nem más, mint maga *a nép*, vagyis *az azonos államban élő, azonos állampolgárságú* (meghatározott területen élő, azonos

alávetett a törvényeknek, ugyanúgy a parlament is alávetett az alkotmánynak, és csak annak keretei között gyakorolhatja törvényhozó tevékenységét. A törvényhozó szerv eljárását tehát éppen a népszuverenitásból és a demokráciából fakadóan (melynek lényege a többség és a kisebbségek közötti kompromisszum megteremtése, ezáltal pedig a társadalmi béke előmozdítása) köti az alkotmány és az annak előírásai biztosítására hivatott alkotmánybíróság, melynek feladata az alkotmány rendelkezéseinek a törvényekkel és rendeletekkel szembeni érvényesítése (és az alkotmányellenes normák megsemmisítése) mellett a hatásköri viták feloldása (szintén az alkotmány alapján), valamint a kisebbségvédelem, azaz a többség zsarnokságának megakadályozása. Vö. PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, 2003, Rejtjel Kiadó, 16–17. p.; FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíróságok. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, 2003, Rejtjel Kiadó, 58–59. p.

<sup>66</sup> Ilyen volt pl. Belgium vagy Románia.

szuverén alá tartozó) *emberek összessége* („államnemzet”). Eszerint tehát – a politikai egység követése érdekében – mindenki azon nemzethez tartozik, amely államának a területén él. (Ilyen nemzetfogalmat alakítottak ki és ez érvényesül mind a mai napig Franciaországban vagy az Egyesült Államokban, ahol mindenki „francia”, illetve „amerikai”, aki francia, illetve amerikai állampolgár, tekintet nélkül származására, bőrszínére, vallására, anyanyelvére stb.)

A *kulturális nemzet* esetében az azonos etnikum, kultúra és nyelv az identitásképző elem; a generális nemzetfogalomból e vonatkozásban az a fontos, hogy a kulturális nemzet *az azonos etnikumú, kultúrájú, hagyományú, szokású, nyelvű és történelmű emberek csoportja*. Ez a helyzet a legtöbb európai országban. A kulturális nemzeti identitás létrejöhet spontán, organikus módon (pl. Anglia) és mesterséges, felülről irányított módon (pl. Olaszország). A kulturális nemzet tehát nem foglalja magában egy adott ország minden állampolgárát (hanem csak azokat, akik a tituláris nemzethez tartoznak és kulturális identitásuk azonos), ellenben magában foglalja mindazokat, akik nem a tituláris nemzetet adó állam polgárai, de nyelvük, kultúrájuk, hagyományaik azonossága miatt azzal közös identitást vallanak magukénak.<sup>67</sup>

A két nemzetfogalom természetesen nem vagy-vagy viszonyban áll egymással, hanem egymás mellett léteznek, legfeljebb egy adott országban az egyik dominánsnak tekinthető a másikhoz képest. (Így pl. Franciaországban is vannak hívei a kulturális nemzet fogalmának, akik franciának tartanak minden nem francia állampolgárt, akik francia gyökerekkel rendelkeznek és identitástudatuk francia, miközben nem tartanak franciának olyan állampolgárokat, akiknek a francia hagyományoktól eltérő hagyományaik, szokásaik vannak.) Valójában e két nemzetfogalom mindenhol verseng egymással.

A nemzeti szuverenitásnak tehát – a nemzetfogalom kettőssége miatt – két jelentése van. A 18. században, a politikai nemzet fogalmának kialakulásával a nemzeti szuverenitást lényegében a népszuverenitás szinonimájaként használták. A 19. századtól kezdve, amikor a politikai nemzet fogalma mellett kialakult a kulturális nemzet fogalma is, egyre gyakrabban e kulturális nemzeti identitás kifejeződéseként vált hasz-

<sup>67</sup> Továbbá vannak olyan – kulturális értelemben felfogott – nemzetek, amelyeknek egyáltalán nincs saját országa.

nálatossá. Előbbi értelemben egy *tényt* fejez ki, nevezetesen azt, hogy a szuverenitás alanya ténylegesen az állampolgárok (a bármilyen kulturális identitású állampolgárok) összessége mint politikai közösség; utóbbi értelemben pedig egy elérendő *politikai cél* megfogalmazását jelenti (azon célét, hogy az azonos identitással rendelkező emberek lehetőség szerint egyetlen államban, az ún. nemzetállamban éljenek, és ennek legyenek az állampolgárai). Ez utóbbi értelemben a szuverenitás nemzeti jellege valójában egy ortogonális dimenzió, mely a többi szuverenitásfajta mind-egyikéhez kapcsolódhat, így ebben az értelemben beszélhetünk nemzeti fejedelmi szuverenitásról, nemzeti parlamenti szuverenitásról és nemzeti államszuverenitásról. Ma a nemzeti szuverenitás mindkét értelme használatos; így jelentheti a népszuverenitás szinonimáját, és a kulturális nemzet tagjai politikai egyesülésének kívánalmát is.

**Kardos Gábor\***

# **A SZUVERENITÁS ÉS A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK**

## **I. Az államok szuverén egyenlősége**

Valójában két fogalomról van szó, amelyeket azonban okkal kapcsolt egymáshoz az 1943. októberi moszkvai négyhatalmi nyilatkozat nyomán az ENSZ Alapokmánya, mivel az államok szuverenitásnak mértéke nemzetközi jogi szempontból egyenlő. A szuverenitás lényege, hogy az állam más államnak nemzetközi jogilag nem alárendelt, és joga van arra, hogy – autonóm módon eljárva – államterülete fölött területi és állampolgári felett személyi főhatalmat gyakoroljon, továbbá nemzetközi kapcsolatokra lépjen. Az egyenlőség nemzetközi jogi egyenlőség, tehát formális, nemzetközi jogi értelemben minden állam főhatalma, jogai és kötelezettségei egyenlők. A lényeg a kompetenciák, jogkörök államok közötti absztrakt, a hatalmi viszonyoktól független elosztása. Az előbbi értelmezés a nemzetközi jog konstrukciójából ered, olyan nemzetközi jogi gondolkodók intellektuális hagyománya, mint Emerich de Vattel.<sup>1</sup>

Az ezzel a felfogással szembenálló értelmezés az államok közötti kompetenciák absztrakt elosztása helyett a szuverenitást a nemzetközi jogon túli tényezőkben látja. Carl Schmitt szerint a szuverenitás lényege – azon túlmenően, hogy jogi értelemben annak alanya az, aki a rendkívüli

\* Nemzetközi jogász, egyetemi tanár. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> Vö. VATTEL, Emerich de: *Le droit des gens*. Londres, 1758.

állapotról dönt<sup>2</sup> –, hogy az állam mint konkrét hatalmi tényező, mire képes a nemzetközi arénában. Az absztrakt és üres formalizmus csupán elrejtje magát a valóságot, melynek lényege a nagyhatalmak által létrehozott és fenntartott konkrét rend, illetve az a tényszerűség, hogy ezt a rendet semmi sem pótolja. Ebből a felfogásból hiányzik a konkrét területtel fennálló természetes kapcsolat, a saját tér meghatározta érdekek és gondolkodás kifejeződése. Ez a nemzetközi jogi formalizmus azzal, hogy a hatalmi viszonyoktól függetlenül a nemzetközi jog által biztosított kompetenciában ragadja meg a szuverenitást, elrejtje a valóságot, a nagyhatalmak által létrehozott konkrét rendet, a nemzetközi erőviszonyokat.<sup>3</sup> Elmondható, hogy Schmitt szerint a valóságban ez a liberális felfogás az államok többségének szuverenitását alárendeli egy kis csoport Leviathan szuverenitásának, akiknek a hegemoniája annál biztosabb, minél inkább láthatatlanná teszi azt a nemzetközi jog.<sup>4</sup>

Az előbbieken jellemzett absztrakt gondolati konstrukciót azok próbálták a világra rákényszeríteni, azaz hatalmi pozíciójukat nemzetközi jogként formalizálni, akiknek érdekében állt, hogy e mögé bújva saját érdeksérelmüket a nemzetközi jogrend megsértéseként tüntethessék fel. Konkrétan az antant, főként az angolszász nagyhatalmak tettek erre kísérletet a Versailles-ban elfogadott békerendszerrel és a Nemzetek Szövetsége létrehozásával.

Ez a nemzetközi jogi fejlemény az első világháborút követően két lépésben, a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányában, majd a Briand–Kellog-paktumban jelent meg.<sup>5</sup> (Majd a második világháború végén az ENSZ Alapokmányában általános erőszaktilalomként megfogalmazva nem csupán a vesztesek jogát vette el a revánstól, hanem a Biztonsági Tanács működési rendjének felállításával biztosítja az állandó tagok számára, hogy saját ügyeikben is eljárva legfőbb nemzetközi jogi autoritásként dönthessenek a nemzetközi béke és biztonság egyes konkrét

<sup>2</sup> SCHMITT, Carl: *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago, 2005, University of Chicago Press, 5. p.

<sup>3</sup> CARTY, Anthony: Carl Schmitt's critique of liberal international order between 1933 and 1945. *Leiden Journal of International Law*, 2001. Vol. 14. No. 1. 36–47. p.

<sup>4</sup> SHEUERMAN, William E.: *The End of Law? Carl Schmitt in the Twenty-First Century*. (2. kiadás) London, 2020, Rowman & Littlefield, 167. p.

<sup>5</sup> SCHMITT, Carl: *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. New York, 2003, Telos, 259–280. p.



kérdéseiben, monopolizálva az előbbi ügyekben a jogszerűségről történő döntést.<sup>6)</sup>

Ezzel szemben Hans Kelsen normatív koncepciónak tartva a szuverenitást, annak alanyaként azonban nem az államot azonosítja. E felfogás szerint az állam szuverenitása annyi, amennyit a nemzetközi jog megenged neki, valójában tehát nem az állam, hanem a nemzetközi jog a szuverén. Az állam szuverenitása azt jelenti, hogy a nemzeti jogrendszer csupán a nemzetközi jogrendszernek alárendelt és nem más állam jogrendszerének, így jobb elkerülni az állami szuverenitás fogalmának használatát.<sup>7</sup> A szuverenitás olyan normatív koncepció, amely ha a valóságra mint tényleges hatalomra utalna, akkor nem lehetne az államok mint jogi entitások jellemzője, hiszen egy nagyhatalomhoz képest egy olyan államnak, mint Lichtenstein, semmiféle hatalma nincs. Nemzetközi jogi értelemben a szuverenitás tehát nem lehet más, mint az, hogy az állam joghatóságának egyetlen korlátja a nemzetközi jog.<sup>8</sup>

Ami az állam nemzetközi jogi kötelezettségeit illeti, noha azok nemzetközi jogi értelemben teljes mértékben fennállnak, az államon belül azonban közvetlen hatályuk csak addig terjed, ameddig a belső jog magába foglalja őket. Továbbá a nemzetközi jog előfeltételezi az állam területi épségét és politikai függetlenségét.<sup>9</sup> Az, hogy mi tartozik az állam szuverenitásába, attól függ, hogy mely kérdések tartoznak a nemzetközi jog szabályozási körébe, illetve, hogy melyekben dönthet egyoldalúan az állam. Az Állandó Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy annak eldöntése, hogy mely kérdés tartozik az állam kizárólagos belső jogkörébe – azaz belügy – lényegében relatív kérdés, mert a nemzetközi kapcsolatok fejlődésétől függ.<sup>10</sup> Azaz attól, hogy az adott kérdés a nemzetközi jog-

<sup>6</sup> Ez annak ellenére így van, hogy az ENSZ Nemzetközi Bírósága elvileg fenntartotta a Biztonsági Tanács feletti kontrol lehetőségét. Így járt el a *Namibia tanácsadó vélemény* I.C.J. June 21, 1971 paras. 113–116. esetében, illetve a *Lockerbie joghatósági döntés* I.C.J. February 27, 1988 kapcsán hallgatólagosan.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans: Sovereignty and International Law. *The Georgetown Law Journal*, 1960. Vol. 48. No. 4. 632. p.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans: The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization. *The Yale Law Journal*, 1944. Vol. 53. No. 2. 207. p.

<sup>9</sup> ROTH, Brad R.: The Enduring Significance of State Sovereignty. *Florida Law Review*, 2004. Vol. 56. No. 12. 1026. p.

<sup>10</sup> *Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, P.C.I.J. 7 February 1923. 4. p.

nak tárgyává válik-e. Hasonlóképpen nyilatkozott az Állandó Nemzetközi Bíróság az ugyanabban az évben hozott döntésében a Wimbledon-ügyben. A testület különbséget tett a szuverenitás és az egyes szuverén jogok között, amint megfogalmazta, valamennyi nemzetközi egyezmény megkívánja, hogy a részes állam egy meghatározott módon gyakorolja szuverén jogát, de a szerződéses kötelezettség vállalása a szuverenitás elengedhetetlen jellemzője.<sup>11</sup>

A második értelmezés szerint valamennyi állam rendelkezik a szuverenitás teljességével, egy állam tehát mindig szuverén. Főszabályként a szuverén állam lép fel formailag önállóan a nemzetközi kapcsolatokban. Az államok nemzetközi jogalanyiséga is egyenlő. A szuverenitásnak része, hogy minden állam maga dönt arról, hogy melyik – önmagát államnak tekintő – entitással lép kapcsolatba. Abban az esetben, ha az állam arra a következtetésre jut, hogy az alakulat nem szuverén, nem létesít vele (de jure) kapcsolatot.<sup>12</sup> Az ENSZ Alapokmány 2. cikkének 1. pontja lakonikusan kijelenti, hogy a szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapszik. Két fogalomról van tehát szó, amelyeket azonban okkal kapcsolt egymáshoz az ENSZ Alapokmánya, mivel az államok szuverenitásának mértéke nemzetközi jogi szempontból egyenlő. A szuverenitás lényege, hogy az állam más államnak nemzetközi jogilag nem alárendelt, és joga van arra, hogy – autonóm módon eljárva – államterülete fölött területi és állampolgárai felett pedig személyi főhatalmat gyakoroljon, továbbá nemzetközi kapcsolatokra lépjen más államokkal. Az egyenlőség nemzetközi jogi egyenlőség, tehát formális, nemzetközi jogi értelemben minden állam főhatalma, jogai és kötelezettségei egyenlőek. A szuverenitás a pluralista nemzetközi jogrend előfeltevéseit jelenti. Az államot illetően az előfeltevés az, hogy csupán addig kötelezett, ameddig tényleges vagy konstruált konszenzusa terjed. Továbbá a nemzetközi jog előfeltételezi az állam területi épségét és politikai függetlenségét.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> S.S. *Wimbledon Case Judgment* (U.K. France, Italy, Japan v. Japan) 1923 P.C.I.J. (ser. A) No. 14.

<sup>12</sup> VALKI László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? In GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Budapest, 1996. Korridor, 54. p.

<sup>13</sup> ROTH 2004. 1026. p.

Mi tehát a szuverenitás, az államok ténylegesen létező hatalmi képességeinek összessége, hogy mi a szerepük a nemzetközi viszonyokban, amely kirajzolja a top dog és az under dog államok hierarchiáját, vagy nemzetközi jogi normatív pozíció, vagy ha úgy tetszik konstrukció, amelynek lényege a kompetenciák, jogkörök államok közötti, formális egyenlőségen alapuló, absztrakt, a hatalmi viszonyoktól független elosztása?

A szuverenitás mindkét felfogása indokolt. A szuverenitást a valóság tényei szerint értelmező felfogás azért, mert a nemzetközi jogi elemzés nem nélkülözheti a mögötte álló hatalmi struktúra figyelembevételét. A szuverenitást normatív koncepcióként magyarázó pedig azért, mert – amint ez az előbbiekből remélhetően kiderült – a nemzetközi jog alapkonstrukciójáról van szó. A vesztfáliai béke idején a területük és azon tartózkodók felett kizárólagos hatalommal, erőszak monopóliummal rendelkező európai államok rendszerének konszolidációja igényelte a közös viszonyaik szabályozásra alkotott koordinatív jellegű normarendszert, amely tükrözte az elkülönült szuverének szuverenitásukból eredő előjogait, így például területük és belső joghatóságuk sérthetlenségét, a nekik, vagy az őket megtestesítő személyeknek járó immunitást. A gyakorlatban dinamikus viszony van a hatalmi egyenlőtlenségek és a nemzetközi jog között. A hegemon hatalmak eszközként használják a nemzetközi jogot, szabályozzák, pacifikálják és stabilizálják az államközi kapcsolatokat. Emellett súlyuk abban is megnyilvánulhat, hogy kivételes státuszt biztosítanak maguknak.<sup>14</sup> (Ezzel szemben a közepes hatalmak és a kis államok általában „követő stratégiát” alkalmaznak, a szabályok megtartásán belül igyekeznek maguk számára előnyöket elérni.<sup>15</sup>) Az első világháború után létrehozott Nemzetek Szövetsége megalakításban a vesztes államok nem vehettek részt, ugyanakkor a velük kötött békeszerződések beléptették őket a szervezetbe. Hasonlóképpen a második világháború után az Egyesült Nemzetek Szervezete létrehozásából

<sup>14</sup> Lásd erre KIRSCH, Nico: International Law in Times of Hegemony: Unequal Powers and the Shaping of the International Legal Order. *European Journal of International Law*, 2005. Vol. 16. No. 3. 369–408. p.

<sup>15</sup> COWLEY, Peter F.: Domestic institutions and the credibility of international commitments: Japan and the United States. *International Organization*, 1993. Vol. 47. No. 2. 300. p.

a vesztesek ki voltak zárva, sőt az Alapokmány céljainak és elveinek érvényesítését velük szemben is kimondta, tagsági viszonyuk létrehozása pedig a békeszerződések révén sem történt meg. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának döntéshozatala a nagyhatalmi egyetértés – a jaltai formula – elvén alapszik. Az ENSZ Alapokmányának előkészítő iratai egyértelműen bizonyítják, a győztes nagyhatalmak önmagukat helyezték ebbe a pozícióba.<sup>16</sup> Ennek a hegemon pozíciónak az is része, hogy az ENSZ Nemzetközi Bíróságában az ENSZ Biztonsági Tanácsának állampolgárai folyamatosan tagjai a testületnek,<sup>17</sup> és a Közgyűlés mellett a Biztonsági Tanácsban is többséget kell a jelölteknek kapnia. Mindezt az államok nemzetközi jog egyenlőségének fenntartása mellett.

A szuverenitás az egy államon belül nem megoldható közös problémák együttes megoldásának akadálya lehet. A világállam azonban, amely kiküszöbölné a horizontálisként tételezett nemzetközi rendet és az azon alapuló nemzetközi jogot, vagy globális despotizmus lenne, és/vagy nagyon törekeny birodalom, amelyet széttépnének a szabadság és az autonómia visszaszerzése miatt kitört civil lázadások.<sup>18</sup> A szuverenitás egyes jogköreinek együttes gyakorlása kereteket ad az emberiség közös gondjainak kezelésére, az államok kapcsolatainak és egyes ügyeinek szabályozására.

Positív módon – amint erre már Max Huber is rámutatott<sup>19</sup> – az egyes állam tekintetében a szuverenitás függetlenséget, autonómiát, önrendelkezést jelent, míg a nemzetközi jog értelmezése és alkalmazása oldaláról azt, hogy minden állam saját ügyében bíró. Az, hogy mi tartozik az állam szuverenitásába, attól függ, hogy mely kérdések tartoznak a nemzetközi jog szabályozási körébe, illetve, hogy melyekben dönthet egyoldalúan az állam. Az Állandó Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy annak eldöntése, hogy mely kérdés tartozik az állam kizárólagos belső jogkörébe – azaz belügy – lényegében relatív kérdés, mert a nemzetközi

<sup>16</sup> HILLA, John: The Literary Effect of Sovereignty in International Law. *Widener Law Review*, 2008. Vol. 14, Issue 1. 126–133. p.

<sup>17</sup> Ma már nem teljesen igaz. Legutoljára az Egyesült Királyság bírójelöltje visszalépett, és helyette egy indiai állampolgár bírót választottak meg.

<sup>18</sup> RAWLS, John: *The Law of Peoples*. Cambridge. Mass, 2001, Harvard University Press, 36. p.

<sup>19</sup> *Island Palmas Case Arbitration* Perm. Ct. of Arbitration, 2 U.N. Rep. Int'l Arb. Awards 829 (1928).

kapcsolatok fejlődésétől függ.<sup>20</sup> Azaz attól, hogy tárgyává válik-e az adott kérdés a nemzetközi jognak. Hasonlóképpen nyilatkozott az Állandó Nemzetközi Bíróság az ugyanabban az évben hozott döntésében a Wimbledon-ügyben. A testület különbséget tett a szuverenitás és az egyes szuverén jogok között, amint megfogalmazta, valamennyi nemzetközi egyezmény megkívánja, hogy a részes állam egy meghatározott módon gyakorolja szuverén jogát, de a szerződés kötelezettség vállalása a szuverenitás elengedhetetlen jellemzője.<sup>21</sup>

Valamennyi állam rendelkezik a szuverenitás teljességével, egy állam tehát mindig szuverén. Főszabályként a szuverén állam lép fel formailag önállóan a nemzetközi kapcsolatokban. Az államok nemzetközi jogalanyisága is egyenlő. Az államok szuverén egyenlőségére építő normatív rend valamennyi állam akaratát egyaránt kellene, hogy tükrözze. A nemzetközi jog azonban nem tükrözi valamennyi állam akaratát, lehetetlen a teljes egyetértés, a nemzetközi jogalkotás során a nagyobb államok akarata sokkal inkább érvényesül, mint a kisebbeké. Az Egyesült Államok, Kína vagy Oroszország sokkal jobb helyzetben van ahhoz, hogy politikai céljai érdekében új koncepciók bevezetésnek stratégiáját kövesse.<sup>22</sup> Emellett, a szuverenitásból következően, akaratá ellenére, a nemzetközi jog nem kötelezhetne egy államot, sőt a korlátozás nem is vélelmezhető.<sup>23</sup> Mindez azonban nem érvényesül töretlenül a nemzetközi jogban.

Az államok szuverén egyenlőségének integráns követelménye lenne, hogy a nemzetközi jogi döntéshozatalban kivétel nélkül érvényesüljön a konszenzus, illetve az egy állam, egy szavazat elve. Ez azonban nincs így, a szuverén egyenlőség nem csupán materiális értelemben nem létezik, de a nemzetközi jogon belül is súlyos csorbát szenved az érvényesülése, így elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsának döntéshozatalában. Persze hozzátehető, hogy ezekhez az eltérésekhez a kedvezményezett jogi helyzetben nem lévő államok, így vagy úgy, de hozzájárultak, amikor

<sup>20</sup> *Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, P.C.I.J. 7 February 1923, 4. p.

<sup>21</sup> *S.S. Wimbledon Case Judgment* (U.K. France, Italy, Japan v. Japan), 1923 P.C.I.J. (ser. A) No. 1. 4. p.

<sup>22</sup> TOMUSCHAT, Christian: *International law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. Recueil des cours, Collected Courses*, 1999. Tome/Vol. 28. 27–28. p.

<sup>23</sup> *S.S. Lotus Case* (France v. Turkey) Judgment P.C.I.J. Ser. A, Np. 10, (1927) 4. p.

kifejezték egyetértésüket egyes, más államok nemzetközi jogilag privilegiált pozíciójához, konszenzusuk megadásával. A konszenzus joga pedig az államok szuverén egyenlőségének következménye.

Az állami szuverenitás legfontosabb nemzetközi jogi korlátja az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott általános erőszak tilalom, illetve az emberi jogok védelmének kötelezettsége. Ezeknek a szabályoknak az állítólagos vagy tényleges megsértése áll a közvélemény érdeklődésének középpontjában, ha a nemzetközi jog tiszteletben tartásának kérdése vetődik fel.

Az állam a legitim, vagyis a legitimnek tekintett erőszak eszközére támaszkodik.<sup>24</sup> Az erőszak alkalmazásának, illetve az azzal történő fenyegetésnek az eltiltása óta az államok nemzetközi konfliktusaik megoldása során nem támaszkodhatnak legitim módon a fegyveres erőszakra, és vitáikat a békés eszközökkel kell megoldaniuk. Az ENSZ Alapokmánya még az önvédelem egyébként természetesnek tekintett jogát is korlátozza, hiszen azt egy megtámadott állam csupán a Biztonsági Tanács intézkedéséig gyakorolhatja. A Biztonsági Tanács hatáskörét gyakorolva általában is legitimé tehet valamely erőszakos állami fellépést. Megalapozottnak tűnik a következtetés, hogy a fegyveres erőszak alkalmazásának eltiltása, amellett, hogy korlátozza az államok szuverenitását, egyúttal elősegíti közöttük a jogegyenlőséget. Amint az emberi társadalmakban, a nemzetközi életben is, a hatalmasok és gazdagok sokkal jobban élnek egyenlő jogaikkal, a tilalmak egyenlősége is jobban kötelezheti őket. Tudniillik, a történeti tapasztalatok egyértelműen megmutatják, hogy főként a nagyhatalmak érezték kísértést, hogy érdekeiket erőszakos úton képviseljék az államközi kapcsolatokban.

Az emberi jogok tiszteletben tartása nemzetközi jogi elvének – mint a szuverén hatalom korlátjának pedig az a következménye, hogy – a hidegháború befejeződése után általánosan elfogadottá vált felfogás szerint – az állam nem utasíthat vissza emberi jogi bírálatot azon az alapon, hogy az belügy, de a konkrét kritikát természetesen vitathatja, az államot tehát addig védi a szuverenitás, amíg az egyén jogait tiszteletben tartja.<sup>25</sup> Az emberi jogok nemzetközi védelmének intézményrendszere igyekszik

<sup>24</sup> WEBER, Max: *Tanulmányok*. Budapest, 1998, Osiris 158. p.

<sup>25</sup> LAMM Vanda: Az emberi jogok nemzetközi védelme és az államok szuverenitása. *Magyar Tudomány*, 2014. 4. sz. 402. p.

meggátolni, hogy a szuverenitás a kínzás, és egyéb jogsértések kölcsönös garantálását jelentse.<sup>26</sup>

Az EU-tagság csökkenti a tagállamok jogi értelemben felfogott szuverenitását, hiszen az abból eredő jogkörök egy részét más tagállamokkal együtt, az Unió intézményein keresztül gyakorolja: autonóm döntések helyett, közösségi döntések útján. Az integráció előrehaladása eredményeként az EU tagállamai alkotmány- és nemzetközi jogi értelemben már nem is egyszerűen államok, hanem „tagállamok.”

Schmitti értelemben a tagállamiság nem csökkenti a szuverenitást. Tudniillik egy tagállam – más tagállamokkal kötött koalíciók útján – érdemben részt vehet az adott ország gazdasági és politikai helyzete szempontjából is alapvető jelentőségű döntések meghozatalában. Míg az Unión kívüli európai állam – jogilag érintetlen szuverenitása birtokában – kénytelen lehet egyes uniós döntésekhez passzívan alkalmazkodni. Ez a helyzet olyan gyakorlati megoldásokhoz vezetett el, mint a Svájc és az Unió közötti komplikált szerződéses háló, illetve az Európai Gazdasági Térség létrehozása.

## **II. A nemzetközi szerződések tiszteletben tartása**

### **I. Miért teljesítik (általában) az államok a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeiket?**

Az államot akarata ellenére – legalábbis elméletileg – kötelezni nem lehet, így saját maga hozza létre hatalma korlátait, azaz a nemzetközi jogalkotás útján más államok tekintetében kölcsönös önkorlátozást hajt végre,

<sup>26</sup> FROUVILLE, Olivier de: Le changement en droit international public: la souveraineté est-elle toujours au fondement du droit international? *Revue de droit d'Assas*, 2015. No. 10. 199-202. p. [www.frouville.com/wp-content/uploads/2020/05/RDA-OdeF-souverainete.pdf](http://www.frouville.com/wp-content/uploads/2020/05/RDA-OdeF-souverainete.pdf)

így szabva korlátokat szuverenitásának. Ezért a nemzetközi jog tiszteletben tartásának kötelezettsége is értelmezhető az állami szuverenitás korlátjaként. Az államok szuverén egyenlősége alapján egymáshoz képest horizontálisan tételezett államok által, a köztük lévő kapcsolatok, illetve egyes belső viszonyaik együttes szabályozására alkotott nemzetközi jog nélküli az érvényesülését végső soron garantálni képes kényszerhatalmat. (Igaz, egy szűk, de alapvető fontosságú ügyben, a nemzetközi béke és biztonság kérdésében, a nagyhatalmi egyetértésen alapuló grémium, az ENSZ Biztonsági Tanácsa ilyen kényszerhatalmat gyakorolhat.)

Egy nem formális rendben, amely a lehető legnagyobb teret engedi arra, hogy azok akarata érvényesüljön a jogalkotásban és jogalkalmazásban, akik annak alá vannak rendelve, azaz az államokénak, és nem rendelkezik azok akaratától független kikényszerítési rendszerrel, a jóhiszeműség a működés fő feltétele. Ez a rend sok tekintetben azon nyugszik. Rosszhiszeműen eljárni ugyanis ebben a rendben – mást gondolni és akarni, mint mondani, kötelezettséget vállalni, arra irányuló valódi szándék nélkül – csak akkor lehet hatékony, ha azt a többiek elhiszik, ha a többi állam jóhiszemű.<sup>27</sup> Ha egy állam nemzetközi jogviszonyra lép, még ha saját maga rosszhiszemű is, abból indul ki, hogy partnerei jóhiszeműek. Az ENSZ Nemzetközi Bírósága kinyilvánította, a jóhiszeműség egyike a jogi kötelezettségek létrehozását és teljesítését irányító alapvető elveknek, bármi is a kötelezettségek forrása.<sup>28</sup>

A nemzetközi jogi kötelezettségek nem jóhiszemű teljesítése valójában normaszegés. A normaszegés következményétől való félelem, éppúgy, mint a belső jog, a nemzetközi jog esetében is fontos visszatartó erővel rendelkezik, csak éppen az államközi jogi szabályok esetében, a belső jogtól eltérően, csupán kivételesen kell tartani központi, vagy akár decentralizált kényszerintézkedés alkalmazásától. A potenciális jogsértőt visszatarthatja a jognak való engedelmség szokásszerű gyakorlata a jogsértéstől, de ha nem, akkor a nemzetközi presztízs elvesztésének lehetősége, a rend megbomlásának rá nézve is érvényesülő negatív

<sup>27</sup> VIRALLY, Michel: Review Essay: Good Faith in Public International Law. *American Journal of International Law*, 1983. Vol. 77. No. 1. 132. p.

<sup>28</sup> *Nuclear Test Case* (Australia v. France) Judgment, I.C.J. Reports 1974, 46. p.



következményei, és többi állam együttműködési hajlandóságának esetleges elvesztése fenyegeti.<sup>29</sup>

Hogyan létezhet egy jogi kötelezettségeket megállapító egyezmény szuverénként tételezett államok között? Ez a kérdés bármely nemzetközi szerződés kapcsán felvethető, és ha jogbölcseleti jellegét feloldva gyakorlati problémaként fogalmazzuk meg, akkor a lényegét az a dilemma jelenti, hogy vajon a szuverén államok miért tartják tiszteletben az általuk kötött nemzetközi szerződéseket – már, ha valóban így járnak el – egy decentralizált nemzetközi rendszerben.

Ki vagy mi a nemzetközi szerződések őre? Végső soron a döntéshozók akaratától függ, hogy teljesítik-e a vállalt kötelezettségeiket?<sup>30</sup>

Megítélésem szerint a válasz keresése során elkerülhetetlen a szuverenitás és a nemzetközi szerződések viszonyának vizsgálata. A szuverenitás kiindulópontul szolgál a nemzetközi jogi elemzés számára, mivel annak döntő eleme, hogy az adott kérdésben van-e nemzetközi jogi norma, és hogy az milyen cselekvési lehetőséget hagy az állam számára.<sup>31</sup> Általában elmondható, hogy egy nemzetközi jogi kérdés kapcsán mellőzhetetlen a szuverenitás, hiszen ha egy norma a nemzetközi jog valamely forrásában, így egy szerződésben jelenik meg, akkor abból, a legfőbb állami hatalomból, vesz el. Az, hogy az államok nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalhatnak, szuverenitásukból ered. A szuverenitásból, amely az államok jogi egyenlősége és hatalmi egyenlőtlenségei – mint két cölöp – között van kimerevítve. A helyzet a nemzetközi szerződések tiszteletben tartását illetően is hasonló, amely esetben a feszültség két pólusát az ahhoz fűződő érdekekből eredő racionális választás és a valami azon túli tényező jelenti. Egy alapszabály biztosítja nemzetközi szerződések betartását? Van egyáltalán valami a racionális választáson, azaz a közvetlen

<sup>29</sup> VALKI László: Az állam szuverenitása. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, 2014, Complex, 101–103. p.

<sup>30</sup> Hegel írja, a nemzetközi jog (a külső államjog) végrehajtása az államok szuverén akaratától függ. (330. §) A szerződéseket tiszteletben kell tartani, mert ez felel meg az államok egymással szemben fennálló kötelezettségeinek. (333. §) HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlatja*. Ford. Szemere Samu, Budapest, 1971, Akadémiai Könyvkiadó

<sup>31</sup> KOSKENNIEMI, Martti: *From apology to utopia. The structure of international legal argument*. (1. kiadás) Helsinki, 1989, Lakimiesliiton Kustannus, 429–430. p.

hatalmi vagy gazdasági érdeken túl, ami a nemzetközi szerződés betartását biztosítja? Azaz, az állam csupán „körültekintő okosságból”<sup>32</sup> tartja-e be az általa vállalt nemzetközi szerződési jogi kötelezettségeket?

Abból, hogy ez utóbbi két – valójában egy – kérdést alapvetőnek tekintem, nem következik, hogy elfogadom a nemzetközi jog jogi jellegének tagadását. Még szellemesnek szánt megfogalmazásban sem. „Egy államok fölött és között létező jogrend sivár és értelmetlen álmodozás, mely a gyávaságból és a hamis érzelgősségből született s azt csak a szavakkal való visszaélés és légből kapott, homályos fejtegetések ruházták fel a valószínűség és az ésszerűség látszatával.”<sup>33</sup> Sőt, annak ellenére sem, hogy eme nézet legprominensebb, a tizenkilencedik században alkotó képviselője pontosan arra hivatkozik, hogy a közvélemény szemében a nemzetközi jog azért tűnik – helytelenül – jognak, mert azt a morális szankciókon túl a szuverének azért tartják be, mert félnek az „általános ellenségeskedéstől, és annak valószínű gonoszságától.”<sup>34</sup>

Valójában azonban nem légből kapott fejtegetésekről van szó, hiszen az államok gyakorlata ismeri el jogilag kötelezőnek azokat a normákat, amelyeket szerződésként fogad el. Ezzel szemben puha megegyezések – deklarációk, iránymutatások és egyebek – esetén a konszenzus csak nemzetközi normaalkotásra, de nem nemzetközi szerződés megkötésére irányul. Az, hogy az államok gyakorlata különbséget tesz a nemzetközi szerződések és a puha megállapodások között, mutatja a felek elvi meggyőződését a nemzetközi jog kötelező erejéről, azaz arról, hogy kellő eljárás eredményeként jogként fogadják el, és így alkalmazzák, nyilvánvalóan különbséget téve a kötelező és a kívánatos norma között.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Adolf Lasson kifejezése. Lásd LASSON, Adolf: *Princip und Zukunft des Völkerrechts*. Berlin, 1871, Verlag von Wilhelm Herta, 45. p. idézi AMBRÓZY Gyula: *A nemzetközi szerződések kötelező ereje*. Budapest, 1918, „Magyar Jogélet” kiadása, 5. p.

<sup>33</sup> LASSON 1871. 26. p. idézi AMBRÓZY 1918. 4. p.

<sup>34</sup> John Austin: *The Province of Jurisprudence*. London, 1954, Weidenfeld & Nicolson, 201. p. idézi KENNEDY, David: *International Law and the Nineteenth Century: History of an Illusion. Quinnipiac Law Review*, 1997, Vol. 17. 111. p. Kennedy hozzáteszi, hogy az Austin által tárgyalt esetek és doktrínák számai, az érvek és az incidentsek, olyan rendet hoznak létre, amely – kár lenne tagadni – jogként ismerős.

<sup>35</sup> Többről van tehát szó, mint hogy az államok bizonyos, a köztük lévő viszonyokat szabályozó normákra úgy tekintenek, mint amelyek rendelkeznek a jog státusával, ahogyan Hedley Bull írja. BULL, Hedley: *Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York, 1977, Columbia University Press, 122. p.

Bizonyos alapvető formális megállapítása a jognak szükséges feltétel ahhoz, hogy megmaradjon a nemzetközi jog normatív karaktere, mivel, ha bizonytalanság áll fenn, hogy valóban ilyen normáról van-e szó, az megakadályozza, hogy az képes legyen jelentőségteljes parancsot kiadására.<sup>36</sup> A bizonytalanság megszüntetése nem történhet egyszerűen a nyelvi indikátor – az elnevezés – alapján. A részes államok jogalkalmazóinak kölcsönös gyakorlata, amely az adott normát nemzetközi jogiként – tehát kötelezőként – kezeli a döntő elem.<sup>37</sup>

Mi több, a nemzetközi jogi norma akkor is megőrzi ezt a jellegét, ha megsértik. Egy jogi norma, így egy nemzetközi jogi norma jogi minősége nem függ attól, hogy tiszteletben tartják-e, vagy végrehajtják-e. A természeti törvényekkel ellentétben, amelyek érvényessége megszűnik, ha akár egyetlen tény is ellene mond nekik, a jogszabályok még az ismételt megsértésüket is túlélnek.<sup>38</sup> Ez annak ellenére így van, hogy a politikai egyetértés odavezethet, hogy egy norma nemzetközi jogi hézaga, azaz puha egyezményi jellege ellenére is megfelelően érvényesül.<sup>39</sup> Ha egy állam egy nem kötelező egyezménynek tökéletesen megfelelő magatartást tanúsít – azaz úgy viselkedik, ahogyan egy nemzetközi szerződés esetében kell – attól még a kettő közötti különbség nem mosódik el, a különbség az önmagára és a másik államra tételezett elvárás szintjében van.<sup>40</sup>

Egy nemzetközi szerződés ugyanis addig létezik, amíg megsérthető, erről viszont csupán akkor beszélhetünk, ha a többiek az esetek

<sup>36</sup> D'ASPROMONT, Jean: *Formalism and the Sources of International Law: A Theory of the Ascertainment of Legal Rules*. Oxford, 2011, Oxford University Press, 29–30. p.

<sup>37</sup> D'ASPROMONT 2011. 197. p.

<sup>38</sup> LAUTERPACHT, Hersch: *International Law: being the collected papers of Hersch Lauterpacht*. Volume I, The general works Volume I. Cambridge, 1970, Cambridge University Press, 20. p.

<sup>39</sup> BÍRÓ Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Budapest, 1998, Teleki László Alapítvány, 264. p.

<sup>40</sup> BOTHE, Michael: Legal and Non-Legal Norms – a meaningful distinction in international relations? *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980. Vol. 11. 86. p.

többségében elfogadható mértékben tisztelik a szabályt. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos fokozottabb elvárás sem ölthet abszolút jelleget, ennek ellentmond a norma természete. Tudniillik, egy szabály nem más, mint egy jelzőtábla. Eloszlat-e egy jelzőtábla minden kétséget arról, hogy milyen úton kell mennem?<sup>41</sup> A szabálynak akkor van értelme, ha az alanynak van némi választása az ügyben, legalább annyi, hogy tiszteletben tartja vagy megsérti.

Az pedig, hogy a racionális kalkuláció ott van a tiszteletben tartás okai között, nem zárja ki, hogy egyébként kötelezőnek – jognak – ismerik el. Így van ez a belső jog esetében is.

Az államok a szuverenitásuk segítségével korlátozzák szuverenitásukat, mert a szuverenitás az alapja annak, hogy az államok nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalhatnak,<sup>42</sup> és elszámoltathatók azok tiszteletben tartásáért. A nemzetközi jogi erővel nem bíró magatartási kódexeknél és nyilatkozatoknál átláthatóbb, egyértelmű kötelezettségeket, amelyek a világ ügyeit intéző politikai és technokrata osztály felelősségét világosabban kijelölik.<sup>43</sup>

Ha feltesszük a kérdést, hogy lehetséges-e rend a szuverének között, az nem lehet a válasz, hogy nos, valójában az nem is lehetséges. Ez a tények tagadását jelentené, mivel úgy tűnik számos jogi norma és jogintézmény létezik közöttük.<sup>44</sup> A levonható következtetés nem eredeti,

<sup>41</sup> WITTGENSTEIN, Ludwig: *Philosophical Investigations*. New York, 1951, Macmillan, 85. p.

<sup>42</sup> Nussbaum szerint a mozgató erő a nemzetközi jogban a szuverenitás. NUSSBAUM, Arthur: *A Concise History of the Law of Nations*. New York, 1947, Macmillan Company, 56. p.

<sup>43</sup> KOSKENNIEMI, Martti: What Use for Sovereignty Today? *Asian Journal of International Law*, 2011. Vol. I. No. 1. 62., 70. p.

<sup>44</sup> KENNEDY 1997. 114. p.

de egyértelmű, a szuverenitás nem abszolút.<sup>45</sup> Így a valódi kérdés az, hogy hatalmas nemzetek miért engedelmeskednek hatalom nélküli szabályoknak?<sup>46</sup>

## 2. **Pacta sunt servanda** **vagy pacta non sunt servanda?**

A pacta sunt servanda maximát bővíteni szükséges, helyes megfogalmazása *lex internationalis est servanda*.<sup>47</sup> Ennek ellenére a továbbiakban is az eredeti, szűkebb értelemben használom. Ennek az oka nem elsősorban a hagyomány tisztelete, hanem az, hogy a nemzetközi szerződések formájában vállalt kötelezettségek végrehajtása tekintetében szeretnék következtetésekre jutni.<sup>48</sup>

Az 1871. évi londoni konferencia – amelyen az Egyesült Királyság, az Észak-Német Szövetség, az Osztrák–Magyar Monarchia, Olaszország, Oroszország és Törökország vett részt – január 17-i jegyzőkönyve szerint

<sup>45</sup> James Leslie Brierly állapította meg, hogy választanunk kell a szuverenitás tagadása vagy a nemzetközi jog kötelező jellegének a tagadása között. BRIERLY, James Leslie: *The Basis of Obligation in International Law and Other Papers*. Oxford, 1958, Oxford University Press, 43. p. A választás korunkban legalábbis általában a szuverenitás abszolút jellegének a tagadására és a nemzetközi jog kötelező erejének megerősítésére esik. Nem kivétel nélkül persze. John Bolton szerint, a nemzetközi szerződések addig tekinthetők jognak, amíg magánfelek közötti, illetve köz és magánfelek közötti viszonyra vonatkoznak az Egyesült Államokon belül. Amint megállapítja, a nemzetközi szerződések politikai (vagy morális) jellegűek, és jogilag nem kötelezőek a kormányközi viszonyok tekintetében. A szerző Trump elnök alatt, egy ideig az Egyesült Államok nemzetbiztonsági főtanácsadója volt. BOLTON, John: *Is There Really „Law” in International Affairs? Transnational Law and Contemporary Problems*, 2000. Vol.10. Issue 1. 14. p.

<sup>46</sup> FRANCK, Thomas M.: *Power of Legitimacy among Nations*. New York, 1990, Oxford University Press, 3. p.

<sup>47</sup> TOMUSCHAT, Christian: *Effectiveness and Legitimacy in International Law. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2017. 77. Jahrgang, No. 2. 309. p. Ezt erősíti a Nyilatkozat az államoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban lévő baráti kapcsolatait és együttműködését szabályozó elvekről ÉNSZ Közgyűlés XXV. sz. 1970. 10. 25. határozat szövege is.

<sup>48</sup> Olyan következtetésekre, amelyek segíthetnek értelmezni a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája gyakorlati végrehajtását.

a nagyhatalmak képviselői kijelentették, hogy a nemzetközi jog tényleges alapelve, hogy egyetlen hatalom sem mentesítheti magát valamely szerződésen alapuló kötelezettsége alól.<sup>49</sup> Ahogyan egy polgári jogi szerződés esetén is szükséges, hogy a felek meggyőződése kontraktusuk kötelező erejéről visszavezethető legyen egy azt kimondó jogi parancsra, amely a magánjogi rend alapja, ez egy nemzetközi szerződés esetén is így van. A részes felek egyetértése egy nemzetközi szerződés jogi kötelező erejének nem elégséges alapja. Ahhoz szükséges a tagság a nemzetközi közösségben, amely kötelezőnek ismeri el az államok nemzetközi szerződéseit, és ez igazolja a szerződéskötési gyakorlat érvényességét. Ha az államok a nemzetközi kapcsolatok racionálisan kalkuláló szereplői, akkor nemcsak abban érdekeltek, hogy a partnereik a velük szemben fennálló szerződéses kötelezettségeiket tartsák be, de „minden egyes államnak – legalábbis normális körülmények közepette – érdeke fűződik magának a nemzetközi jogrend egészének a fenntartásához is.”<sup>50</sup> Ha minden egyes állam esetében ez a helyzet, akkor a nemzetközi közösség, mint olyan is ugyanúgy érdekelt olyan koncepciókban testet öltve, mint az *erga omnes*, illetve a *jus cogens*.<sup>51</sup>

Alapvető jelentőségű tehát, hogy nem csupán a részes felek, hanem az államok közössége, mint olyan is jogilag kötelezőnek tekinti a nemzetközi szerződéseket.<sup>52</sup> (Ezt bizonyítja az is, hogy a szerződéseket be kell iktatni az ENSZ Főtitkáránál.<sup>53</sup>) Az államok közösségének ilyen „meggyőződése”<sup>54</sup> testet is ölthet, még hozzá a *pacta sunt servanda* alapvető normájában. Ezt az értelmezést erősíti a nemzetközi kapcsolatok konstruktivista iskolájának belátása is. „A konstruktivizmus alaptétele, hogy a nemzetközi kapcsolatokat nem vagy nem csak materiális struktúrák alakítják, hanem a nemzetközi politikáról szóló alapvető feltevések, mint az

<sup>49</sup> Idézi AMBRÓZY 1918. 33–34. p.

<sup>50</sup> BRAGYOVA András: A nemzetközi jog érvényessége. *Állam- és Jogtudomány*, 1981. 1. sz. 104. p.

<sup>51</sup> DUPUY, Pierre-Marie: L'obligation en droit international. *Archives de Philosophie de Droit*, 2000. No. 44. 224–227. p.

<sup>52</sup> FITZMAURICE Gerald: The Foundations of Authority of International Law and the Problem of Enforcement. *Modern Law Review*. 1956. Vol. 19. No. 1. 8–9. p.

<sup>53</sup> COHEN, Raymond: *International Politics. The Rules of the Game*. London, 1981, Longman, 82. p.

<sup>54</sup> Képes beszéd, meggyőződése csak természetes személyeknek lehet.

államok világának anarchiája...”<sup>55</sup> Ilyen konstrukció a *pacta sunt servanda* tétele is.

Ha elméleti konstrukcióban gondolkodunk, akkor a nemzetközi jogrendnek ez a normája már nem vezethető vissza egy felsőbb normára, az maga a legfelső norma.<sup>56</sup> A *pacta sunt servanda*, tehát az alapszabály. Az államoknak oly módon kell eljárniuk, ahogy korábban szokás szerint eljártak, betartva az általuk kötött nemzetközi szerződéseket.<sup>57</sup> Az államoknak azért kell tiszteletben tartaniuk a nemzetközi jogot, mert általában így cselekszenek, amely (eredetileg) a szokásjogban megjelenő tétel. Ezt fejezi ki a *pacta sunt servanda* elve mint a nemzetközi jog elsődleges normája. Persze elmondható, hogy az alapszabályt azt ismétli meg, hogy az államoknak, amelyek főszabályként betartják a nemzetközi jog szabályait, szabály szerint be kell tartaniuk ezeket a szabályokat.<sup>58</sup> Kérdés azonban, hogy szükségtelen-e ez a megkettőzés, mivel a nemzetközi szokásjog általánosan elismert meghatározása szükségesnek tekinti a megkettőzést. Ahhoz ugyanis, hogy szokásjogi szabály létéről beszélhessünk, nem elég, hogy az államok meghatározott magatartást tanúsítanak, azaz betartanak egy normát; az államok jogkövető magatartásához az is szükséges, hogy a normát abban a tudatban tartsák be, hogy az rájuk nézve nemzetközi jogilag kötelező, az *opinio iuris* fogalma ezt fejezi ki.

<sup>55</sup> KISS J. László: *Változó utak a külpolitikai elméletében és elemzésében*. Budapest, 2009, Osiris Kiadó, 357. p.

<sup>56</sup> ANZILOTTI, Dionisio: *Cours de droit international*. Paris, L.G.D.J., 1999, Éditions Panthéon-Assas, 4. p.

<sup>57</sup> KELSEN, Hans: *General Theory of Law and State*. New York, 1961, Russell & Russell, 369–370. p.

<sup>58</sup> HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford, 1961, Clarendon Press, 230. p. Hart szerint Kelsen az államok együttélésének legegyszerűbb formájához igazodva fabrikál szabályt. Valóban, Kelsennek, a következetes pozitivistának a *pacta sunt servanda* formuláját szupernormaként kell megfogalmaznia, hogy az államközi kapcsolatok gyakorlati tapasztalatát beilleszthesse a rendszerébe. Hartnak, a mérsékelt pozitivistának erre nincs szüksége. Számára elegendő, ha rámutat, hogy a szabályok pusztán léte nem feltételez egy ilyen alapvető szabályt. Szerinte az alapszabály, mint elismerési szabály akkor lenne szükséges, ha az államok közötti többoldalú szerződések az azokból kimaradó államokat is köteleznék, azaz, ha a nemzetközi jogban is elválna a jogalkotók és a jogalkalmazók köre. Így a nemzetközi szerződések tényleges jogalkotói döntések lennének, a nemzetközi jog ilyen módon kerülne közelebb a belső joghoz, és ekkor lehetne megfogalmazni a tényleges elismerési szabályt.

A *pacta sunt servanda* alapvető és egyetemesen elfogadott általános jogelve a nemzetközi jognak, és általában minden jogrendszernek.<sup>59</sup> Ez annál is inkább így van, mivel a jog kötelező jellegével áll összefüggésben. Ebből következően tehát nem csupán szokásjogi alapon, de általános jogelvként is kötelezi az államokat.

Az alapszabály mint az érvényesség végső forrása a megkérdőjelezhetetlen abszolútum képzetét kelti, így akár teológiai reminiscenciákat is idézhet, vagy „metafizikai hivatkozásként”<sup>60</sup> tűnhet fel. A szociológiai értelmezés számára azonban felhívja a figyelmet a jogkövetés egy döntő momentumára. Közlebről arra, hogy az emberi társadalmak rendezettségének fenntartásához szükség van egy olyan tudatra, amely szerint az egyéneknek, illetve szervezeteiknek, ideértve az államokat is, az e rendezettség garantálására létrehozott normák szerint kell eljárniuk. Lehetséges, hogy itt valójában a normatív tudatról van szó, a tétel azonban ezt a valóságalemet a rendszer koherenciájának megőrzése érdekében szokásjogi alapszabályként fejezi ki.<sup>61</sup> Az államnak nem lehet normatív tudata, de döntéshozóinak igen.<sup>62</sup> Optimális esetben pedig a jognak – így

<sup>59</sup> AUST, Anthony: *Pacta Sunt Servanda. Oxford Public International Law. Max Planck Encyclopedias of International Law.* <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1449>

<sup>60</sup> DUPUY 2000. 221. p.

<sup>61</sup> Így nem került veszélybe a jognak önmagából történő értelmezése, hiszen Kelsen a belsőt, a szocializált norma konform magatartást külső, legfelsőbb jogi parancsként tételezte. Amint Valki László megállapítja, aligha lehet felderíteni, hogy az megfordult-e Kelsen fejében, hiszen ez esetben is következetesen tartózkodott a jogon kívüli tényezőkre hivatkozó okfejtésektől. Ugyanakkor, teszi hozzá, megerősíti azt a tételt, hogy a jogot nem csupán a jogalkotók hozzák létre kötelezőnek szánva, de végrehajtói, alanyai is ilyenként alkalmazzák a gyakorlatban. VALKI László: *A nemzetközi jog társadalmi természete.* Budapest, 1989, KJK, 313–314. p.

<sup>62</sup> Ambrózy az államok jogi meggyőződéséről beszél. AMBRÓZY 1918. 12. p. Ez képes beszéd. A nemzetközi jog tudományában hagyományos felfogás szerint a nemzetközi jog az államok szabadon gyakorolt *akarat-meggyőzésén* alapul, és kötelező erejét is innen nyeri. Kérdés, azonban, hogy lehet-e egy államnak akarata, mutat rá Valki László. (VALKI 1989. 31–41. p.) Az abszolút monarchiák idején az uralkodó maga volt az állam, és így saját személyében volt a nemzetközi jog alanya. Neki, mint természetes személynek valóban volt meggyőződése. Az államközi politika személyek közötti politika volt, dráma a világszínpadon, gyakran abszurd dráma. Ez sok tekintetben megmaradt, noha az állam nem személy, hanem bürokratikus test. Az államnak a megörökölt személyes jellege magyarázza, azt, hogy miért nevezik egy bonyolult szervezet kifelé képviselt álláspontját akaratnak vagy meggyőződésnek, és az álláspontok



a nemzetközi jognak – való engedelmesség az állam szervező elve és bevett gyakorlata lehet a jogállamiság eszméjének megfelelően. A kérdés, az, hogy ez a normatív tudat meddig áll ellen az ellene ható érdekeknek? A válasz, amely egy fontos belátáson, illetve a gyakorlatból egyaránt levont következtetésen nyugszik, optimista felütéssel az, hogy 1945 után a legalább relatíve rendezett, kiszámítható viszonyokban érdekelt államoknak általában nem volt komoly probléma a *pacta sunt servanda* elfogadása és alkalmazása.<sup>63</sup> Így a *pacta sunt servanda* a nemzetközi jogi normának történő engedelmségben megnyilvánuló együttműködési szándék kifejezője. Fogalmazhatunk persze úgy is, hogy a *pacta sunt servanda* az engedelmségre irányuló gyakorlat szimbolikus kifejezője.

Akárhogy is, a *pacta* üzenete egyértelmű, a szerződéseket teljesíteni kell. Egyes felfogások szerint túl egyértelmű, mert nem mond semmit arra az esetre, ha például a szerződéskötés kori körülmények alapvetően megváltoztak, így csak a *rebus sic stantibus* klauzulával együtt van valódi értelme, ami ugyan csökkenti az előző tétel normatív parancsának egyértelműségét és határozottságát, de értelmesebbé teszi azt.<sup>64</sup> Nos, ez igaz, de a jog aligha kerülheti ki, a főszabály és a kivételek gondolati sémát, és ez igaz a nemzetközi szerződések jogára is, amint ezt az 1969. évi bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések jogáról igazolja.

A potenciális jogsértőt visszatarthatja jogsértéstől a jognak való engedelmség szokásszerű gyakorlata is. A tételt, hogy az államoknak azért kell tiszteletben tartaniuk a nemzetközi jogot, mert általában így cselekszenek, e szerint úgy is meg lehet fogalmazni, hogy az államok azért tartják be a nemzetközi egyezmények szabályait, mert ez a szokásszerű gyakorlatuk.<sup>65</sup> Azaz valójában nincs szupernorma, de van bevett bürokra-

találkozását akarat-megegyezésnek. Az akarat-megegyezés tehát képes beszéd, - szimbolikus kép, - amely kifejezi egy rendezésre váró kérdésnek az *álláspontok találkozásán* alapuló, közös megoldását. Az akarat-megegyezés teória másrészt szimbolikus kifejezése annak, hogy az államok *szuverének*, hiszen ezért nem lehet őket akaratuk ellenére kötelezni.

<sup>63</sup> DUPUY, Pierre-Marie: *Droit international public*. Paris, 1992, Dalloz, 202. p.

<sup>64</sup> FRANCK 1990. 85. p.

<sup>65</sup> Általában elmondható, hogy a rutin óriási szerepe a társadalmi gyakorlatban. „Azt hiszem, az emberiség legalábbis derékig gázol a napi rutinban. Számptalan örökölt cselekedete, amelyet átabotában halmozott fel és mindmáig nap-nap után ismétél, szokássá válik, ami segít élni és bebörtönözve tart, dönt helyettünk egész életünk során”

tikus gyakorlat, amely főként a belső jogban megjelenő nemzetközi jogi normák szokásszerű alkalmazását jelenti. Ilyenkor igen kicsi vagy nincs is különbség egy belső jogszabály és egy nemzetközi szerződési norma között. Azaz, ha az állam megfelelően gondoskodik belső jogszabályai végrehajtásáról, egyúttal biztosítja a nemzetközi jognak való megfelelést is.<sup>66</sup>

A kérdéssel, hogy betartsa-e a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeit, jobb meggyőződése ellenére minden részes állam, valamennyi általa kötött nemzetközi szerződés kapcsán szembesül. Könnyen előfordulhat, hogy az érintett állam, úgy általában vallja, a *pacta sunt servanda* tételét, de a konkrét szerződés kapcsán kétségei merülnek fel, mert érdekei azt diktálják. Jelentős kérdés, hogy a nemzetközi jog oldaláról nézve igazolhatóak-e az állam érdekei, és az is, hogy ezt a problémát mennyiben értékeli objektívan. Az érintett államok szakértői ugyanis már a nemzetközi jogvitát megelőzően is tisztában vannak azzal, hogy valójában mi forog kockán, mi is a „nemzeti érdek”, és a feljük megfogalmazott elvárás az, hogy érveket szállítsanak, nem pedig az, hogy objektívan mérlegeljék a normatív parancsokat. Ez azonban nem értékeli le a nemzetközi jogi elemzést. A jogi tanácsadás lényege az egyedi ügytől az általános szabályig való eljutás.<sup>67</sup> A felek ügynökeként történő jogi érvelés szükségképpen nem más, mint az egyedi probléma általánossá stilizálása, megfogalmazása – a nemzetközi jogi univerzumba helyezése –, a partikuláris beöltöztetése univerzálisnak és kényszerítő erejűnek.<sup>68</sup> Hiszen sokkal nagyobb hatása lehet annak, ha azt mondjuk, hogy megsértik (sárba tiporják) az ENSZ Alapokmányát, mintha egyszerűen úgy fejeznénk ki az érdekeinket, hogy x kormány törődjön a saját dolgával. Tehát a hatékony meggyőzés érdekében célszerű, amennyire lehet, eltávolodni a mögöttes érdekektől, és felvonultatni azt, amit a nemzetközi jog forrásaiból használhatónak tűnik. A nemzetközi jogi normák

– írja Fernand Braudel. Idézi BRÓDY András: A társadalmi folyamatok időszükségletéről. *Társadalomkutatás*, 1983. 3. sz. 30. p.

<sup>66</sup> FISHER, Roger: *Improving Compliance with International Law*. Charlottesville, 1981, University Press of Virginia, 212. p.

<sup>67</sup> KOSKENNIEMI, Martti: Foreword. In JOHNS, Fleur – JOYCE, Richard – PAHUJA, Sundhya (eds.): *Events: The Force of International Law*. Milton Park, Abingdon, 2011, Routledge, XVIII. p.

<sup>68</sup> KOSKENNIEMI, Martti: *International Law and Hegemony: A Reconfiguration*. *Cambridge Review of International Affairs*, 2004. Vol. 17. Issue 2. 197. p.

tartalmának jelentését illetően gyakran fennálló bizonytalanság kedvez a nemzeti érdek szerinti értelmezésnek. Az alapvető kérdés azonban az, hogy a bizonytalanság kiterjed-e a használt fogalom lényegére is, vagy csupán a periférikus jelentéseire?<sup>69</sup>

### 3.

#### A racionális számítás és annak korlátai

Miből is származik az állam számára nagyobb haszon, ha az egyébként általa is nemzetközi jogilag kötelezőnek tekintett szerződést tiszteletben tartja, vagy ha attól eltérő magatartást tanúsít? Amint egy klasszikus szerző megállapította: „a fejedelemnek nem szabad és nem lehet szótartónak lennie, ha az érdekei ellen van, és semmi nyomós ok nem szól amellett, hogy ígéretét megtartsa.”<sup>70</sup> A döntés az ígéretek – így a nemzetközi szerződések – megtartásáról tehát ezek szerint politikai racionalitás kérdése, minden esetre politikai döntés. A nemzetközi egyezményeknek történő „nem megfelelés nem technikai vagy jóhiszeműségi probléma, hanem politikai, a lényegi egyetértés hiánya arról, amit a megsértéssel vádolt fél vállalt.”<sup>71</sup> Ha politikai döntésről van szó, akkor ez azt is jelenti, hogy abban a hatalom logikája érvényesül. Egyébként egyetértve a megállapítással, hogy a nemzetközi egyezmények megsértése alapvetően politikai kérdés, de – amint erről rövidesen lesz szó – azért a technikai összefüggéseknek és a jóhiszeműségnek is van szerepe ebben a kontextusban.

Egy nemzetközi szerződés be nem tartása azonban nem mindig fogható fel közvetlen módon kalkulált magatartás eredményének. A szerződésszegések jelentős részénél ugyanis szerepe lehet valamilyen technikai problémának, így az egyezmény ellentmondásos, illetve bizonytalan megfogalmazásának, illetve a felek korlátozott végrehajtási képességének köszönhetően.<sup>72</sup> Szükséges ehhez azonban hozzátenni, mindkét esetben

<sup>69</sup> KOSKENNIEMI 1989. 590. p.

<sup>70</sup> MACHIAVELLI, Niccolo: *A fejedelem*. Ford. Lányi Margit. Budapest, 1944, Phönix, 75. p.

<sup>71</sup> KOSKENNIEMI, Martti: *The Politics of International Law*. Oxford–Portland, 2011, Oregon, Hart Publishing, 119. p. (a 23. lábjegyzet szövegében)

<sup>72</sup> CHAYES, Abram – HANDLER CHAYES, Antonia: On Compliance. *International Organization*, 1983. Vol. 47. Issue 2. 187–197. p. A szerzők szerint ide tartozik az is,

a részes felek maguk, és maguknak okozták ezeket teljesítési problémákat, használhattak volna világosabb és egyértelmű nyelvet – ha az számukra politikailag elfogadható lett volna –, és senki sem gátolta őket abban, hogy jobban becsüljék fel a teljesítésre felhasználható erőforrásaikat.

Ha egy nemzetközi szerződés megkötését racionális külpolitikai választásnak tekintjük, akkor azt kell feltételeznünk, hogy a részes államok – vagy legalábbis a döntéshozók – így jobban járnak. Először ugyanis az államok mindig egyoldalú megoldást keresnek, és csupán akkor választják a nemzetközi szerződés kötését, mint a problémamegoldás eszközt, ha nincs elegendő erőforrásuk, hogy maguk találjanak lehetőséget az ügy rendezésére. Az észszerűségből az következik, hogy a nemzetközi egyezmény maximalizálja a részes felek együttes hasznát, még akkor is, ha a tranzakciós költségeket levonjuk belőle. Következésképpen, a nemzetközi szerződés végrehajtásában a szerződő államok együttműködnek, így érik el az együttes hasznuk növelését, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan ösztönzők, amelyek elégtelen teljesítésre vezetnek.<sup>73</sup> Egyébként a közös érdekek nem csupán a részes államok között állnak fenn a nemzetközi szerződések végrehajtása tekintetében, a nemzetközi viszonyok rendezettsége a nemzetközi társadalom<sup>74</sup> működőképessége

hogy a szerződésbe foglalt szociális, gazdasági, illetve politikai elvárások elveszítik jelentőségüket a részes állam számára. Megítélésem szerint ez nem így van. Az ilyen döntés egyértelműen nem technikai, hanem politikai, és mint ilyen kalkulált választás, amelynek figyelembe kell vennie mindazokat a tényezőket, amelyek miatt a nemzetközi szerződéstől történő eltérés a kisebbik rossz az adott állam számára.

<sup>73</sup> GUZMAN, Andrew T.: *How International Law Works? A Rational Choice Theory*. Oxford, 2008, Oxford University Press, 121. p.

<sup>74</sup> Eredetileg Hedley Bulltól származó koncepció, amely továbbfejleszti a hagyományos nemzetközi közösség fogalmát. E szerint a nemzetközi társadalom olyan államokból, (független politikai közösségekből) áll, amelyek nemcsak rendszert alkotnak abban az értelemben, hogy mindegyik viselkedése szükséges tényező a többi a magatartásnak a megértéséhez, hanem a kapcsolatok folytatására vonatkozó közös szabályokhoz és intézményekhez, és elismerik e megállapodások fenntartása iránti közös érdeket. BULL, Hedley – WATSON, Adam (eds.): *The Expansion of International Society*. New York, 1984, Oxford University Press, 1. p. Mindez persze igaz, az államok együttélésére, akkor is, ha megmaradunk a nemzetközi közösség fogalmánál.

szempontjából is alapvetőek, a nemzetközi szerződések az államok önszabályozásának eszközei.<sup>75</sup>

A nemzetközi szerződési forma szimbolizálja és egyben meg is erősíti a kötelezettségvállalás komolyságát. A nemzetközi jogi forma választása tehát szimbolikus gesztus is, és vannak olyan helyzetek, amikor a formások által is biztosított ünnepélyesség indokolt. Ilyen például döntő változás áll be a két állam viszonyában, ebben az esetben a jogi formától való idegenkedés gyanút is kelthet a szándékokat illetően. Ebből a megfontolásból eredően ragaszkodott Izrael ahhoz, hogy Egyiptommal szerződésben rendezze a viszonyát. Az aláírás, a megerősítés, az utóbbit tartalmazó okmányok ünnepélyes kicserélése – azaz a rituálé – félig-meddig még ma is szakrális jelleget kölcsönöz a megegyezésnek, megjeleníti azt a többletet, amit ettől a formától hagyományosan elvárnak. Különösen tanulságos az 1963. évi Franciaország–NSZK együttműködési szerződés esete. Az egyezmény lényegében nem mond ki többet, mint a két kormány közötti rendszeres konzultációt, amit nyugodtan rögzíthettek volna a De Gaulle–Adenauer találkozó záróközleményében. A két vezető azonban történelmi pillanattá kívánta tenni megegyezésük megszületését. Már korábban is bebizonyították, hogy van érzékük a szimbolikus gesztusok iránt, amikor az előző évben egymás mellett térdeltek a reimsi katedrális oltára előtt. Az sem volt véletlen – amint ez Couve de Murville emlékirataiból kiderül –, hogy Adenauer volt az, aki különösen ragaszkodott a szerződéskötéshez. Elsősorban az ő személyes kívánsága volt, hogy a megállapodás „a lehető legünnepélyesebb formát” nyerje. Ezzel bizonyára annak alapvető jellegét kívánta aláhúzni. Mindenekfelett azonban egy olyan jogi aktussal kívánta kötelezni utódait, amely minden esetben gondoskodik a francia–német együttműködés megvalósításáról. Ugyanakkor ez volt aktív politizálásának utolsó fontos cselekedete, és eltökélt volt abban, hogy megadja annak jelentőségét.<sup>76</sup>

A nemzetközi szerződések létrehozására, érvényességére-érvénytelenségére, értelmezésére, megszűnésére vonatkozó szabályok – azaz ma elsősorban az 1969. évi bécsi egyezmény – tulajdonképpen azt segítik elő, hogy a megegyezés és a végrehajtás során a lehető legkisebbre

<sup>75</sup> ALLOTT, Philip: The Concept of International Law. *European Journal of International Law*, 1999. Vol. 10. No. 1. 43. p.

<sup>76</sup> COHEN 1981. 82. p.

csökkenjenek a felek közötti félreértések. A nemzetközi jog uralma – ez alatt állnak az államközi szerződések – az egyértelműséget szolgálja, és ez fokozza azok képességét a vállalt kötelezettségek megerősítésére.<sup>77</sup>

Ha a racionális választás eredményeként vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségek végrehajtása racionális stratégia,<sup>78</sup> akkor a részes államnak jóhiszeműen kell eljárnia. Egy nem formális rendben, amely a lehető legnagyobb teret engedi, hogy azok akarata érvényesüljön a jogalkotásban és jogalkalmazásban, akik annak alá vannak rendelve, azaz az államokénak, továbbá nem rendelkezik azok akaratától független kikényszerítési rendszerrel, a jóhiszeműség a működés fő feltétele. Ez a rend sok tekintetben azon nyugszik. Rosszhiszeműen eljárni ugyanis ebben a rendben – mást gondolni és akarni, mint mondani, kötelezettséget vállalni, arra irányuló valódi szándék nélkül – csak akkor lehet hatékony, ha azt a többiek elhiszik, ha a többi állam jóhiszemű.<sup>79</sup> Ha egy állam nemzetközi jogviszonyra lép, még ha saját maga rosszhiszemű is, abból indul ki, hogy partnerei jóhiszeműek. A nemzetközi jogi kötelezettségek nem jóhiszemű teljesítése valójában normaszegés. A normaszegés következményétől való félelem, épp úgy, mint a belső jog, a nemzetközi jog esetében is fontos visszatartó erővel rendelkezik, csak éppen az államközi jogi szabályok esetében, a belső jogtól eltérően, csupán kivételesen kell tartani központi, vagy akár decentralizált kényszerintézkedés alkalmazásától azok önbüntető, az alkalmazó államokat hátrányos helyzetbe hozó jellege miatt. A (ritka) egyöntetűség és következetesség az alkalmazásban lehet a formális nemzetközi jogi szankció működésnek alapja, és ha azt sikerül az adott államra, annak objektív helyzetére szabni. Az egyöntetűség és következetesség azért valósul meg csupán néhány esetben, mert az államoknak legalább morális érdeke kell,

<sup>77</sup> COHEN 1981. 83–84. p.

<sup>78</sup> Ami a sajtóban tárgyalt súlyos nemzetközi szerződésszegéseket illeti, azok lényegében két nagy csoportba sorolhatók, amelyek egyikébe az önkényesen alkalmazott államközi erőszak esetei, míg a másikba a súlyos, olykor rendkívül durva emberi jogsértések példái tartoznak. Ezek a kérdések a hatalom kiterjesztésével, illetve megtartásával függenek össze. Egy nemzetközi jogszabály minél inkább technikai jellegű – avagy minél inkább akként kezelik – annál biztosabb a végrehajtása.

<sup>79</sup> VIRALLY 1983. 132. p.

hogy fűződjék a tényleges alkalmazásához, konkrétan legalább a politikai helytelenítéshez.<sup>80</sup>

Ebbe az irányba hat a rend megbomlásának rá nézve is érvényesülő negatív következményei, a nemzetközi presztízs veszélyeztetése és a többi állam együttműködési hajlandóságának esetleges elvesztése.<sup>81</sup> A nemzetközi jog érvényesülésének ösztánc jellege van.

„A nemzetközi jogot elvek és alapelvek kölcsönös elismerése alkotja, amelyek a gyakorlatban úgy hatnak, mint a játékszabályok, akárhogy is festenek metafizikai síkon. A pacta sunt servanda elv megállapítása azt a felismerést fejezi ki, hogy e rendszer integritása a vele játszás akaratán, szándékán nyugszik. Mihelyt az egyik fél vagy párt kivonja magát a rendszer szabályai alól, vagy összedől az egész nemzetközi jogrendszer, vagy száműzni kell a játékrontót a közösségből.”<sup>82</sup>

A játékrontó száműzéséhez, vagy legalábbis az együttműködési készség csökkenéséhez vezető folyamat kezdete összefügghet egy más államok által precedensként értékelt szerződésszegéssel, amely a nemzetközi presztízs csökkenését eredményezi. A rövid távú előnyökkel szemben magas ár lehet a megbízhatóság elvesztése:<sup>83</sup> a politikai döntéshozók el kívánják kerülni, hogy szándékaikat más kormányok félreértelmezzék, hiszen az elvárt magatartástól való eltérést a jövőre szóló precedensnek tekinthetik.

Az állam nemzetközi presztízse egyébként hatalmának egy formája, a befolyását növelő tényező. Elnyerésének egyik eszköze a jó hírnév, az állam reputációja, amelynek megszerzéséhez hozzájárulhat a nemzetközi szerződések tiszteletben tartása. Az, hogy az egyezményekben vállalt kötelezettségek végrehajtása mennyiben hozható kapcsolatba az állam nemzetközi reputációjával, több kérdéstől is függ. A reputáció erejét meghatározza, hogy egy állam mennyiben érdekelt abban, milyen hasznot remél annak kialakításától vagy fenntartásától. Ha a hozadék kicsi, akkor nem igazán ösztönöz a nemzetközi szerződési kötelezettségek betartására. A másik tényező, hogy milyen súlyú nemzetközi politikai

<sup>80</sup> VALKI 1989. 331., 295. p.

<sup>81</sup> VALKI 2014. 101–103. p.

<sup>82</sup> HUIZINGA, Johan: *Homo ludens. Kísérlet a kultúra játék-elemeinek meghatározására*. Ford. Máthé Klára. Atheneum, 1944, Budapest, 219. p.

<sup>83</sup> VALKI 1989. 301. p.

ügy kapcsán merül fel a jó hírnév fenntartása. Ha a tét nagy, a reputáció aligha fontos tényező.<sup>84</sup> Mindebből viszont következik, hogy különböző területeket szabályozó nemzetközi szerződések esetén eltérő lehet az állam reputációja.<sup>85</sup>

A nemzetközi presztízs azonban főként és elsősorban hatalmi kérdés. Nem mindegy tehát, hogy az milyen nemzetközi hatalmi pozícióban lévő állam, milyen nemzetközi szerződéses kötelezettsége kapcsán merül fel a reputáció szerepe. Az állam önképe és az elvárásokat keletkeztető szerepkonceptió<sup>86</sup> döntően befolyásolhatja, hogy milyen jelentőséget tulajdonít a nemzetközi szerződések betartásával szereshető reputációnak. Egy konkrét döntés kapcsán, hogy tudniillik a részes állam betartsa-e vállalt szerződéses kötelezettségeit, minél kiegyensúlyozottabb a mérlegelés, annál nagyobb szerepe lehet a reputáció megőrzésének.<sup>87</sup>

A racionális kalkuláció része a reciprocitás figyelembevétele, vagy ha úgy tetszik, a „valamit valamiért” vagy „kölcsonkenyér visszajár” stratégia<sup>88</sup> is. Az ismétlődő interakciók során – ezek része a felek között a szerződések kötése és végrehajtása – az elvárások teljesítése alapján bizalom alakul ki az államok között. A nemzetközi jogi játszma, amelyet a felek egy szerződés kapcsán játszanak, a kölcsönösségre építve nagyobb hasznot hoz.<sup>89</sup> A racionális szereplők ugyanis elsősorban azért engedelmessékednek a nemzetközi szerződési normáknak, mert felismerik azt, hogy ilyen helyzetben a partnerek jövőbeni viselkedése a jelenben követett

<sup>84</sup> GUZMAN 2008. 112. p.

<sup>85</sup> A presztízs nem engedi azt sem, hogy az államok engedjenek a jogok és a kötelezettségek formális szimmetriájából a nemzetközi szerződések megkötése során, ami időnként nevenséges eredményeket hoz létre. Így előfordul, hogy a tényleges döntést egy jogilag nem kötelező – gyakran szóbeli – megállapodás tartalmazza. Ezt feltételezhetjük például az Egyesült Államok és Sierra Leone kulturális megállapodása esetében, amely szerint mindkét államnak, illetve polgárainak joga van a másik területén oktatási intézményeket működtetni. Az igazi alku itt az lehetett, hogy – a legegyszerűbb esetet feltételezve – az Egyesült Államok iskolát kívánt létesíteni Sierra Leonében, és ebbe az ottani kormány beleegyezett. BRAGYOVA 1981. 98. p.

<sup>86</sup> KISS 2009. 372. p.

<sup>87</sup> GUZMAN 2008. 117. p.

<sup>88</sup> AXELROD, Robert: *The Evolution of Cooperation*. New York, 1984, Basic Books, 20. p.

<sup>89</sup> PARISI, Francesco – GHEI, Nita: The Role of Reciprocity in International Law. *Cornell International Law Journal*, 2003. Vol. 36. Issue 1. 119. p.



saját magatartásuk függvénye. Minden norma a meghatározott körülmények között elvárható magatartásról informál. Az érintett államok „nagy valószínűséggel számíthatnak arra, hogy a partnerek a jogi normában előírt módon hozzák meg a döntéseiket, másrészt viszont arra is, hogy saját normaszegő magatartásuk negatív reakciókat vált ki a sértett fél részéről.”<sup>90</sup>

A korábban elmondottakra is figyelemmel, elmondható tehát, hogy a jóhiszemű hozzáállás a nemzetközi egyezmény teljesítéséhez megéri, vagy legalább erős valószínűségét kelti annak, hogy megéri. Még úgy is megérheti, hogy az egyik szerződő állam kilép a kölcsönösségből, és annak ellenére teljesíti szerződéses kötelezettségeit, hogy a másik nem így jár el. Nem csupán azért, mert az adott időben neki az jobban megéri, hanem azért is, mert az együttműködéssel igyekszik a normakövetéshez visszatéríteni partnerét. Multilaterális egyezmények kapcsán a reciprocitásnak ez a hatása elsősorban akkor érvényesülhet, ha a szerződés végrehajtása kétoldalú helyzetekben merül fel. Többoldalú szerződés esetén mindig előfordulhat, hogy egy vagy esetleg néhány fél nem teljesítése kizárja a kölcsönösség érvényesülését. Ez az a helyzet, amelyben egy néhány részes állam nem teljesítése, esetleg felmondása következtében a szerződés értelmét veszti. A kölcsönösség tekinthető valamiféle nemzetközi jogi „meta normának”,<sup>91</sup> de a nemzetközi jog mögött álló, annak érvényesülését segítő mechanizmusnak is, ahogyan a nemzetközi közösség szimbolikus elítélése, következetes helytelenítése is. Ennek hatását azonban lerontja, hogy csupán a legkritikább esetekben, illetve rövid ideig egyöntetű.<sup>92</sup>

Racionális kalkuláció esetén jelentős a szerepe a nemzetközi szerződések betartásában a belpolitikai megfontolásoknak. Olyan kérdésekről van szó, mint a választói magatartás, érdeklődés az államközi viszonyok iránt, vagy a politikai intézményrendszer struktúrája, amely kapcsán a ha-

<sup>90</sup> VALKI 1989.166. p.

<sup>91</sup> PARISI – GHEI 2003. 119. p.

<sup>92</sup> Cohen úgy fogalmaz, ha az elítélő magatartás következetes és következetesen fenntartott, akkor egyik alapja a normák fenntartásának. COHEN 1981. 13. p.

talommegosztás működése, elsősorban a törvényhozás ellenőrző szerepe a végrehajtó hatalom nemzetközi ügyekben játszik szerepet.<sup>93</sup>

A racionális kalkulációnak számolnia kell az említett tényezőkkel, amelyet még olyan kérdések is befolyásolnak, mint a mintaadó erősebb hatalom szerződészerű magatartásának követése. Egy nemzetközi egyezmény normatív parancsa lehet olyan erős, hogy önmaga eldönti a mérlegelést, átsegít a holtponton.<sup>94</sup> Ennek ellenére a komplex kalkuláció során nem mindig azonosítható az a tényező, amely végül ebbe vagy abba az irányba – a teljesítés vagy a nem megfelelés felé – mozdítja el a döntést.

A szakirodalomban gyakran idézett megállapítás, amely szerint „majdnem minden időben, majdnem valamennyi nemzet tiszteletben tartja a nemzetközi jog majdnem valamennyi elvét és saját majdnem valamennyi kötelezettségét.”<sup>95</sup> Arra a kérdésre megtalálni az empirikus választ, hogy valóban így van-e ez, nem egyszerű dolog.<sup>96</sup> A múlt század kilencvenes éveitől kezdve azonban, igaz, hogy főként a nemzetközi jog egyes részterületein született szerződésekkel kapcsolatban nagyarányú empirikus vizsgálatok indultak, és feltárták az adott kérdéskörben született egyezmények végrehajtásának sajátosságait, így például, hogy az emberi jogi szerződések megfelelő érvényesülése feltételezi a hatékony belső intézményrendszert, vagy hogy nemzetközi környezetvédelmi szerződések sikeres realizálása függhet attól, hogy mennyiben gondoskodnak ösztönzőkről a magánszektor számára.<sup>97</sup>

<sup>93</sup> COWHEY, Peter F.: Domestic Institutions and International Commitments: Japan and the United States. *International Organization*, 1983. Vol. 47. Issue 2. 301–302. p.

<sup>94</sup> Amikor az Egyesült Királyság 1939 márciusában garanciát adott, majd augusztusban védelmi egyezményt kötött Lengyelországgal, Chamberlain brit miniszterelnöknek nem csupán a náci Németország elriasztása a célja a lengyelek elleni támadástól, hanem az is, hogy a segítségnyújtásról való döntés helyzetében átsegítse a kétségeken. COHEN 1981. 88–89. p.

<sup>95</sup> HENKIN, Luis: *How Nations Behave*. (2. kiadás) New York, 1979, Columbia University Press, 47. p.

<sup>96</sup> CHAYES – HANDLER CHAYES 1983. 177. p.

<sup>97</sup> Így az emberi jogokkal, a humanitárius nemzetközi joggal, a nemzetközi kereskedelmi és befektetési joggal, nemzetközi környezetvédelmi joggal kapcsolatos szerződésekkel illetően. Lásd erre SHAFFER, Gregory – GINSBURG, Tom: *The Empirical*

Ugyanakkor a kisebb számban indított általános empirikus vizsgálatok finomították az előbbieken idézett formulát. A legfontosabb tanulság az, hogy a nemzetközi szerződések tiszteletben tartása igen gyakran annak köszönhető, hogy a részes államok jelentős mértékben az egyezményben vállaltaktól függetlenül betartják az előírtakat. Azért van ez így, mert akkor kötelezik el magukat, amikor kontrollálják a szerződésből eredő kötelezettségeket, azaz azokat legalább nagyjából eleve teljesítettek tekintik. Ebből viszont az következik, hogy a nemzetközi szerződés hatékonysága, azaz a részes állam magtartására gyakorolt hatása a teljesítésből nem, vagy legalábbis nem mindig olvasható ki.<sup>98</sup> Persze a végrehajtás felett őrködő autonóm vagy relatíve autonóm értelmezésre felhatalmazott nemzetközi testület dinamikus szerződési interpretációja is átrajzolja a részes államok feltevését az eleve teljesítettségéről. Ez azonban csupán az egyes részes felek konkrét ügyek kapcsán adott reakcióiból tűnik ki.

A normának való megfelelés és a hatékonyság – az tehát, hogy az előbbi a nemzetközi szerződésnek a részes fél magatartásra gyakorolt hatásából következik-e – két külön kérdés. Kettőjük viszonya nem csupán ebbe az összefüggésbe illeszkedhet. Így például, egy nemzetközi szerződés akkor is lehet hatékony, ha a normának való megfelelés viszonylag alacsony. Ha tudniillik nehezen teljesíthető, akkor előállhat olyan helyzet, amikor maximum részleges teljesítést eredményez az állam magatartásában okozott változás. Ami adott esetben igen fontos hatás lehet. A másik eset a „leglassúbb csónak” esete. Ilyenkor a nemzetközi szerződésbe foglalt standardok szintjét úgy szabják meg, hogy teljesítésre legkevésbé képes részes állam is könnyen megbirkózhasson vele. A normának való megfelelés magas, a hatékonyság kicsi. (Ez a belátás megfordíthatja az értelmét annak a megállapításnak, hogy az államok általában tiszteletben tartják a nemzetközi jog szabályait. Ha a nemzetközi jog egyszerűen tükrözi az államok magatartását, akkor még a teljes megfelelés esetén is megkérdőjelezhető a hatékonysága.) Ha az államok el kívánják a „leglassúbb

Turn in International Legal Scholarship. *American Journal of International Law*, 2012. Vol. 106. No. 1. 19–41. p.

<sup>98</sup>Lásd erre DOWNS, George – ROCKE, David M. – BARSOOM, Peter N.: Is Good News About Compliance Good News About Cooperation? *International Organization*, 1996. Vol. 50. Issue 2. 379–406. p.

csónak” jelenséget kerülni, szembekerülhetnek a multilateralizmus vagy „minilateralizmus” dilemmával, mivel a magasabb standardok megállapítása számos államot elriaszthat a szerződésben való részvételtől.<sup>99</sup> Ráadásul – tehetjük hozzá – egy aláíró államnak nem feltétlenül kell a szerződést megerősítenie, ezért a dilemmára még nehezebb optimális megoldást találni. Arról nem is szólva, hogy akár az ENSZ, akár a regionális szervezetek keretében megkötött egyezményről van szó, a lehető legtöbb tagállam részvétele az intézmény bevallott célja.

Visszatérve arra a felvetésre, hogy a nemzetközi jog szabályai egyszerűen tükrözik az államok magatartását, ezért követik a szabályait, egy másik szerző szerint a dolog lényege, hogy egyértelmű és egyszerű szabályokról van szó. Így például lefordítva azokat egy emberi társadalom működésére, olyan normákat kapunk, mint hogy naponta mindenkinek legalább egyszer ennie kell, vagy a hideg napokon meleg holmit kell viselni. „Annak az észlelése, hogy egy ilyen társadalomban az emberek gyakran engedelmessé válnak a jognak, kis értékkel bír.”<sup>100</sup> Nos, véleményem szerint, ez aligha áll fenn, a nemzetközi szerződési jog többsége aligha tartalmaz ilyen egyértelmű, könnyen teljesíthető szabályokat, akár a nemzetközi szerződések jogáról, az erőszak tilalmáról, az emberi jogok nemzetközi jogi védelméről, vagy bármely más területről van szó.

Ha fennáll a partner jövőbeli magatartásával kapcsolatos bizonytalanság, akkor a részes felek keresik a nemzetközi kötelezettség megerősítésének útját. Ez is racionális döntés, az egyezmény kötéséből származó kockázatok csökkentése technikáinak keresése, arra az esetre, ha szerződő partnerek nem, vagy nem megfelelően teljesítik a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeiket.<sup>101</sup> Ez egyes potenciális szerződési partnerek ellenállását is kiválthatja. Azonban „a nemzetközi jogalkotás – szükségszerűen kompromisszumok sorozata lévén – ritkán követheti egyértelműen a maga belső logikáját. Olyasmint kell egyeztetnie, ami bajosan vagy egyáltalán nem illik össze, és nem rendelheti alá e logika

<sup>99</sup> RAUSTIALA, Kal: Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2000. Vol. 32. Issue 3. 387–402. p.

<sup>100</sup> POSNER, Eric: Do States Have Moral Obligation to Obey International Law? *Stanford Law Review*, 2003. Vol. 55. 1914. p.

<sup>101</sup> BILDER, Richard D.: *Managing the Risks of International Agreement*. Madison, 1984, The University of Wisconsin Press, 106–194. p.

szabályai szerint kevésbé fontos tételt a másinak, és hagyhatja ki ennek következtében az egyezmény tervezetéből, ha azt szuverén hatalom képviselője hangoztatja, amely egyezményben való részvételét ennek a bizonyos tételnek az elfogadásától teszi függővé.”<sup>102</sup>

A megerősítés egyik módja a vállalt kötelezettség szakrálissá, vagy kvázi szakrálissá emelése, formáját pedig rituálék és folyamatok adják. Az ókori Kelet államai által kötött szerződésekből az isteneket hívták tanúnak, illetve esküt tettek, és haragjukat kérték a megállapodás megszegőjére.<sup>103</sup> A középkorban az uralkodók, továbbá országnagyok és egyházi vezetők esküje volt a szerződéskötés során tanúsított jóhiszeműség biztosítéka. A reneszánsz Itáliában a városállamok közötti szerződések a Kereszténységet vagy az Anyaszentegyházat hívták fel a felek jóhiszeműsége igazolására. A „mindenható Isten nevében” formula („Au nom de Dieu Tout-Puissant”, „in the Name of Almighty God”) egészen a 19. század végéig szerepelt a nemzetközi szerződések szövegében.<sup>104</sup> Az előbbiekből említettek azonban nem jelentetik azt, hogy a korábbi korokban kizárólag szakrális garanciákat használtak volna egy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megerősítésére.<sup>105</sup>

A szekuláris írásbeli alkut szakrálissá emelő elemek és eljárások használatával párhuzamosan alakult ki a nemzetközi szerződéskötési folyamat világi folyamata, amely a pozitívizmus térhódításával annak helyébe is lépett. Az ünnepélyes formák és eljárások – így elsősorban az aláírás és a ratifikáció – célja annak demonstrálása, hogy valami új és jelentős kezdődött az államok életében, ahogyan az emberek életében ezt fejezi ki a házasságkötés ceremóniája.<sup>106</sup> Van azonban egy másik célja is. A nemzetközi szerződés megkötésének fázisai az elköteleződés állomásai,

<sup>102</sup> HERCZEGH Géza: *A nemzetközi jogalkotás mai lehetőségei és korlátai*. Budapest, 1987, Akadémiai Kiadó, 23–24. p.

<sup>103</sup> Lagas és Umma szerződése kapcsán Umma uralkodója életére ígérte az egyezmény megtartását az ég és a föld királyának, fogadalmát a saját városára kimondott átokkal egészítette ki. SULLYOK Gábor: Lagas és Umma területi vitája. *Jogtörténeti Szemle*, 2013. 1. sz. 21. p.

<sup>104</sup> VERZIJL, J.H.W.: *International Law in Historical Perspective*. Part VI. Leiden, 1973, Sijthoff, 139. p.

<sup>105</sup> Jó példa a materiális biztosíték alkalmazására, hogy Zsigmond magyar uralkodó zálogba adott egyes szépségi városokat a lengyel királynak.

<sup>106</sup> COHEN 1981. 83–84. p.

a folyamat végére a világi alku kvázi-szagrálissá válik, így annak megszegése a becsület elvesztését jelenti. Ilyenkor tulajdonképpen a nemzetközi jogalkotás processzusában megjelenő elemek adnak garanciát a nemzetközi jogi szabályok kötelező jellegére.

A különböző nemzetközi szervezetek keretében kötött egyezmények nem megfelelő végrehajtásból eredő kockázatok csökkentésére a részes államok ellenőrző, beszámoltató mechanizmusokat hoznak létre, amelyek a teljesítés megfelelő jellegét vizsgálják, ajánlásokkal zárva eljárásukat. Az a tény, hogy ilyenek felállításába belemennek az államok, értékelhető úgy, hogy általában komolyan kívánják venni a végrehajtás kérdését. Kevésbé optimista értékelés szerint inkább az esetleges egyezményesértékekért való nemzetközi jogi felelősség elkenéséről van szó, hiszen annak megállapítására a felülvizsgálati eljárások végén csak közvetetten – itt és ott kell azon javítani, mondják az ajánlások – és nemzetközi jogilag nem kötelező módon kerül sor, formális jogkövetkezmények beállta nélkül.

Azt, hogy az államok vonakodnak elfogadni a szuverenitásuk körébe tartozó ügyekbe történő beavatkozást, azzal ellensúlyozzák, hogy ezeknek az eljárásoknak az elfogadásával kifejezik a készségüket az együttműködésre.<sup>107</sup> Az absztrakció magas szintjén fogalmazva: a kölcsönös függések miatt válik szükségessé az együttműködés és annak felülvizsgálata, de nincs semmilyen automatizmus, amely ennek az előrehaladását biztosítaná. Ehhez kell az államoknak az a meggyőződése, hogy az együttműködés és az ellenőrzés hasznai meghaladják a végrehajtási költségeket.<sup>108</sup>

A pacta sunt servanda, a szokásszerűség és konstruktivizmus, az ésszerű választás mellett tehát a nemzetközi szerződés megerősítése és az abból származó legitimitása jelenti kötelező erejének magyarázatát. Ennek legnagyobb hatású koncepciója szerint egy nemzetközi jogszabály, illetve annak megalkotásra irányuló folyamat legitimitációjának négy alapvető eleme van: a meghatározottság, a szimbolikus érvényesítés, koherencia és a ragaszkodás. A meghatározottság a normatív parancs egyértelműségére utal: minél inkább egyértelmű és világos, annál inkább legitim

<sup>107</sup> HOFF, G. I. H. van – MESTDACH, K. de Vey: Mechanism of International Supervision. In DIJK, Pieter van (gen. ed.): *Supervisory Mechanism in International Organisations*. Deventer, 1984, Kluwer, 29–30. p.

<sup>108</sup> DIJK, Pieter van: Normative Force and Effectiveness of International Norms. *German Yearbook of International Law*, 1987. Vol. 30. 29. p.

a nemzetközi szerződési norma. A szimbolikus érvényesítésre mint a kvázi szakrális világi rituáléra, amely a nemzetközi szerződéskötési folyamatot jelenti, az előbbiekben utaltam. A koherencia mint legitimitást erősítő tényező azt jelenti, hogy a nemzetközi szerződés szabályait következetesen alkalmazzák, azaz hogy harmóniában állnak saját céljukkal, más létező szabályokkal, főként olyanokkal, amelyeket korábban alkalmaztak hasonló problémák megoldására, vagy az olyan szoros összefüggésben álló alapelvekkel, amelyeket más ügyek rendezésére használnak. A kötés (adherence) kategóriája arra utal, hogy milyen kidolgozott az adott szerződési szabályok értelmezésre használt rendszer.<sup>109</sup>

Nos, valóban ezeknek a kategóriáknak a segítségével jól értelmezhető a nemzetközi szerződési szabályok legitimitása, különösen, ha primátust adunk a szimbolikus érvényesítésnek, amelynek segítségével elkülöníthetők a nemzetközi szerződések a jogilag nem kötelező államközi meg egyezésektől. Ha egy nemzetközi szerződés normatív parancsai egyértelműek, azokat esetleg szokásjogi szabályok, illetve más egyezményekben testet öltő alapelvek is erősítik, és ha megfelelően kidolgozott értelmezési intézményrendszer segíti, akkor nagyobb a realitása, hogy azokat valóban végrehajtják.

### **III. Következtetések**

Az államok szuverén egyenlősége a nemzetközi jogrend egyik legfontosabb alapelve. A szuverenitás lényege, hogy az állam más államnak nemzetközi jogilag nem alárendelt, és joga van arra, hogy – autonóm módon eljárva – államterülete fölött területi és állampolgárai felett személyi főhatalmat gyakoroljon, továbbá nemzetközi kapcsolatokra lépjen. Az egyenlőség nemzetközi jogi egyenlőség, tehát formális, nemzetközi jogi értelemben minden állam főhatalma, jogai és kötelezettségei egyenlők. A szuverenitásnak része, hogy minden állam maga dönt arról, hogy melyik – önmagát államnak tekintő – entitással lép kapcsolatra.

<sup>109</sup> FRANCK 1990. 41–184. p.

Az államhatárokon keresztül társadalmi és gazdasági interakciók elképesztő mértékű megnövekedése, továbbá az egy államon belül megoldhatatlan problémák tudatosodása eredményeként az autonóm döntések hozatalának köre erősen szűkült. Az érdemi részvétel garanciája lehet a nemzetközi döntéshozatali folyamatokban, ha az adott ország viszonylag kiegyensúlyozott pozíciót foglal el az államok kölcsönös függésének rendszerében.

Az államok nemzetközi szerződések kötésével korlátozzák szuverenitásukat. Ezzel a nemzetközi jogi erővel nem bíró magatartási kódexeknél és nyilatkozatoknál átláthatóbb, egyértelmű kötelezettségeket vállalnak el, amelyek kijelölik nemzetközi felelősségüket végrehajtásáért, amelyek így a *pacta sunt servanda* alapvető norma hatálya alá kerültek. Szimbolikusan megerősítették a kötelezettségvállalás komolyságát, és racionális választásnak ismerték el a vállalt kötelezettségek jóhiszemű teljesítését, a szerződéseknek megfelelő gyakorlat folytatását, bízva a kötelezettségek teljesítésében, nemzetközi reputációjukat is kockáztatva. A végrehajtás felett őrkdő autonóm vagy relatíve autonóm értelmezésre felhatalmazott nemzetközi testület dinamikus szerződési interpretációja azonban átrajzolja a részes államok feltevését az eleve teljesítettségéről. Az a tény, hogy ilyenek felállításába belemennek az államok, értékelhető úgy, hogy általában komolyan kívánják venni a végrehajtás kérdését. Kevésbé optimista értékelés szerint inkább az esetleges egyezményesértékekért való nemzetközi jogi felelősség elkenéséről van szó, hiszen annak megállapítására a felülvizsgálati eljárások végén csak közvetetten – itt és ott kell azon javítani, mondják az ajánlások – és nemzetközi jogilag nem kötelező módon kerül sor, formális jogkövetkezmények beállta nélkül.

A szerződés kötése útján azt is kifejezésre juttatták, hogy megfelelő képességeik állnak rendelkezésre a vállalt kötelezettségeik teljesítésre vagy legalábbis megteremtik azokat. A kérdéskörben a megalkotott szerződési szabályok között az együttműködést választják az egyoldalú megoldások keresése helyett, és a nemzetközi viszonyok rendezettsége feltételének ismerték el az elfogadott normák végrehajtását, elfogadva, hogy a kooperáció és az ellenőrzés hasznai meghaladják a vállalt kötelezettségek végrehajtási költségét.

A végrehajtását gyengíti a nemzetközi jogalkotás kompromisszumos jellegéből következően a normatív parancsok nem kellő egyértelműsége, ugyanakkor segíti a koherencia, és az, hogy kifinomult rendszer



végezheti az értelmezés munkáját az ellenőrző tevékenység részeként. Igaz, a kidolgozott ellenőrzési rendszerek – amely persze a részes államok együttműködési készségének a megnyilvánulása is – létrehozásának ára az volt, hogy nemzetközi jogilag nem kötelező konklúziók elfogadására van felhatalmazva.

Az államok közössége együttműködésének jogi szabályozása – a szokásjog viszonylag jelentős szerepe ellenére – nemzetközi szerződések útján valósul meg. Arra a kérdésre, hogy szuverén államok többnyire miért hajtják végre az ebben a formában vállalt nemzetközi kötelezettségeiket, a válasz nem vezethető vissza egyetlen okra, ahogyan általában a társadalmi jelenségeknek több mozgatója van. A nemzetközi kapcsolatok működtetésben döntő szerepet játszó észszerű várakozások mellett fontos tényező lehet a nemzetközi szerződések végrehajtásban a szokás-szerűség, amelyet a *pacta sunt servanda* elv mögötti gyakorlatnak tekinthetünk, illetve ugyancsak hozzájárulhat az állam nemzetközi presztízsének létrehozására, illetve megtartásra való törekvés. A kölcsönösség gyakorlata, továbbá a belpolitikai összefüggések is ilyen irányba hatnak. Mindezek együtt vezetnek oda, hogy az államok nemzetközi szerződési formában fogadják el és így egyértelműen érvényesítik kötelezettségvállalásaikat. Ez a szimbolikus érvényesítés pozitívan visszahat az államok magatartására, különösen akkor, ha sikerül világos és egyértelmű normatív parancsokat megfogalmazni, és a végrehajtás ellenőrzését biztosítani.

**II. SZUVERENITÁS-  
PROBLEMATIKA  
A MAGYAR TÖRTÉNELEMBEN**

Pongrácz Alex\*

# MOZAIKOK A MAGYAR SZUVERENITÁSFELFOGÁS TÖRTÉNETÉBŐL

*„A szuverenitást nem szobatudósok hívták életre,  
hanem hatalmas erők, melyeknek küzdelme évszázadok  
tartalmát képezte.”<sup>1</sup>*

## I. Alapvetés

A szuverenitás fogalmának értelmezése, valamint a szuverenitásból „kiolvasható” feladat- és hatáskörök vizsgálata az államelméleti és államtani diszciplínák évszázadok óta fókuszált, ugyanakkor meglehetősen polemikus területe. A rendre fel-fellángoló disputák tüzeit pedig nemcsak a társadalomtudományban általában véve is megfigyelhető konszenzusképtelenség éleszti, hanem a szuverenitás fogalmának sokfélesége, illetve az a tény is, hogy a szuverenitás egy olyan „tragikus álarc, mely mögött a legkülönbözőbb hatalmi igények rejtőznek.”<sup>2</sup> A szakirodalom kakofóniájából ötletszerűen kiemelve néhány meghatározó hangot, a szuverenitást vizsgálva leszögezték például, hogy a fogalom értelmezési zavaroktól terhes és tisztázatlan; e zavarok pedig mélyen a 19. századba nyúlnak vissza, sőt a jelenig tartanak.<sup>3</sup> Egy másik meglátás szerint vitathatatlan, hogy a szuverenitás „fogalomnak – attól a pillanattól kezdve, amikor bevezették a politikatudományba, mind a mai napig – sosem volt

\* Adjunktus. NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék.

<sup>1</sup> JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1914, Verlag von O. Häring, 435. p.

<sup>2</sup> KELSEN, Hans: Souveränität. *Die Neue Rundschau*, 1929. 1. sz. 433. p.

<sup>3</sup> JELLINEK 1914. 473. p.

egyetemesen elfogadott jelentése.”<sup>4</sup> A metaforákat előszeretettel használó Takács Péter szerint pedig a szuverenitást egyenesen az államtudományok kimérájaként szükséges kezelni; persze nem annak „szörnyűséges volta” okán, hanem azért, mert „amint a mitológiai Khimaira [is] egy többféle lényből összetett, isteni származású szörnyalak, úgy az államok legfontosabb jelzőjének tekintett szuverenitás is jellegzetesen vegyes fogalom, melynek eltérő természetű alkotóelemei vannak.”<sup>5</sup> Takács értékelése kapcsán persze elmondható, hogy nincs új a Nap alatt; azt ugyanis 1936-ban már Szabó József is leszögezte, hogy a szuverenitás fogalma arra predesztinált, hogy „mind a politika, mind a jogtudomány, sőt a szociológia is magáénak követelje. Sőt a fogalom még hozzá a történelem hagyatéka; évszázadok zománca borítja be”.<sup>6</sup> Antalffy György is amellett érvelt, hogy a szuverenitásproblematika fürkészésére egyaránt számot tarthat a politikai- és jogi doktrínák története, az államjog, a nemzetközi kapcsolatok tudománya, valamint a politikai tudomány irodalma. A szuverenitás interdiszciplináris jellegű fogalmának kombinatív elemzését véleménye szerint az „állam- és jogelmélet” képes elvégezni, mert ennek művelői a szuverenitás különböző elemeit, jegyeit és vonatkozásait összesűrítve, állandó és lényeges mozzanatait kiemelve és a különböző tudományágak megállapításait felhasználva végzik a kutatásaikat.<sup>7</sup>

A fogalom vitatott mivoltát, és „zavaros természetét” tovább nehezíti, hogy a szuverenitás fogalma felett kiemelten szeretnek diszponálni a gyakorlati politika művelői; a szuverenitás ugyanis e professzió gyakorlói szerint olyasvalami, amiért érdemes küzdeni; nem emelkedik ugyan a „szent dolgok” rangjára, ám mégis drágának számít. Szabó ezzel összefüggésben illusztratív módon idézi Brown deklarációját („Power and authority over others!”), valamint Alf Ross verdiktjét; a szuverenitás

<sup>4</sup> OPPENHEIM, Lassa: *International Law. A Treatise. Vol. I. Peace.* New York–Bombay, 1905, Longmans, Green, and Co. 103. p.

<sup>5</sup> TAKÁCS Péter: Előszó. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest–Győr, 2015, Gondolat Kiadó – MTA TK JTI – SZE DFK, 9. p.

<sup>6</sup> SZABÓ József: *A szuverenitás. Nemzetközi jogi tanulmány.* Szeged, 1936, A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 3. p.

<sup>7</sup> ANTALFFY György: A szuverenitás lényegének állam-és jogelméleti koncepciójáról. In *Ünnepi Acta. A Nagy Októberi Szocialista Forradalom 50. évfordulója alkalmából.* Szeged, 1967, Hungaria, 3. p.

eszerint az állam legfőbb díszé, drága ékszer, amelyet olyan féltő gond-  
dal őriz minden állam, mint egy erényes nő az ártatlanságát.<sup>8</sup> A fogalom  
sűrű hivatkozási alapként és „divatos jelszóként”, ún. *catchword*ként<sup>9</sup>  
történeő használatát jól mutatja, hogy a szuverenitás esszenciális voltára  
egy időben ugyanolyan vehemenciával hivatkozhatott a magyar és görög  
kormányfő – akik ideológiai preferenciákat tekintve egyébként meglehe-  
tősen távol esnek egymástól.<sup>10</sup>

A szuverenitás tehát legalább annyira szenzibilis természetű problé-  
mának számít, mint a fenti példában említett hölgy erényének kompromittálása; célszerű tehát a szuverenitásfelfogás történetét a Szabó József  
által lefektetett elv jegyében vizsgálunk; a tudományban ugyanis – meg-  
látásunk szerint is – a politika mellőzése a legjobb politika.<sup>11</sup> Az aláb-  
biakban ezért a fogalom keletkezésének vizsgálatát követően az állam-  
történeti és az államelméleti diszciplínák megközelítésmódjait vegyítve  
vesszük górcső alá a magyar szuverenitásfelfogás változásait. A mottó  
gyanánt választott Jellinek-idézetet ennyiben korrigálni vagyunk kényte-  
lenek; véleményünk szerint ugyanis a szuverenitásfogalom születésénél  
legalább olyan mértékben bábáskodtak a szobatudósok, mint az évszáza-  
dos küzdelmekben illusztris szerepet játszó hatalmas tömegek.

<sup>8</sup> SZABÓ 1936. 9. p.

<sup>9</sup> HENKIN, Louis: *International Law. Politics and Values*. Dordrecht, 1995, Mar-  
tinus Nijhoff Publishers, 9–10. p.

<sup>10</sup> A korábbi görög miniszterelnök, Aléxisz Cíprasz 2019. június 8-a óta már nem  
tölt be közjogi tisztséget, de emlékezetes, hogy a hitelezőkkel folytatott hivatali tár-  
gyalásai során gyakran hivatkozott az állami szuverenitás jelentőségére. Mindennek  
publicisztikus feldolgozására nézve lásd G. FEHÉR GÁBOR: Görög rulett. Athén Moszk-  
vához közelít. *Heti Válasz*, 2015. 6. sz. 26–29. p. A lapszám borítójára egyébként a  
következő figyelemfelkeltő szöveget applikálták: „Európa fenegyerekei. Orbán után  
a görögök és a spanyolok is szuverenításharcot hirdettek.”

<sup>11</sup> SZABÓ 1936. 10. p.

## 2. A szuverenitásfogalom eredete

A szuverenitás a latin *superanus* (~ fenti, mások felé rendelt) melléknévből eredő szóként eredetileg geográfiai jelentéstartalommal bírt; a 12. századtól kezdődően ugyanis a francia szókészletben a *souverain* a fizikai magasságkülönbségre utalt, „abban az értelemben, ahogy például A hegycsúcs *souverain* lehet egy B hegycsúcshoz képest.” A szó politikai konnotációra csak a 13. század végén kezdett szert tenni, amikor is Philippe de Beaumanoir a *Coutumes de Beauvaisis* című munkájában azt állította, hogy „minden báró a legelőbbre való [*souverain*] a saját báróságában.”<sup>12</sup>

A szuverenitás meglátásunk szerint a modern állam leírására szolgáló, arra jellemző kritérium; a szuverenitással rendelkező modern állam pedig fáradtságos harcok eredményeként tudott kiemelkedni a vallás- és polgárháborúkkal sűrűn tarkított kaotikus időszakból, a kiskirályok és oligarchák uralta territóriumok „káoszából”, hogy végül a zavargásokat leküzdve elnyerje kiteljesedett formáját és arculatát. A szuverenitás első, átfogó elméleteit tulajdonképpen a modern értelemben vett állam legitimációs szükségletei, illetve egy erős, a jogot monopolizáló, és a törvények érvényesülését kikényszeríteni képes nemzeti hatalom felépítésének szándéka hívta életre.<sup>13</sup> Az új elméleti alapnak egyértelmű és határozott megoldást kellett kínálnia az államon belüli hatalmi viszonyok problémájára.

A belső felekezeti és polgárháború elleni küzdelmek eredményeként, a hivatalnoki karra és a katonaságra támaszkodva a fejedelmi állam végül is sikeresen alakított ki egy vallások felett álló, racionális cselekvési teret, amely már állami és politikai értelemben volt meghatározva.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> BAUDET, Thierry: *A határok jelentősége. A nemzetállam mint a képviselői kormányzás és a jogállamiság alapfeltétele*. Ford. Lengyel Balikó Péter. Budapest, 2015, Századvég Kiadó, 88. p.

<sup>13</sup> 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*. Budapest, 2008, Szent István Társulat, 245. p.

<sup>14</sup> KOSELLECK, Reinhart: *Kritika és válság. Tanulmány a polgári világ patogenezi-séről*. Ford. Boros Gábor. Budapest, 2016, Atlantisz Könyvkiadó, 25–26. p.

A szakrális szféra háttérbe szorulását jól illusztrálja Richelieu bíboros 1617-ben kelt instrukciója, miszerint „egy katolikus sem lehet annyira elvakult, hogy »államügyekben egy spanyolt részesítsen előnyben egy protestánszal szemben«, vagyis a polgár nemzeti lojalitásának egyértelműen felül kell írnia minden vallási elkötelezettséget.”<sup>15</sup> A *ius publicum Europaeum* döntőnek számító fogalmát, a bel- és külpolitikai értelemben egyaránt szuverén államot a modern állam születésének egyik bábájaként, „összehasonlíthatatlan eredménnyel” a francia Jean Bodin dolgozta ki 1576-ban, a *Hat könyv a köztársaságról* című művében. A fogalmat aztán az angol Thomas Hobbes tökéletesítette 1651-ben, megértve a „modern Leviatánt – amely négy formában jelenik meg –, az Isten és állat és ember és gép négyes kombinációjaként.”<sup>16</sup> Az állami főhatalom abszolút természetét, azaz mindenkire kötelező voltát a jelzett korszakban a szuverén és az alattvalók „kétoldalú kötelme”, a védelem és az engedelmség obligációi alapozhatták meg: „az az állam szuverén, az követelhet engedelmséget, amelyik képes megvédeni saját polgárait. Ez adja az állam legitimitását.”<sup>17</sup> A szuverenitás fogalma Bodin és Hobbes „bábáskodásától” kezdve hosszú időn keresztül bizonyult alkalmasnak az állami hatalom számos jellemvonásának megragadására és leírására. Egy névtelen erdélyi kolumnista nem véletlenül fogalmazhatott úgy még 1933-ban is, hogy „az állam felőli tudományok kigondolói, összeírói és gyakorlati kihasználói mondják nagy lendülettel, s lehetőleg mindig a legnagyobb fontoskodással, hogy minden államnak szuverénnek, legnagyobb úrnak kell lennie.”<sup>18</sup> S bár a szuverenitás fogalmát illetően az évszázadok során ugyancsak lényeges változások álltak be, az meglátásunk szerint a 16–17. század folyamán megfogalmazott jelentéstartalom revideálása és aktualizálása mellett még mindig komoly magyarázó értékkel és relevanciával bír.

<sup>15</sup> BAUDET 2015. 72–73. p.

<sup>16</sup> SCHMITT, Carl: *Ex Captitative Salus. Egy német fogoly vallomása 1945/47-ből*. Ford. Techet Péter. Budapest, 2010, Attraktor Kft., 43. p.

<sup>17</sup> SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter. Budapest, 1992, Akaprint Nyomdaipari Kft., XI. p.

<sup>18</sup> Közbeszólunk. Utazás a szuverenitás körül. *Erdélyi Lapok*, 1933. 3. sz. 1. p.

### 3.

## A magyar szuverenitásfelfogás változásai

A „magyar nemzet” mint olyan már az államalapítás aktusa előtt egytörvényű közösségként aposztrofálta magát – lényegében a magát „szokások és erkölcsök” azonosságával kifejező „tradícióközösség” volt –, amelyet más nemzetekkel (így a kabarokkal és a székelyekkel) együtt a kettős fejedelemség politikai kerete tartott egybe. E népek „nemzetiségi” (etnikai) csoporttudata („gentilizmusa”) Szűcs Jenő megállapítása szerint bizonyos értelemben már a politikai tudatforma szintjére emelkedett; az etnikai közösségérzés ugyanakkor elvált a politikai lojalitástól, amelynek kiemelt jelentőségű összetevője – a „hűség” – az uralkodó, a nemzetségfő vagy a törzsfő személyéhez kötődött. A politikai keret és az etnikai közösség ennek ellenére nagyjából mégis egybeesett, és a társadalom még nem szakadt szét mereven osztályokra és rendekre. E népek etnikai közösségérzése tehát végső soron politikai funkciót töltött be, „politikai emóciókat” testesített meg – anélkül, hogy e kollektíva egyébként a szuverén politikai közösség státuszára tett volna szert.<sup>19</sup>

Dümmerth szerint a királyság ősi formájaként ragadható meg a szakrális hatalom, amelynek eszmeköre még az emberiség archaikus, mágiikus képzetvilágához kötődik, melyben az uralkodót félistenként, egyfajta közvetítőként tisztelik az evilági és a túlvilági lét között. Álmos és Árpád személyének varázsereje, és hatalmuk gyakorlati jelentősége abban rejlett, hogy az alattvalók hitében tükröződő tekintélyt a lazán összefüggő törzsszövetség összekovácsolására használták fel.<sup>20</sup> A tekintélyes törzsfői vagy vezéri tisztség szerepe azonban a letelepedést követően fokozatosan marginálisabbá vált, bár maga a tisztség nem szűnt meg; „az elsőség formálisan megmaradt, és e fejedelmi tisztségnek adott több tartalmat Géza, [...] majd merőben új tartalmat és nevet Szent István. Hatalma

<sup>19</sup> Szűcs Jenő: *Nemzet és történelem. Tanulmányok*. Budapest, 1984, Gondolat Kiadó, 84–85. p.

<sup>20</sup> DÜMMERTH Dezső: *Az Árpádok nyomában*. Budapest, 1987, Franklin Nyomda, 123. p.



a már másfélszáz éve közös akarattal létezett választott fejedelmi méltóságon alapult, királysága annak természetes folytatása volt.”<sup>21</sup>

Köztudomású tény, hogy Szent István a kereszténység mellett kötelezte el hazánkat, és magát „Krisztus helytartójaként” királlyá kenetve és megkoronáztatva, a „keresztény államformát”, a királyságot tette az új állam közjogi államformájává.<sup>22</sup> A kora keresztény állammissztika – a korszak államfelfogásával egyébként konform módon – teológiai és etikai fejtegetésekbe burkolt társadalom- és államfelfogást képviselt. A Szűcs Jenő által gregoriánus jelzővel ellátott állameszme egyetlen organikus emberi közösség létezését – ha úgy tetszik, szuverenitását – ismerte el: az univerzális egyházét. A világi kormányzat felett e felfogásban az egyház fennhatósággal bír; az állam korábbi pozícióit pedig fokozatosan az egyház foglalta el csaknem minden téren, kezébe véve a fontosabb igazgatási ágakat. Az eme fejlemények ellen tiltakozókat gyakran illeték azazal a stigmával, hogy egy élő test, Krisztus testének szétszakítását akarják elérni. Az uralkodó mindazonáltal Isten közvetlen szolgájaként és hivatalnokaként jelenik meg; a *minister Dei* eszerint Isten helytartójaként funkcionál.<sup>23</sup>

A Szent Korona-eszme történetét behatóan vizsgáló Eckhart Ferenc leszögezte, hogy bár Szent István koronája már ekkor komoly szimbolikával bírt – a keresztény magyar állam és az „egyetemes egyház” kapcsolatát jelképezte –, mégsem vált az állami szuverenitás egyértelmű kifejezőjévé és hordozójává. A korona a magyar királyi hatalom jelképeként funkcionált – épp úgy, mint a kard vagy a jogar –, és ezt a reprezentációt a 11. században papírra vetett *Gesta Hungarorum* is elfogadta. Eszerint Szent István koronája a királyi méltóság jelképe és a király jogainak összességét hordozó szimbólum, a koronázás pedig az uralom átruházásának eszköze; „a krónika szerint a koronával ruháztatik át a királyság

<sup>21</sup> ZLINSZKY János: A magyar jogalkotás kezdetei. Szent István, államalapító és törvényhozó. In *Szent István király Intelmei és Törvényei*. Budapest, 2003, Szent István Társulat, 5–6. p.

<sup>22</sup> ECKHART Ferenc: *A Szentkorona-eszme története*. Máriabesnyő–Gödöllő, 2003, Attraktor Kft., 8. p.

<sup>23</sup> TEGZHE Gyula: *Szerves társadalomtani elméletek és az állam személyiségének theóriája*. Budapest, 1900, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, 65. p.; SCHLETT István: *A politikai gondolkodás története Magyarországon. I. kötet. A kezdetektől a polgári átalakulásig*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó, 63. p.

(*regnum*); a megkoronázott a király (*rex*) szemben a királyi család meg nem koronázott hercegeivel (*dux*); a korona jelképezi a királyi hatalmat, a királyi tisztet, ami akkoriban az államhatalommal egyértelmű.<sup>24</sup>

A „politikai közösség” középkori modellje egyébként furcsa szintézis juttatott kifejezésre: a 13. századra az *universitas communis regni* a hűbéri lokalizmusból, a keresztény univerzalizmusból és a személyes hűség sokszálú hálójából összeálló, ekkor még embrionális rendi formákból és közösségtudatból rekrutálódott. A középkori „nemzeti tudat” elsősorban a lovagság és a nemesség köreit érintette meg igazán, akik elszakadtak a nép „naiv és ősi etnikai tradícióitól”, szakítva ezzel az ősi eredethagyomány és folklór tetemes részével, valamint a „gentilizmus” maradványaival is. Szűcs szerint e jellegzetesen „nemesi nacionalista” felfogásban a vitézség, a harcosság és a bátorság „gőgje” párosult a király iránti hűség „élharcosságával”, az *athleta coronae* társadalmi öntudatával és egy önerőből létező politikai közösség együvé tartozásának érzelmi színezetű – politikai meghatározottságú – közösségtudatával.<sup>25</sup> Az alattvalók részéről a király iránt megnyilvánuló hűség (*fidelitas*) forrása a korona és a föld, amelyet a nemes a legfőbb földesúrtól kap.<sup>26</sup>

A Szent István-i állam és a gregoriánus állameszme a 12. századtól kezdve bomlásnak indult, és II. Endre uralkodása idejére a politikai-intézményi, valamint gazdasági alapja is megrendült. A tatárjárás és a katonai összeomlás nyomán a „második államalapító”, IV. Béla belátta, hogy a társadalmi változások már nem teszik lehetővé a királyi hatalom – és az ország – régi alapok mellett történő megerősítését. Az új, a társadalmi és politikai realitásokhoz jobban igazodó minta követése mellett egy sajátos „államideológiát” is kidolgozott: a teológiai megalapozottságú argumentációkat ugyanis jogi érvelésekkel váltotta fel, és „államelméletét” új társadalmi alapokra helyezte. Az „univerzális kereszténység földi helytartójának” pozíciójával szemben Béla a királyi feladatok lajstromozása során egy sajátos politikai entitás, a magyar királyság érdekeinek képviselőjére helyezte a hangsúlyt. A pápa iránti engedelmesség deklarálásán túl ezért a katolikus egyházzal szemben a kölcsönösséget, a „funkcionális elkülönülést”, és annak következményeit is kiemelte.

<sup>24</sup> ECKHART 2003. 10–11. p.

<sup>25</sup> SZÜCS 1984. 91–92. p.

<sup>26</sup> ECKHART 2003. 24. p.

E felfogásban a pápa és a katolikus egyház iránt megnyilvánuló engedelmesség már nem feltétel nélküli; a király ugyanis a saját területén és feladatkörén belül eljárva önálló cselekvési joggal, szuverenitással rendelkezik. A király iránt megnyilvánuló hűség ezzel párhuzamosan kezdett elválni a királyi tisztség gyakorlójától, és sokkal inkább a „közhaszonhoz”, az „államhaszonhoz” (*utilitas rei publicae*) kezdett kötődni, lassan ismertté téve a „Szent Korona iránti hűség” terminusát.<sup>27</sup> Eckhart is utalt rá, hogy a 13. századtól kezdve „debütáltak” a korona vagyoni jogi gyökereiből táplálkozó önálló koronafogalom kontúrjai. A hűséggel való nexushoz képest azonban a korona dologi jogi vonatkozásai jóval erőteljesebbek maradtak.<sup>28</sup>

Az Anjou-korban a magyar államszervezetben nem állt be lényegesebb változás. Az államot befelé továbbra is a király személye és hatalma kötötte össze és képviselte, külső vonatkozásokban azonban a korona a 14. század utolsó évtizedeitől kezdődően egyre inkább az állam szimbólumaként tűnt fel. A külföldi államokkal kötött szerződésekből nyilvánvalóan felmerült annak a szükségessége, hogy deklarálják: a szóban forgó kontraktust a külföldi állam a magyar államot képviselő mindenkori királlyal (és nem a király személyével) köti. A mindenkori király (az országos hatalom) reprezentánsa pedig a korona; ekként a Szent Korona – mint az állam jelképe – a bilaterális szerződésekből szerepel első ízben. A korona a királlyal egyetemben a nemzetközi szerződések alanyává avanszálódik: illetően minőségében jogokat szerezhet, és kötelezettségeket vállalhat. (E szerződéskötési aktus első fennmaradt példája a Velencei Köztársasággal 1381-ben kötött szerződés volt, amelyben a köztársaság jogilag és ténylegesen lemondott Dalmáciáról, Nagy Lajos követői pedig a lemondást a „királyságban és a koronában” az uralkodó „utódai nevében is” elfogadták.<sup>29</sup>)

A rendi államelmélet gyökerei már akkor jelentkeztek, amikor a főpapokból, bárókból és a nemesség képviselőiből összeállt országos gyűlések (*generalis congregatio regni, parlamentum publicum*) alkalmával az egybegyűltek kifejezték ama igényüket, hogy a „közügyeket magánügyekké degradáló folyamatokkal szemben” egy új szerkezetű, a király

<sup>27</sup> SCHLETT 2004. 75–78. p.

<sup>28</sup> ECKHART 2003. 31. p.

<sup>29</sup> ECKHART 2003. 37., 39. p.

és a politikailag rendekbe szerveződött társadalom szövetségén alapuló közhatalom (*res publica*) konstituálását tartják kívánatosnak. Ennek háttérében a korporációs tan teoretikus megállapítása állt, mely szerint a társadalom a tudatos, funkcionálisan elkülönülő csoportok – rendek – tevékenységcseréjén alapuló társulás, s mint ilyen, „szuverén”, azaz bármiféle felsőbb hatóság engedélye nélkül létezhet. A rendi államelmélet tehát az autonóm társadalom fogalmi bázisán építkezett, és az ún. *universitas regni* az államnak az uralkodóval szemben álló rendi-korporatív pólusaként tétélezte. A már említett nemesi nacionalizmus pedig lassacskán a „hatalommegosztási doktrína” magyar változatának kifejezőjévé vált.<sup>30</sup> Ehhez persze egy alkotmányjogi fikció szolgáltatott kellő „teoretikus” alapot: Kézai Simon szerint ugyanis a „hun-magyar natio” eredetileg csupa szabad emberből tevődött össze, és e „politikai közösséget” választott tisztségviselők kormányozták. Egyesek megtagadták a hadba hívó parancsot, vagy elmulasztottak eleget tenni annak; az ő büntetésük a szolgaság lett, a jobbágyok pedig az ő utódjaikként kezelendők. A „hadakozó és vitézlő” *communitas* „jogutódjaiként” a nemesek jelentek meg, akik a hatalmat átruházták Attilára, de továbbra is a hatalom forrásai és letéteményesei maradtak, mert ez a hatalom időnként visszaszállt rájuk. Szűcs szerint e fikció áthagyományozódásával történhetett meg, hogy a *natio* „ősisége”, régi dicsősége és Pannóniára való „történeti joga” szerves gondolati egységet alkotott a nemesség társadalmi különállásának „történeti jogával” és „alkotmányjogi igényeivel”.<sup>31</sup> Ez az elmélet persze direkt módon kirekesztette a magyar nemzet túlnyomó többségét a közösségi tudatból; de a rendi (nemesi) nacionalizmus nem is vállalkozott többre, mint a *natio* olyan keretként történő felfogására, amelyben a nemesség országos testületként, a *corpus politicum* „tagjaként” szerveződhetett.<sup>32</sup>

A nemesi nacionalizmus princípiumait Werbőczy István 1514-ben publikált *Hármaskönyve* fejlesztette tovább, mely Nagy Ernő meglátása szerint a magyar államjogra vonatkozó legrégebbi műként kezelendő, „mely több fontos közjogi elvet megvilágít”.<sup>33</sup> A *Tripartitum* szerzője

<sup>30</sup> SCHLETT 2004. 86–90. p.

<sup>31</sup> SZÜCS 1984. 93–95. p.

<sup>32</sup> SCHLETT 2004. 93. p.

<sup>33</sup> NAGY Ernő: *Magyarország közjoga. Államjog*. Budapest, 1914, Athenaeum, 39. p.

a magyar rendi (nemesi) alkotmány lényegét foglalta össze, és őrizte meg az utókor számára. A Werbőczy-féle rendi alkotmány elmélete – az *una eademque libertas* elve alapján – azt tanította, hogy minden nemes a megkoronázott királlyal együtt organikus egységet alkot, és ezt az egységet a Szent Korona fejezi ki. A király hatalma a Korona közvetítésével a nemességtől származott, amit viszont a király adományozott; a Szent Korona tagjává válás eme aktus révén következhetett be. Werbőczy Szent Korona-tanában a Korona önálló közjogi fogalomként tételeződött, és a nemzeti szuverenitás teljességének kifejezőjévé vált.<sup>34</sup> A későbbiek folyamán Werbőczy bizonyos körökben a feudális rend szimbólumává lett – ezt reprezentálja Ady Endre „*Úlj törvényt, Werbőczy*” című verse, az újabb irodalomból pedig Radnóti Sándor verdiktje, miszerint a „*werbőczyánus*” rendi, nemesi demokrácia az archaikus, rendies, úri Magyarország szimbóluma volt, amelyben nem biztosították a törvény előtti egyenlőséget polgári és vallási tekintetben, s amelyben a Szent Korona a feudális egyenlőtlenség szimbóluma volt.<sup>35</sup>

A magyar koronaeszméje a jelzett változásokat követően emelkedhetett igazán releváns rangra; ekkor kezdett el jogforrásként funkcionálni a hatalmaskodó királyok ellenében, a hatalom nélküli királyok helyett, valamint a sűrűn ismétlődő interregnumok idején. Hóman Bálint megállapítása szerint a Szent Korona pragmatikus ellensúlyá válhatott a „nem nemzeti” királyok törekvéseivel szemben; s egy idő után az idoneitás (alkalmasság) elvének diadalát képviselhette a legitimitás (örökletesség) felett.<sup>36</sup> A Szent Koronát Timon Ákos szerint a „magyar nép” körében is általános tisztelet övezte: ti. „az államot, mint az összesség érdekében szervezett társadalmat, mint szerves egységet a Szent Koronában látja megtestesítve. A Szent Korona egyfelől a magyar állam szuverenitásának, nemzetközi önállóságának szimbóluma; másfelől személyesítve a nemzetben gyökerező, a királyt és a nemzetet együtt megillető főhatalom

<sup>34</sup> KUKORELLI István: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. In MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Budapest, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 406–407. p.

<sup>35</sup> RADNÓTI Sándor: *Az üvegmárium. A magyar korona helye*. Budapest, 2011, Noran Libro Kiadó Kft., 13. p.

<sup>36</sup> HÓMAN Bálint – SZEKŰ Gyula: *Magyar történet*. II. kötet. Budapest, 1936, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 438. p.

birtokosa. A Szent Korona misztériummal bír, a főhatalom bennrejlőnek tekintetik.<sup>37</sup> S még ha e vélemény kicsit talán túlzó is, az nem véletlen, hogy általános közfelháborodást keltett, amikor II. József 1784-ben a pozsonyi várból Bécsbe vitette a koronát, és „a többi klenódiumokkal együtt” üvegalmáriumba helyeztette azt.<sup>38</sup>

A későbbi századok fejleményeit vázlatosan ismertetve leszögezhető, hogy a reformországgyűlések és a kiegyezés<sup>39</sup> nemzedéke a kontinuitás álláspontjára helyezkedett, amikor átvette az előző kor hagyományait a koronaeszme tekintetében. A reformkorszak országgyűlésein zajló hevesebb közjogi küzdelmek eredményeként ugyanakkor a Szent Korona eszméje több politikai tartalommal telítődött, és teret nyert a koronának a „magyar kultúrkörön kívül általánosan használt” gondolattartalma. A nemzeti politika és az önállóság szempontjából fontos fejleményeként értékelhető, hogy a koronának az ország területi egységét kifejező értelme, a „Szent Korona birodalmának” egysége, a területi integritás gondolata felértékelődött és megerősödött, „a nemzet politikai gondolatvilágában” uralkodó tényezővé vált.<sup>40</sup>

Az első polgári demokratikus kísérlet kudarcát, valamint a proletárdiktatúrát intézményesíteni igyekvő Tanácsköztársaság összeomlását követően az alkotmányosság helyreállításáról rendelkező 1920. évi I. törvénycikk a nemzetgyűlést nevezte meg a „nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes képviselőjeként”. A „nemesi communitas szimbólumaként felfogott Szent Korona” tulajdonképpen a „király nélküli királyság” legitimitációját szolgálta,<sup>41</sup> és a történelmi Magyarország integritásának kifejezésére is alkalmas szimbólumnak találtatott.

A német, majd a szovjet megszállások következtében megszakadt jogfolytonosság tézisének a tanulmány terjedelmi korlátaira figyelemmel nem áll módunkban elemezni. Érdekességként megemlítjük viszont, hogy a szuverenitásfogalom sokat emlegetett visszaszorulásának/

<sup>37</sup> TIMON Ákos: *A Szent Korona és a koronázás közjogi jelentősége*. Budapest, 1907, Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Újságvállalata, 5. p.

<sup>38</sup> RADNÓTI 2011. 34., 41. p.

<sup>39</sup> A kiegyezés során érvényesülő felfogásra nézve lásd KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana*, 2016. 2. sz. 95–116. p.

<sup>40</sup> ECKHART 2003. 178. p.

<sup>41</sup> HÓMAN – SZEKFI 1936. 590. p.

visszaszorításának kánonja már a korabeli magyar szakirodalomban is számos követőre talált. A szuverenitás korlátjaira gyakorlatilag már a két világháború között publikáló egyes szerzők is figyelmeztettek.<sup>42</sup> Irk Albert több tanulmányában is amellet érvelt, hogy míg a nemzetközi jogközösséget az első világháború előtt az államok laza kapcsolata jellemezte (ennyiben pedig helyesebb a szuverén államok szervezetlen jogközösségéről beszélni), addig a Nemzetek Szövetsége révén egy olyan „államközi organizáció” jelent meg, amely nemzetközi jogi értelemben kívánta cselekvőképességében korlátozni, sőt az „állami élet meghatározott területein” felfüggeszteni az egyes államok mozgásterét.<sup>43</sup> Vámbéry Ruzstem pár esztendővel később akként érvelt, hogy „mint ahogy nincs ember, Robinson Crusoe kivételével, aki minden vonatkozásban független volna, ép[p]úgy nincs állam se, amely bizonyos mértékig ne függne más államoktól, amelyet a nemzetközi jognak kötelmein felül ne kötnének meg akár más államokkal kapcsolatos gazdasági érdekei, akár a kultúremberiségre egyaránt érvényes erkölcsi parancsoknak kodifikálatlan szabályai.”<sup>44</sup> Püski Sándor úgy látta, hogy a szuverenitás nem jelent (het) függetlenséget az „államok társadalmának a jogrendszerétől”, a szuverenitás korábbi – szerinte döntően hegeli alapokon nyugvó, tehát az államhatalmi elméletre alapozó – gondolatát pedig korrigálni szükséges. Püski a szuverenitásfogalom megváltoztatását egyenesen a nemzetközi és hazai jogirodalom, valamint a jogfilozófia központi kérdésének nevezte, leszögezve, hogy az államélet számos ponton éppen a nemzetközi jog szabályai által szabályozott. „Az összes határokat a nemzetközi jog állapítja meg, nem a beljog. Tehát, hogy egy állam hol élhet, a létfeltételeinek ez egyik legsúlyosabbika, a nemzetközi jog által van megállapítva. A közös nemzetközi meggyőződés az, ami a határokat megállapítja, és

<sup>42</sup> A szuverenitással kapcsolatos részletes jogirodalmi álláspontokat nem áll módunkban a maga teljességében áttekinteni. Erre nézve lásd SZABADFALVI József: Szuverenitás-koncepciók a 20. század első felének magyar jogirodalmában. *Pro Publico Bono*, 2013. 1. sz. 57–67. p.

<sup>43</sup> IRK Albert: Az államok szuverenitása és a Nemzetek Szövetsége. *Jogtudományi Közöny*, 1925. 16. sz. 122–123. p.; IRK Albert: Az új nemzetközi jog problémája és a nemzetközi jog tudományának mai helyzete. *Jogtudományi Közöny*, 1930. 4. sz. 35–36. p.

<sup>44</sup> VÁMBÉRY Ruzstem: *Eretnek magyarázatok a nacionalizmusról*. Budapest, 1936, Viktória Kiadás, 98. p.

a határok megsértését jogszabályok megsértésének tekinti mindenki” – érvelt a demilitarizált Rajna-övezetre való német bevonulás után egy évvel.<sup>45</sup> Almásy József azon a véleményen volt, hogy a szuverenitás korlátozásának kérdésében a keresztény jogbölcselet platformjára érdemes helyezkedni;<sup>46</sup> a legtovább azonban talán Török Árpád jutott a fejtegetéseiben, amikor „a „szuverenitási orthodoxia” nemzetközi jogi fejleményekre tekintettel végbemenő lazulását figyelte meg egy 1944-ben publikált tanulmányában, hangsúlyozva, hogy az államok szuverenitási szféráját korlátozni kell a „nemzetközi közösség javára”.<sup>47</sup>

A szuverenitásfogalom eliminálódását hangsúlyozó hangok azonban az elmúlt évtizedekben a globalizációs és regionalizációs tendenciák hatására erősödtek csak fel igazán. Ez a megközelítés arra az álláspontra helyezkedik, hogy a szuverenitás fogalma mellőzhető az államelméleti vizsgálódások során, mert „mind az eredeti, mind a később felvett jelentései teljesen elvesztek. [...] Ez azt is jelenti: a »szuverenitás« nem lényeges jegy az államnak. Ennek következményeként az állam valamely elmélete kifejezhető szuverenitás-fogalom nélkül is.”<sup>48</sup> A szuverenitás fogalma más megközelítésekben ugyan nem vetendő már eleve a történelem sokat emlegetett szemétdombjára, de mindenképpen csak „eszközértékkel bír”; azaz pusztán addig érdemes azt megőrizni, ameddig „értékes politikai és társadalmi célok megvalósításának hatékony eszközeül szolgál.” Ebből a felfogásból szinte kényszerítően következik, hogy a szuverenitás – amint e szerepkörének már nem tud maradéktalanul eleget tenni – mégiscsak mellőzhetővé válhat, ami pedig – a szerzőnk szerint legalábbis – szükségessé teszi, hogy „fontolóra vegyük az antiszuverén politika elképzelése által felvetett kérdéseket.”<sup>49</sup>

<sup>45</sup> PÜSKI Sándor: *Nemzetközi jog. Szigorlati célokra*. Budapest, 1937, „Kartárs” Kiadása, 11., 16. p.

<sup>46</sup> ALMÁSY József: A történelem új cezurája előtt. *Jelenkor*, 1943. 18. sz. 5. p.

<sup>47</sup> TÖRÖK Árpád: A szuverenitás. *Magyar Szemle*, 1944. 1–3. sz. 5–11. p.

<sup>48</sup> TAKÁCS Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Budapest, 2013, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 158. p.

<sup>49</sup> KAPELNER Zsolt: A szuverenitás válsága és az antiszuverén politika. *Magyar Filozófiai Szemle*, 2019. 2. sz. 37. p.



Az imént idézett sarkos, túlzó és elnagyolt véleményekkel szemben – Balogh Artúr álláspontjához csatlakozva<sup>50</sup> – úgy véljük, hogy szuverenitás továbbra is az állam mellőzhetetlen – bár nem kizárólag egyedüli – jegye. Miközben minden különösebb nehézség nélkül elfogadhatjuk, hogy a szuverenitásból deriválható feladat- és hatáskörök alapvető változásokon mentek keresztül az évszázadok folyamán, azt állítjuk, hogy a szuverenitás továbbra is az állam lényeges jegye, következésképpen az államelméleti és államtani vizsgálódások kitüntetett vizsgálódási terepe is egyben. Emellett az a tény sem hallgatható el, hogy az állami szuverenitás első átfogó elméletei a korábbi kaotikus – esetenként egyenesen anarchikus – állapotok alól húzták ki a talajt, ami egyúttal azt is eredményezte, hogy a nem területi alapon szerveződő entitások, a „területhez nem köthető” városállamok, a különböző városi és kereskedelmi ligák, feudális notabilitások, valamint az egyéb „nem állami szereplők” kiestek a politikaalakítás frontvonalából. Vitathatatlan, hogy ebben a felállásban Bodin és Hobbes elméletei az abszolutista uralkodók számára járták ki az utat, kísérletet téve egyúttal arra, hogy legitimálják az uralmukat. A demokratikus és joguralmi követelmények megjelenése, majd egyre fontosabbá válása azonban azt is eredményezte, hogy a Leviatán megszelídült, és fokozatosan a parlamenti szuverenitás, valamint a népszuverenitás princípiumai számára adta át a parkettet.

Ami pedig a legújabb fejleményeket illeti: úgy véljük, hogy Irk Albert meglátása, miszerint „nem következett be az önálló állami akaratelhatározások nemzetközi felfüggesztése”, és „nem létesült olyan szerv, mely a maga akaratát emelné állami akaratkijelentéssé”,<sup>51</sup> még a globalizált kapitalizmus és az európai integráció korszakában sem veszítette el az aktualitását. Meglátásunk szerint az elmúlt évtizedek változásaira figyelemmel az állapítható meg, hogy a nemzetállamok továbbra is jelen vannak a globális színpadon, bár a bodini eredetű szerepkört kétségtelesen fel kell adniuk: a szuverenitás egyedüli reprezentánsaiból ugyanis a „megosztott” vagy „szétszórt” szuverenitás nem elhanyagolható, sőt meg-

<sup>50</sup> BALOGH Arthur: *Alkotmánytan*. Pozsony–Budapest, 1903, Stampfel Károly Kiadása, 17. p. Balogh szerint a szuverenitás az állam „mellőzhetetlen és egyedüli jegye”.

<sup>51</sup> IRK Albert: *A nemzetközi jog tudománya*. Pécs, 1927, Danubia, 48. p.

kerülhetetlen, stratégiai szereplőivé alakultak át.<sup>52</sup> Nem akarjuk természetesen eltúlozni a 21. századra nézve a szuverenitás jelentőségét, de úgy gondoljuk, hogy mégiscsak a legitim módon megválasztott, és a választói felhatalmazást bizonyos fokon reprezentáló közhatalom lehet az, amely „elszabadult világunkban” képes lehet helyreállítani az állampolgárok részéről megrendült bizalmat, és a polgárok elvárásaira reflektálva renoválhatja a jólét, a szabadság és a biztonság korunkra ugyancsak állagát vesztett építményét.

<sup>52</sup> Ennek átfogóbb vizsgálatára nézve lásd PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszélidíthető-e a globalizáció?* Budapest, 2019, Dialóg Campus Kiadó

**Horváth Attila\***

## **A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY, A SZENT KORONA-TAN MINT A SZUVERENITÁS BIZTOSÍTÉKA**

Az alkotmányjog a legnemzetibb jogág. Csak az önálló, szuverén országoknak van valódi alkotmányuk. Az alkotmány tehát elválaszthatatlanul összefonódik az állam sorsával. Az alkotmányjogban tükröződnek leginkább a nemzeti sajátosságok, hiszen nemcsak a tételes jogszabályok sora, hanem maga a jogi hagyomány is ide tartozik. Az adott ország történelme, kultúrája, társadalmi-politikai sajátosságai, földrajzi éghajlati meghatározottságai stb. Például egyszerű vagy összetett állam, államforma, kormányforma, egy- vagy kétkamarás országgyűlés, választójog, területi közigazgatás szervezete, önkormányzatok, állampolgári aktivitás, bírósági szervezet, nemzeti szimbólumok. Éppen ezért az alkotmány a nemzeti öntudatot, önazonosságot is erősíti.

A legjobb alkotmány is csak akkor érvényesül a gyakorlatban, ha a civil társadalom megfelelő jogtudata és nemzeti öntudata érvényesíti. Fontos, hogy az állampolgárok érdeklődjenek a közügyek iránt és minden esetben élesen megkülönböztessék a jogszerűtlent a jogszerűtől, a méltányost a méltánytalantól. Aki azzal kérkedik, hogy a politika nem érdekli, a közügyekkel nem foglalkozik, közömbösségével arról árulkodik, hogy mint állampolgár kiskorú. Az öntudatos polgár nem várja, hogy majd a kormány megoldja helyette a problémáit, hanem felelősséget vállal a nem-

\* Alkotmánybíró. NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. ORCID ID: 0000-0001-5719-5388

zet sorskérdése miatt és mind az országos mind pedig a helyi politikában tehetségéhez képest részt vesz.

Ezeknek a feltételeknek leginkább az ún. történeti alkotmány tud megfelelni. Az „íratlan” alkotmány elnevezés félrevezető, hiszen a történeti alkotmánynak is a legtöbb rendelkezését írásba foglalják. Egyébként is az adott jogintézmény lényegét jobban kifejezi a történeti jelző, mint az, hogy nincs írásba foglalva minden szabálya.<sup>1</sup>

A történeti alkotmány különböző korokból származó sarkalatos törvények, szokásjogi szabályok és a jogtudomány (jogirodalom) által lefedett elvek összessége.<sup>2</sup>

Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallás című fejezetben deklarálta, hogy a történeti alkotmány a nemzet kollektív emlékezetének része: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.” Ehhez csatlakozik az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” A történeti alkotmányról megint csak a Nemzeti hitvallás című rész szól: „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”

A magyar történeti alkotmány szerves része a Szent Korona és a Szent Korona-tan.<sup>3</sup> Erről a magyar Alaptörvény Nemzeti hitvallás című része tanúskodik: „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.” A történeti alkotmány Szent Korona-tanból levezetett egyik nagyon fontos elve a népszuverenitást magába olvasztó nemzeti szuverenitás.

<sup>1</sup> SALAMON László: *Az alkotmány két fajtája: a történeti és a kartális alkotmány.* <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/azalk2.pdf> 1. p.

<sup>2</sup> HORVÁTH Attila (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet.* Budapest, 2014, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 23. p.; MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, 1995, Osiris Kiadó, 207. p.

<sup>3</sup> BARTONIEK Emma: *A magyar királykoronázások története.* Budapest, 1987, Akadémiai Könyvkiadó, 69. p.

A honfoglaló magyar törzsek hosszas háborúskodások – amelyet kalandozó hadjáratoknak nevezett a 19. századtól a magyar történetírás<sup>4</sup> – révén tudták elérni, hogy a környező országok, de facto elismerjék a magyar fejedelemség szuverenitását.<sup>5</sup>

I. (Szent) István már arra törekedett, hogy de jure is elismertesse a Magyar Királyság szuverenitását. Szent István – ahogy azt III. Ince pápa is egyik 1209-ben kelt levele is állította – 1000-ben II. Szilveszter pápától<sup>6</sup> kapott koronát, amikor létrehozta a keresztény Magyar Királyságot.<sup>7</sup> A pápa által adományozott koronának kettős jelentése volt: Egyrészt, hogy a magyar király csak a római pápától függ és nem vált a német-római császár hűbéresévé és ezért megőrizte szuverenitását. Másrészt, hogy a magyar király a koronával legitimálja hatalmát. A korona jelképezte, hogy viselője Isten kiválasztotta, helytartója (vicarius Dei) a kereszténységhez csatlakozó uralkodó, akinek kötelessége az egyházat megvédelmezni, a jog ural-

<sup>4</sup> Elsők között lásd: SZABÓ Károly: *A magyar vezérek kora Árpádtól Szent Istvánig*. Pest, 1869, Ráth Mór, 180. p.

<sup>5</sup> Közel egy évszázadon át legalább 47 hadjáratot szerveztek, 38-at nyugati, 9-et pedig déli irányba. A hadjáratok révén elérték, hogy a 907. évi pozsonyi csata után 1030-ig, II. Konrád császár (az Augsburgnál elesett Vörös Konrád dédunokája) támadó hadjárataig nem próbálkoztak a magyar területek elfoglalásával. A korszakról lásd: SZABADOS György: *Magyar államalapítások a IX–XI. században: előtanulmány a korai magyar állam történelmének fordulópontjairól*. Szeged, 2011, Szegedi Középkorász Műhely; SZABADOS György: *Állam és ethnosz a IX–X. századi magyar történelemben. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Historica CXXXV*. 3–24. p.

<sup>6</sup> Tudós pápa, hiszen pl. az első ingaórát ő készítette a reimsi székesegyház számára. A kor legnagyobb matematikusa. Az arab számokat, amit ma is használunk szintén ő vezette be. Ő ismerte fel a számtanban a helyi érték jelentőségét és találta fel a számoló szerkezetet. Foglalkozott csillagászattal is, készített csillagászati eszközöket, és jártas volt az orgonakészítésben is.

<sup>7</sup> Ezt a történetet azóta sok adalékkal kiegészítette és tovább árnyalta Tóth Zoltán. Vö. Tóth Zoltán: *A Hartvik-legendák kritikájához. A Szent Korona eredet kérdése*. Budapest, 1942, Ranschburg Gusztáv Könyvkereskedése; Tóth Zoltán: *A magyar királylándzsa történetéhez. In: Emlékkönyv Károlyi Árpád születése nyolcvanadik fordulójának ünnepére*. Budapest, 1933, Sárkány-Nyomda Részvénytársaság, 536. p.; Tóth Zoltán: *„Történetírásunk mai állása” körül. (A Szent Korona eredete.)* Budapest, 1943; GERICS József – LADÁNYI Erzsébet: *Szent István királlyá avatása és egyházszervezése Theotmár krónikájában. Magyar Könyvszemle*, 1990. 3–4. sz. 93. p.; GERICS József – LADÁNYI Erzsébet: *A Szent István lándzsájára és koronájára vonatkozó források értelmezése. Levéltári Szemle*, 1990. 2. sz. 3. p.

mát fenntartani, a békét védelmezni, igazságot szolgáltatni és a gyengéket oltalmazni.<sup>8</sup>

I. (Szent) István azonban nem csak külpolitikai szempontból legalizálta hatalmát a pápától kapott koronával. Annak ellenére, hogy Magyarország területét már a koronázás előtt is birtokolta, mégis 1000-tól számítjuk a keresztény Magyar Királyság alapítását.<sup>9</sup> A karizmatikus fejedelmi hatalom tovább erősödött a koronázás, illetve egyházi felkenés révén. A magyar királyi hatalom jóval erősebbnek bizonyult annál, hogy csak a magánbirtokokon alapult volna. Ez még akkor is nyilvánvaló volt, amikor gyenge egyéniséggel rendelkező személyek töltötték be a királyi trónt.<sup>10</sup>

II. Szilveszter pápa koronája szentté vált<sup>11</sup> és egyúttal a független magyar állam szimbóluma is lett. Rövid idő alatt kialakult az a közjogi felfogás, hogy Magyarországon csak az rendelkezhetett királyi hatalommal, akit a Szent Koronával megkoronáztak.<sup>12</sup>

A kor szigorú, az ún. pseudo-isidorusi gyűjteményben<sup>13</sup> összefoglalt kánonjogi felfogása szerint valamely önálló ország (certa provincia) jellemzője, hogy nem csak királya, hanem tíz vagy tizenegy püspöki székhelye, ugyanannyi püspöke, közöttük és felettük érseke van. Ennek az előírásnak a megvalósítása az egyházjog szempontjából is szavatolta az adott ország önállóságát.<sup>14</sup> Ennek megfelelően Szent István tíz egyházmegyé-

<sup>8</sup> ECKHART Ferenc: *A szentkorona-eszme története*. Budapest, 1941, Magyar Tudományos Akadémia

<sup>9</sup> CSÓKA J. Lajos: *Szent Benedek fiainak világtörténete, különös tekintettel Magyarországra*. Budapest, 1970, Ecclesia Kiadó, I. k. 291. p.

<sup>10</sup> MÁLYUSZ Elemér: *A karizmatikus királyság. Társadalomtudomány*, 1934. 3. sz. 156. p.; VÁCZY Péter: *A szimbolikus államszemlélet kora Magyarországon*. Budapest, 1932, Attraktor, 54. p.

<sup>11</sup> Többek között azért is mert szenté avatott királyaink (Szent István, Szent László) fején volt.

<sup>12</sup> ECKHART 1941; BERTÉNYI Iván: *A magyar Szent Korona*. Budapest, 1996, Kosuth Könyvkiadó, 142. p.; BARTONIEK 1987. 67. p.

<sup>13</sup> HINSCHIUS, Paulus (szerk.): *Decretales Pseudo-Isidorianae et capitula Angilramni: Ad fidem librorum manuscritorum recensuit fontes indicavit, commentationem de collectione Pseudo-Isidori praemisit*. Lipsiae, 1863, Tauchnitz; Vö. ANGENENDT, Arnold: *A kora középkor. A nyugati kereszténység 440-tól 900-ig*. Budapest, 2008, Szent István Társulat, 422. p.

<sup>14</sup> PAULER Gyula: *A magyar nemzet története az Árpád-házi királyok alatt*. Budapest, 1899, Athenaeum, I. k. 391. p.; GERICS József – LADÁNYI Erzsébet: *Források Szent István királlyá avatásának történetéhez*. Magyar Könyvszemle, 2002. 3. sz. 221. p.;

alapított (esztergomi és kalocsai érsekségek, váci, győri, veszprémi, pécsi, egri, csanádi, váradi és erdélyi püspökségek). A magyarországi egyházi hierarchia élén az esztergomi érsek (prímás érsek) áll, akinek joghatósága az egész magyar egyházra kiterjed. Ennek alapításával megszűnt az a veszély, hogy a magyar egyház egy német érsekség (leginkább a passauai érsekségnek voltak ilyen ambíciói) fennhatósága alá kerüljön.

Az esztergomi prímás érsek különleges közjogi és egyházkormányzati méltóság is volt. 1394-től megillette a „*prímás és az Apostoli Szék követe*” cím, amely alapján 1452-től a pápai nuncius közvetítésének igénybevétele nélkül, közvetlenül intézhette ügyeit Rómával és szabadon vizitálhatta valamennyi egyházmegyéjét és kolostorát (a pannonhalmi kivételével). A prímási jog alapján nemzeti zsinatot hívhatott össze, amelyen ő elnökölt. A prímási főszentszék a Római Szentszéktől független bíróságként működött és az egész ország területéről ide lehetett felbbezni másod- és harmadfokon.

Magyarország szuverenitását nagymértékben erősítette, hogy az egyházi javadalmak betöltése első uralkodóink jogkörének szerves részét képezte. I. (Szent) István és közvetlen utódai királyi hatalmuk teljességéből töltötték be a főpapi székeket, illetve a század második felében már előfordult kánoni választás alapján történő javadalombetöltés is. A 12. század elejétől általánossá vált a kánoni választás az érseki, püspöki, valamint az apáti és préposti székek betöltésénél, az egyházjog általános szabályai szerint. A választás megtartásához szükség volt a király engedélyére, és a megválasztásra sem kerülhetett sor a király hozzájárulása nélkül. A megválasztott érseket a pápa, a püspököt a metropolita, a királyi prépostot és az apátot pedig az esztergomi érsek erősítette meg. A kisebb javadalmak betöltésénél a 12. századtól kezdve egyre inkább a kegyúri jog érvényesült.

Az egyházak alapítói és utódaik részére az egyház által elismert jogosítvány volt a kegyúri jog. A kegyurak széküresedés esetén javadalmat mutathattak be, akit a jogosult egyházi hatóság erősített meg. A királyok által alapított monostorok apáti és préposti helyeinek betöltését eleinte az uralkodó magának tartotta fenn. A kánonjog egyre erőteljesebb hatása

GERICS József: A korai államelmélet érvényesülése István korában. In GLATZ Ferenc – KARDOS József (szerk.): *Szent István és kora*. Budapest, 1988, MTA Történettudományi Intézet, 92. p.

folytán a királyok joga a királyi prépostságok és apátságok felett a kegyúri jogra korlátozódott. Később a magános alapítók által a királyra ruházott vagy tőlük átháramlott egyházak is a király kegyurasága alá kerültek.

Zsigmond 1404-ben kiadott rendelete értelmében a bullások (azaz, akik pápai bullával kaptak kinevezést főpapi tisztségre) a király hozzájárulása nélkül Magyarországon nem kaphattak, és nem tarthattak javadalmat. Így Zsigmond megszüntette azt a korábbi gyakorlatot – a pápai rezervációs jogot –, amely a főpapi székek betöltésének jogát tulajdonképpen a pápának tartotta fenn. A királyi tetsvényjog (placetum regium) alapján tilos volt Magyarországon külön királyi engedély nélkül a pápától, a bíbornokoktól, a pápai bíróságtól származó és magyarországi javadalmakra, illetve peres ügyekre vonatkozó iratokat, bullákat, ítéletleveleket, idézéseket elfogadni, kihirdetni vagy éppen végrehajtani. E tilalom megszegői fej- és jószágvesztéssel bűnhődtek.

Az 1404. évi rendelet fogalmazta meg először határozottan a magyar király által igényelt kegyúri jogot az ország összes egyházi javadalmai felett. 1417-ben, a konstanzi zsinat alkalmával, ahol Zsigmond mint római király elnökölt, sikerült is elfogadtatni a jelenlévő bíborosokkal (még a pápaválasztás előtt) olyan írásbeli ígéretet, amely szerint a megválasztandó pápa és utódai mindenkor a magyar király jelöltjeit fogják az érsekségek és püspökségek, valamint a monostorok élére megválasztani, illetve amely szerint a pápa nem avatkozik bele a magyarországi egyházi javadalmak adományozásába. Az ígéret ugyan megvolt, ám a pápák nemigen tartották be, így további törekvések születtek a királyi kegyúri jog kiszélesítéséért és teljes érvényesüléséért. A római kúria álláspontja szerint a magyar uralkodót csak az ajánlás, a bemutatás joga illeti meg, míg a főpapi szék betöltése a pápa joga. Mátyás a királyi kegyúri jogra hivatkozva a főpapi székeket a maga hű embereivel töltötte be, a pápától csak formális megerősítést kért. Amikor a pápa Mátyás egyik jelöltjét (Beatrix öt éves unokaöccsét) nem akarta az esztergomi érseki székben megerősíteni, Mátyás azzal fenyegetőzött, hogy egész népével áttér inkább a görögkeleti vallásra, de „*az ország szabadságát*” nem engedi megcsorbítani.

Mátyás utódai is ragaszkodtak a főkegyúri jog gyakorlásához. A pápa azonban újra megkísérelte a rezerváció érvényesítését. Az 1495. évi országgyűlésen hozott törvényben a rendek elrendelik, hogy azokat a külföldieket, akik a királyon kívül mástól egyházi javadalmakat szereznek,



„ha rajtakaphatók, mint az ország szabadságának nyilvános háborítóit, együtt és egyenként vízbe kell fullasztani.”

A királyi főkegyúri jog az államfőt megillető jogból az ország szabadságának része lett. Tartalmát írásban először Werbőczy Hármaskönyve fogalmazta meg: „...a pápa e mi országunkban a megüresedett egyházi javadalmak adományozása tekintetében semmi joghatóságot nem gyakorol, a megerősítés hatalmán kívül”, és az egyházi javadalmak adományozása, az azokhoz tartozó birtokokkal és javakkal, a királyt illeti. VIII. Orbán pápa 1637-ben elismerte, hogy „az egész világon nincs kegyuraság, mely szilárdabb joga lapon áll, mint a királyé, mert olyan egyházakra vonatkozik, amit egy szent király az ő saját javaiból alapított.”<sup>15</sup>

A 10. és a 11. században több uralkodó is felajánlotta országát valamelyik védőszentnek. A Hartvik-legenda<sup>16</sup> szerint 1038. augusztus 15-én, Nagyboldogasszony napján az államalapító király, Szent István király Fehérvárott a Mennybe emelt Szűz Mária templomában országát a korona képében Szűz Máriának ajánlotta fel. Ezzel egy olyan szerződést hozott létre, amellyel a Magyar Királyságot Szűz Mária birodalmává tette. Magyarország tehát Mária országa lett, Regnum Marianum, ahol a hatalmat Szűz Mária gyakorolja, a Szent Korona pedig az ő szuverenitását testesíti meg. Ez azt jelenti, hogy Magyarországnak elismerték a közjogi jogi személyiségét és ennek szimbóluma a Szent Korona.<sup>17</sup> I. (Szent) István Máriának történő ország felajánlásának<sup>18</sup> akkoriban tehát közjogi jelentősége is volt. Egyrészt ezzel deklarálta, hogy Magyarország szuverén állam. Nem függ sem a császártól, de még a pápától sem. Másrészt azal, hogy Magyarország Mária öröksége (hereditas) lett, már nem a király magánbirtoka, hanem egységes ország, közjogi jogi személy, amelynek területét kötelessége mindegyik magyar királynak megvédelmeznie.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> FRAKNÓI Vilmos: *A magyar királyi kegyúri jog Szent Istvántól Mária Teréziáig*. Budapest, 1895, Magyar Tudományos Akadémia

<sup>16</sup> GERICS József – LADÁNYI Erzsébet: A Hartvik legenda keletkezési körülményeiről. *Magyar Könyvszemle*, 2004. 4. sz. 317. p.

<sup>17</sup> GERICS József: Az állam- és törvényalkotó Szent István. *Művészettörténeti Értesítő*, 1990. 1–2. sz. 76. p.

<sup>18</sup> ÉRSZEGI Géza: Ég és föld királynője, Mária. In DRASKÓCZY István (szerk.): *Scripta Manent. Ünnepi tanulmányok a 60. életévét betöltött Gerics József professzor tiszteletére*. Budapest, 1994, ELTE, 35–45. p.

<sup>19</sup> GERICS 1990. 77–79. p.

III. Ince pápa 1198-ban írt levelében a Szent Koronáról azt mondta, hogy ebből ered a „*haza becsülete*.” (honor Patriae). Ugyancsak a „*jogász pápa*” nyilvánította 1204-ben a Magyar Királysághoz tartozó országokat a Szent Korona alá rendelve. Ekkor került be a pápai registrum könyvbe az a kép, amelyen András herceg sóvárogva nézi a magyar koronát mint a regnum Hungariae jelképét.<sup>20</sup> Amikor pedig II. András néven trónra került (1205–1235) II. Honorius pápa arra figyelmeztette, hogy köteles az ország jogait és „*koronája tisztességét*” megőriznie. Vagyis, hogy ne adományozzon el könnyelműen nagy mennyiségű földbirtokot. Innentől számíthatjuk a koronától függő javak intézményének kialakulását.<sup>21</sup> Ezért az egyház nyomására II. Andrásnak a koronázási esküjében ezért külön fogadalmat kellett tenni arra, hogy „*A Szent Korona örökségét épségben megőrzöm.*”<sup>22</sup>

A nemzetközi kapcsolatokban a 14. századtól lett a Szent Korona a magyar állam szimbóluma. Amikor Magyarország egy külföldi állammal szerződést kötött, akkor nem a királlyal, hanem az állammal, mint közjogi jogi személlyel kötöttek szerződést. Először Velencei köztársasággal 1381-ben kötött nemzetközi szerződés alanyává vált a Szent Korona. A turini békeszerződés értelmében Velence lemondott Dalmáciáról és az végleg „*a magyar királysághoz és a magyar koronához tartozik.*”<sup>23</sup> A dalmáciai városok pedig 1388-ban „*Magyarország Szent Koronája*” iránti hűségünket fejezték ki.<sup>24</sup>

A Szent Korona 15. században a már a magyar államot testesítette meg. Okleveleink rendszeresen a Szent Korona joghatósága alatt álló területekről, a Szent Korona országairól, a Szent Korona iránti hűségről, a Szent Korona jogairól, különösen a háramlási jogról, a Szent Korona élén álló királyról és a Szent Korona alattvalóiról beszéltek. A Szent Korona, tehát az állam közjogi jogi személye, a szuverén magyar államhatalom

<sup>20</sup> KATONA Tamás (szerk.): *A korona kilenc évszázada. Történelmi források a magyar koronáról.* Budapest, 1979, Helikon Kiadó, 11. p.

<sup>21</sup> BÓNIS György: *Decretalis Intellecto* (III. Honorius a koronajavak elidegeníthetlenségéről). *Történelmi Szemle*, 1974. 1–2. sz. 27. p.

<sup>22</sup> ECKHART 1941. 50. p.; ERDÉLYI László: *Az ezeréves magyar alkotmány.* Szeged, 1931, Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem, 10. p.

<sup>23</sup> A szerződés szövegét Wenzel Gusztáv tette közzé: WENZEL Gusztáv: *A turini békekötés.* In *Magyar Történelmi Tár*, 1862. XI. k. 19. p.

<sup>24</sup> ECKHART 1941. 112. p.

jelképe, a különféle állami cselekmények jogalánya. Már nem „*corona regia*”-ról (királyi koronáról), hanem „*corona regni*”, azaz az ország koronájáról szóltak az oklevelek.<sup>25</sup> Nagy valószínűséggel a Szent Korona-tan hatására a királyi címeren is megjelent a korona ábrázolása.<sup>26</sup>

A Szent Korona a politikai nemzet közéletben résztvevő egységének szimbóluma. Ez tulajdonképpen megegyezik a modern alkotmány azon tételével, amely az egész nemzetnek adja a szuverenitást. Werbőczy István Tripartitumában leírta, hogy a király és a nemzet együtt gyakorolják a hatalmat. A törvényhozó hatalmat egységben, a közigazgatásit pedig megosztottan. A központi hatalmat a király az ország főurai és főpapjai révén, a helyi hatalmat pedig a nemesség gyakorolhatja, amely egyenlő rangú a központi közigazgatási hatalommal. Ez az osztott hatalom, a helyi önkormányzat, még az alkotmányos kontroll jogával is rendelkezett. Így a rendi alkotmány védőbástyájává Eckhart Ferenc által „*specifikus magyar intézménynek*” nevezett<sup>27</sup> nemesi vármegye vált.

A mohácsi vész (1526) után, amikor az Magyarország három részre szakadt és a Török Birodalom a középső részét elfoglalta, a Szent Korona az ország és a nemzet egységének a jelképévé vált. A Szent Korona-tan megőrző erejévé vált a magyar államiságnak, az ország újra egyesítésére irányuló törekvéseknek még akár a Habsburg-házi királyokkal szemben is.<sup>28</sup>

Az erdélyi fejedelmek a magyar királlyal kötött szerződésekből több alkalommal is elismerték azt a kötelezettséget, hogy nem idegenítenek el a birtokukban lévő részekből, mert óvják a Szent Korona területét és deklarálták, hogy Erdély is a Magyar Korona elidegeníthetetlen része. Az 1570. augusztus 16-án Miksa és János Zsigmond Erdély első fejedelme által megkötött speyeri szerződés kimondta: „...nem idegeníthető el semmi azokból a javakból, melyeket a fenséges fejedelem az ország koronájához tartozó jószágokból birtokol, bár szükség esetén neki is, utódainak is álljon szabadságukban elzálogosítani, vagy zálogjoggal terhelni azokat más javára (megtartva az örökös elidegenítés

<sup>25</sup> ECKHART 1941. 255–257. p.

<sup>26</sup> BERTÉNYI 1996. 200. p.

<sup>27</sup> HÓMAN Bálint (szerk.): *A magyar történetírás új útjai*. Budapest, 1931, Magyar Szemle Társaság, 309. p.

<sup>28</sup> TELESZKY, Kees: *Az ismeretlen korona. Jelentések, szimbólumok és nemzeti identitás*. Pannonthalma, 2009, Bencés Kiadó, 83. p.

tilalmának záradékát.)”<sup>29</sup> Hasonló egyezséget kötött Báthori Gábor erdélyi fejedelem (1608–1613) II. Mátyással (1608–1619): „Sem Erdélyt, sem más régtől fogva neki alárendelt megyéket, azok várait vagy végheleyleit másként, mint most birtokolja, Magyarország koronájától nem fogja elidegeníteni.”<sup>30</sup>

A királyi Magyarországon a Habsburgok központosítási törekvéseivel szemben is a Szent Korona-tan alapján érveltek. Még a *Quadripartitum* című, a magyar jogot rendszerező jogszabálygyűjtemény szerkesztői is az egyik legfontosabb tételnek a Szent Korona-tan alkotmányjogi elveinek elismerését tartották.<sup>31</sup>

Amikor II. József 1790-ben meghalt, az ország Szent Koronáját a magyar nép ünneplése közepette Bécsből hazahozták. Ez az egész országot lázba hozó esemény jelképévé vált az abszolutizmus bukásának és a magyar alkotmány visszaállításának. A magyar rendek ekkortól kezdték használni a latin „constitutio” szót, az alkotmány értelmében.<sup>32</sup> (Az alkotmány szót, a nyelvújítás jegyében Széchenyi István alkotta.<sup>33</sup>) Az „ősi alkotmány” kifejezés is ezután vált általánosan elterjedt jelszóvá.

A 18. század utolsó harmadáig az országgyűlésben jobbra a sérelmi politikára jellemző eseti jogalkotás volt a meghatározó. Amikor II. József halála előtt 1790. január 28-i leiratában elrendelte Magyarországnak 1780. évi állapotába való visszahelyezését – II. József rendelkezései közül

<sup>29</sup> SINKOVICS István (szerk.): *Magyar történeti szövegyűjtemény (1526–1790)*. Budapest, 1968, Tankönyvkiadó, II/1. k. 156–168. p.; OBORNI Teréz: Erdély közjogi helyzete a speyeri szerződés után (1571–1575). In FODOR Pál – PÁLFFY Géza – TÓTH István György (szerk.): *Tanulmányok Szakály Ferenc emlékére*. Budapest, 2002, MTA TKI Gazdaság- és Társadalomtörténeti Kutatócsoportja, 291–306. p.

<sup>30</sup> SZILÁGYI Sándor (szerk.): *Erdélyi Országgyűlési Emlékek*. Budapest, 1880, MTA Könyvkiadó Hivatala, VI. k. 269. p.

<sup>31</sup> ILLÉS József: A Quadripartitum közjogi interpolációi. In FINÁCZY Erő (szerk.): *Értekezések a filozófia és társadalmi tudományok köréből*. Budapest, 1931, IV. k. 2. sz.; BÉLI Gábor: *A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai*. In MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Quadripartitum kézirat azonosítása*. Budapest, 2015, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 302. p.; BÓNIS Péter: Ius commune és ius imperale a Quadripartitum szerint. In MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Quadripartitum kézirat azonosítása*. Budapest, 2015, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 405. p.

<sup>32</sup> MARCZALI Henrik: *Az 1790/91. évi országgyűlés*. Budapest, 1907, Magyar Tudományos Akadémia, I. k. 110. p.

<sup>33</sup> BEÖTHY Zsolt (szerk.): *A magyar irodalom története*. Budapest, 1893–1895, Athenaeum, II. k. 43–44. p.

ez volt az egyetlen, amelyet a magyar közigazgatás készségesen végrehajtott –, a magyar nemesi elit már nem elégedett meg az in integrum restitutióval, hanem elhatározta az egész magyar jogrendszer reformját és modernizációját. A „*kalapos király*” halála után egymás után adták ki az egyes alkotmány-, illetve reformtervezeteket. Ennyi politikai irat, mint amennyit 1790–1791-ben írtak, még 1848-ban és 1861-ben sem jelent meg összesen. Csak Ballagi Géza könyvében 500-at gyűjtött össze.<sup>34</sup> Gróf Széchényi Ferenc,<sup>35</sup> gróf Batthyány Alajos,<sup>36</sup> báró Skerlecz Miklós,<sup>37</sup> Ócsai Balogh Péter, Hajnóczy József,<sup>38</sup> Koppi Károly,<sup>39</sup> Berzeviczy Gergely<sup>40</sup> és a többiek írásai a természetjogi iskolának megfelelően az alanyi jogosultságokat helyezték előtérbe, melyek védelmét az állam köteles biztosítani, amelyekből minél többet kell az ország polgárainak biztosítani. A természetjogi iskola fogadtatta el azt az elvet, hogy a jognak ki kell terjednie a kormány, a kormányozottak, valamint a közigazgatás és az egyes emberek közötti viszonyok szabályozására. Éppen ezért a természetjogi iskola tanításai szorosan összekapcsolódtak a társadalmi szerződés gondolatával, amely 1790-től a magyar nemesség körében rendkívüli népszerűségnek örvendett. Különösen az elméletnek az a része, amely szerint a nép és az uralkodó, mint egyenlő jogú felek állnak egymással szemben. (Ezzel a Szent Korona-tant is modernizálták.) Arra hivatkoztak, hogy a társadalmi szerződés, mint minden kétoldalú szerződés bármikor felbontható, de nemcsak az uralkodó, hanem a nép részéről is. Mivel II. József egyoldalúan megszegte a társadalmi szerződést, így a nép felszabadult kötelezettségei alól és egy új szerződést,

<sup>34</sup> BALLAGI Géza: *A politikai irodalom 1825-ig*. Budapest, Franklin –Társulat, 1888. 285. p.

<sup>35</sup> FRAKNÓI Vilmos: *Gróf Széchényi Ferencz*. Budapest, 1902, Magyar Történelmi Társulat

<sup>36</sup> CSABA Jenő: *Batthány Alajos Ad amicam aurem című munkája*. Budapest, 1917, Barcza Nyomda

<sup>37</sup> BERÉNYI Pál: *Skerlecz Miklós báró művei*. Budapest, 1914, Grill

<sup>38</sup> BÓNIS György: *Hajnóczy József*. Budapest, 1954, Akadémiai Kiadó

<sup>39</sup> KOPPI Károly: *Jus electionis quondam ab Hungaris exercitum historia stirpis Arpadianae...* Viennae, 1790, Typis Societatis Typographicae; HORVÁTH Ambrus: *Koppi Károly működése*. Szeged, 1940, Juhász Nyomda

<sup>40</sup> H. BALÁZS Éva: *Berzeviczy Gergely, a reformpolitikus*. Budapest, 1967, Akadémiai Kiadó

(természetesen a nemességre nézve sokkal kedvezőbb feltételeket tartalmazót), kell kötnie II. Lipóttal.<sup>41</sup>

A Montesquieu által képviselt hatalommegosztás elmélete rövid idő alatt nagy tekintélyre tett szert Magyarországon. A *törvények szelleméről* című könyv szerzője származására büszke nemes, aki a magyar nemességről elismerőleg nyilatkozott.<sup>42</sup> A fékek és ellensúlyok kialakításával az abszolútizmusra törekvő királyi hatalmat lehetett korlátozni.

Az 1790–1791. évi országgyűlésen ülésező köznemességre talán a legnagyobb hatást Ócsai Balogh Péter<sup>43</sup> kéziratos formában terjesztett alkotmánytervezete gyakorolta. Nógrád vármegye követe is a társadalmi szerződés gondolatából indult ki, amelynek értelmében – mivel II. József megszegte a Pragmatica Sanctióban kötött kétoldalú szerződést – megszakadt az örökösödés fonala (filium successionis interruptum), így új szerződést (koronázási hitlevelet) kell kötni a nemesség és a király között. Megfogalmazott követelménye szerint az új szerződésnek rögzíteni kell:

1. A törvényhozás joga a nemesi országgyűlést illeti. Az uralkodó a rendek által előterjesztett törvényjavaslat szentesítését csak egyszer tagadhatja meg.
2. A köznemesség részesedjék a végrehajtó hatalomból. A Helytartótanács szűnjön meg, helyébe az országgyűlés által választott köznemesi szenátus lépjen. A Magyar Kamara csak az országgyűlésnek tartozzon számadással.

Az országgyűlés választja a nádort, a koronaőröket, a megyék a törvények végrehajtói. Az országgyűlés évente tartott ülésein megszavazza az adókat, rendelkezik a nemesi felkelés meghirdetéséről. Az országgyűlést csak a rendek halaszthatják el, de három évnél nem hosszabb időre.

<sup>41</sup> MARCZALI 1907. 89. p.; BÓNIS 1954. 177. p.

<sup>42</sup> MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, 1962, Akadémiai Kiadó, XXXI. 32., I. 9., II. 4. p.

<sup>43</sup> HORVÁTH István: Ócsai Balogh Péter élete és munkássága (1748–1818). In HORVÁTH István: *Eszmék, eszmények, magatartások: 150 év politikusi Nógrádban, 1790–1940: történelmi tanulmányok*. Salgótarján, 1995, Nógrád Megyei Múzeum Igazgatósága, 30. p.

3. Magyarország a többi tartománytól közigazgatásilag elválasztandó. „Ezért a hitlevélben világosan és szabatosan ki kell fejezni, hogy Magyarország, mint a külsőben teljesen elválasztandó.”  
Idegen katoná az országban nem tartózkodhat.
4. A király az országgyűlés hozzájárulása nélkül nem üzenhet hadat és nem köthet békét. A katonaság a királynak és az országnak is tgyen esküt.
5. A protestáns vallások bevett felekezetek legyenek. A városok és az adózó nép ügyére vonatkozó jogszabályokat egy bizottság dolgozza ki.
6. Erdély egyesüljön Magyarországgal.<sup>44</sup>

A jezsuita társaságból még felszentelése előtt kilépő és a joggyakorlatot félbehagyó gróf Batthyány Alajos 1790–1791-ben négy kötetben, *Ad amicem aurem* címmel kiadott, latin nyelven írt nagy hatású művével a francia felvilágosodás morál- és jogfilozófiai tételeivel átitatott alkotmányreformokat ajánlott honfitársainak. Állameszméjének lényege a jogegyenlőség alapján szervezett monarchia, amelyben az egyén szabadságát nem korlátozza a rendi jog, és amelyben a hatalmi ágakat elválasztják, és így korlátozzák az uralkodó hatalmát. A király az országgyűlés által választott állandó tanáccsal egyetértve bocsáthatná ki a rendeleteit.

A reformok bevezetése azért is fontos, mert ezzel lehet megelőzni a forradalmat. Korlátozná ezért még a vagyoni különbségeket is. A kiváltságokra pedig úgy tekintett, mint a barbárság maradványaira. Hirdette a felekezeti egyenlőséget. A jobbágyokat a földesúri joghatóság alól felszabadítaná, és szerződésé alakítaná át a köztük lévő viszonyt. Ennek megfelelően szabad költözési, birtokszerzési és hivatalviselési joggal ruházná fel őket. Megyénként két-két megválasztott követ képviselné őket az országgyűlésen.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> MÁLYUSZ Elemér: *Sándor Lipót főherceg iratai. 1790–1795.* Budapest, 1926, MTT, 10. p.; MÁLYUSZ Elemér: A köznemesség küzdelme a társadalmi vezető szerepért 1790. *Protestáns Szemle*, 1926. 4. sz. 222. p.; KOSÁRY Domokos: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon.* Budapest, 1983, Akadémiai Kiadó, 334. p.

<sup>45</sup> CSABA Jenő: *Batthány Alajos Ad amicem aurem című munkája.* Budapest, 1917, Barcza Nyomda, 6. p.; BALLAGI Géza: *A politikai irodalom 1825-ig.* Budapest, 1888, Franklin-Társulat, 322. p.; PRUZSINSZKY Sándor: *Természetjog és politika a XVIII. századi Magyarországon: Batthyány Alajostól Martinovicsig.* Budapest, 2001, Napvilág,

Az 1790–1791. évi országgyűlés idején Hajnóczy József<sup>46</sup> már elismert szaktekintélye volt a magyar alkotmányjognak. Nemcsak konkrét tárgyakban nyújtott segítséget, hanem közjogi értekezések sorával próbálta befolyásolni az országgyűlés alakulását. Már 1790 februárjában készen volt az *Egy hazafi gondolatai néhány, az országgyűlésre tartozó dologról* című kézírata, tavasszal készült el a *Propositiones...*, nyáron pedig *A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege* című értekezése. 1791-ben, de még az országgyűlés alatt jelent meg nyomtatásban a *Közjogi értekezés a királyi hatalom korlátairól Magyarországon* című munka, az országgyűlés feloszlása után pedig a *Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés*. 1792-ben pedig *A katolikus egyházi rendről Magyarországon alkotott törvények kivonata* és *A különféle közterhekről szóló értekezés*.

Hajnóczy József szerint bármelyik törvény megváltoztatása természetes jog. A Corpus Jurisban felsorolt régi törvényeket hatályon kívül kell helyezni, és egy új társadalmi szerződés alapján, egy új alkotmányt kell készíteni. A király személye továbbra is szent és sérthetetlen maradna, de az alkotmányos monarchiának megfelelően az országgyűlés korlátozná a hatalmát. A királynak megmaradna a törvényhozásban a vétőjoga, azaz a törvények szentesítését megtagadhatja. Az országgyűlés kizárólagos törvényhozói jogkörei közé tartoznak: 1. királyválasztás, 2. koronázás, 3. nádorválasztás, 4. koronaőr-választás, 5. törvényalkotás, 6. adómegajánlás, 7. segélymegajánlás, 8. általános felkelés, 9. a szabad királyi városoknak ülés- és szavazati jog adása az országgyűlésen, 10. honfiúsítás (ha az országgyűlés idején kerül rá sor), 11. királylányok kiházásítása, 12. háttárkiigazítás, 13. taksák szabályozása, 14. nevelésügy, 15. közigazgatási, katonai és közgazdasági rendszer.

A király nem hozhat olyan ügyekben rendeleteket, melyek kizárólagosan az országgyűlés törvényalkotási hatáskörébe tartoznak. Az Aranybullaiban meghatározott ellenállási jog pedig nem csak a rendeket, hanem az egész nemzetet megilletné.

Az országgyűlésnek nem a rendeket, hanem a nemzetet kell képviselnie. Ezért a negyedik, városi rendbe be kell sorolni az összes nem

23. p.; CONCHA Győző: *A kilenczvenes évek reformeszméi és előzményeik: irodalomtörténeti vázlat*. Budapest, 1885, Franklin, 119. p.

<sup>46</sup>Életéről és munkásságáról lásd BÓNIS 1954.



nemesi földbirtokost, s őket, birtokaik arányában kell képviselőhöz juttatni. Egyúttal a birtokszerzési képességet minden magyar állampolgárra kiterjesztette volna. A hivatalviselést pedig nem a nemességhez, hanem a birtokhoz kötötte volna. Alacsonyabb hivatalokat azért azok is betölthetnek, akiknek nincs birtokuk.

A Hármaskönyv I. Rész 9. cikkelyében megfogalmazott azon nemesi előjogot, amely szerint nemest csak idézés és törvényes ítélet alapján lehet elfogni, kiterjesztette volna a városi polgárokra és azokra, akik az úri joghatóságtól mentes ingatlan telekkel rendelkeztek. Tehát nem mindenkire.

A nemesi adómentességet azonban megszüntette volna, hiszen a nemesi felkelés elveszítette jelentőségét.<sup>47</sup>

A különböző alkotmánytervezetek és egyéb reformokat pártoló javaslatok hatására született meg az 1790–1791 évi országgyűlés jó néhány törvénye: a nádorválasztásról (V. tc.), a Szent Korona Budára hozataláról (VI. tc.), Magyarország függetlenségéről (X. tc.), a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról (XII. tc.), a vallásszabadságról (XXVI–XXVII. tc.), a jobbágyok szabad költözéséről (XXXV. tc.), a zsidókról (XXXVIII. tc.), a kínvallatás betiltásáról (XLII. tc.), nem-nemeseknek is megadták a fellebbezési jogot (XLIII. tc.) és végül bizottságokat küldtek ki az alkotmány módosításának és különböző törvénykönyveket kidolgozására (LXI. tc.).<sup>48</sup>

A reformok folyamatát az ún. Martinovics-féle összeesküvés kíméletlen megtorlása<sup>49</sup> egy időre megakasztotta. Hatásuk mégis „*búvópatak-ként*” tört elő a reformkorban.<sup>50</sup>

A nemzeti élet önállóságát, a nemzet tagjainak lelki egyívű tartozását, különbözőségüket egyéb nemzetektől, legjellemzőbben a nemzeti nyelv

<sup>47</sup> CSIZMADIA Andor (szerk.): *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái*. Budapest, 1958, Akadémiai Kiadó; POÓR János (szerk.): *Hajnóczy József*. Budapest, 1998, Új Mandátum

<sup>48</sup> BIBÓ István (szerk.): *Az 1790–91:67. tc. és az 1825–27:8., 9. és 15. tc. alapján létrejött regnicoláris bizottságok kiadványainak bibliográfiája*. Budapest, 1977, Országgyűlési Könyvtár kiadása

<sup>49</sup> FRAKNÓI Vilmos: *Martinovics és társainak összeesküvése*. Budapest, 1880, Ráth; BARTA János: *Illúziók és realitások a magyar jakobinusok mozgalmában. Századok*, 1995. 4. sz. 883. p.

<sup>50</sup> SZALAY László: *Publicistai dolgozatok*. Pest, 1847, Heckenast Gusztáv, II. k. 16. p.

fejezi ki. Az anyanyelv az ember legközvetlenebb tudásának és közösségi létének összetevője, hiszen az ember gondolkodása nyelvi kifejezésekbe ágyazott. A nyelvi tudás összefüggésben áll a világról alkotott emberi tudás más részeivel. Az anyanyelv a történelem során kialakított nemzet-tudatnak egyik legjellemzőbb megnyilvánulása: a szavak csoportosításában, a szórendben, a mondat szerkesztésben azt az alakulást követi, amelyben a nemzet gondolatait rendszerint egymáshoz fűzni szokta. Ezekhez a tényezőkhöz szorosan kapcsolódik a nyelvközösséghez tartozók hagyományainak, kultúrájának közössége, közös múltja, történelmi tudata, hite, hitvilága, vallása és annak mindennapi gyakorlása. Ezért a nyelvben az adott nemzetet sajátosan jellemző észjárása, fölfogása, világnézete ölt kifejezést.

Nyelv és nemzet szoros, szinte elválaszthatatlan kapcsolatban állnak egymással, a nyelv azonban nemcsak kifejezési eszköz, hanem anyanyelvként az egyén hovatartozásnak, nemzetiségének egyik legfontosabb ismertetőjegye is. Természetesen megtanulhatunk és használhatunk több más nyelvet is, mindazonáltal a legtöbb ember a saját nyelvét érti és beszéli a legjobban, a legszívesebben.

Az anyanyelv alapvető fontosságát mélyen átérzi minden nemzet, ha olykor öntudatlanul is. Ez az oka annak, hogy az egységes nemzetállamok kialakulásakor a nemzeti nyelv uralomra jutására törekednek és az állam életnyilvánulásainak valamennyi terén és megőrizni, használni, fejleszteni igyekeznek a maga anyanyelvét.

A nemzeti kultúra szolgálatánál nem kisebb fontosságú közigazgatási érdekek is követelik a helyes hivatalos nyelvhasználatot, mert a hatóságok az érdekelteket csak akkor győzhetik meg intézkedéseiknek törvényességéről, célszerűségéről vagy közérdekű voltáról, ha közölnivalóikat mindenki számára világos, könnyen érthető módon adják tudtul, tehát olyan nyelvszerkezetekben, amelyekben a hivatalos íráskor olvasója a saját gondolatmenetét rendszerint kialakítani szokta. A 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet ennek érdekében kimondta, hogy a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően kell megfogalmazni.

A honfoglaló magyarok már fejedelmi hatalom alatt éltek, ezért aligha kétséges, hogy főleg a magyar nyelvet használták a magánéletben és a közéletben, a különféle tanácskozásokon. Közvetítő nyelvként I. (Szent) Istvántól kezdve főleg a latin töltötte be a hivatalos nyelv szerepét, de azért

a magyar is hivatalos használatban maradt, leginkább szóban. Az 1500. évi XXXV. tc. például előírta, hogy az egyházi bíróságokon az egyházi személyek helyettesei ne külföldiek, hanem „egyedül magyar nemzetbeliek legyenek, nehogy a perlekedők a helyettesek nyelvének és beszédének meg nem értése miatt kénytelenek legyenek úgy a tolmácsokat, mint ügyvédek is fölöslegesen megfizetni, de leginkább azért, nehogy a tolmácsok útján adandó feleleteikben hibázni és magát a pert is elveszteni kényszerüljenek”.

Figyelmet érdemel, hogy a magyar királyok autonómiát adtak Horvátországnak (1091), az erdélyi szászoknak (1226) és a szerbeknek (1691), s így a hivatalos ügyek vitelében használatos lett a horvát, a német és a szerb nyelv is.

A mohácsi vész után három évszázadig nem fejlődhetett a magyar nyelv olyan mértékben, mint az önálló államiságú nemzeteké. Sőt használata mind szűkebb területre szorult össze; latin és német lett a törvényhozás, a kormányzás, az igazságszolgáltatás, az igazgatás, a tudomány nyelve, német és francia a társadalom magasabb köreibé. Az önálló fejedelemséggé vált Erdélyben főleg a magyart használták hivatalos ügyekben, 1690-től – már a Habsburg-uralom alatt – tértek át a latinra.

Ezért is elsők között Bessenyei György szorgalmazta, hogy a magyar nyelv kapjon nagyobb szerepet: „Minden nemzet a maga nyelvén lett tudós, de idegenen sohasem.” Azonban II. József a birodalmi központosítás érdekében 1784. május 11-én kiadott nyelvrendeletében a Magyar Királyság területén is a németet tette hivatalos nyelvvé. Kötelezővé tette a német nyelvtudást a hivatalnoki állások betöltéséhez. Aki nem beszélt németül, három év haladékot kapott a német nyelv elsajátítására.

Az erőszakos németesítés a nemzeti öntudat erősödéséhez vezetett, és a kalapos király halála után a magyar nemesség a magyar nyelv hivatalossá tételét tűzte ki célul. A korszak költői, írói Kazinczy Ferenc által vezetett nyelv- és stílusújító mozgalom révén segítették a magyar nyelv elismertetését.

Az 1790–1791. évi országgyűlésen elérték, hogy előbb fakultatív majd rendes tantárgy lett a magyar nyelv a felsőbb- és középiskolákban. 1805-ben törvény született arról, hogy a királyhoz és az udvari kancelláriához latin–magyar nyelvű beadványokkal és felterjesztésekkel lehet fordulni. A törvényhatóságok és a helytartótanács levelezhetett ezután magyarul is.

Gróf Széchenyi István az 1825–1827. évi országgyűlésen egy évi jövedelmét ajánlotta fel egy magyar nyelvművelő társaság alapítása céljából. Mások is csatlakoztak a nemes gróf felajánlásához (1827. évi XI. tc.) és a Magyar Tudós Társaság 1830-ban már el is kezdhette működését. Széchenyi emellett a Felső táblán is magyarul szólalt fel és amikor ezért az elnöklő nádor figyelmeztette, önérzetesen azt válaszolta, hogy Magyarországon egy magyar főrendnek joga van az országgyűlésben magyarul beszélni.

Az 1830. évi VIII. tc. szabályozta, hogy a városi és vármegyei bíróságok előtt magyar nyelven folytatódjanak a perek, illetve kötelezik a közhivatalnokokat és ügyvédek a nyelv ismeretére.

1836. évi III. tc. a magyar anyakönyvvezetés bevezetéséről rendelkezett. Az 1840. évi VI. tc. előírta, hogy a királyi helytartótanács körleveleit, a tárnoki székek ítéletleveleit magyar nyelven szerkesszék. Az 1844. évi II. tc. az ország kizárólagos hivatalos nyelvéné tette a magyar nyelvet: minden törvényt magyar nyelven alkotnak, az országgyűlés nyelve magyar, az ország teljes területén a hivatalok magyar nyelven kötelesek az ügyintézését végezni, minden iskolában magyar nyelven történik a tanítás.

A szabadságharc leverése után, 1849-től a német lett az államnyelv, de 1867-től ismét a magyar nyelv vált hivatalossá. (Horvátország hivatalos nyelve a horvát, Fiuméé az olasz lett.) A nemzetiségi egyenjogúsítás érdekében adták ki az 1868. évi XLIV. törvénycikket, a nemzetiségi törvényt, amely azokban a törvényhatóságokban, ahol a nemzetiségek arányszáma elérte a 20%-ot, a kisebbségek nyelvét is hivatalossá tette a közigazgatásban és a bíróságokon. A törvény a kultúra és a nyelv gyakorlását biztosította, hiszen a nemzetiségi iskolahálózatot, sőt annak fenntartását is az állam kötelességévé tették. A törvény államnyelvvé nyilvánította a magyar nyelvet, ugyanakkor előírásai szerint a többi nemzetiség nyelvén is közzé kellett tenni a törvényeket, a törvényhatóságokban az ügykezelés és a jegyzőkönyvvezetés nyelve bármely más nemzetiségi nyelv is lehetett a testületi vagy bizottmányi tagok egyötödének kívánságára, az elsőfokú bíróságok a községek ügykezelési nyelvén ítéleztek, a törvényhatósági tisztviselőknek a községekkel, valamint a magánszervezetekkel és magánszemélyekkel való érintkezésükben lehetőleg ezek nyelvét kellett használniuk, a kötelező iskoláztatást lehetőleg mindenkinek az anyanyelvén kellett biztosítani alsó- és középfokon egyaránt stb. Ha jobban megfontoljuk, ez a szabályozás azt jelentette, hogy Magyarországnak egy

államnyelve és számos hivatalos nyelve volt. Fogalmazhatunk azonban úgy is, hogy az országnak valójában nem egy, hanem több államnyelve, illetve hivatalos nyelve volt, s hogy az első államnyelvnek, illetve hivatalos nyelvnek számító magyaron kívül államnyelvnek vagy hivatalos nyelvnek számított még a törvény előírásainak megfelelő módon az országban élő minden más nemzetiség nyelve is.<sup>51</sup>

Az 1847–1848-as utolsó rendi országgyűlés az évszázadok alatt kialakult jogszabályok alapján korszakalkotó törvényeket alkotott, amelyeket a király 1848. április 11-én szentesített, ezért nevezzük áprilisi törvényeknek. Ezek a jogszabályok három hét alatt készültek el, de mégsem mondható elietett, elkapkodott jogalkotásnak, hiszen az 1790-óta tárgyalt jogintézményeket iktatták törvénybe. Főbb törvénycikkek: a nádor jogköréről (II. tc.), az országgyűlésnek felelős, független magyar kormány jogköréről (III. tc.), évenkénti országgyűlés Pesten (IV. tc.), a nemese-ken kívül választójogot kaptak a legalább negyedtelkes parasztok, az önálló iparosok és az értelmiségiek (V. tc.), Magyarország és Erdély egyesítéséről (VII. tc.), közteherviselésről (VIII. tc.), a jobbágyszolgáltatások és a tized megszüntetéséről (IX. és XIII. tc.), úrbériség megszüntetéséről

<sup>51</sup> ANDRÁSSY György: *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Budapest–Pécs, 2013, Dialóg Campus Kiadó; ANDRÁSSY György: *Gondolatszabadság, szólásszabadság, nyelvszabadság*. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2*. Budapest, 2015, Wolters Kluwer, 11–52. p.; BÁRCZI Géza: *A magyar nyelv életrajza*. Budapest, 1963, Gondolat; HERCZEGH Mihály: *A magyar államnyelv jogai a törvényhozó és kormányzó hatalom körében a honfoglalástól mostanáig*. Budapest, 1904, Franklin; IPOLYI Arnold: *A magyar nemzetegység és államnyelv történeti kialakulása*. Budapest, 1876, Athenaeum Nyomda; KORNIS Gyula: *A magyar művelődés eszményei 1777–1848*. Budapest, 1927, Egyetemi Nyomda, I–II. k.; KOVÁCS Vidor: *A magyar nyelvnek jogaiba iktatása 1790–1844*. In *Értesítő a pannonhalmi Szent Benedek-rend esztergomi katólikus főgymnasiumáról. Az 1899–900. iskolai év végén*. Esztergom, 1900; MIKÓ Imre: *A magyar államnyelv kérdése a magyar országgyűlés előtt 1790–1825*. *Erdélyi Múzeum*, 1943. 2. sz. 244–276. p.; NÁDOR Orsolya: *A magyar nyelv státuszának változásai a honfoglalástól a XIX. század közepéig*. *Hungarológiai Évkönyv*, 2001. 1. sz. 54–71. p.; RÁBEL László: *Hivatalos nyelvünk: történeti és nyelvészeti tanulmány*. Sopron, 1914, Szerző Kiadása; SZEKFŐ Gyula (szerk.): *Iratok a magyar államnyelv kérdésének történetéhez 1790–1848*. Magyarország újkori történetének forrásai. Budapest, 1926, Magyar Történeti Társulat; TOLCSVAI NAGY Gábor: *A magyar nyelv jelene és jövője*. Budapest, 2017, Gondolat Kiadó

és a földesurak állami kárpótlásáról (XII. tc.), az ősiség megszüntetéséről (XV. tc.), a sajtószabadságról (XVIII. tc.), vallásszabadságról (XX. tc.).

Magyarország az addigi rendi képviseleti monarchiából alkotmányos monarchia lett. Mindezt nem jogfosztással hajtották végre, mint a francia forradalom, hanem jogkiterjesztéssel, a szerzett jogok tiszteletben tartásával a nem nemesekre is kiterjesztették a Szent Korona joghatóságát.

Nem alkottak új, ún. kartális alkotmányt, hanem a jogfolytonosságot megőrizve, a történeti alkotmányt módosították. Ennek több oka is volt. Egyrészt nem egy hosszabb ideje tartó és ezzel a jogfolytonosságot megszakító abszolutista kormányzattal szemben kellett új alkotmányt deklarálni, hanem éppen ellenkezőleg, a rendi alkotmány jó néhány intézményére építkezettek. (Pl.: 1790–1791. évi X. és XII. törvénycikkek.) Másrészről mind a magyar közvéleménnyel, mind pedig a bécsi kormányzattal könnyebb volt elfogadtatni egy alkotmánymódosítást, mint egy teljesen új, kartális alkotmányt. Ezek a körülmények annak ellenére, hogy az áprilisi törvényeknek Magyarország minden öt lakosából négynek köz- és magánjogi viszonyait alapvetően megváltoztatták, nagyobb stabilitást és elismertséget hoztak az új berendezkedésnek. Nem alakult ki például olyasfajta belső ellenállás, mint Franciaországban.

A központi kormányzervek megszüntetésével, az alkotmányos monarchia kialakításával, a független, felelős kormány felállításával – bár ezt taktikai okokból nyíltan nem deklarálták – perszónálunio jött létre Magyarország és az Osztrák Császárság között, amelyet már tényleg csak a király személye kötött össze. Tovább stabilizálta Magyarország szuverenitását, hogy a nádor a király távollétében teljes jogkörrel helyettesítette az uralkodót (1848. évi II. tc.).

Az alkotmányos monarchia elvének megfelelően a király uralkodik, de nem kormányoz. A végrehajtó hatalmat a király nevében a független felelős kormány gyakorolja. A király személyében továbbra is szent és sérthetetlen. Rendeletei csak a Pest-Budán székelő valamely miniszter ellenjegyzésével váltak érvényessé és így az illetékes miniszter vállalta érte a felelősséget.

A király jogkörében megmaradt a törvények kezdeményezése, szentesítése, kihirdetése, az országgyűlés összehívása, elnapolása, felosztása, de az utóbbit már csak akkor teheti meg, ha az előző évi zárszámadást, illetve a következő évi költségvetést az országgyűlés megtárgyalta és megszavazta.

A végrehajtó hatalmat az országgyűlésnek felelős kormány gyakorolja. A miniszterelnököt a király nevezi ki, de az csak parlamenti többséggel tud kormányozni. Ezért célszerű az országgyűlési választásokon győztes párt (vagy pártkoalíció) vezetőjét megbízni a kormány megalakításával.<sup>52</sup>

Az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc leverése után bevezetett abszolút kormányzati rendszerrel szemben Deák Ferenc egyezséget ajánlott a Habsburg-dinasztiának.<sup>53</sup> Szerinte a kiegyezés kiindulópontja a Pragmatica Sanctio<sup>54</sup> lehetne. Össze kell hívni a magyar országgyűlést (az erdélyi és a horvát képviselőkkel együtt) és elismerni a jogfolytonosságot, majd megkoronázni Ferenc Józsefet. A közjogi kiegyezést végül az 1867. évi XII. törvénycikkbe foglalták, amely lényegében a magyar korona országai és a többi Habsburg-uralom alatt álló országok közötti „közös érdekű viszonyokról s ezek intézéséről” rendelkezett. A Pragmatica Sanctio és ennek a kiegyezési törvény általi értelmezése szerint Magyarország és az osztrák tartományok a közös uralkodó által „*felosztthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók.*” Ebből következett, hogy „*a közös biztosság együttes erővel leendő védelme és fenntartása közös és viszonylagos kötelezettség.*” A Pragmatica Sanctio ugyanakkor biztosította, „*hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállósága sértetlenül fenntartassék.*”

A közös és együttes védelem eszközei a hadügy és a külügy, így ezek közősek és közös az ezekre vonatkozó pénzügy is. A közös ügyeket az uralkodó által kinevezett közös miniszterek irányították, akiknek az ellenőrzését a két országgyűlésből választott 60-60 tagú delegáció végezte. A delegációkat az uralkodó hívta össze, felváltva Bécsbe és Budapestre.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> GERCELY András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György (szerk.): *Magyar polgári államrendszerek.* Budapest, 1981, Tankönyvkiadó, 55–80. p.; KÁROLYI Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt.* Budapest, 1936, MTT; NAGY Miklós: Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. *Budapesti Szemle*, 1930. DCXXXV. sz. 1–28. p.; RUSZOLY József: Az országgyűlési népképviselő bevezetése Magyarországon (Az 1848: V. tc, létrejötte). *Társadalomtörténeti tanulmányok Studia Miskolcinsensia* 2. 1996, 277–299. p.

<sup>53</sup> DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz.* Budapest, 1987, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

<sup>54</sup> JÁSZI Viktor: *A pragmatica sanctio és a házi törvények.* Budapest, 1902, Franklin-Társulat könyvnyomdája

<sup>55</sup> ANDRÁSSY Gyula: *Az 1867-iki kiegyezésről.* Budapest, 1896, Franklin, 5. p.; GALÁNTAI József: A dualizmus kialakításának egyes kérdései. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György

Az 1867-es kiegyezés előkészítésekor Deák Ferenc is többek között a Szent Koronára hivatkozott,<sup>56</sup> és a Szent Korona-tan alapján épült ki Magyarországon az alkotmányos monarchia és a parlamentarizmus is.

A két világháború között a magyar állam továbbra is a Szent Korona-tan és a történeti alkotmány alapján működött. Horthy Miklós kormányzó az ország régi hagyományainak megfelelően csak ideiglenes államfő volt, az ország szuverenitását továbbra is a Szent Korona testesítette meg. Ebben mind a legitimisták, mind pedig a szabad királyválasztók teljes mértékben egyetértettek.<sup>57</sup> Az 1920. évi I. tc. kibocsátása után került sor *Az állami hatóságok, hivatalnokok és intézmények elnevezése és az állami címereken a szent koronának alkalmazása tárgyában* született rendelet kibocsátására.<sup>58</sup> Ebben az is szerepel, hogy a magyar állami hatalom jelképeként továbbra is a Szent Koronát kell alkalmazni.

Ennek az elvnek megfelelően készült el az 1930. évi XXXIV. tc., amelynek 1. §-a deklarálta: „A bírói hatalmat az állami bíróságok a Magyar Szent Korona nevében gyakorolják.” Zsitvay Tibor igazságügyi miniszter a törvényjavaslat tárgyalásakor, az előadó ajánlásához – többek között – a következőket tette hozzá: „Amikor ez a törvényjavaslat a magyar korona nevében fogja mondani az ítéleteket, akkor annak a bírónak mindaz a varázsereje meglesz, amely abból az első dekrétumból és Szent István koronájából minden magyar vérén keresztül rezdül: lesz akkor türelmetesség, tehát alaposság, lelkiismeretesség és szociális érzék; lesz törvénytevése, tehát a törvényhez való ragaszkodás és lesz abban igaz ítélet.”

(szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, 1981, Tankönyvkiadó. 140. p.; SOMOGYI Éva: *A kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. Budapest, 1996, História-MTA Történettudományi Intézete, 15. p.; KOZÁRI MÓNIA: *A dualista rendszer (1867–1918)*. Budapest, 2005, Pannonica Kiadó, 31. p.

<sup>56</sup> DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht.” A magyar közjog történelmének szempontjából*. Pest, 1865, Pfeifer Ferdinand, 82–83. p.

<sup>57</sup> EGRESI Katalin: A köztársasági eszme és a Szent Korona-tan a magyar politikai gondolkodásban a két világháború között. In FEITL István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok*. Budapest, 2007, Napvilág Kiadó, 244. p.

<sup>58</sup> A magyar minisztériumnak 2.394/1920. I. E. száma rendelete az állami hatóságok, hivatalok és intézmények elnevezése és az állami címereken a szent koronának alkalmazása tárgyában. *Budapesti Közlöny*, 1920. 67. sz. 1. p.



A törvény ezen rendelkezését az alábbiakkal indokolták: „az évszázadok folyamán kifejlődött közjogi felfogás szerint a Magyar Szent Korona az ezeréves magyar államiságnak, az uralkodót és az egész magyar nemzetet magába foglaló szuverenitásnak megtestesülése. Az államfőhatalmi jogosítványok egyike a bírói hatalom, ennek a hatalomnak is a Szent Korona a gyökere. A bírói hatalom is külsőleg a Szent Koronában elevenedik meg a legtökéletesebben.”

A Szent Korona-tant és a történeti alkotmányt a magyar nemzet mindig is megbecsülte. Az olasz fasizmussal és a német nemzeti szocialista eszmékkel szemben Mindszenty József, Pethő Sándor, Szekfű Gyula és a többi jobboldali, konzervatív gondolkodó – többek között – a Szent Korona-tanra hivatkozva érveltek.<sup>59</sup> Ezért is nálunk a szélsőséges eszméket valló pártok és mozgalmak (kommunista és fasiszta pártok), melyek szembe helyezték magukat az ország alkotmányával és történeti tradícióival és külső támogatásuk révén veszélyeztették az ország szuverenitását, a lakosság jelentős részének támogatását nem nyerhették el.<sup>60</sup>

A szovjet hadsereg elől 1945 márciusában a koronaörök Ausztriába menekítették a Szent Koronát, majd az amerikai hatóságoknak adták át.<sup>61</sup> Az Amerikai Egyesült Államok kormánya Kentucky államában levő Fort

<sup>59</sup> NAGY László: A névváltoztatás hátterében – Mindszenty a pángermán mozgalom ellen. In *Hűséggel az egyházhoz és a történelmi magyar hazához. Tanulmánykötet Mindszenty József pappá szentelésének 70., valamint halálának 40. évfordulójára*. Budapest, 2015, Hittel a Nemzetért Alapítvány, 165. p.; GRIGER Miklós: *A legitimizmus és a magyar feltámadás: aktuális-e a királykérdés?* Budapest, 1936, Nádor Nyomda, 40. p.; PETHŐ Sándor: *A magunk útján*. Budapest, 1937, Deák Ferenc Társaság, 71–73. p.; SZEKFŰ Gyula: Szent István a magyar történet századaiban. In SERÉDI Jusztián (szerk.): *Emlékkönyv Szent István király halálának kilencszázadik évfordulóján*. Budapest, 1938, Magyar Tudományos Akadémia, III. k. 76. p.

<sup>60</sup> A nyilas szellemiségű pártok az 1939-es választásokon, a náci Németország támogatásával 19%-ot értek el. Vö. PINTÉR István: *Kényszerpályára szavazó ország – 1939*. In FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Budapest, 1999, Napvilág, 202. p. Az 1945-ös választásokon a Magyar Kommunista Párt a Szovjetunó támogatása ellenére is csak 16.85%-ot ért el. Vö. BALOGH Sándor: *Szabad és demokratikus választás – 1945*. In FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Budapest, 1999, Napvilág, 228. p.

<sup>61</sup> HARANGHY Miklós: *A Szent Korona viszontagságai 1944–45-ben*. Budapest, 2012, M. Koronaörök Egyesülete; HARANGHY Miklós: *A Szent Korona viszontagságai, 1944–1945: A visszaemlékezések tükrében*. *Rubicon*, 2011. 1. sz. 4–22. p.

Knox katonai támaszponton őriztette szent ereklyénket, majd 1978-ban juttatták vissza a magyar nemzetnek.<sup>62</sup>

Az 1989–1990-ben lezajlott rendszerváltozáskor a szovjet megszálló csapatok elhagyták Magyarország területét és hazánk újra alkotmányos állam lett. Ennek egyik szimbolikus lépéseként a Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. tv. a Szent Koronát – mivel az megtestesíti a magyar nemzet szuverenitását – a Nemzeti Múzeumból a nemzetet képviselő Országgyűlés oltalma alá helyezte, és a Parlament kupolacsarnokában állította ki, ahol bárki megtekintheti és leróhatja tiszteletét.

A történeti alkotmány és a Szent Korona-tan az Alkotmánybíróság gyakorlatában is Magyarország szuverenitását védő jogforrásként szerepelt. Jó példa erre az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) számú határozata az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezéséről. Ennek rendelkező részében az Alkotmánybíróság kimondta: „Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”

Az indokolásban kifejtették: „A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.”

Mindezeket az elveket véleményem szerint Varga Zs. András párhuzamos indokolása foglalta össze a legprecízebben: „Az alkotmányos önazonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes államok, az azokat alkotó közösségek, a nemzet olyan sajátossága, amely más nemzetekre nem vagy nem ugyanúgy vonatkozik. Magyarország esetében a nemzeti

<sup>62</sup> GLANT Tibor: *A Szent Korona amerikai kalandja és hazatérése*. Debrecen, 2018, Debreceni Egyetemi Kiadó; RAJKOVA, Marta: *A Szent Korona Amerikában. Jogtörténeti Szemle*, 2013. 3–4. sz. 61. p.; RING Orsolya – Soós Viktor Attila: *A Szent Korona átadás-átvétele 1978-ban. ArchivNet*, 2008. 3. sz. [http://archivnet.hu/diplomacia/a\\_szent\\_korona\\_atadasatvetele\\_1978ban.html](http://archivnet.hu/diplomacia/a_szent_korona_atadasatvetele_1978ban.html)

identitás különösképpen elválaszthatatlan az alkotmányos önazonosságtól. Az ország alkotmányos kormányzása egyike volt azoknak az alapértékeknek, amelyekhez a nemzet mindenkor ragaszkodott, és amely akkor is élő érték volt, amikor az országot vagy nagyobb részét idegen hatalmak tartották megszállásuk alatt. Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel: szabadságjogok és hatalomkorlátozás (Aranybulla), közjogi autonómiák tisztelete (Tripartitum), vallásszabadság (tordai törvények), törvényes hatalomgyakorlás (Pragmatica Sanctio), parlamentarizmus, jogegyenlőség (1848. évi áprilisi törvények), hatalommegosztás, bírói hatalom elismerése, nemzetiségvédelem (a kiegészítő törvényei). Ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg... Mivel a történeti alkotmányunkon alapuló önazonosság tényén nyugvó Alaptörvény az önazonosság védelmének jogi eszköze, az Alkotmánybíróságnak, miként minden más állami intézménynek is, szorosan kell értelmeznie a szuverenitás fenntartásának vélelmét. Ha vannak olyan érvek, amelyek egy hatáskör gyakorlásának tagállami szuverenitásban tartása mellett szólnak, akkor még abban az esetben is azt kell vélelmezni, hogy a hatáskört Magyarország nem engedte át az Európai Uniónak, ha az átengedés mellett is szólnak érvek. Az Alkotmánybíróságnak erre irányuló indítvány alapján vizsgálnia kell, hogy a hatáskör közös gyakorlása az E cikk (2) és (4) bekezdésének tiszteletben tartásával történt-e. A vizsgálat alapján akár azt is megállapítja, hogy az E cikk (3) bekezdése szerint megalkotott általánosan kötelező magatartási szabály olyan mértékben tágítja ki a hatáskörök közös gyakorlását lehetővé tevő nemzetközi szerződés hatályát, hogy a kötelező hatály elismeréséhez a (4) bekezdés ismételt alkalmazása, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatán alapuló új felhatalmazás szükséges.”

**Kisteleki Károly\***  
**MOZAIKSZERŰ**  
**SZUVERENITÁS:**  
**AZ ERDÉLYI FEJEDELEMSÉG**  
**SZUVERENITÁSÁNAK**  
**NÉZŐPONTJAI\*\***

**Államfogalom és szuverenitás**

A szuverenitás kérdését jelen írásunkban az államfogalomhoz kapcsolódóan elhelyezve vizsgáljuk egy adott történeti példán, az önálló Erdélyi Fejedelemség regnálásán keresztül.

Az állam fogalmának használata a közjogtörténeti munkákban széleskörűen áll alkalmazásban, viszont sok esetben nem történik jelzés, hogy az állam-terminus használata nem indokolt a kora újkor, azaz a „modern” állam kialakulási időszaka (a 16–17. század) előtt. Amennyiben a középkori politikai szerveződések vizsgáljuk – középkornak a 4. század végétől a 15. század közepéig terjedő időszakot számítva (bár a jogtörténet hagyományos értékelése ezt a határt kitolja a polgári átalakulásig) –, akkor megállapíthatjuk, hogy a korszak túlnyomó részében nem indokolt, sőt félrevezető lehet.<sup>1</sup> Csupán a 12. 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

\* Jogtörténész, adjunktus. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi és Öszzehasonlító Jogtörténeti Tanszék.

\*\* Tanulmányom az *Erdély jogtörténete* (VERESS Emőd [szerk.], 2018, Forum Iuris Kiadó) c. kötet általam írt két fejezetének rövidített, átszerkesztett és a szuverenitás témára tekintettel újraértelmezett változata.

<sup>1</sup> SASHALMI Endre: *A nyugat-európai államfejlődés vázlatja*. Budapest, 2006, Pannonica, 9–10. p.

főnév hiánya, amely képes az 'állam' fogalmának visszaadására.”<sup>2</sup> 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.

Az állam szó a modern európai nyelvekben a latin „status” szóból ered (*state*, *Staat*, *stato* stb.), és a szó antik és középkori alkalmazásai során nem, vagy csak ritkán és érintőlegesen találkozott olyan jelentéssel, amely a modern értelmű államfogalomba illeszkedik.<sup>3</sup> A status szó a rómaiaknál általában valamely személy vagy dolog állapotára vonatkozott, amely jelentésen belül esetenként kaphatott politikai értelmezést is (*status rei publicae*, *status civitatis*). A kifejezés tehát nem az önálló politikai szervezet elvont kifejezése, bár a *status rei publicae/Romanae* kifejezésben az államszervezetre is utalhat. Viszont abban eltér a többi politikai közösséget, illetve államformát jelölő fogalomtól, hogy önállóan, elvontan nem (vagy csak kivételesen) használták, sokkal inkább szóösszetételek elemeként fordul elő a forrásokban. A szónak az államfogalomhoz köthető értelmezései a 7. században megszakadtak, és a 14. századig terjedő időszakban homályos értelmezésekben bukkant fel.<sup>4</sup>

*Az állam modern fogalma Niccolò Machiavelli nyomán az újkorban, a 16–17. században jelent meg,*<sup>5</sup> és a *status* fogalom mai, modern értelmezése a 16. század vége óta van használatban.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> DUNABIN, Jean: Government. In BURNS, J. H. (ed.): *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350 – c. 1450*. Cambridge, 1988, Cambridge University Press, 479. p. idézi SASHALMI 2006. 11. p.

<sup>3</sup> PACZOLAY Péter: *Az állam mint a politikaelmélet történeti problémája*. In GOMBOS József: *Finnország politikatörténete 1809–1917*. Szeged, 1994, JGYTF Kiadó, 15–19. p.

<sup>4</sup> FÖLDI András: Status, res publica, ius publicum. Fogalomtörténeti észrevételek. *Acta Fac. Pol.-iur. Univ. Budapest*, 2012. 48. sz. 107–133. p.

<sup>5</sup> PACZOLAY 1994. 19–24. p.; TAKÁCS Péter: A szuverenitás mint az állam fogalmi megragadásának kategóriája. In CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2013, Nemzeti Közszerzői és Tanácsadó Kiadó Zrt., 126. p.

<sup>6</sup> 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 szólván a királyság vagy az ország kifejezést használták, a század végén már ugyanerre az állam megjelölés szolgált. SASHALMI 2006. 11–12. p.

Machiavelli munkássága nyomán *a ma már klasszikusnak számító, nagy hatású államfogalmat* a német-osztrák jogtudós, Georg Jellinek fejtette ki.<sup>7</sup> Jellinek az állam következő három fogalmi elemét emelte ki:

- a meghatározott terület (*Staatsgebiet*),
- az ott élő lakosság (*Staatsvolk*) és
- az ezek fölött megnyilvánuló, ezeket uraló főhatalom (*Staatsgewalt*).

A főhatalom vagy *szuverenitás* fogalma a modern állam születésével párhuzamosan szilárdult meg, abban az időszakban, amikor a birodalmak kora lehanyagló fázisba került, és az egymással egyenrangú államok fel-fogása kezdett megszilárdulni. Ekkor lépett fel Jean Bodin, aki 1576-os munkájában („*Les six livres de la République*”) megalkotta a *szuverenitás fogalmát*, melyről kijelentette: „a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma.”<sup>8</sup>

Bodin munkásságától kezdődően a *szuverenitás eszméje* napjainkig hatóan *összekapcsolódott az államéval*.

A francia teoretikus nyomán a jogtudomány a szuverenitás tekintetében kettős megkülönböztetéssel él:

- *belső, alkotmányjogi szuverenitás*, ami az állam területén lévő lakosság tekintetében a legfőbb hatalmat, illetve az általa alkotott jogszabályokat jelenti;
- *külső, nemzetközi jogi szuverenitás*, ami a nemzetközi államrendszer tekintetében az állam saját államiságának, függetlenségének megjelenítődését mutatja meg.<sup>9</sup>

Jelen írásunkban arra teszünk kísérletet, hogy *Erdély önálló államiságának kérdését* az államfogalom klasszikus fogalmát jelentő terület–lakosság–főhatalom/szuverenitás ismérvei közül *a szuverenitást a fókuszba helyezve tárgyaljuk*.

<sup>7</sup> JELLINEK, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1900, O. Häring

<sup>8</sup> BODIN, Jean: *Az államról*. Budapest, 1987, Gondolat Kiadó, 73. p.

<sup>9</sup> DEZSŐ Márta: *A szuverenitás*. In Kükorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, 2007, Osiris Kiadó, 122. p.; PACZOLAY 1994. 29. p.

## Az erdélyi állam belső, alkotmányjogi szuverenitása

Az 1526. augusztus 29-i mohácsi csatában meghalt II. Lajost követően Magyarországon két szabályos királyválasztás történt: I. (Habsburg) Ferdinánd és I. (Szapolyai) János is a magyarok királyának tekinthette magát. A kettős királyválasztás tényében már kezdettől fogva benne volt a lehetősége annak, hogyha a szembenállásban véglegesen nem győzedelmeskedik egyik fél, akkor uralmi területeik egy idő után elkülönülhetnek egymástól,<sup>10</sup> s így Magyarország területi egysége felbomolhat.

A harmadik szereplő, a muszlim oszmánok szultánja saját világhatalmi terveiben<sup>11</sup> Magyarországgal a Habsburgok elleni hódító háború időleges felvonulási terepéként számolt, melyet a Habsburg Birodalom legyőzését követően az Oszmán Birodalomhoz csatolt volna.<sup>12</sup> Mivel a két király viszályában gyorsan Ferdinánd került előnybe, ezért Szulejmán számára nyilvánvalóvá vált, hogy Magyarországon az első számú ellensége a Habsburg uralkodó lesz, így 1527 őszétől kezdve egyértelmű volt, hogy a szultán I. Jánost fogja szövetségeseiként használni.<sup>13</sup> Ezt szerződéssel is megerősítették először 1528-ban, Konstantinápolyban (Sztambul), majd 1529-ben a mohácsi mezőn Szapolyai János tiszteletadása Szulejmán szultánnak már szimbolikusan is szentesítette a vazallusi viszonyt, ami adófizetéssel párosult, és amit szultáni beiktató levél (berát) erősített meg.<sup>14</sup> Szulejmán vazallusának, I. Jánosnak védelmet ígért, és – oszmán felfogás szerint érvelve – visszaadta számára a Szulejmán által a saját

<sup>10</sup> OBORNI Teréz: Az Erdélyi Fejedelemség állama és politikai berendezkedése. *Korunk*, 2013. 3. sz. 8. p.

<sup>11</sup> Az oszmánok Bizánc 1453-as elfoglalása óta Róma örökösének tartották magukat, s a II. Mehmedet követő szultánok – így Szulejmán is – küldetésüknek tartották, hogy „kelet Nagy Sándoraként” fellépve a bizánci és a római birodalmat saját vezetésük alatt egyesítsék. FODOR Pál: *A szultán és az aranyalma*. Budapest, 2001, Ballasi Kiadó, 394. p.; PÁLFFY Géza: *A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*. Budapest, 2010, História – MTA Történettudományi Intézete, 41. p.

<sup>12</sup> FODOR 2001. 394. p.

<sup>13</sup> FODOR Pál: *Magyarország és a török hódítás*. Budapest, 1991, Argumentum Kiadó, 54. p.

<sup>14</sup> PÁLFFY 2010. 62–64. p.; Szabó Péter 1528. január 27-re teszi a szövetségi szerződés megkötésének dátumát. (SZABÓ Péter: *Az Erdélyi Fejedelemség*. Budapest, 1997, Kulturtrade Kiadó, 29. p.) Míg Barta Gábor szerint ez 1528. február 29-én történt.

tulajdonának tekintett Magyar Királyságot oly módon, hogy a szultán Szapolyainak – annak hűsége és engedelmissége okán – átengedte a királyi méltóságot és az ország igazgatását, viszont ezzel egyidejűleg nem ruházta fel az országgal való rendelkezésre is.<sup>15</sup> Emellett sokat hivatkoznak a kortársak a Szulejmán szultán által Szapolyainak adott adhnámérra.<sup>16</sup> Erről a „szulejmáni adhnáméről” nincs hiteles példány, így annak konkrét tartalmát nem ismerjük, viszont ennek a feltételezett egyezménynek nagy fontosságot tulajdonítottak a török hódoltság teljes időtartama alatt, *mint egy olyan iratnak, amelyre alapítható valamennyi fejedelem szerződéslevele.*<sup>17</sup> Minden valószínűség szerint azonban a szultán *ezzel csak átmeneti megoldásként számolt* mindaddig, amíg végleg meg nem törí Ferdinánd ellenállását. Azonban 1532-re, két sikertelen bécsi hadjárat (1529, 1532) után kénytelen volt koncepciót váltani.<sup>18</sup>

I. János király 1540. július 22-én meghalt, ezért Szulejmán Szapolyai fiát, a csecsemő János Zsigmondot – akit 1540. szeptember 13-án magyar királlyá választottak – 1540 októberében elismerte atyja örökösének, 25 000 arany évi adó megfizetése ellenében odaadta számára az atyja által birtokolt területeket, s sereget gyűjtött új vazallusa védelmében.<sup>19</sup> 1541-ben a Szapolyai-ország rész megszállásának, valamint a törökpárti urak elfogásának szándékával érkezett serege élén Budára.<sup>20</sup>

A padisah 1541. augusztus 30-án<sup>21</sup> – miután előző nap Buda vára a birtokába került – Izabella királynéhoz küldött követe útján kijelentette, hogy fiának, János Zsigmondnak – a gyakorlatban a gyámjának kijelölt Fráter Györgynek (kincstartó, váradi püspök) – átengedi Erdélyt és a Tiszántúlt Kassa vidékével és az északkeleti megyékkel, a Temesközt

(BARTA Gábor: *Az Erdélyi Fejedelemség születése*. Budapest, 1984, Gondolat Könyvkiadó, 30. p.)

<sup>15</sup> FODOR 1991. 56. p.

<sup>16</sup> Régiesen „athnámé”, arab-perzsa eredetű szó, jelentése: eskü, ígéret, egyezmény. Az oszmán szultán által kötött vazallusi szerződést, megbízást magába foglaló irat, amelyek egyben tartalmaztak uralkodói kinevezéseket is.

<sup>17</sup> Papp szerint talán konstitúciós jelleggel. PAPP Sándor: *Muszlim és keresztény közösségek, egyházak és államok autonóm rendszerei az Oszmán Birodalomban. Keletkutatás*, 2011. (tavasz) 59. p.

<sup>18</sup> FODOR 1991. 57. p.

<sup>19</sup> FODOR 1991. 68–69. p.

<sup>20</sup> FODOR 2001. 395. p.

<sup>21</sup> Szabó Péter szerint 1541. augusztus 31-én. SZABÓ 1997. 32. p.



pedig Petrovics Péternek adja „szandzsákságra”.<sup>22</sup> Szulejmán a sikeres hódító pozíciójából a saját területeinek tekintett „szandzsákságokat” adományozta az oszmán birodalmi érdekek képviselőjére hivatott „szandzsákbégeknek”, akiket oszmán jogszokás szerint iktatott be birtokukba.<sup>23</sup>

Fráter György a törökök által megszállt Budáról Lippára vitte Izabellát és János Zsigmondot.<sup>24</sup> 1541. október 18-án a Szapolyai országgrész rendjei Debrecenben közös tanácskozásra ültek össze, s hűségesküit tettek a Szapolyai-házra, majd az 1542. január 20-i marosvásárhelyi országgyűlés már *Erdély helytartójának* ismerte el *Fráter Györgyöt*.

*Az 1542. március 29-i tordai országgyűlés meghívta Izabella királynét, hogy fiával, II. János választott királlyal együtt költözzön be a tartományba, s a három nemzetet képviselő 22 tanácsost állított a királyné és a helytartó mellé, emellett üzent I. Ferdinándnak: ha nem tudja őket megvédeni, hagyja, hadd gondoskodjanak magukról,*<sup>25</sup> és megszavazta a 10 000 arany adót a töröknek, amit 1543 elején el is küldtek Sztambulba.<sup>26</sup>

*Fráter György fölismerete, hogy a szultántól kapott keleti magyar területeket új központ köré kell szervezni, s erre az adott körülmények között Erdély tűnt a legalkalmasabbnak. Az 1545. április 24-i tordai országgyűlésen megvonták I. Ferdinánd birtokadományozási és legfőbb igazságszolgáltatási jogát, János Zsigmondot II. János magyar királyként uruknak ismerték el, és megtiltották számára, hogy alattvalói kapcsolatot*

<sup>22</sup> FODOR 1991. 106–107. p. A két terület birtoklásáért évi 10.000 aranyat kellett fizetni Fráter Györgynek, aki a pénzt beszédese után továbbította a Portának. FODOR 1991. 108–109. p.; PÁLFFY 2010. 66–67. p.

<sup>23</sup> Zászlót és berátot kaptak, mind bármelyik másik „normális” szandzsákbég. FODOR 1991. 112–113. p.

<sup>24</sup> A továbbiakban az események ismertetéséhez általános forrásul *Erdély története I-III*. Budapest, 1988, Akadémiai Kiadó; valamint SZABÓ 1997. összefoglaló munkákat használtuk.

<sup>25</sup> LUKINICH Imre: *Erdély területi változásai a török hódítás korában 1541–1711*. Budapest, 1918, MTA, 44. p.; *Erdély története I.*, 423. p.; „elhatároztuk, hogy a halott fiát fejedelmünkül vesszük, a töröknek adót küldünk, és kérjük Ferdinándot, hogy ne vigyen minket veszélybe, ha megsegíteni nem tud, és engedje, hogy mi magunk gondoskodjunk magunkról.” E. P. E. I. 172–173. p.; OBORNI Teréz: *Kettős függésben: Erdély államisága a 16. században. Korunk*, 2007. 7. sz. 39. p.

<sup>26</sup> *Erdély története I.* 423. p.

tartson fenn külső hatalmakkal.<sup>27</sup> 1542-től kezdve (1542, 1544, 1545, 1548, 1556, 1558) több törvénnyel határozták meg az uralkodói főhatalom főbb jogosítványait, de a törvénykönyvekben később sem sorolják fel részletesen és tételesen a főhatalom tartalmára vonatkozó összes törvényt.<sup>28</sup>

*Fráter György* a két birodalom között folytonos „hintapolitikát” folytatott az éppen aktuális erőviszonyok tükrében. Ennek keretében több alkalommal *titkos egyezményt kötött* (1538: váradi egyezmény; 1541: gyalui szerződés; 1549: nyírbátori szerződés) a *Habsburgokkal*, *hogyan Magyarországot a Habsburgok jogára alatt egyesítik*, a Szapolyai családot pedig kárpótolják az elveszett területekért, viszont ezeket a megállapodásokat a török előtt igyekeztek titokban tartani, valamint a végrehajtását minduntalan elhalasztották.

I. Ferdinánd végül 1551 nyarán Castaldo olasz zsoldosvezér vezetésével hadat indított Erdély átvételére, s Izabella királyné a fiával Lengyelországba menekült. Castaldo katonái – Ferdinánd tudtával és beleegyezésével – 1551. december 16-áról 17-ére virradó éjjelen meggyilkolták Fráter Györgyöt, Erdély helytartóját. Castaldo visszahódított tartományként a királyi Magyarországhoz csatolta a Tisza mentét és Erdélyt, ezért Szulejmán szultán 1552-ben hatalmas sereget küldött a területek – jogfelfogásában a saját birtoka – visszahódítására, és megtorlásul új magyar területek hódoltatására.

Az 1552-től kezdődő, harcokkal terhelt zavaros korszakot az erdélyi három nemzet képviselői *1556-ban a tordai országgyűlésen* zárták le, ahol kimondták, hogy tovább nem kérnek a Habsburg-uralomból, és *visszahívták Izabellát és fiát Erdélybe*. Az ezt követő, március 12-i szászsebesi országgyűlés pedig a következő határozatot hozta: „Annak okáért ez mai napon a mi urunk gyermekét, a János király fiát vettük magunknak fejedelmül és királyul egyenlő akaratból, kinek az ő méltósága szerint minden hívséggel mint urunknak leszünk és vagyunk is.”<sup>29</sup> Ezzel a *Szapolyai-állam újjaalakult a három nemzet saját akaratából*.

<sup>27</sup> *Erdély története* I. 425. p.

<sup>28</sup> BÍRÓ Vencel: *Az erdélyi fejedelmi hatalom fejlődése (1542–1690)*. Kolozsvár, 1917, Stief Jenő és Társa Könyvsajtója, 12. p.

<sup>29</sup> E. P. E. I. 558–559. p.; *Erdély története* I. 436. p.; LUKINICH 1918. 78. p.; OBORNI 2007. 37. p.

Izabella 1559-ben bekövetkező haláláig kormányozta Erdélyt, s fia, János Zsigmond (II. János választott király) 1565-ig a Habsburgokkal vívott harcot az uralmi területei határvonalának kedvezőbb meghúzása érdekében, s ez vezetett aztán az 1570-es speyeri egyezményhez.

Ezt viszont az erdélyi állam belső szuverenitása szempontjából megelőzték nagyfontosságú lépések.

1566-ban János Zsigmond az országgyűlésen arra utasította a három nemzet rendjeit, hogy kössenek olyan tartalmú *közjogi paktumot*, miszerint az uralkodó gyermektelen halála esetén maguk közül válasszanak uralkodót.<sup>30</sup> Mindez egy *közjogi kuriózumként* értékelhető, mivel itt *magá az uralkodó indítványozza, hogy utódjának megválasztására a rendek külön paktumot kössenek.*<sup>31</sup>

1566. június 26-án Szulejmán szultánt a zimonyi táborában felkereste János Zsigmond és hűségesküt tett a szultánnak. *Szulejmán adhnámét adott János Zsigmondnak*, amelyben a szultán megesküszik, hogy János Zsigmondot soha el nem hagyja, és Erdély birtokában megvédi, Erdélyt és urát szabadságában megtartja, *megerősíti az önálló fejedelemségek választás jogát* („fejedelmül az ország azt válassza, akit akar”), s felszólítja, hogy az adót pontosan fizesse. Ezzel a török oldaláról biztosítva volt a következő választás szabadsága, ha nem lenne törvényes utódja János Zsigmondnak.<sup>32</sup>

Az 1567. szeptember 8–17. között tartott *gyulafehérvári országgyűlés törvénybe iktatta a szabad fejedelemségek választás jogát* („libera electio”).<sup>33</sup> Mindezt olyan jelentősnek tekintették, hogy nem elégedtek meg azzal a rendek, hogy egy „egyszerű” országgyűlési törvényt hozzanak a „libera electio”-ról, hanem a *jelen nem lévő rendekkel is utólag aláíratják*

<sup>30</sup> E. P. E. II. 335. p.; KEMÉNY József – KOVÁCS István: *Erdélyország történeti tára I. köt.* Kolozsvár, 1845, Barra, 91. p.; SZALAY László: *Erdély és a Porta.* Pest, 1862, Lauffer és Stolp, 1–2. p.; RÁCZ Lajos: *Főhatalom és kormányzás az Erdélyi Fejedelemségben.* Budapest, 1992, Akadémiai Kiadó, 100. p.

<sup>31</sup> RÁCZ 1992. 100. p.

<sup>32</sup> BÍRÓ 1917. 14. p.; LUKINICH 1918. 122. p.; *Erdély története I.* 442. p.; HORN Ildikó: *A hatalom pillérei. A politikai elit az Erdélyi Fejedelemség megszilárdulásának korszakában (1566–1588).* Akadémiai doktori értekezés. Budapest, 2012, 146. p.

<sup>33</sup> „...ha mikoron az istenek elvégzett akarattja a mű kegyelmes urunkat magtalan közülünk kiveszi, egyenlő akaratból, nem pártból fejedelmet választunk...” E. P. E. II. 336–337. p.; RÁCZ 1992. 101. p.; LUKINICH 1918. 167. p.; HORN 2012. 146. p.

a törvényt, sőt, még a három nemzet valamennyi számításba jöhető tagját is megeskették a törvényre.<sup>34</sup>

1568 áprilisában II. Szelim szultán egy fermánban erősítette meg az 1567-es gyulafehérvári országgyűlés „libera electio”-ról szóló törvényét, s ebben az iratban egyben elismerte azt is, hogy egy esetleges interregnum idején az államot testamentumos urak vezethetik és készíthetik elő az új uralkodóválasztást.<sup>35</sup>

1570. december 1-jén János Zsigmond aláírta a titkos speyeri szerződést, melyet 1571. március 10-én hitelesített aláírásával I. Miksa, viszont egy hét múlva, március 14-én meghalt János Zsigmond.

A szerződés szuverenitással kapcsolatos előírásai a következők:<sup>36</sup>

- János Zsigmond elismeri Miksát Magyarország királyának,
- lemond „választott királyi” címéről, s azt a továbbiakban csak a Portával történő kapcsolattartás során használhatja,
- ha mag nélkül halna el, állama Miksára száll,
- ha főhatalmáról lemondana vagy elvesztené azt, akkor kárpótlásul Oppeln és Ratibor hercegségeit kapja,
- s János Zsigmondnak és utódainak a hatalmuk alatt álló területek vonatkozásában biztosítja az „Erdély fejedelme” címet. Az uralkodói címhasználat tekintetében ez állt a szerződésben: „Princeps Transsylvaniae et Partium Regni Hungariae”, azaz „Erdély és a Magyarországi Részek Fejedelme.”<sup>37</sup>

Általában a speyeri szerződés létrejöttéhez s dátumához kapcsolják az Erdélyi Fejedelemség végleges megalakulását.

<sup>34</sup> Külön szerepel a szövegben, hogy a „megkötelezésre” és a megesketésre „minden rendbéli nemesek, főnépek és lófejek” megkerestettek, valamint a szászoknál a polgármesterek, királybírák, esküdtek, a városok kormányzó tanácsainak tagjai, sőt, még a „céheket, minden tisztségi személyeket, sőt tiszttól kivül való főszemélyeket is” megeskették. E. P. E. II. 337–338. p. Ezt értékelve Rácz Lajos megjegyzi, hogy a későbbi erdélyi fejedelemválasztások alkalmával a fejedelmi conditiókat nemcsak az országgyűlés szentesítette, hanem erre utólag megeskették a politikailag releváns csoportokat is. RÁ CZ 1992. 101. p.

<sup>35</sup> HORN 2012. 146. p.; E. P. E. II. 250. p.

<sup>36</sup> A szerződési pontok részletes ismertetését lásd LUKINICH 1918. 130–131. p.; OBORNI 2013. 9–10. p.

<sup>37</sup> LUKINICH Imre: Az Erdélyi fejedelmi cím kialakulásának történetéhez. *Századok*, 1913. 2–3. sz. 188. p.; E. P. E. III. 415., 463. p.

Álláspontunk szerint *nem lehet egyetlen dátumhoz köthetően meghatározni az erdélyi állam létrejöttét*, több elem, esemény egymásra épülése eredményezte az önálló államiság születését. A történészek az Erdélyi Fejedelemség végleges megalakulását hagyományosan az 1570-es *speyeri szerződés megkötéséhez kapcsolják, viszont jogász szemmel vizsgálva ez a kontraktus több jogi problémát vet fel, ami kihat annak jogérvényére is* – ezeket a jogi problémákat az alábbiakban foglaljuk össze röviden.

A *speyeri titkos szerződés* Erdélyt mint Magyarország „valódi és elválaszthatatlan tagját” a fejedelmválasztás jogának hallgatag mellőzésével Miksának és utódainak biztosította. Ezzel viszont ellentétbe került azon erdélyi országgyűlési döntésekkel (1567), valamint a Szulejmáni adhnáméval (1566), amelyek az *erdélyi rendek szabad fejedelmválasztó jogát* deklarálják.

További tisztázandó kérdés, hogy a speyeri paktum *vajon olyan szerződésnek minősíthető-e, amely kötelezi a jogutódot, azaz az új uralkodót, illetve olyan kontraktus-e, amelynek „betartását az alattvalók együttesen vagy egyenként igénylik”?*<sup>38</sup>

Fontos és lényeges eleme lett volna a speyeri szerződés érvényességének, hogyha – a kortárs felfogást megjelenítő Bodin megfogalmazásában – „a rendek, városok, főbb közösségek vagy törvényhozó testületek, hercegek, leghatalmasabb főurak is jóváhagyták, és elkötelezték az alattvalókat is a szerződés mellett.”<sup>38</sup> A szerződés jogi legitimitásához ez szükséges lett volna, viszont *ez nem történt meg. A kontraktust sem a János Zsigmond halála utáni, sem egyik későbbi erdélyi országgyűlésen nem iktatták törvénybe, sőt, a rendekkel annak tartalmát sem ismertették meg.* Mindezek alapján a szerződés tartalmának a rendekkel való megismertetése, s ennek folyományaként az országgyűlési becikkelyezés – ami a rendek jogerős jóváhagyását jelentette volna – elmaradása miatt álláspontunk szerint a *speyeri szerződés formáljogilag nem tekinthető ratifikált, törvényerejű államszerződésnek.* Éppen ezért a kontraktus előírásait figyelmen kívül hagyó, arról hivatalosan tudomással nem bíró erdélyi rendeket a speyeri szerződés be nem tartása miatt nem lehet szerződésszegéssel vádolni, mivel „a rendeletek betartásához elengedhetetlen, hogy a rendek vagy a parlament jóváhagyják őket”.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> BODIN 1987. 104. p.

<sup>39</sup> BODIN 1987. 95. p.

A fentiekben feltett másik kérdés kapcsán ismét Bodint idéznénk: „az előd esküje nem köti az utódot, az utód kötelezettsége csak arra terjed ki, ami a királyság javát szolgálja.”<sup>40</sup> Báthory Istvánt az erdélyi rendek – a fejedelmválasztói jog legitim gyakorlásával – jogszerűen választották uralkodójuknak, ezért a speyeri szerződés nem nehezedett rá kötelezettségként, mivel „ha az uralkodó a fent említettek egyetértése nélkül kötött közérdekű ügyben olyan szerződést idegennel vagy alattvalóval, amely a köznek nagyon hátrányos, az utódot ez semmiképpen nem kötelezi, főleg, ha választás útján került a trónra, amikor nem állítható, hogy bármit is kapott volna elődjétől”.<sup>41</sup>

Mivel a speyeri szerződés – érvénytelensége okán – nem lehet az erdélyi állam szuverenitását „beteljesítő” dokumentum, akkor a kérdés az, hogy *milyen esemény(ek)hez és időpont(ok)hoz köthető az önálló állam szuverenitásának létrejötte?*

Az 1567-es gyulafehérvári országgyűlés törvénye alapján 1571. május 25-én „minden további vita és szó nélkül” az összegyűlt rendek fejedelmüké választották Báthory Istvánt. Mivel I. Miksa erre a döntésre nem reagált, így ezzel *hallgatólagosan elismerte az Erdélyi Fejedelemség önálló államiségét*, csupán ahhoz ragaszkodott, hogy Báthory István letegye neki – titokban – a hűségesküt. *Mindez a külön államiség létre nem volt hatással.* Jogi szempontból nem problémás Báthory Istvánnak Habsburg Miksa magyar királynak letett hűségesküje, hiszen azt titokban tette le, s a rendek elől történt eltitkolás okán ugyanúgy lehet értékelni, mint a titkos speyeri egyezményt.

A másik kérdéses pont az *uralkodói címhasználat* – mint a szuverenitás bizonyítéka – kapcsán a *vajdai cím* felvétele. Báthory Miksával való 1571-es levelezése – melyből az olvasható ki, hogy a magyar király alattvalójaként funkcionál mint erdélyi vajda – csupán egy kifinomult színlelés, mivel *Báthory István a szuverenitás tartalmi jegyeit de iure és de facto is gyakorolta* – azaz az általa összehívott országgyűléssel törvényt hozott, önállóan tárgyalt a Portával, kinevezett tisztviselőket stb. E tények nem azt mutatják, mintha Báthory a magyar király alattvalójaként ténykedett volna, hanem inkább arra utalnak, hogy a kétségtelenül

<sup>40</sup> BODIN 1987. 102–103. p.

<sup>41</sup> BODIN 1987. 104. p.

meglévő uralkodói hatalmát egyre inkább megizmosítani kívánta a török garanciákkal.

Az I. Miksa által támogatott Bekes Gáspár és Báthory István között kitört fegyveres konfliktus az 1575. július 9-i kerelőszentpáli csatában kulminálódott, ahol a Habsburg-párt Bekes Gáspárral vereséget szenvedett. Az ezt követő súlyos megtorlás során Báthory István a Bekes-párti főurakat – az uralkodói szuverenitás egyik fontos elemének, a *legfőbb bíráskodás jogának a gyakorlásával*<sup>42</sup> – halálra ítélte, mire ők – az évszázados magyar törvényekre hivatkozva – Miksához, a magyar királyhoz fellebbeztek. De ezt a helyzetet az erdélyi országgyűlés annak kimondásával oldotta fel, hogy *a Magyar Király nem rendelkezik törvénykezési joggal – így kegyelmezési joggal sem – Erdély és a Részek felett, s a közjogi szuverenitás eme új deklarációjának jogi alapján állva a halálos ítéleteket végrehajtották.*<sup>43</sup> Ez a törvényhozási deklaráció a közjogi önállósodás és a szuverenitás újabb megnyilvánulása.

*Báthory István 1575. december 15-i lengyel királlyá választása* azzal a következménnyel is járt, hogy – Isten kegyelméből választott és megkoronázott királyi címe okán – *személyében lengyel uralkodóként egyenrangúvá vált Miksával, a magyar királlyal, akinek innentől fogva már nem lehetett az alattvalója, így Erdély tekintetében uralkodói szuverenitását immáron teljesen nyíltan megvallhatta, s lezárhatta végérvényesen a Miksával szembeni alakoskodás korszakát.* Ennek bizonyítéka, hogy Báthory, aki addig csupán az erdélyi vajda – azaz „Erdély Vajdája és a Székelyek ispánja” – címet használta, innentől kezdve az „*Erdély Fejedelme és a Magyarországi Részek Ura*” titulust vindikálta magának. Báthory „Erdélyországra” vonatkozó uralkodói címének a *lengyel királlyá történő koronázásától* – azaz 1576. május 1-től – kezdődő nyílt deklarálásával az *erdélyi állam belső szuverenitásának utolsó lépése is megtörtént.*<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Báthory István ítéletének indoklásában Szapolyai János király 1540-es Balassa-Majláth-féle összeesküvésben hozott ítéletére hivatkozott. Magában az ítéletben többször „Regnum Transsilvaniae”-t ír, ami az önálló állami lét egyértelmű kinyilatkozásaként értelmezhető. OBORNI 2002. 302. p.

<sup>43</sup> *Erdély története* I. 444. p.

<sup>44</sup> PÉTER Katalin: Báthori István a fejedelmi hatalom megteremtője Erdélyben. In DÁM László (szerk.): *Tanulmányok Nyírbátor és a Báthori-család történetéhez.* Nyírbátor, 1986, Báthori István Múzeum, 17–23. p.

## Az erdélyi állam külső, nemzetközi jogi szuverenitása

Az erdélyi állam *külső, nemzetközi jogi szuverenitása* kapcsán mind Jean Bodin, mind pedig Hugo Grotius<sup>45</sup> értékelése alapján *egyértelműen szuverenitással rendelkezőnek kell tekinteni az Oszmán Birodalom hűbéres adófizetőjének státusában lévő Erdélyi Fejedelemséget.*

Bodin szerint „a védnökség alatt álló uralkodók megőrzik a szuverenitást, még ha egyenlőtlen szerződést kötöttek is”.<sup>46</sup>

A *grotiusi levezetés* – mely szerint „a főhatalmat birtokolhatja az olyan szövetséges is, aki egy másikkal adófizetéssel tartozik”<sup>47</sup> – *megegyezik a korszak, a 16. század vége és a 17. század nemzetközi gyakorlatával.* Ennek alapján a nyugat-európai államok olyan szuverenitással rendelkező állam fejének tekintették az oszmán szultán uralma alatt álló erdélyi fejedelmeket, akikkel nemzetközi szerződéseket kötöttek és élénk diplomáciai érintkezésben álltak – még ha nem is tekintették Erdély szuverénjét magukkal egyenrangú félnek.<sup>48</sup> Ezt bizonyítja Grotius álláspontja: „A nemzetközi jog bizonyítása ugyanúgy történik, mint az íratlan belső állami jogé, vagyis *huzamos gyakorlat és a szakemberek tanúsága* alapján.”<sup>49</sup> Tehát a korabeli európai nemzetközi jog szempontjából bizonyítékként értékelhető, Grotius által perdöntőnek tartott „*huzamos gyakorlat és a szakemberek tanúsága*” is megáll az Erdélyi Fejedelemség külső szuverenitásának kérdésében.

Erdély nemzetközi jogi legitimitása egy több *lépcsőfokból álló folyamat*, aminek megértéséhez szükséges röviden bemutatni az *államelismerés nemzetközi jogi értelmezését.* Az államok elismerésével kapcsolatban ennek kapcsán nem mostani fogalmainkat, szabályainkat vetítjük vissza egy 400–500 évvel ezelőtti helyzetre, hanem *itt valójában évszázadok*

<sup>45</sup> GROTIUS, Hugo: *A háború és a béke jogáról I–III.* Budapest, 1960, Akadémiai Kiadó

<sup>46</sup> BODIN 1987. 105. p.

<sup>47</sup> GROTIUS I. 1960. 285–286. p.; HERCZEGH Géza: Bethlen Gábor külpolitikai törekvései. In KOVÁCS Kálmán (szerk.): *Bethlen Gábor állama és kora.* Budapest, 1980, ELTE Magyar Állam- és Jогtörténeti Tanszék, 37. p.; HERCZEGH Géza: *Magyarország külpolitikája 896–1919.* Budapest, 1987, Kossuth Könyvkiadó, 124. p.

<sup>48</sup> HERCZEGH 1980. 37. p.; HERCZEGH 1987. 124. p.

<sup>49</sup> GROTIUS I. 1960. 181. p.



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 államelismerés területén nincs kodifikált norma, így a *nemzetközi szokásjog* szerint kell meghatározni az alapvetően politikai indíttatású, de jogi jellegű/hatásokkal bíró egyoldalú elismerési aktus joghatásait. A nemzetközi szokásjog alapján az a gyakorlat, hogy tényleges nemzetközi jogi legitimációhoz a nemzetközi közösség több tagja részéről származó elismerés szükséges. A 16–17. században a nemzetközi szokásjog alakította az államelismerés jogintézményét, és az *államelismeréssel kapcsolatban kialakult nemzetközi jogi alapelvek* az elmélet kifejezett írásba foglalása nélkül is – a Grotiusi „huzamos gyakorlat” elve alapján – már *de facto* alkalmazásban álltak.

Az elismerésnek két formája alakult ki. A *kifejezett elismerés* megvalósulhat egy másik állam által küldött nyilatkozat, jegyzék, irat vagy egy vele kötött szerződésbe kifejezetten belefoglalt pontja útján. A *hallgatóságos elismerés* olyan magatartás, amelyből kétségtelenül megállapítható az elismerési szándék. Fajtái: diplomáciai képviselők küldése és fogadása; két állam nemzetközi szerződés-kötése; többoldalú nemzetközi szerződésben való részvétel (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.<sup>50</sup>

Az államelismerés fentiekben kifejtett nemzetközi jogi értékelése alapján az *Erdélyi Fejedelemség államiségének nemzetközi jogi legitimitációját*, azaz a szuverenitás külügyi vonatkozásait *több elemből lehet megalkotni*, s mindezen összetevők bizonyítják az erdélyi állam nemzetközi elismerését.

a) *széles körű, sok országra kiterjedő diplomáciai tevékenység;*

b) *két- vagy többoldalú szövetségi szerződések kötése európai államokkal* (1595: prágai szerződés; 1620: cseh konföderáció; 1627: westminsteri

<sup>50</sup> NAGY Károly: Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban. In *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica Et Politica*. 1967. Tom. XIV. Fasc. 6. 67–81. p.; NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, 1999, Püski Kiadó, 109. p.

szereződés, Hágai Szövetség; 1643: gyulafehérvári szerződés; 1645: munkácsi szerződés; 1656: radnóti szerződés; 1677: varsói szerződés);

c) *dinasztikus házasságkötéssel a fejedelmi pozíció emelése, s ezáltal Erdély beleillesztése a dinasztikus államok európai rendszerébe* (1595: Báthory Zsigmond–Habsburg Mária Krisztierna; 1626: Bethlen Gábor–Brandenburgi Katalin; 1651: Rákóczi Zsigmond–Pfalzi Henrietta);

d) *békeszerződésekben, államközi szerződésekben elismertetni Erdély államiságát* (1595: prágai szerződés; 1606: bécsi béke; 1606: zsitvatoroki béke; 1608: kassai szerződés; 1613: pozsonyi szerződés; 1621: nikolsburgi béke; 1645: linzi béke; 1648: vesztfáliai béke; 1679: nymwegeni béke);

e) *Erdély államisága nemzetközi garanciájának elérése, azaz békeszerződésekben az erdélyi államiságot a megkötő hatalmak által garantáltatni.* (sikeres próbálkozások: 1606: bécsi béke; 1648: vesztfáliai béke; sikertelen próbálkozások: 1625: gyarmati béke; 1627: szőnyi béke; 1699: karlócai béke; 1713: utrechti béke).

## Erdély szuverenitásának átalakulása Habsburg-jogar alatt

A belső és külső szuverenitással létrejövő Erdélyi Fejedelemség nagy korszaka, komoly hatalmi tényezőként való szereplése az Oszmán Birodalom Magyarország területének nagy részéről több hadjáratban történő kiszorításához, azaz a történeti irodalomban „a török kiűzése” elnevezésű időszakhoz érkezve lezárult. *Erdély szuverenitásában változás állt be, amikor 1687-ben Lotharingiai Károly megszállta és a Habsburg Birodalomhoz csatolta az Erdélyi Fejedelemséget, amelyet jogilag az 1690-es Diploma Leopoldinumban*<sup>51</sup> szentesítettek.

Az *Erdélyi Fejedelemség szuverenitása* tehát a török kiűzését követően sem szűnt meg, csak *átalakult*. Ennek az átalakulásnak a legfontosabb dokumentuma az I. Lipót (magyar király 1657–1705) által kiadott *Diploma Leopoldinum*, amelynek a közjogi jellegű előírásai a következők:

<sup>51</sup> I. Lipót 1690. október 16-án szentesítette a diplomát, majd Bethlen Miklós fő-tárgyaló visszatért Erdélybe és a rendekkel is elfogadtatta a szerződést, amit a *fogarasi országgyűlésen* aztán 1691. december 4-én hirdettek ki. LUKINICH 1918. 567–569. p.

- Erdély megtartotta *országgyűlését*, amely – az évi 50 000, háború esetén 400 000 „rénes forint” adó kifizetésén túl (XII.) – *maga dönt a belügyekben*,
- az országgyűlés döntéseit *a császár erősíti meg* (X.),
- *érvényesnek* ismerte el az *erdélyi törvénykönyveket* (III.),
- a *kormányzat* kérdését úgy határozta meg, hogy a kiskorú fejedelem (II. Apafi Mihály) nagykorúvá válásáig<sup>52</sup> az *országot gubernátor kormányozza, akit a három rendi nemzet választhat meg, és a császár erősít meg* pozíciójában; további tisztségviselők az erdélyi hadak fővezére, a *főkancellár*, a *kincstárnok*, az ítélmesterek és más, azelőtt szokásban volt méltóságbeliek, akiket *csak erdélyiek közül nevezhet ki az uralkodó, valláskülönbség nélkül*. (VII–VIII.)<sup>53</sup>

A diploma Erdély helyét a Habsburg Birodalmon belül kedvezőbben és egyértelműbben jelölte ki, mint Magyarországot az 1687-es országgyűlési törvényben.<sup>54</sup> Elvileg biztosította az erdélyiek számára az önálló belső politikát, és lehetőséget teremtett a belső rend stabilizálására az anarchia éveit követően.<sup>55</sup>

A tisztségek betöltésének szabályozása terén a diploma szövege nem következetes, s ezt a többféle értelmezési lehetőséget használták ki a Habsburg-uralkodók a gyakorlatban Erdély kormányzásakor. A legjelentősebb „jogi kiskapu”: a VII. pont szerint az ország főtisztviselőit (a gubernátortól a törvényhatóság főtisztjeiig) erdélyiekből kell választani, míg az V. fenntartja az uralkodó jogát arra, hogy tisztségre

<sup>52</sup> II. Apafi Mihályt még apja életében, 1681. június 10-én erdélyi fejedelemmé választották a trónöröklés biztosítása érdekében (nagykorúsága eléréséhez kötvé a trónra lépését), és ezt a választást IV. Mehmed jóváhagyta. II. Apafi Mihály 1690-ben 14 esztendő volt, s az erdélyi törvények a 20. életév betöltéséhez kötötték a nagykorúsítást. LUKINICH 1918. 564. p.

<sup>53</sup> A Diploma Leopoldinum részletes szövegét lásd LUKINICH 1918. 564–566. p.

<sup>54</sup> Az 1687-es pozsonyi országgyűlésen a magyar rendek lemondtak királyválasztó jogukról és az Aranybulla óta számukra biztosított ellenállási jogról, valamint elfogadták a Habsburgok osztrák ágának fiúágon öröklődő magyar királyságát, s ezzel Magyarország a Habsburgok örökös királyságai közé került.

<sup>55</sup> EMBER Győző – HECKENAST Gusztáv (főszerk.): *Magyarország története 1686–1790*. I. Budapest, 1989, Akadémiai Kiadó, 92. p.

kinevezendő személyt honfiúsításra ajánljon.<sup>56</sup> A kiskorú Apafi mellé az összegyűlt rendek Bánffy Györgyöt tették meg kormányzónak,<sup>57</sup> ezzel pedig létrejött a *Gubernium* rendszere.<sup>58</sup>

*A diploma rendelkezéseinek értelmezése vagy éppen figyelmen kívül hagyása az 1848-as első unióig* a mindenkori külpolitikai, Habsburg birodalmi, erdélyi erőviszonyoktól függött, de *jogilag mindvégig fundamentális hivatkozási alap*, s a benne rögzített jogok és kormányzati intézmények – változásokkal ugyan –, de mégis a *közjogi állandóság keretét szolgáltatták az Erdélyi Fejedelemség részére.*<sup>59</sup>

A diploma jelentősebb kiegészítésének számít az 1693. május 14-én életbe lépett ún. *Alvincziana Resolutio*, amely kimondta a diploma *változtathatatlanágát*, egyúttal arról is rendelkezett, hogy *Erdély részére Bécsben külön kancelláriát állítsanak fel.*<sup>60</sup> Az Alvinczi Péter vezette küldöttség saját javaslata volt, hogy ne a Magyar Udvari Kancellárián belül intézzék az erdélyi ügyeket, hanem *teljesen különállóan működő, önálló közigazgatási szervként* állítsák fel az *Erdélyi Udvari Kancelláriát.*<sup>61</sup> Mindez *lényeges és döntő közjogi momentumnak* számít Erdélynek a Magyar Királyságtól való további, folytatólagos különállása megvalósulásának folyamatában.

Az új közjogi konstrukción belül már csak a fejedelemség szuverén uralkodójának személye tekintetében kellett a helyzetnek nyugvópontra jutnia. A diploma eredeti előírásai csak az ország autonómiáját ismerték el, a fejedelem szuverenitását nem.<sup>62</sup> Az irat *II. Apafi Mihály nagykorúvá válásáig* rendezte a fentiek szerinti közjogi tartalommal az erdélyi állam státusát, de *jogi relevanciával bírón 1701-ben rendeződött a kérdés*, amikor *II. Apafi Mihály hivatalosan lemondott erdélyi fejedelmi címéről*,

<sup>56</sup> TRÓCSÁNYI Zsolt: *Habsburg politika és Habsburg kormányzat Erdélyben 1690–1740.* Budapest, 1988, Akadémiai Kiadó, 200. p.

<sup>57</sup> Kancellárrá Bethlen Miklóst, főgenerálissá Bethlen Gergelyt, főkincstartóul Haller Jánost választották. LUKINICH 1918. 567.

<sup>58</sup> *Erdély története II.* 881. p.; LUKINICH 1918. 567–569. p.

<sup>59</sup> TRÓCSÁNYI 1988. 205. p.

<sup>60</sup> *Erdély története II.* 884. p.; LUKINICH 1918. 573. p.

<sup>61</sup> GEBEL Sándor: II. Rákóczi Ferenc és az Erdélyi Fejedelemség. In PÁL Judit – SIPOS Gábor (szerk.): *Emlékkönyv Egyed Ákos születésének nyolcvanadik évfordulójára.* Kolozsvár, 2010, Erdélyi Múzeum Egyesület, 113. p.

<sup>62</sup> *Erdély története II.* 882. p.

s ezért „kárpoftlásul” birodalmi hercegi címet és évi 10 ezer rajnai forint kegydíjat kapott.<sup>63</sup> Ezzel „pro forma” is elhárult az akadály a Habsburg uralkodók fejedelmi címhasználatára elől.

Az 1705-től uralkodó I. József 1711-es halála után a magyar trónra lépő III. Károly király (1711–1740) 1712-ben hivatalosan elkezdte használni az „Erdély fejedelme” címet.<sup>64</sup> Ennek jogalapja az volt, hogy az 1712 decemberében Nagyszébenben ülésező erdélyi országgyűlés rendjei hűségesküt tettek a magyar király III. Károlynak – mint „Erdély törvényes és örökös fejedelmének” –, s mindezt a hűségesküt kiterjesztették férfiágú örökösire is.<sup>65</sup> Ezzel a lépéssel a *Habsburgok Erdély felett kiteljesítették a belső, alkotmányjogi szuverenitást*.

Az Erdélyi Fejedelemségnek a Habsburg Birodalomba történő betago-  
lódása két jelentős lépcsőben történt: a belső, alkotmányjogi szuverenitás  
alapján 1690-ben, a Diploma Leopoldinummal, míg a külső, nemzetközi  
jogi szuverenitás alapján pedig az 1699-es karlócai béke előírása szerint.

Az 1699-es Habsburg–oszmán béketárgyalások fontos jogi változást hoztak az erdélyiek számára is, ugyanis a karlócai békeszerződés alapján Erdélyt a Habsburg Birodalomhoz csatolták, s ezzel nemzetközi jogilag is véget ért az önálló fejedelemség időszaka. A karlócai béketárgyalások Habsburg–oszmán fordulón éppen az Erdélyi Fejedelemséggel kapcsolatos kérdések bizonyultak a legneuralgikusabb pontnak. Hosszas

<sup>63</sup> Az 1696-ban nagykorúvá váló Apafi mégsem foglalhatta el a trónt, mert a bécsi udvar egy formális „jogsértésre” hivatkozva megakadályozta azt. II. Apafi Mihály ugyanis a mezőbodoni templomban 1694. június 30-án eljegyezte, majd 1695 júniusában feleségül vette Bethlen Katalint, Bethlen Gergely főgenerális negyedik lányát. A házasságkötéssel kapcsolatos formális „jogsértést” a Habsburgok abban találták meg, hogy azt csupán Bánffy gubernátor engedélyezte, a császár viszont nem. Erre hivatkozva Apafit – 1696-ban, abban az évben, amikor az eredeti fejedelemválasztás alapján elérte volna azt a kort, amelyben átvehette volna a fejedelmi trónt – Bécsbe rendelték, ahol a török háború befejezéséig, valójában azonban életfogytig palotafogságban tartva internálták. *Erdély története II.* 884. p.; TRÓCSÁNYI 1988. 213–215. p.; RÁCZ 1992. 174. p.; GEBEI 2010. 114–115. p. 12. lj. I. Lipót birodalmi fejedelmi címét adományozó okiratát 1701. augusztus 31-én adta ki. Szabó Péter megjegyzi, hogy az 1707-es marosvásárhelyi országgyűlés határozatban ítélte el II. Apafi Mihályt ezért a tettéért, egyben a Gubernium állandósulásáért is őt okolták. Lásd SZABÓ 1997. 117. p.

<sup>64</sup> IVÁNYI (Jancsik) Ede: *A Magyar Birodalom vagy Magyarország s Részeinek címerai*. Pest, 1869, Lauffer Vilmos, 58. p.

<sup>65</sup> CSEKEY István: *A Pragmatica Sanctio Erdélyben*. Erdélyi Múzeum, 1915. XXXII. k. 147. p.

tárgyalások után a *karlócai béke pontjai közé végül Erdély kapcsán a következő került be*: „Erdély a császáré: Podóliától Havasalföldig a hegyláncokkal együtt, melyek a háború előtti régi határvonalat alkották. Havasalföldtől a Maros folyóig szintén a hegyláncokkal rögzítsék a régi határvonalat.”<sup>66</sup>

Erdély új közjogi státusza így *hasonlatos lett egy Habsburg Birodalmi örökös tartományéhoz*, mivel a fejedelemség igazgatási szempontból a Magyar Királyságtól elkülönítve, cím szerint a Magyar Korona országaként feltüntetve, de *államiságát megtartva, a Habsburg uralkodó főhatalma alatt, a Habsburg Birodalom önálló tartományaként* fungált. Nemzetközi jogi szempontú helyzetét jelzi, hogy a *külkapcsolatokban az önálló erdélyi fejedelmi címet továbbra is használták a Habsburgok*. Mivel a Habsburg uralkodók magyar királyi címük birtokában válhattak erdélyi fejedelemmé, ez a két ország – Magyarország és Erdély – között egy formai látszategység képét mutatja, mivel mindkét államot a Szent Korona jogán birtokolta az uralkodó, viszont a gyakorlatban állandóvá válik a két ország egy uralkodó alatti külön kormányzása, elkülönült kormányserveken keresztül.<sup>67</sup>

A Habsburgok azonban nem tudtak a magyarországi és erdélyi berendezkedésükre koncentrálni, mivel 1701-ben kihalt a Habsburgok spanyol ága, és ennek következtében *kitört az 1701-től 1714-ig tartó spanyol örökösödési háború*, amelyben Európa legtöbb hatalma részt vett vagy a Habsburgok vagy a franciák oldalán. Ezt a nagy nemzetközi konfliktust kihasználva a katonai megszállás terhei és az erőszakos katolizálási

<sup>66</sup> F. MOLNÁR Mónika: *Az Oszmán és a Habsburg Birodalom közti határ kijelölése a karlócai békét követően (1699–1701)*. PhD doktori disszertáció. Budapest, 2008, 77. p. A béke cikkelyeit közli SZITA László – SEEWANN, Gerhard: *A karlócai béke és Európa. Dokumentumok a karlócai béke történetéhez 1698–1699*. Pécs, 1999, Magánkiadás, 214–222. p. A karlócai békéből való kirekesztettség sérelme sokáig fájó seb, amit bizonyít II. Rákóczi Ferenc azon véleménye, amit az európai közvélemény tájékoztatására szánt kiáltványában szabadságharca egyik indokaként jelölt meg: „sine nobis de nobis concluditur” – azaz Karlócán nélkülünk döntöttek rólunk. R. VÁRKONYI Ágnes: *A királyi Magyarország és az Erdélyi Fejedelemség a 17–18. századi béketárgyalásokban és békekötésekben*. Budapest, 2013, MTA, 18. p.

<sup>67</sup> RÁCZ Lajos: *Unió Erdéllyel 1848-ban, avagy az Unióhoz vezető út*. In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetészek 1848-ról*. Budapest, 2001, Logod Bt Kiadó, 62–63. p.

törekvések következtében az erdélyi nemesek a magyarországi rendekkel összefogva 1703-ban fegyvert ragadtak a Habsburg uralommal szemben.

A XIV. Lajos francia király által támogatott *II. Rákóczi Ferenc* vezetésével kibontakozó szabadságharc nemzetközi legitimációjához Rákóczinak szüksége volt az erdélyi fejedelmi címre, amelyet ő jogos örökségének tartott.<sup>68</sup> Erőfeszítését siker koronázta: 1704. július 8-án a gyulafehérvári országgyűlés fejedelemmé választotta, majd 1707. április 5-én, a marosvásárhelyi országgyűlésen iktatták be a fejedelmi méltóságba.<sup>69</sup> Viszont Rákóczi tudatosan nem egyesítette Erdélyt a magyarországi területekkel, hanem *Erdély Magyarországtól való formális jogi különállását fenntartotta*, mivel az 1706. március 8–20. között tartott *huszti országgyűlésen kimondták* – a Habsburgoktól való elszakadás deklarálása mellett – *Erdély önálló állami státusának helyreállítását a magyarországi Részekkel együtt*, mely államiságot Rákóczi állama, a magyar konföderáció elismerte és garantálta. Ezzel párhuzamosan *döntöttek* a két állam, azaz *az Erdélyi fejedelemség és Magyarország között létrehozandó konföderációról*. A huszti konföderáció tehát csupán a *két ország együttműködését és nem egybeolvasztását* deklarálta. Mindezeket a deklarációkat aztán 1707-ben párhuzamosan az ónodi, illetve a marosvásárhelyi országgyűlés hagyta jóvá.<sup>70</sup> Rákóczi szabadságharca végül 1711-ben elbukott. A kuruc seregek főparancsnoka, *Károlyi Sándor* a Szatmárnémeti mellett található *majtényi síkon letette a fegyvert* a Habsburg-csapatok előtt, és az 1711. április 30-án megkötött *szatmári békében* visszaállították a Habsburgok uralmát Erdélyben.

A „kuruc közjátékot” követően a Gubernium kormányzati rendszerét visszaállították, és a *Diploma Leopoldinum* ideiglenesnek szánt *szabályozása végleges formát öltött*. A diploma fenntartotta az erdélyi területeknek a Magyar Királyságtól történő különállását, s – az 1733-ban

<sup>68</sup> Emlékirataiban megfogalmazza jogalapját: az 1645-ös linzi béke ratifikációja, illetve X. Károly Gusztáv svéd király és II. Rákóczi György fejedelem egyezsége (ha „nagyapám utódait erőszakkal megfosztanák az erdélyi fejedelemségtől, a svéd korona tartozik őket negyvenezer tallérral segíteni és módot nyújtani arra, hogy hat-ezer svéd zsoldost fogadjanak.”). GEBEI 2010. 115. p.

<sup>69</sup> GEBEI 2010. 116.; 118. p.; *Erdély története II.* 900–901. p.

<sup>70</sup> GEBEI 2010. 117. p.; *Erdély története II.* 906–907. p.; RÁ CZ 2001. 62. p.; Bővebben lásd MEZEY Barna: „Őszve szerkesztett szövetségünknek kötele” *A jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban*. Budapest, 2009, Gondolat Kiadó



véglegesített határok közt<sup>71</sup> – Erdély továbbra is fejedelemségként működött tovább.

A bécsi udvar hosszú utat megtéve ért el eddig: a Magyar Királysághoz való visszacsatolás céljával igyekezett meg-megújulóan nemlétezőként felfogni az Erdélyi Fejedelemség önálló állami voltát, és a területi visszacsatolás alapkövetelésétől indulva *eljutott az erdélyi államiség saját közvetlen vezetés alatti fenntartásáig*, és habár ekkor lett volna lehetőségük a középkori magyar államegység helyreállítására, mégsem ezt az opciót választották. A Habsburg Birodalom keleti katonai sarokbástyájaként integrálták be Erdélyt államrendszerükbe.

Fontos leszögezni viszont, hogy az erdélyiek számára – sem 1690-ben, sem a későbbiek során – *nem volt valódi választási lehetőség, hogy hová kívánnak tartozni. Csatlakozás helyett integráció: Erdély nem csatlakozik a Habsburg Birodalomhoz, hanem a nálánál katonailag sokkal erősebb Habsburg Birodalom integrációra kényszeríti*, amit de facto csak tudomásul vehetnek az erdélyiek. Mind az 1699-es karlócai béketárgyalásokon, mind a Rákóczi-szabadságharc idején – a spanyol örökösödési háborút lezáró 1713-as utrechti békeszerződést is beleértve – nem mutatkozik meg olyan nemzetközi erő, amely el tudná érni a kis fejedelemség viszonylagos politikai önállóságának megtartását – az *Erdélyi Fejedelemség immáron nem számít külpolitikai tényezőnek a nemzetközi színtéren*. A fejedelemség vezető elitje mindössze csak annyit tud elérni, hogy az *integráció feltételei Erdély számára a lehető legelőnyösebben határozdjanak meg*.<sup>72</sup>

A fejedelemség a török korszakban valós belpolitikai önállósággal rendelkezett, viszont *1690 után a Habsburg központi kormányzat hozza meg a legfontosabb belpolitikai döntéseket, így a laza függésből erős központi irányítás lett, amelyre az erdélyi politikai elitnek csak korlátozott befolyása volt*. Mindez megmutatkozik abban a tényben, hogy az erdélyi kormányzati szervek tisztségviselőire ugyan formálisan a rendek tesznek

<sup>71</sup> III. Károly 1732. december 31-i resolútiója – amit a szebeni országgyűlés 1733. február 16-án iktat törvénybe – a következő területrendezést írja elő: Arad és Máramaros megye és Zaránd megye nyugati fele a Magyar Királysághoz, míg Kraszna, Közép-Szolnok megye és Zaránd megye keleti fele, valamint Kővár vidéke az Erdélyi Fejedelemséghez került. LUKINICH 1918. 584586. p.

<sup>72</sup> TRÓCSÁNYI 1988. 456–457. p.



javaslatot, viszont a Habsburg uralkodó nevezi ki a tisztségviselőiket – gyakran a rendi jelölés teljes figyelmen kívül hagyásával.<sup>73</sup>

A Pragmatica Sanctio<sup>74</sup> alapján 1740-ben trónra lépő *Mária Terézia* lett aztán az a Habsburg uralkodó, aki az *1744-ben* alkotott több törvény-cikkel *jogilag stabilizálta* az Erdélyi Fejedelemség közjogi viszonyait. Az *1744* januárjában záruló *nagyszombati országgyűlésen* Mária Terézia törvényekbe, ún. *articuli novellaresekbe* („újabb törvénycikkek”)<sup>75</sup> foglaltatta a III. Károly idejében hozott közjogi jellegű országgyűlési végzéseket, s ezeket újakkal is kiegészítették. Az *1744-ben megalkotott törvények lettek a Habsburg-uralom alá került Erdély alaptörvényei*.

Ezekben az 1744-es erdélyi törvényekben nem szerepel, hogy a Habsburgok mint magyar királyok a Szent Korona jogán erdélyi fejedelmek, pedig ezt egy 1741-es magyar országgyűlési törvény – az uralkodónő által is szentesítve – kimondta. Ugyancsak semmilyen Erdély és Magyarország közötti közjogi kapcsolatra való utalás nem szerepel azon oklevélben, amit *1765. november 2-án* adott ki Mária Terézia, s ebben az okiratban Erdély nemzetközi közjogi rangját előkelőbbé téve *Erdélyt Nagyfejedelemségi státuszba emelte*, s innentől kezdve ez a cím rögzült a Habsburg uralkodók titulusai között.<sup>76</sup> A dokumentumban hangsúlyosan szerepel, hogy *Erdély egyetlen országgal sincs semmilyen alá-*

<sup>73</sup> TRÓCSÁNYI 1988. 457. p.

<sup>74</sup> I. József 1711-ben férfi örökös nélkül halt meg. Az 1703. szeptember 12-i családi megállapodás (pactum mutuae successionis) alapján a Habsburgok valamennyi országát és tartományát ugyan Károly főherceg örökölte, aki VI. Károly néven német-római császár, III. Károlyként pedig magyar király lett, de neki nem volt fiúgyermek. Mindezek alapján a Habsburg-család 1713. április 19-én kibocsátotta „házi” öröklési rendjét, ami *kimondta a leányági örökösödést*, valamint *deklarálta, hogy a Habsburgok valamennyi országa és tartománya együttesen és elválaszthatatlanul birtokolandó*. Ez a Habsburg-családi törvény volt a *Pragmatica Sanctio* („gyakorlati rendezés”), melynek hatályát ki kívánták terjeszteni valamennyi általuk uralt területre – így Erdélyre is. 1722. március 30-án az erdélyi országgyűlés – a magyarországi országgyűlés e tárgyú összehívását megelőzően – el is fogadta a Pragmatica Sanctiót. CSEKEY 1915. 145–150. p.

<sup>75</sup> Az 1744 és 1868 közötti erdélyi országgyűlési törvények viszont már rendelkeztek minden előírt törvényes kellékkel, s ezeket összefoglaló néven szokás „articuli novellares”-eknek, azaz („újabb törvénycikkek”-nek hívni. MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *1540–1848. évi erdélyi törvények*. Budapest, 1900, Franklin-Társulat. 12. p.

<sup>76</sup> IVÁNFI 1869. 58. p.; KÖPECZI SEBESTYÉN József: Erdély címere. In SAS Péter (szerk.): *Ódon Erdély*. Budapest, 2004, Neumann Kht., 80. p.

*rendeltségben, kizárólag a nagyfejedelemtől függ, aki az országot saját törvényei alapján és az erdélyi hatóságok által kormányozza. A nagyfejedelem uralkodásának jogcímeiként az okirat az uralom legfőbb jogát (summum imperii ius) jelöli meg, ami azzal teremtődött meg, hogy Erdély elismerte uralkodójául.*<sup>77</sup>

Erdély státusával kapcsolatban 1791-ben két fontos törvény születik. Az 1791. évi VI. erdélyi törvénycikk<sup>78</sup> Magyarország és Erdély viszonyát és Erdély önálló államiságát igyekszik közjogilag pontosítani. A törvény előírása alapján „Erdélyt, mint Magyarország szent koronájához tartozót, mind Ő szent felsége, mind a felséges ausztriai házból következő utódai, mint Magyarország törvényes királyai, Magyarországgal ugyanazonos uralkodási és utódlási joron fogják hatalmukban tartani, és mint olyant, a melynek saját és semmi más országnak alávetett alkotmánya van, saját törvényei és törvényesen megerősített rendszabásai, nem pedig más örökös tartományok szabályai értelmében fogják kormányozni.” Vagyis a Habsburgok itt már törvényben ismerték el, hogy Erdélyt magyar királyként, a Szent Korona jogára alapítva bírják, viszont ez nem változtatott de facto a két ország külön kormányzatán.<sup>79</sup>

Az 1791. évi XVI. erdélyi törvénycikk<sup>80</sup> a különállásból következően az *indigenátus*, vagyis az erdélyi honosság kérdését szabályozza. A törvényben a helyzet rendezésére kimondták, hogy miután „az erdélyi fejedelemség Magyarországgal egy és ugyanazon királyi hatalmának van alávetve és a mi a nemességet illeti, ugyanazon sarkalatos törvényekkel él [...] ennél fogva a nemesek és honfiak állapotára és szabadságára nézve” *viszonosság* lép életbe a két állam között.

A két törvény előírásai Magyarország és Erdély közjogi viszonya *perszonálunióként* való felfogására utalnak, mivel azok a megfogalmazások, hogy „Magyarországgal ugyanazonos uralkodási és utódlási joron fogják

<sup>77</sup> *Magyarország története 1686–1790. I.* 388–389. p.

<sup>78</sup> „Erdélynek Magyarországgal való kapcsolatáról és ennek a nagy fejedelemségnek saját, és semmi más országnak alá nem vetett alkotmányáról”

<sup>79</sup> CSEKEY 1915. 159. p.

<sup>80</sup> „A mi a nemesi jogokat illeti, azokat Magyarország és az erdélyi fejedelemség nemesei és honfiai viszonosan és egyenlően élvezik.”

*hatalmukban tartani”, illetve „az erdélyi fejedelemség Magyarországgal egy és ugyanazon királyi hatalmának van alávetve” jelentése az, hogy a két állam közjogi viszonya perszónálunió.<sup>81</sup>*

## **Erdély és Magyarország első egyesülése: az 1848-as uniós törvény**

Erdély és Magyarország közjogi egyesülése, azaz az unió kérdése elsőként markánsan az 1790. évi országgyűlésen merült fel, viszont az uralkodó, II. Lipót elutasította azt de facto azzal, hogy döntött a II. József által 1782-ben egyesített Magyar és Erdélyi Udvari Kancellária szétválasztásáról.<sup>82</sup>

Az 1832–1836. évi magyarországi (pozsonyi) országgyűlés egyik legfőbb témája az unió volt, s itt előterjesztették a Partium visszacsatolásáról szóló törvényjavaslatot, amely arról intézkedett, hogy az eredetileg Magyarországhoz tartozó, de akkor az erdélyi Gubernium igazgatása alatt álló három megye (Zaránd, Kraszna, Közép-Szolnok) és Kővár vidéke visszakerüljön az anyaországhoz. Az országgyűlés megszavazta a törvényjavaslatot, amelyet az uralkodói szentesített, s megszületett az 1836. évi XXI. törvénycikk („Kraszna, Közép-Szolnok, Zaránd Vármegyéknek, és Kővár Vidékének Magyar Országához való visszacsatolásáról”).<sup>83</sup>

A törvény előírásait azonban az uralkodó nem hajtotta végre, s ebben az obstrukcióban támaszkodni tudott az erdélyiekre is. Az 1837–1838. évi nagyszebeni országgyűlésen a rendek tiltakoztak a megkérdésük nélkül hozott törvény ellen,<sup>84</sup> majd az 1841–1843. évi kolozsvári országgyűlésen az udvarral együttműködő főrendek megakadályozták a Partium visszacsatolását előíró 1836-os törvény végrehajtását, valamint azt, hogy

<sup>81</sup> CSEKEY 1915. 389. p.; RÁCZ 2001. 63. p.

<sup>82</sup> *Erdély története II.* 1114. p.; RÁCZ 2001. 63. p.; PÁL Judit: *Unió vagy „unifikáltatás”? Erdély uniója és a királyi biztos működése (1867–1872)*. Kolozsvár, 2010, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 36–39. p. Az Udvari Kancellária 1790. november 5-én döntött a két kancellária újbóli szétválasztásáról, de II. Lipót ezt csak 1791. február 25-én közölte a rendekkel. Uo. 100. lj.

<sup>83</sup> RÁCZ 2001. 70. p.

<sup>84</sup> PÁL 2010. 46. p.

az unió kérdését az országgyűlés napirendre vegye. Ezek a tények is azt mutatják, hogy *Erdélyben nem volt egyértelmű az unió elfogadottsága*. Főként a szászok – akik kiváltságukat érezték veszélyben az egyesüléssel – és a románok – akik nemzetiségi jogaik érvényesítéséért küzdöttek – lelkesedtek kevésbé az unióért, és inkább Erdély különállását tartották kívánatosnak.

Viszont az *1840-es évekre a magyarországi közvéleményben meghatározó véleménnyé és kívánalommá vált az unió*. Az 1847 novemberében összeült pozsonyi diéta első hónapjaiban először a Partium visszacsatolásának tényleges megvalósítását szorgalmazták, viszont a helyzetet gyökeresen megváltoztatta az 1848. március 15-i pesti forradalom, amelynek híres „tizenkét pontja” közé bekerült tizenkettedikként: „Unio Erdélylyel”.

1848. április 2-án került a Pozsonyban ülésező rendek elé a Magyarország és Erdély törvényhozási egyesülését indítványozó javaslat, amely azt a minimális célkitűzést tartalmazta, hogy a legközelebbi magyar országgyűlésen az erdélyi küldöttek is jelenjenek meg. Április 7-én az alsó- és a felsőtábla is elfogadta az 1848. évi VI. és VII. törvénycikkeket, és még aznap felterjesztették szentesítésre az uralkodónak, aki aztán alá írta azokat.<sup>85</sup>

Az *1848. évi VI. törvénycikk* („Az 1836:21. t.c.z. foganatosításáról”) elrendelte a Partium fogalmába tartozó felsorolt területek azonnali Magyarországhoz csatolását.<sup>86</sup> A törvény végrehajtásával a nádor április 25-én a belügyminiszterrel együttműködni köteles királyi biztosokat – köztük Wesselényi Miklóst – bízott meg. A biztosok munkája eredményeképp Zaránd május 6-án, Kraszna május 8-án, és május 15-én

<sup>85</sup> URBÁN Aladár: *Az Unió. História*, 1986. 2. sz. 8–9. p.

<sup>86</sup> „1. § Kraszna, Középszolnok és Zaránd vármegyék, Kővár vidéke és Zilah városa, a jelen törvénynek azon törvényhatóságokbani kihirdetése napjától minden tekintetben Magyarország elválhatlan egészítő részeit képezik. S ennek következtében:

2. § A nevezett hatóságoknak az erdélyi kormányzók, kincstár, s főtörvényszék iránti minden függése, s minden viszonyai végkép megszüntetvén; azok a magyar felelős ministerium s magyar főtörvényszékek hatósága alá helyzetetnek...

4. § A ministerium a jelen törvénynek haladéktalan végrehajtásához szükséges intézkedésekre felhatalmazatik.”

Közép-Szolnok vármegye és Zilah város visszacsatolása valóságosan is megtörtént.<sup>87</sup>

Az 1848. évi VII. törvénycikk („Magyarország és Erdély egyesítéséről”) magát Erdélyt egyesíti Magyarországgal.<sup>88</sup>

Az 1848. évi VII. törvénycikk legfontosabb előírásai:

- Erdélyt a következő, immáron közös országgyűlésen 69 szavazat illeti a következő megoszlásban: 9 a magyar megyéknek, 5 a székely székeknek és 11 a szász vidékeknek, valamint Kolozsvár, Marosvásárhely és Gyulafehérvár szabad királyi városoknak 2-2 – ami összesen 56 szavazat –, és a további 13 képviseleti jogot gyakorló városnak 1-1 szavazat jár;
- az erdélyi országgyűlés regalistái – kivéve a királyi kormánysszék, a királyi ítélőtábla tagjait, valamint a katonai személyeket – a magyar törvényhozás főrendi tábláján részvételi és szavazati jogot kapnak;
- a magyar felelős minisztériumnak (kormány) a kötelessége, hogy minden törvényes eszközt felhasználva az egyesülés teljes végrehajtásához szükséges lépéseket megtegye;
- Magyarország Erdélynek az egyesülést nem akadályozó külön törvényeit és szabadságait elfogadja és fenntartja;
- az uniós magyar törvény életbelépése – ahogy arról az utolsó szakasz rendelkezett – „Erdély hova hamarabb összehívandó országgyűlésének megegyezésétől feltételeztetik”.

Az 1848. évi VII. törvénycikk 6. §-a szerint tehát szükség volt az erdélyi országgyűlés törvényhozási aktusára is az egyesülés érvényességéhez, ami közjogilag korrekt érvelés, hisz *két külön államról volt szó, tehát mindkettő legfőbb jogalkotó szervének azonos tartalmú döntésére volt szükség ahhoz, hogy Magyarország és Erdély jogilag érvényesen egyesüljön.*

<sup>87</sup> F. KISS Erzsébet: *Az 1848–1849-es minisztériumok*. Budapest, 1987, Akadémiai Kiadó, 165. p.; PATYI András: *Magyarország vagyunk? 1848-as adalékok Magyarország és Erdély egyesítésének kérdéséhez*. In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *150 év. A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetesek 1848-ról*. Budapest, 2001, Logod Bt Kiadó, 74.

<sup>88</sup> A törvény bevezető sorai jól visszaadják a magyar rendek lelkesedését: „A magyar koronához tartozó Erdélynek Magyarországgal egy kormányzás alatti teljes egyesültét, nemzetegység és jogazonosság tökéletes jogalapon követelvéni...”.

Az események ezt követően Erdélyben is gyorsan követték egymást. Az uralkodó 1848. május 5-én összehívta az erdélyi országgyűlést.<sup>89</sup> Az Erdélyi Kancellária közölte a királyi meghívottak névjegyzékét, s Erdélyben a rendek megválasztották saját követeiket, s az uralkodó a diéta királyi biztosává Puchner Antal Szaniszló altábornagyot, az Erdélyben állomásozó császári haderő és a határőrezredek főparancsnokát nevezte ki. Május 5-én ugyancsak nyilvánosságra hozta az uralkodó az előterjesztéseit, amelyben hét tárgyalási pontot ajánlott az országgyűlésnek. E pontok között csak a harmadik volt a „Tanácskozás Erdély és Magyarország uniójáról” elnevezésű napirendi pont.<sup>90</sup> Az országgyűlés azonban ügyrendi viták után – melynek során Wesselényi Miklós bizonyára tévedésnek minősítette a tárgyalási pontok sorrendjét<sup>91</sup> – megszavazták a követek, hogy első napirendi pontként mégis Erdély és Magyarország egyesülésének kérdését tárgyalják. Május 30-án Wesselényi vezérszónokként nagyhatású beszédben javaslatot tett, hogy a követek szavazzák meg a pozsonyi országgyűlés által elfogadott és a király által szentesített 1848. évi VII. törvénycikk szerint az uniót, majd a javaslat vitája következett, melynek végén még aznap, *május 30-án* – a magyar és a székely küldöttek mellett – a román és a szász képviselők is megszavazták a törvényt.<sup>92</sup>

A négy szakaszból álló *1848. évi I. erdélyi törvénycikk* preambulumban megjelenik a magyarországi 1848. évi VII. törvénycikkre történő hivatkozás, viszont a magyar országgyűlési törvény szövegétől kissé eltérve kimondatik a jogegyenlőség „nemzet-, vallás-, és nyelvkülönbség nélkül”, s – a szászok javaslatára – az unió „a Pragmatica Sanctióban szentesített birodalmi kapcsolatok épségben tartása mellett” jött létre. Az első szakasz a közös országgyűlésbe küldendő erdélyi követek számát – a magyar törvényben szereplő 69-el szemben – 73 főben szabta meg. A következő

<sup>89</sup> Részletes összefoglalása a témának Egyed Ákos monográfiája. *EGYED Ákos: Erdély 1848. évi utolsó rendi országgyűlése*. Marosvásárhely, 2001a, Mentor Kiadó

<sup>90</sup> EGYED Ákos: Erdély 1848-i utolsó rendi országgyűlésének szerepe a polgári átalakulás előkészítésében. *Korunk*, 2001b. 3. sz. 90. p.; KÖVÁRY László: *Okmánytár az 1848-49-ki erdélyi eseményekhez*. Kolozsvár, 1861, Demjén László bizománya, 7–8. p.

<sup>91</sup> PÁL 2010. 66. p.

<sup>92</sup> CSETRI Elek: Az erdélyi unió az országgyűlés előtt. In CSETRI Elek: *Együtt Európában. Válogatott tanulmányok*. Debrecen, 2000, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 234. p.; PÁL 2010. 66. p.

szakasz az unió megvalósításának segítésére egy unió-bizottságot állított fel, míg a harmadik paragrafus fenntartotta az erdélyi közigazgatás szerkezetét és személyzetét a legközelebbi közös országgyűlésen való elrendezésig, viszont megszüntette az erdélyi udvari kancelláriát, s annak hatáskörét a nádorhoz és a magyar minisztériumhoz telepítette. Az utolsó, 4. szakasz a bírói függetlenség garanciájáról szól.<sup>93</sup>

Ahhoz, hogy az erdélyi országgyűlés által megszavazott törvényszöveg érvényes törvénnyé váljon, szükség volt még a fejedelmi megerősítésre. V. Ferdinánd király június 10-én megerősítette, és július 11-én szentesítse a törvényt.<sup>94</sup> Az uralkodó által megerősített törvényt június 19-én kihirdették a Kolozsvári országgyűlésben, és maga az erdélyi diéta – miután július 14-én megkapta az uralkodó végső szentesítését – július 18-án fejezte be működését.<sup>95</sup> Az *1848. évi VI. és VII. törvénycikk* – illetve párhuzamosan az *1848. évi I. erdélyi törvénycikk* – létrehozta az *uniót Erdéllyel*, s ezzel létrejött Erdély és Magyarország de jure egyesülése.<sup>96</sup>

Erdély kormányzatának gyakorlati átvételére, az uniós törvény de facto végrehajtásának foganatosítására a magyar minisztertanács június 19-i rendeletével Vay Miklós koronaőr személyében egy teljhatalmú királyi biztost nevezett ki, aki kizárólag a magyar kormánynak volt alárendelve, utasításait elvileg végre kellett hajtania a Guberniumnak, a törvényhatóságoknak és a katonaságnak, és a kormány minden szintű erdélyi hivatalt felszólított a biztos utasításainak követésére.<sup>97</sup> Azonban a gyakorlatban a Főhadparancsnokság október 18-án egy proklamációban megtagadta az engedelmességet a magyar kormánynak, és kitértek a harcok. Bem tábornok 1849. március 19-ére megtisztította Erdélyt a császári csapatoktól. A magyar kormányzat az erdélyi közigazgatás megszervezésére – a még december közepén leváltott Vay Miklós helyébe lépő Beöthy Ödön lemondását követően – 1849. január 19-én Csány Lászlót nevezte ki teljes hatalmat gyakorló országos biztosnak, aki – akárcsak a későbbi biztosok (Szentiványi Károly, Horváth István, Boczkó Dániel) – igyekeztek

<sup>93</sup> CSETRI 2000. 235. p.; EGYED 2001b. 91. p.

<sup>94</sup> F. Kiss Erzsébet megjegyzi, hogy „A mai történeti irodalom elsősorban a megerősítés dátumát használja, pedig a korabeliek a szentesítéssel tekintették befejezettnek az unió törvényesítését.” F. Kiss 1987. 168. p. 13. lj.

<sup>95</sup> F. Kiss 1987. 166–168. p.; PATYI 2001. 79. p.

<sup>96</sup> EGYED 2001b. 92. p.

<sup>97</sup> PATYI 2001. 82–85. p.; PÁL 2010. 77. p.

a polgári kormányzatot működtetni, viszont ez rendkívül nehézkes volt a háborús helyzetben. 1848–1849-ben az új erdélyi közigazgatási szervezetrendszer kialakítása végül is kudarcba fulladt, melyről megállapítható, hogy a régi struktúrákat nem sikerült felszámolni, újakat nem sikerült tartósan kialakítani, s a tennivalókról sem rendelkezett egységes elképzeléssel a magyar minisztérium.<sup>98</sup>

A közjogi helyzetet a Ferenc József császár által 1849. március 4-én kiadott olmützi oktrojált alkotmány megváltoztatta azzal, hogy kimondta az Erdély és Magyarország között létrehozott unió semmisségét. Az olmützi alkotmány a hadi helyzet miatt formálisan nem lépett életbe, de erre válaszul Kossuth Lajos 1849. április 14-én Debrecenben az országgyűlésen kimondta a Habsburg-ház trónfosztását, majd április 19-én deklarálták a Függetlenségi Nyilatkozatot. Az orosz intervenció következtében viszont a szabadságharc elbukott, s a harcok végére az 1849. augusztus 13-i világosi fegyverletétel tett pontot, amit a Haynau táborszer-nagy vezette megtorlás követett.

## **Erdély újra Habsburg-kormányzat alatt (1849–1867)**

1849-ben, a szabadságharc leverését követően a Habsburg-kormányzat elkezdett egy olyan neoabszolutista politikát, amelynek célja a centralizált Osztrák Császárság megteremtése, eszköze az 1848 előtti közjogi viszonyok felszámolása volt. Ennek keretében *nem alakítottak ki Erdélyre szabott speciális koncepciót*, aminek hiánya az erdélyi belső erők gyengeségével kiegészülve azt a következményt vonta maga után, hogy *Erdély a nagyobb egységek, azaz a Habsburg Birodalom és a magyar anyaország fejlődéséhez volt kötve*.<sup>99</sup>

Az osztrák hatóságok az uniót érvénytelenítették és a Partiumot újból Erdélyhez csatolták, és újrászervezték Erdély császárhű igazgatását. Az ismét Bécshez csatolt koronataromány új közigazgatási felosztása alapján hat – 3 román, 2 magyar és 1 szász – vidéknek is nevezett

<sup>98</sup> PATYI 2001. 104. p.; F. KISS 1987. 171. p.

<sup>99</sup> *Erdély története III.* 1428–1431. p.



kerületet alakítottak ki (szebeni, gyulafehérvári, kolozsvári, rettegi udvarhelyi, fogarasi kerület). A hat kerület – amely körzetekre és alkörzetekre osztottak fel – élén egy-egy katonai parancsnok állt, akinek a kezében egyesült a katonai és a polgári igazgatás. A katonai parancsnokok mellett – közvetlenül Eduard Bach császári biztosnak alárendelt – helyi civil biztosok működtek, de a teljes katonai kontrollt jól mutatja a tény, hogy jelentéseik továbbításához szükség volt a katonai parancsnokok előzetes jóváhagyására. A városok előjáróit a kerületi parancsnok vagy maga a katonai kormányzó nevezte ki, akik a hivatali munkájukat a kerületi civil biztos utasításai alapján végezték.<sup>100</sup>

Gondos előkészítő munka után 1853. január 19-én adták ki a neoabszolútista korszak legjelentősebb közigazgatási intézkedéseit tartalmazó ún. *definitívumot*, a belügy-, pénzügy- és igazságügyi miniszter közös rendeletét a magyarországi közigazgatási hatóságok és bíróságok szervezéséről. Ennek alapján a járási hivatalok és a járásbíróságok összevonásával a *közigazgatás és a bíráskodás alsó fokon ismét összefonódott*.<sup>101</sup>

A definitívum kiterjedt Erdélyre is, ahol a legfőbb helyi kormányzati szerv a *Helytartóság* lett, vezetője a teljhatalmú katonai és polgári kormányzó, immáron *helytartói* pozícióban, akinek munkáját a tanácsosok (a hatból mindössze kettő volt erdélyi), titkárok, fogalmazók segítették. A helytartó *politikai ügyekben a belügyminiszternek, rendőri ügyekben a birodalmi legfelsőbb rendőrhatalomhoz, gazdasági és oktatási kérdésekben az illetékes bécsi szakminiszterekhez* kellett fordulnia.

Erdély közigazgatási felosztását 1854 nyarán módosították. Az új polgári közigazgatási egységek (10 kerület: nagyszebeni, brassói, udvarhelyi, vásárhelyi, besztercei, déli, szilágysomlyói, kolozsvári, gyulafehérvári és szászvárosi; 79 járás) kialakítását összhangba hozták az adóigazgatási és bírósági felosztással is. A katonai igazgatás átalakítása már 1851 elejére megtörtént a székely huszárezred, a két-két román és székely gyalogezred feloszlásával és helyükbe öt seregzred szervezésével.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Erdély története III. 1432–1433. p.; DEÁK Ágnes: *Polgári átalakulás és neoabszolútizmus: 1849–1867*. Budapest, 2009, Kossuth Kiadó, 36–37. p.

<sup>101</sup> Erdély története III. 1433–1435. p.; DEÁK 2009. 42–44. p.

<sup>102</sup> Erdély története III. 1435. p.

A *szász autonómia felszámolása* 1851-ben Franz Salmen szász ispán eltávolításával vette kezdetét. Az univerzitás gyűlését feloszlatták, bírósági funkcióját elvették, a széki és városi közigazgatást 1852-től kezdve az állami szervek végezték, Besztercét és Szászvárost leválasztották a Szászföldről.<sup>103</sup>

A Habsburg Birodalom nemzetközi problémái (vereség az 1859-es piemonti–osztrák–francia háborúban), a belső, pénzügyi nehézségek eredményeképpen 1859-ben *Ferenc József* felmentette Alexander Bach belügyminisztert, majd *1860. október 20-án kiadta az Októberi Diplomát*, ami visszaállította a törvényes helyzetet s a belső öngazgatást Magyarországon. A diploma megszületésével befejeződött a birodalmi centralizáció kísérleti időszaka, s bebizonyosodott, hogy nem alakítható át az Osztrák Császárság egy homogenizált, egységes állammá. A dokumentum azt is megmutatta, hogy *Erdélyt a Habsburgok továbbra is önálló tartományként kívánják irányítani*.<sup>104</sup>

Erdély új kormányzatának vezetésével az uralkodó 1860. december 9-én ideiglenesen Kemény Ferenc bárót, az utolsó erdélyi országgyűlés elnökét bízta meg, aki az *ismét felállított Erdélyi Udvari Kancellária* vezetője lett kancellári rangban. *Kolozsvári központtal ismét felállították* az 1848-ban megszüntetett *Guberniumot* (főkormányzék), melynek elnökévé – ugyancsak ideiglenes jelleggel – Mikó Imre grófort állították. Az 1848 előtt domináns „három natio” (magyar, székely, szász) épülő tradicionális szervezetrendszer úgy módosult, hogy mind az udvari kancelláriában, mind a guberniumban *román referatúrákat* állítottak fel, s ezek élére – nemzeti kritériumok alapján először – *román tanácsosokat* helyeztek. Hónapokon át kettős kormánya volt Erdélynek, mert a Gubernium szervezésének időszakában változatlanul működött a *nagyszébeni helytartóság*, amit végül 1861. április 23-án feloszlattak.<sup>105</sup>

1861. március 24-én az uralkodó Erdélyben elrendelte az 1849 után kialakított belső igazgatás megszüntetését, a megyék, székek, szabad királyi városok önkormányzati alapon történő visszaállítását és újjászervezését. A *kerületek* tehát *megszűntek*, és a közigazgatási területi szervezetrendszer visszaállt a hagyományos beosztására: tíz magyar megye,

<sup>103</sup> PÁL 2010. 96. p.; *Erdély története III.* 1435–1440. p.

<sup>104</sup> PÁL 2010. 107–109. p.

<sup>105</sup> *Erdély története III.* 1475–1478. p.; PÁL 2010. 115. p.

öt székely és kilenc szász szék, két szász kerület, tizenegy szabad királyi város és tizenhét kiváltságos helység. Felső-Fehér és Hunyad megye élére román főispán, a két vidék, Naszód és Fogaras élére román főkapitányt neveztek ki. A Királyföldön az 1852-ben eltávolított Franz Salment bízták meg a *szász autonómia* visszaállításával, de ennek feltétele a területen élő románok jogainak biztosítása volt. A Királyföldön a székeket, kerületeket az 1848 előtti alapokon szervezték újjá. 1861 áprilisában újjászervezték a Guberniumot is, amelynek a magyarok által dominált tanácsosi karába kineveztek 3 román és 2 szász tanácsost is.<sup>106</sup>

Az 1861. február 26-án kibocsátott ún. *februári pátens* az Októberi Diploma vívmányaitól való visszafordulást eredményezte ismételten, immáron utoljára a birodalmi centralizáció irányába. A pátens által felállítani kívánt kétkamarás birodalmi gyűlés alsóházában számarányuktól függően képviseltethették magukat az egyes tartományok, s Erdély számára 26 képviselői helyet terveztek.

Ennek alapján Ferenc József Erdélyben is megpróbálkozott azzal, hogy onnan a közös birodalmi gyűlésbe válasszanak küldötteket, s 1861 szeptemberében elrendelte az erdélyi országgyűlés Gyulafehérvárra történő összehívását. Mivel az erdélyi kancellár véleményét az országgyűlés kapcsán figyelmen kívül hagyták, ezért *Kemény kancellár és Mikó gubernátor lemondott posztjáról*, melyet a magyar kormányzói tanácsosok, majd a magyar főispánok és a székely székek főkirálybíróinak lemondási hulláma követett. Az újonnan kinevezett kancellár (Nádasdy Ferenc), a gubernátor (Ludwig Folliot de Crenneville altábornagy), s a gubernátor helyettese (a román Ladislau Popp), valamint a főispáni adminisztrátorok a kormány megbízható hívei voltak.<sup>107</sup> Nádasdy kancellár igyekezett gátat vetni a székely székek és a magyar megyék várható ellenállásának, ezért 1861. november 28-án *feloszlatta a törvényhatósági bizottságokat*, s ideiglenes választási rendszabály alapján *új megyebizottságokat hozott létre*. Ezek az új megyebizottságok 1862-ben alakultak meg, és vezetőiket a központi kormányzat nevezte ki. 1863 tavaszára ezekkel az eszközökkel sikerült a megyék ellenállását annyira megtörni, hogy megtarthatták az országgyűlési küldöttek megválasztását.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> *Erdély története III.* 1479–1484. p.; PÁL 2010. 118. p.

<sup>107</sup> PÁL 2010. 132–133. p.

<sup>108</sup> *Erdély története III.* 1490–1492. p.

Ilyen előzmények után hívta össze az uralkodó 1863. július 1-re Nagyszébenbe az országgyűlést, amelyet július 15-én nyitott meg a királyi biztos tiszttel megbízott Crenneville altábornagy gubernátor. *Valamennyi magyar képviselő és a magyar regalisták többsége távol maradt a diétától* – amit a magyarok nem tartottak jogszerű országgyűlésnek, hanem következetesen tartománygyűlésnek hívtak. Követeik július 22-én végleg eltávoztak Nagyszébenből, miután átadták az ideiglenes házelnöknek távolmaradásuk írásos indoklását. A retorzió nem maradt el: a magyar képviselők mandátumait a kormány érvénytelenítette, kerületeikben új választást írtak ki, a távol maradó regalisták helyébe pedig újakat neveztek ki. Az augusztusi választáson viszont az eddigi magyar képviselők régi helyeiken ismét győzelmet arattak, s az erődemonstráció végzetével ünnepélyesen lemondottak mandátumaikról. A kormány és az ellenzék párharca – ugyanezzel a koreográfiával – 1865 augusztusáig öt alkalommal megismétlődött, s az eredmény ugyanez lett. Az eközben a csónkán működő *szebeni diétát 1864. október 29-én elnapolták, és többé nem nyitották meg*, mivel 1865 folyamán a politikai helyzet gyökeresen megváltozott, aminek következtében a *szebeni diéta szabályos feloszlátás nélkül ért véget*.<sup>109</sup>

## **Erdély és Magyarország második egyesülése: az 1868-as uniós törvény**

*Erdély Magyarországgal történő közjogi egyesítését az 1867-es kiegyezés hozta el, s a végleges uniós részletes szabályozását az 1868. évi XLIII. törvényekben alkották meg*.<sup>110</sup>

A második uniós törvényhez vezető út 1865-ben kezdődött el. A magyar politikai elit a Habsburg-udvarral csak 48-as alapokról volt hajlandó

<sup>109</sup> *Erdély története III.* 1492–1502. p.; PÁL. 2010. 134–137. p.

<sup>110</sup> KOZÁRI 2005. 55. p.

tárgyalásokba bocsátkozni, ezért a kiegyezés – Erdély közjogi státuszának szempontjából – egyben az unió újbóli életbe léptetését is jelentette.<sup>111</sup>

A kiegyezési folyamat részeként az unió megvalósítására – az erdélyi nemzetiségek megnyugtatójának célzatával – 1865. november 19-re, *Kolozsvárra Ferenc József új országgyűlést hirdetett*, amely egyetlen kérdést tűzött a napirendjére: az 1848. évi I. erdélyi törvénycikk revidiálása.

Az új választásokra a választójogosultsághoz szükséges cenzus összegét felemelték, viszont engedték a régi kiváltságos rétegekbe tartozóknak (volt nemesek, szabad székelyek) a cenzus nélküli szavazást, mindezt kombinálták nagyszámú regalista meghívásával. Az így kialakított választási szisztéma az uniópárti magyaroknak kedvezett, viszont hátrányos volt az unióellenesek számára. A románok körében felmerült a bojkott lehetősége is, de végül mégis a választásokon való részvétel mellett döntöttek abban a reményben, hogy az unió elismeréséért cserébe kapnak bizonyos engedményeket. A szászokat azzal sikerült az unió mellé állítani, hogy ígéretet kaptak a magyaroktól egykori előjogaik visszakapására. Összességében az országgyűlés kezdetére így az uniópártiak többségbe kerültek.<sup>112</sup>

A magyarországi politikusok az unió kérdésében ugyan egységes és határozott álláspontot képviseltek, viszont az egyesülés törvényi alapokra helyezését követő *tényleges integráció gyakorlati lépései tekintetében nem rendelkeztek kidolgozott elképzeléssel*, és ez még jobban nehezítette az amúgy sem könnyű feladatot. 1865. december 18-án a kolozsvári diéta nagy többséggel<sup>113</sup> elfogadta Zeyk Károly indítványát, ami *országgyűlési határozatban* kimondta az unió megújítását és jogszerű voltát.<sup>114</sup>

1866. január 10-én Crenneville királyi biztos felolvasta a királyi leiratot, amely megengedte, hogy Erdély követeket küldjön a pesti országgyűlésre, s *Erdély különállása ezzel a lépéssel de facto megszűnt*. Az unió sikeres törvényhozási megvalósításához az erdélyi magyar politikai erők

<sup>111</sup> Bővebben lásd PÁL Judit: Kiegyezés és unió. In PÁL Judit – SÍPOS Gábor (szerk.): *Emlékkönyv Csetri Elek születésének nyolcvanadik évfordulójára*. Kolozsvár, 2004, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 344–355. p.

<sup>112</sup> *Erdély története III.* 1504–1505. p.; PÁL 2010. 140–141. p.

<sup>113</sup> 166 igen (amibe beletartozott 4 román és 6 szász szavazat), 45 nem (29 román és 26 szász szavazat) PÁL 2010. 144. p.

<sup>114</sup> PÁL Judit: Unió vagy autonómia? Erdély uniójának törvényi szabályozása. *Magyar Kisebbség*, 2009. 1–2. sz. 66. p.; PÁL 2010. 144. p.

nyomásán túl szükség volt a monarchia megszilárdítását célzó kiegyezési tárgyalások sikerére is: ilyen értelemben a két közjogi aktus egymással össze volt kötve.<sup>115</sup> Az önálló erdélyi országgyűlések története formailag 1867. június 20-án egy uralkodói leirattal szűnt meg, amiben Ferenc József feloszlatta a kolozsvári országgyűlést, ugyanazon a napon egy másik leirat érvénytelenítette a nagyszabeni tartománygyűlés határozatait.<sup>116</sup>

1867. február 17-én sor került a felelős magyar kormány kinevezésére. Az Andrássy Gyula gróf által alakított kormány a parlamenttől még március 8-án felhatalmazást kapott arra, hogy teljhatalommal intézze Erdély ügyeit is. Crenneville fő kormányzó március elején elhagyta Erdélyt, és március 9-én az Erdélyi Udvari Kancellária is befejezte működését. Felszólítást kaptak a törvényhatóságok ügyirataiknak az illetékes minisztériumokhoz való továbbítására. A fő kormányzók élére április 29-én Péchy Manó Abaúj megyei főispánt állították királyi biztosként, aki május 5-én Kolozsvárra érkezve megkezdte elsőrendű feladatának végrehajtását: Magyarország és Erdély egyesülésének gyakorlatba ültetését.<sup>117</sup>

Hátra volt még a magyar országgyűlés számára az uniós törvény kidolgozása, amely feladattal az egyetlen erdélyi kormánytagot, Mikó Imrét bízták meg az 1867. július 12-i minisztertanácson. Az uniós törvény előkészítésének folyamata párhuzamosan haladt a nemzetiségi törvény kidolgozásával, és egyszerre került az országgyűlés napirendjére. Mivel a nemzetiségi kérdés Erdélyben éleződött ki leginkább, ezért az uniós megvalósítása egyben a nemzetiségi kérdés rendezési kísérletét is jelentette.<sup>118</sup>

Az uniós törvényt végül beterjesztették, és az országgyűlés általános és részletes vitája is ugyanaznap, 1868. december 1-jén zajlott le, és a vég-ső szavazásra másnap, december 2-án került sor.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> *Erdély története III.* 1506. p.

<sup>116</sup> *Erdély története III.* 1508. p.

<sup>117</sup> *Erdély története III.* 1508. p.; PÁL 2009. 66–67. p.; PÁL 2010. 159–160. p.; Bővebben lásd PÁL Judit: *Az erdélyi kormánybiztos kinevezése 1867-ben.* In PÁL-ANTAL Sándor – SIPOS Gábor – W. KOVÁCS András – WOLF Rudolf (szerk.): *Emlékkönyv Kiss András születésének nyolcvanadik évfordulójára.* Kolozsvár, 2003, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 417–432. p.

<sup>118</sup> PÁL 2009. 71. p.

<sup>119</sup> PÁL 2009. 78–79. p.

Az uniós törvény, az 1868. évi XLIII. törvénycikk („Magyarország és Erdély egyesítésének részletes szabályozásáról”) legfontosabb előírásai:

- újólag megerősítették a nemzetiségi előjogok megszüntetését és az állampolgárok egyenjogúságát;
- az erdélyi különálló törvényhozás megszüntnek nyilvánították, a törvényhozást, az erdélyi területre nézve is, Magyarország törvényesen megkoronázott királya és törvényesen összehívott országgyűlése gyakorolják;
- a bevett vallásfelekezetek jogegyenlőségét megerősítették, önkormányzati rendszerüket megőrizhették, nyomatékosan hangsúlyozva, hogy ezek a jogok a görögkatolikus és görögkeleti egyházakra is érvényesek;
- a magyar kormány joghatósága kiterjedt az erdélyi területekre, s ezzel összefüggésben a Főköormányzékot segédhivatalaival együtt 1869. május 1-jei hatállyal feloszlatták;
- rendelkeztek a törvényhatóságok szervezéséről, az ezek élére kinevezett főtisztokról, az eltérő törvényekről, az úrbéri és egyházi viszonyokról;
- az erdélyi képviselői helyek számát 75-re növelték;
- a királyföldi székek, vidékek és városok belső kormányzati jogainak biztosítása, képviselőik szervezése és a szász universitas jogkörének megállapítása tekintetében megbízták a kormányt, hogy az érintettek bevonásával az országgyűlés elé törvényjavaslatot terjesszen, addig pedig ideiglenes intézkedésekre jogosítja fel ezen a területen a kormányt;
- a szász univerzitást egyelőre meghagyták, bár bírói jogkörét továbbra sem gyakorolhatta;
- a székely főkirálybírák és a szász ispán kinevezése ezentúl a kormány javaslata alapján történt;
- deklarálták, hogy Magyarország királyának mint Erdély nagyfejedelmének és székelyek ispánjának címéből Magyarország és Erdély törvényes egységének hátrányára semmilyen következtetés le nem vonható.

A törvény a legfontosabb kérdéseket érintette, ha nem is oldotta meg teljességgel azokat. A jogszabály rendelkezéseiben a *jogkiterjesztés elvét alkalmazták*: ahol az erdélyi törvények voltak a kedvezőbbek, mint

például az egyházi ügyek és vallásszabadság kérdése, ott ezeket hagyták érvényben, kiterjesztve ezt pl. a görög- és örménykatolikus, valamint görögkeleti egyházakra is, viszont az úrbéri kárpótlások ügyére a magyarországi 1848-as törvények előírásait alkalmazták. Az egyes törvényhatóságok autonómiáit is egyelőre tiszteletben tartották, mindössze a legfőbb kormányzati hatalom tekintetében deklarálták a Főköormányshék helyett a kormány főségét. A megyék végleges szervezésére azonban egyelőre nem került sor, úgyszintén függőben hagyták a Királyföld rendezését. Különösen kényes ügynek számított a szász autonómia kérdése, amelyet a törvény egyelőre nem bolygatott, bár a szász egyetem bírói hatóságot nem gyakorolhatott, és a törvény ismételten leszögezte a Királyföld területén lakó minden nemzetiségű honpolgár egyenjogúságát.<sup>120</sup>

A törvény számolt Erdély hosszú különállásának gyakorlati következményeivel, és nem kívánta a korábbi magyarországi jogszabályokat mechanikusan kiterjeszteni a Királyhágón túlra, annál is inkább, mivel az egész jogrendszer korszerűsítése napirenden lévő feladatnak számított, s nem akartak újabb ideiglenességet teremteni.<sup>121</sup>

Ahogy láttuk, nem egycsapásra történt tehát a teljes jogi egyesülés végbemenése, amit az mutat, hogy ugyan közjogi és közigazgatási tekintetben gyorsan sikerült az összeolvadás, de *főleg magánjogi tekintetben sokáig megmaradt a jogterületek elkülönülése*, amit a dualizmus ideje alatt csak fokozatosan, hosszabb idő alatt tudtak felszámolni.<sup>122</sup> Az Unió gyakorlati megvalósítását koordináló királyi biztos 1872-ben befejezte tevékenységét, majd az egyesülés közjogi munkáját a Királyföld rendezéséről szóló 1876. évi XII., az egyes törvényhatóságok területének rendezéséről szóló 1870. évi XLII., az 1876. évi XXXIII., és az 1877. évi I.

<sup>120</sup> PÁL 2004. 354–355. p.; PÁL 2009. 79–80. p.

<sup>121</sup> PÁL 2010. 355–366. p.

<sup>122</sup> A magyar törvények többek között az osztrák polgári törvénykönyv egyes részeit és a perrendtartást, a kereskedelmi törvényt stb. váltották fokozatosan fel, de ennek a folyamatnak az elhúzódsát mutatja, hogy a századfordulón például még az 1854. évi bányatörvény, illetve – akárcsak Horvátországban – Erdélyben is fennmaradt a központilag irányított zsandárszervezet (az 1881. évi III. törvénycikk 2. §-a szerint az I. csendőrkerületet alkotta az erdélyi terület). *Erdély története III.* 1510. p.



és X. törvénycikkkel fejezték be, s ezt követően beszélhetünk Erdély Magyarországtól elkülönülő szuverenitásának megszűnéséről.<sup>123</sup>

Álláspontunk szerint az államfogalom összetevői alapján (terület, lakosság, főhatalom/szuverenitás) eltérő időpontokban történő több aktust követően, jogilag relevánsan 1576-ra belső szuverenitással, majd ezt a következő évtizedekben több szempont alapján is bizonyíthatóan külső szuverenitással bíró, a *Magyar Királyságtól elkülönülten regnáló önálló Erdélyi Fejedelemség (1765-től Nagyfejedelemség)* – az 1848–1849-es kérésézetű, és a gyakorlatban alig megvalósuló uniós kísérletet nem számítva – *majd 300 évig állt fenn szuverén államként*. Történeti példája mutatja, hogy a *szuverenitás vizsgálatánál* – amennyiben azt jogi szempontból folytatjuk le – a *belső, alkotmányjogi, és a külső, nemzetközi jogi szuverenitás nézőpontja külön-külön is más lépcsőfokokat mutathat, mely alapján inkább mozaikszerűen lehet összerakni egy vizsgált állami entitás „szuverenitás-tablóját”*.

<sup>123</sup> Az 1876–1877. évi megyerendezés során megszűnt a Királyföld hagyományos autonómiája, a szász és székely székeket az egységes megyerendszerbe tagolták, és 15 vármegye alakult a történeti Erdély területén.

**III. AKTUÁLIS KÉRDÉSEK:  
ÚJFÉLE SZUVERÉNEK  
MEGJELENÉSE**

**Paolo Becchi\***

## **SZUVERENISTA KIHÍVÁS**

*Európa és az Európai Unió nem egy és ugyanaz* – aki nem érti a különbséget, nem ért semmit. 1957-ben Rómában nem a mai EU jött létre, hanem egy olyan Európa gondolata fogalmazódott meg, amelyre rá sem lehet ismerni a Maastricht óta kialakított integrációban. A Római Szerződés értelmében minden tagállam megtartotta szuverenitását: önálló gazdaságpolitikát folytatott, saját pénz bocsátott ki és saját törvényeket alkotott, ugyanakkor tagja volt a közös piacnak. Az Európai Unió, ez a valóságos nemzetek feletti intézményi és jogi felépítmény 1992-ben, Maastrichtban jött létre. Nemcsak hogy pontos gazdasági paraméterek járszalagjára fűzte az egyes tagállamokat, hanem előírta azt is, hogy közös valutát hozzanak létre, az eurót. Ez a rendszer nem más, mint egy rögzített árfolyamrendszer, amely a költségvetési egyensúlyt tekinti céljának, és ennek érdekében lebontja az állampolgárok szociális jogait.

### **Sokszínű Európa**

Aki ma ezt el meri ítélni, azt késlekedés nélkül „Európa-ellenesnek” minősítik, csakhogy igaztalanul. Európa több ezer éve létezik a maga cso-

\* Jogfilozófus, professzor, Università di Genova.

dálatos sokszínűségében, a maga hagyományaival és gyökereivel. Az Európai Unió viszont új képződmény, az elitek finánczókérs rendszerének terméke, és kifejezetten a globalizáció világára szabták. Egy dolog Európa, és egészen más dolog az Európai Unió. Európa Athénban jött létre a filozófiával, Rómában a jogrendszerrel, Jeruzsálemben a kereszténységgel, habár Péter mégiscsak Rómában emelte a maga templomát. Görögország, a demokrácia és az emelkedett gondolkodás bölcsője ma az Európai Központi Bank és a Nemzetközi Valutaalap kormányzása alatt álló gyarmat. Itália, a jog bölcsője külső kényszereknek vetette alá alkotmányát.

Hát nem, Európa nem ez. Szívünkhöz az az Európa áll közel, amely tanúja volt, amint Martell Károly győzött Poitiers-nél; amely szabad és független gondolkodók egész nemzedékét adta a világnak, köztük Giordano Brunót és Rotterdami Erasmust; amely Giacomo Leopardi szellemében tiszteletben tartja a nagyszámú és sokféle európai hazát, vagy – ahogy Carlo Cattaneo fogalmazott – a „kis hazákat”. Aki ma „több Európáról” beszél, egy koporsóra még inkább hasonlító Európai Uniót akar, nem mást. Csakhogy a ma is kormányzó politikai erők által elárult európai népek meglepő ellenállóképességről tesznek tanúságot: nem hidakat szeretnének építeni, nem is falakat, hanem kapukat, de úgy, hogy náluk legyen a kulcs. Megértették, hogy a pénzügyérek és a bankárok világtól nem várhatnak segítséget, így hát azért küzdenek, hogy visszaszerezzék szuverenitásukat. Az Európai Unió mai formájában elkerülhetetlenül le fog tűnni, és pedig azért, mert az európai népek kezdik megérteni, hogy egyedül szuverenitásuk visszaszerzése útján kerülhetik el a végleges alávetettséget. Ez az a bizonyos szuverenizmus, amelytől annyira félnek az elitek.

## **A szuverenista kihívás**

A politikai korrektség szótárából szinte nyom nélkül eltűntek az olyan fogalmak, mint amilyen a nemzet és a szuverenitás. Aki ma nemzetéről beszél, az idegengyűlölő nacionalista; aki államról beszél, az csakis az Európai Unió tisztes nevét akarhatja besározni; aki szuverenitást emleget, nem veszi észre, hogy a dinoszauruszokról beszél. Nemzet, szuverenitás,

állam élettelen tárgyak csupán, és mint ilyenek, egyedül az eszmetörténészek asztalára valók.

Márpedig valami hibádzik ebben a történetben. Európában szerencsére ma is különböző nyelveken beszélnek az emberek, és vannak népek, amelyek valahova tartozónak érzik magukat, sőt még a korábbinál is inkább, mióta megtapasztalták az ellenőrizetlen migráció hullámainak. Olyan népek, mint amilyen a magyar is, amelyek azonosulnak államukkal, kiállnak függetlenségükért és szuverenitásukért, büszkék nemzeti hovatartozásukra. Aki magára ismer államában, nemzeti hovatartozását fejezi ki ezzel, anélkül, hogy közben személyes származását megtagadná. Ugyanúgy érezzük magunkat olasznak, mint lombardiainak, liguriainak, calabriainak, szicíliainak és így tovább.

Egyébként is: a brüsszeli és a globális pénzügyi oligarchiák túlhatalmával szemben mi más eszközünk lehet, mint a demokráciának az a maradványa, amelyre a nemzetállamokban találhatunk? A piacok globalizálódásához szuverenitásuktól megfosztott államok kellenek, mert csak így tudnak fennmaradni és újratermelődni. Ebből a szempontból az Európai Unió a legkézenfekvőbb eszköz: hiszen magához vonja az államok szuverenitását, és cserében nem szolgál a polgároknak mással, mint szegénységgel és nyomorral.

A feladat természetesen az, hogy visszazerezzük a szuverenitás szelleteit, és pedig a népek javára. Mindenekelőtt a pénzügyi szuverenitásról van szó. Az euró a globalizáció klasszikus példája (habár egy meghatározott földrajzi térségre korlátozódik), és hatása itt bontakozik ki a szemünk előtt. De ugyanez elmondható magáról az Európai Unióról is: el kell érnünk, hogy összeomljon, hogy azután egy új úton indulhassunk el, még Maastricht előttről.

Nem az európai gondolatot kell tagadni. Választani kell: állampolgárok, nemzetek nélküli, az ellenőrizetlen migráció miatt esetleg európaiak nélküli Európát akarunk-e, vagy pedig olyat, amely nemzetekből, identitás-gyökerekből, a különbözőségekből sarjadó identitásra épül? Azt kell felismerni, hogy *államhatárok, keresztény gyökerek, nemzetek nélkül nem létezik Európa*. Előbb vannak az „értékek”, azután következik az unió. Az olyan Európai Unióban, amely az értékeket megtagadja és helyettük újakat teremtené – mintha olyasmiről lenne szó, amilyen a pénz vagy a piac –, nem lenne már semmi európai, csupán egy lenne a többi „kereskedelmi bankok” közül. Ha újra akarjuk fogalmazni az európai

gondolatot, akkor a földrészt alkotó nemzetekből, azok kulturális, vallási, politikai hagyományaikból kell kiindulnunk.

Csupán látszat, hogy Európában az úgynevezett „identitáspártok” azokkal a pártokkal hadakoznak, amelyek közvetlen ellenfeleiknek látszanak – valójában egy globális gazdasági „rendszer” tagadnak, amely a pénzügyi spekuláció elsőbbségére épül (Soros *docet!*), s amely az elmúlt tíz év során megszilárdította hadállásait a társadalomban, minthogy totálisan ellenőrzése alá vonta az alattvalókká alacsonyított állampolgárok közvéleményének formálását: a közoktatást, a sajtót, az audiovizuális médiát, a kultúrát, a szakszervezeteket és így tovább. A „rendszernek”, amelyre a globális *establishment* épül, ezenkívül minden olyan eszköz is rendelkezésére áll, amely megvédheti az esetleges külső támadások ellen: övé a törvényalkotás, a karhatalom monopóliuma, közvetlenül vagy közvetve ellenőrzése alatt tartja a médiát, az igazságszolgáltatás irányítását, a bírósági rendszer politikai orientálását és az adóhatóságot.

Ezt a „rendszer” Európában négy hazugság alapozza meg, és a következőkben ezeket igyekszem szisztematikusan a megcáfolni.

1) Első hazugság: a demokrácia. Az Európai Unió nem demokrácia, hanem plutokrácia, vagyis olyan rendszer, amelyben a pénzügyi vagyon a legitimációs elv szerepét tölti be, sőt maga a legitimáció. 2) A második hazugság úgy szól, hogy az Európai Unió a nemzetközi sakktable autonóm szereplője. Valójában az Európai Unió nem önálló szereplő, hanem pusztán technokrata entitás, amely a közelmúltig az Egyesült Államok liberális politikai-ideológiai uralmi rendszerének volt alárendelve, ma pedig – Trump sikere óta – identitásválsággal küszködik. 3) A harmadik valótlanosság abban áll, hogy a magát „liberálisnak” meghatározó európai domináns ideológia hamisítvány: nem a klasszikus liberális felfogásra épül, hanem ideológiai téren az amerikai liberálradikalizmushoz kapcsolódik, gazdasági téren pedig a pénzügyi spekulációnak a reálgazdaság fölötti primátusához. 4) Az utolsó hazugság a bevándorlással kapcsolatos: Európában a bevándorlás nem gazdasági szükségesség, és még csak nem is a gyarmati múlt ellentételezésére vonatkozó morális kötelezettség. Pusztán az a szerepe, hogy véghez vigye a nemzeti identitások feloldásának művét, márpedig a modern Európa pontosan rájuk épült.

Egyre egyértelműbb, hogy az Európai Unió teljes mértékben a globalizáció gazdasági rendszeréhez illeszkedik, sőt e rendszer európai működési formáját jelenti, miközben elfojtja az őt magát alkotó népeket,

vagy egyenesen át akarja venni a helyüket. Ez hát a globális pénzügyi világ terve az Európai Unióval: mást kell az Európát a történelmileg alkotó népek helyére állítani, lehetővé kell tenni, hogy a „rendszer” kiiktathassa az igazi ellenséget, a nemzetállamokat, amelyek még ellenállnak és fékezni igyekeznek a globalizáció folyamatát. Ugyanakkor azonban a „rendszer” burkán mintha repedések jelentkeznének.

Az európai szuverenista irányzatok ma még – meg kell vallani – részben a régi jobboldali pártok ideológiai sémáihoz kötődnek, és ezzel azt kockáztatják, hogy a közvélemény szemében a nemzeti érdekek jogos védelmében fellépő identitárius mozgalmak összemosódnak a múlt századi nacionalizmussal és annak rasszista, fasiszta, antiszemita és egyéb velejáróival. Éppen ezért döntő fontosságú, ami manapság Olaszországban történik. Két olyan politikai erő került hatalomra, amelyeknek semmi közük a szó szoros értelmében vett jobboldalhoz.<sup>1</sup> Ennek ellenére sem szűnnek a kísérletek, amelyeknek célja, hogy az új kormányt és mindazokat, akik egy „nem globális”, hanem sokpólusú világért küzdenek – vagyis *pluriverzumot* szeretnének látni az *univerzum* helyén –, lejárassák.

A „szuverenistáknak”, ha le akarják győzni a „globalistákat”, mindenkélett meg kell szabadulniuk a régi nacionalizmus súlyos terhétől, a túlhaladott ideológiáktól; meg kell értetniük, hogy *aki nemzetet mond, az szabadságot és népi igazságtételt mond.*

## Ökologizmus és szuverenizmus

A 2018. őszi bajorországi és a hesseni tartományi választások azonban arról tanúskodnak, hogy az identitárius szuverenizmus önmagában nem képes áttörni. Az AfD (Alternative für Deutschland – Alternatíva Németországnak) kétségtelenül jó eredményt ért el – Bajorországban

<sup>1</sup> A 2018. márciusi olaszországi választások eredményeként a közép- és főként dél-olasz súlypontú centrum-populista Öt Csillag Mozgalom (Movimento 5 Stelle) és az eredetileg az észak-olasz regionalizmus programjával alapított jobboldali populista Liga (korábbi nevén Lega Nord) kötött egymással koalíciót. Előbbi elnöke, Luigi Di Maio a kormányfő, utóbbi elnöke, Matteo Salvini pedig a római kabinet belügy-minisztere. (A Szerk.)

10,2 százalékot, Hessenben 13,1-et –, ezzel azonban nem lehetett „bankot robbantani”. Hogy miért? Az egyik ok minden bizonnyal az Alternatíva Németországnak gazdasági ideológiájában keresendő – Salvini Ligájával ellentétben ugyanis az AfD ma is „klasszikus” neoliberais, német terminológiával szólva „ordoliberalis” irányzatot követ. Márpedig ma már nem hangzik meggyőzően a régi jelszó, hogy „kevesebb államot, több piacot”.

Érdekes azonban másvalamit is szem előtt tartani: Bajorországban a zöldek 17 százalékos eredményükkel megkétszerezték szavazataik számát, Hessenben pedig egyenesen 19,8% szavazott rájuk, s ezzel utolérték a szavazóinak több mint tizedét elvesztő SPD-t. Olaszországban sosem működött ilyen erős és a politikai és civil társadalomba ennyire beágyazódott zöld mozgalom, ezért Salvini és Di Maio a hazai konkurencia felől nyugodtan alhat.

Az ökopárti kihívás tehát elkerülheti Olaszországot, Európát viszont aligha. Sőt úgy fest, hogy a szuverenizmus összeurópai előretörésével szemben nem is a hagyományos pártok – a szocialisták, a kereszténydemokraták, a liberálisok stb. – felől bontakozhat ki az egyetlen igazi ellenállás, hiszen ezek a pártok mind mély válságban vannak, sokkal inkább az ökologista mozgalmak felől, mint amilyen a Zöldek Németországban. A zöldek egyébként Belgiumban is megerősödtek – ezt mutatják a helyhatósági választások eredményei –, Luxemburgban pedig 10 százalékról 15-re növelték szavazóik számarányát. A következő európai választáson valószínűleg külön nemzetközi listával indulnak.

A '90-es évek elején oly sikeres *vague verte*, a zöld hullám a jelek szerint visszatért. Lehet, hogy a következő hónapok valódi politikai összecsapásának két szereplője a „szuverenista internacionálé” és az „ökologista internacionálé” lesz.<sup>9</sup> Egyvalami biztos: az identitárius szuverenizmus önmagában nem képes győzni. Ismétlem: önmagában sem a szociális kérdésre, sem a környezet problémáira nem ad kielégítő választ.

Vegyük szemügyre az alábbiakat. Ha ellenezzük is a globalizáció ideológiáját, nem tagadható, hogy léteznek természetüknél fogva globális problémák, amelyek meghaladják a nemzeti kereteket. A szuverenizmus azt jelenti, hogy legyen nálunk a lakásunk kulcsa, azt azonban nem, hogy ne lássunk túl a maguk kerítésén. A szuverenista sem tagadja, hogy ahol a probléma globális, ott a megoldásnak is globálisnak kell lennie. Semmiesetre sem szabad tehát radikális, szélsőséges álláspontra



helyezkednünk, elfordulunk az ökológiai problémáktól, elítélnünk az „környezetvédő ideológiát”.

Tény, hogy érdemes megszívlelni a kritikai megjegyzéseket, amelyekkel több szerző, így *Nouvel ordre écologique* című könyvében Luc Ferry illetve a környezetvédő mozgalmat és a *mélyökológiát*.<sup>2</sup> Mint azonban Hans Jonas mindvégig hangsúlyozta híres művében, a *Das Prinzip Verantwortung*ban, ideje megvalósítani „az embernek és a természetnek a veszélyben újra felfedezett sorsközösségét. A veszély felnyitotta a szemünket a természet autonóm méltóságára, és arra kényszerít minket, hogy tiszteletben tartsuk a természet integritását, még ha el kell is tekintenünk bizonyos hasznossági megfontolásoktól.”<sup>3</sup> Jövendő fejlődésünk csakis *nachhaltig*, vagyis fenntartható lehet, nem szakadhat el a környezettől, a környezet óvásától, védelmétől. Ha elpusztítja a természetet, az emberek magukat pusztítják el. Nem könnyű egyszerűen azzal lerázni a zöldeket, hogy „ki a zöldekkal, be a vörösökkel”. Valójában éppen a zöldek léptek túl elsőként a bal- és a jobboldal szembeállításán. Számos baloldali „jobboldalinak” tartotta őket, számos jobboldali pedig „baloldalinak”. Ami azt illeti: „konzervatívok” a környezettel kapcsolatban, „forradalmárok” viszont a termelés és a fogyasztás rendszerével kapcsolatban.

Ha az európai szuverenizmus nem akarja magát olyan ellenféllel szemben találni, akinek néhány hónapja még a létéről sem volt sejtelme, akkor ideje minderről elgondolkodnia, mert a környezetvédelmet is fel kell vennie a napirendjére és meg kell küzdenie érte. A biodiverzitás és a környezet oltalma éppoly fontos, mint hagyományos életformák és kulturális sajátosságok védelme. A kulturális identitás védelme elképzelhetetlen a természet szépségeinek védelme nélkül. A szuverenistáknak sem lehet közömbös, hogy milyen állapotban van lakóhelyük ökoszisztémája.

(Fordította: Betlen János)

<sup>2</sup> FERRY, Luc: *Új rend: ökológia* [1992] Ford. V. Tóth László, Budapest, 1994, Európa Könyvkiadó. (A filozófus szerző francia liberális oktatásügyi miniszter volt 2002 és 2004 között – *A Szerk.*)

<sup>3</sup> JONAS, Hans: *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main, 1979, Suhrkamp Verlag. (Az egzisztencialista filozófus szerző Martin Heidegger tanítványa volt – *A Szerk.*)

Löffler Tibor\*

## A BEVÁNDORLÓK ÉS MENEKÜLTEK SZUVERENIZÁLÓDÁSA

*Jogideológiai támadások  
a nemzetállamok határai  
és szuverenitása ellen\*\**

Az elmúlt évtizedekben globálissá váló migrációs folyamatok és különösen a 2015-ös európai menekültválság révén az államok szuverenitását illetően gyökeres fordulatnak lehetünk tanúi: a nemzetállamok és az állami jellegű entitások, mint például az Európai Unió, lényegében *feladják* szuverenitásukat.

Az állami szuverenitás *erodálódásával* vagy többé-kevésbé tudatos *erodálásával* párhuzamosan a migránsok és menekültek, ha nem is a szuverenitáselméletek értelmében, de szinte szuverenitásra *tehettek* szert, különösen az Európai Unió tagállamaival szemben. Más megvilágításban: a *tömeges* migráció és annak politikai-ideológiai kezelési módjai hozzájárultak az állami szuverenitás erodálódásához, valamint lehetővé tették, mert alkalmat kínáltak hozzá, az erodálásához.

A területileg szervezett szuverén államok és állami jellegű entitások (EU) létének feltételei közé tartoznak az államhatárok (az EU határai), ennek megfelelően a szuverenitásuknak *jogilag* biztosított és szabályozott része az *államhatár védelme és ellenőrzése, a határátkelés szabályozása, a határon átkelők ellenőrzése, az állam területén tartózkodás*

\* Politológus, egyetemi docens. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszék.

\*\* A tanulmány *A menekült mint szuverén. Az állam szuverenitása az állam- és államhatárelenes elméletek és jogideológiák tükrében* című, a *Jogelméleti Szemle*, 2019. 4. számában megjelent tanulmányom bővített és javított változata.

*szabályozása és ellenőrzése.* Az államok (EU) szuverenitása természetesen függ attól is, hogy a *szuverenitás érvényesítésére* az állam mindenkor-i kormányának megvan-e a *szabad akarata és képessége*, illetve *érvényt akar-e szerezni* állama jogszabályainak és – ezáltal – szuverenitásának. Az állami szuverenitás érvényesítésének (érvényesülésének) további – és a tömeges bevándorlással szorosan összefüggő – szubjektív feltétele az, hogy az állampolgárok mérvadó többsége akarja-e, hogy az állam vezetése *érvényt szerezzen* államuk szuverenitásának, de legalábbis *akarjon* érvényt szerezni és *törekedjen* az érvényesítésre.

A szuverenitás érvényesítését/érvényesülését determináló kormányzati és állampolgári akaratokat erőteljesen formálja az, hogy az állam vezetői, a különféle (politikai, gazdasági, kulturális, tudományos, média) elitesz csoportok tagjai és az egyszerű állampolgárok *miként gondolkodnak* az államról, a nemzetállamról, a szuverenitásról, a migrációról, a migránsokról, a menekültekről. Továbbá arról, hogy az államuknak, a kormányzatuknak *milyen jogai (vagy kötelességei) vannak* a migránsokkal és a menekültekkel szemben, illetve a migránsoknak és menekülteknek *milyen jogai (vagy kötelességei) vannak* az államukkal szemben.

A nemzetállami létet és szuverenitást meghatározó *gondolkodásmódok és attitűdök* az elmúlt évtizedekben radikálisan megváltoztak. A globális migrációs folyamatokkal összefüggésben olyan eszmék, ideológiák, *jogideológiák*, valamint tudományos politikai és *jogi elméletek* nyertek teret szerte a világban, amelyek alapvetően változtatták meg a közgondolkodást, és amelyekkel egyben komoly *politikai-ideológiai és morális nyomás* alá lehet helyezni a kormányzati és politikai eliteket, a médiát és az állampolgárok tömegeit.

Az Európai Unió a 2015–2016-os migrációs válság során a „gyenge államokra” és „gyenge kormányzatokra” jellemző tüneteket mutatta. Az EU vezetése és a tagállami kormányok nagy része kellőképpen *nem tudott*, mert igazából *nem is akart* érvényt szerezni az államhatárok (uniós határok) védelmével és ellenőrzésével, a határátkelés szabályozásával, a határon átkelő ellenőrzésével, az állam területén tartózkodás szabályozásával és ellenőrzésével *kapcsolatos* szuverenitásának. Azzal, hogy a német kormány lehetővé tette a tömeges és *ellenőrizetlen* be- és átvándorlást, a „menekültek” az *állami szuverenitás valóságos antitézisévé*, kvázi szuverénné válhattak az állam szuverenitását képviselő és annak érvényt szerezni hivatott hatóságokkal szemben.

Kialakult a migráció kezelésének egy olyan mintája, amelyben a kormányzatok képesek *ideológiai* megfontolásból *lemondani* államuk szuverenitásának a migránsokkal (menekültekkel) szembeni gyakorlásáról, illetve a kormányzatokkal szemben olyan elvárásokat támasztottak, amelyekben magától értetődővé vált, hogy *államuk szuverenitásának gyakorlását rendeljék alá a menekültek egyszerre univerzális és individuális emberi jogainak*. Ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha az államnak a menekültek *érdekeivel* ellentétes jogszabályai ütköznek a menekültek vélt vagy valós jogaival, akkor a menekültek érdekei és jogai automatikusan élvezzenek elsőbbséget.

A menekültek állammal szembeni szuverenizálódásának egyik *ideológiai* forrása a menekültek fizikai-egészségi *integritásának* (physical integrity) *elvé*: a menekülteknek *joguk* van fizikai-egészségi integritásukhoz, annak sérthetlenségéhez, melynek legalapvetőbb és legtermészetesebb esete az emberhez méltó táplálkozáshoz (élelemhez), szálláshoz és egészségügyi ellátáshoz való jog. A tágabb értelemben vett „integritás” azonban magában foglalja a *testük feletti autonóm kontrollt*, más, ismertebb kifejezéssel: a *testük feletti rendelkezési jogot*.<sup>1</sup> A testükhöz fűződő jogaik azonban nemcsak a fizikai szükségletek (táplálkozás, szállás, egészség) ki nem elégítésével vagy olyan erőszakos cselekmények által, mint a kínzás vagy szexuális erőszak, sérülhetnek, hanem – logikusan – azáltal is, hogy nem rendelkezhetnek *szabad akaratuk* szerint a testükkel, illetve a hatóságok a *szabad akaratuk ellenére* vagy a *beleegyezésük hiányában* „rendelkeznek” a testük felett. Ebből a megközelítésből egyenes következik a menekültek jogainak szinte határtalan értelmezése azon az alapon, hogy a hatóságoknak *nincs (morális) joguk* a menekültek korának, nemének vagy nemi orientációjának orvosi-biológiai ellenőrzésére, valamint ujjlenyomat vételére, avagy *morálisan-etikailag elfogadhatatlan* az ilyen eljárás.

Az Európai Unióban az Eurodac adatbázis – a dublini szabályozásnak megfelelően – azzal segíti a tagállamokat, hogy a levett ujjlenyomatok összehasonlításával ellenőrizhetik, hogy a menedékkérő egy másik

<sup>1</sup> MULKENS, Samuel: *The Dehumanization of Refugees: A Framework An analysis of how dehumanization affects the lives of refugees in two different refugee camps/centers*. Utrecht University, 2017, 86.p. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/362019>

tagállamban is beadta-e menedékjog iránti kérelmét korábban.<sup>2</sup> A menedékkérő az ujjlenyomat-vétel megtagadásával vállal némi kockázatot, de ha a fizikai integritás *elve* szerint a *hatóságoknak a hatályos szabályok ellenére nincs joguk* erőszakkal ujjlenyomatot venni vagy kényszeríteni a menekülteket, hogy működjenek közre, akkor az ujjlenyomat-vétel megtagadásával a menekültek jogai *felülírják* a hatóságokat vezérlő jogszabályokat.

A fizikai integritás *elve* magától értetődően feltételezi a *pszichikai integritást* is, legalább annyiban, hogy a fizikai integritás megsértése *pszichikai sérelemmel jár*:<sup>3</sup> az, hogy a menedékkérőt a *jogszabályok szerint* visszatoloncolhatják abba az országba, ahol először lépett az EU területére, vagy ahol menedékkérelmet nyújtott be, és ujjlenyomatot vettek tőle, a *személyiséghez és méltósághoz fűződő alapvető jogait* sérti,<sup>4</sup> ami megkérdőjelezi a ki- és visszatoloncolásra vonatkozó jogszabályok érvényességét és érvényesíthetőségét.

<sup>2</sup> Az ujjlenyomat-vétel fontosságáról lásd *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról*. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács közös kiadványa, 2014. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/cab5b3fd-cbf1-470a-beef-081e2049653c.0022.04/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/cab5b3fd-cbf1-470a-beef-081e2049653c.0022.04/DOC_2)

<sup>3</sup> Egy tudósítás szerint amikor egy szíriai menedékkérőtől az olasz hatóságok ujjlenyomatot vettek, akkor az „tönkretette az életét”. *How a fingerprint can change an asylum seeker's life*. [Egy ujjlenyomat hogyan változtathatja meg egy menedékkérő életét] <https://www.refworld.org/docid/5a1694724.html>. A történet szerint végső soron az EURODAC adatbázisa miatt sérültek a menedékkérő jogai éppen azzal, hogy más országban már nem adhatott be új menedékkérelmet. Az ujjlenyomat-vételnek a menedékkérők szabadságára/szuverenitására gyakorolt negatív hatásáról lásd ВИМЖИ, Fazila: Contesting the Dublin Regulation: Refugees' and Migrants' Claims to Personhood and Rights in Germany. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2016. [S.l.] Vol. 2. No. 4. 51–68.p. <https://intersections.tk.mta.hu/index.php/intersections/article/view/214>

Egy emberi jogi beszámoló szerint Magyarországról azért szökött tovább Ausztriába egy menekült a békécsabai Menekültügyi Órzott Befogadó Központból, ahová a téli havas időben az utcáról beszállították („elkapták”), mert megtudta, hogy másnap ujjlenyomatot vesznek tőle. HEGEDŰS Réka (szerk.): *Integráció önkéntes alapon. Önkéntesség mint menekültügyi integrációs eszköz*. H.n, é.n., Menedék – Migránsokat Segítő Egyesüle. 49. p. <https://menedek.hu/sites/default/files/article-uploads/integracio-onkentesalapon.pdf>

<sup>4</sup> Uo.

Az életkor *ellenőrzése* sem magától értetődő, még ha jogszabályok lehetővé teszik is. Ha a dokumentumokkal nem rendelkező felnőtt migráns fiatalkorúnak *vallja magát*, vagy a sokkalta idősebbnek kinéző migráns a dokumentumai szerint fiatalkorú, akkor nagy valószínűséggel nem lehet őt őrizetbe venni vagy kitoloncolni, és általában a menekültügyi eljárás során más megítélés alá esik. Németországban a *menedékjoggal való visszaélés* elkerülése érdekében felvetődött, hogy kétes esetekben orvosi vizsgálat alapján kellene meghatározni a fiatal, vagy magukat fiatalkorúnak mondó menedékkérők életkorát. Az igény akkor kapott komoly politikai súlyt, amikor migránsok megöltek két német tinédzsert, és az idősebbnek kinéző elkövetők fiatalkorúnak mondták magukat, hogy a felnőtteknek járó súlyosabb büntetést elkerüljék. A német orvosi kamara azonban nemcsak az orvosi vizsgálatok esetleges pontatlansága, hanem *etikai* megfontolások miatt is visszautasította az igényt: a menekültek *testi-fizikai integritására* (körperliche Unversehrtheit) és a *minden embert megillető jólétre* való beavatkozásra (Eingriff in das Menschenwohl) hivatkozva...<sup>5</sup>

A szexuális orientációval és a nemi identitással hasonló a helyzet. Lehet, hogy alapesetben a migráns menedékkérelmét elutasítanák, de ha homoszexuálisnak stb. vallja magát, és azt állítja, hogy hazájában emiatt üldöztetésnek volt kitéve, számíthat menedékkérelmének pozitív elbírálására. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának irányelvei jól tükrözik a hatóságok dilemmáját: ha a kérelmező nem képes bizonyítékkal szolgálni szexuális orientációját illetően és/vagy hiányzik a származási országokra vonatkozó kellően pontos információ, a döntéshozónak *kizárólag az adott személy nyilatkozatára* (testimony) kell támaszkodnia.<sup>6</sup> A nemi

<sup>5</sup> LUDWIG, Kristina: Bundesärztekammer lehnt systematische Alterstests für Asylbewerber ab. *Süddeutsche Zeitung*, 2018.01.02.

<https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-bundesaeerztekammer-lehnt-systematische-alterstests-fuer-asylbewerber-ab-1.3810234>; JoóB Sándor: Nem tudni biztosan, hány éves a német egyetemista lány gyilkosa. *Index.hu*, 2017. 09. 15.; ZSILÁK Szilvia: A német orvosok nem akarják vizsgálni, hány évesek a menekültek. *Index.hu*, 2018. 01. 02. [https://index.hu/kulfold/2018/01/02/a\\_nemet\\_orvosok\\_elutasitjak\\_a\\_menekultek\\_koranak\\_vizsgalatat/](https://index.hu/kulfold/2018/01/02/a_nemet_orvosok_elutasitjak_a_menekultek_koranak_vizsgalatat/)

<sup>6</sup> UNHCR *Guidance Note On Refugee Claims Relating To Sexual Orientation And Gender Identity*. Geneva, 21 november 2008. <https://tinyurl.hu/OuUL/>

orientációra hivatkozás ezért lehet *taktika*,<sup>7</sup> de amíg a menekültügy eljárás során a hatóságoknak *törvényes joguk van ellenőrizni* a kérelemben foglaltakat, azok valóságát és indokoltságát, valamint a kérelmező szavahihetőségét, és ez alapján *törvényes joguk van elutasító határozatot hozni*, a nemi orientációra hivatkozás valóságalapja is vizsgálat és mérlegelés tárgyát képezheti, ahogy a politikai, vallási stb. üldöztetésre, a háborús vagy polgárháborús állapotokra stb. hivatkozás is. Vajon *tényleg* üldözött vallási vagy politikai csoporthoz tartozik a menedékkérő? Vajon *tényleg* üldözik őt vallási vagy politikai okból? Vajon *tényleg* üldözik a menedékkérőt szexuális orientációja vagy nemi identitása miatt? Vajon *tényleg* igazat mond a menedékkérő a szexuális orientációját vagy nemi identitását illetően? *Tényleg* homoszexuális a menedékkérő? Ha viszont elfogadottá válik, hogy a nemi orientációt és a nemi identitást a gyakorlatban *morális* megfontolásból kiveszik a mérlegelendő és megítélhető indokok és hivatkozások köréből, az állami szuverenitás gyakorlását erőteljesen korlátozó és a menekülteket az állammal szemben kvázi szuveréné tevő következményekhez jutunk. A nemi orientáció vagy identitás *abszolútizálódik*: arra bárki (menedékkérő) hivatkozhat, azt mindenkinek (hatóságok) el kell fogadnia, és senki (hatóságok) nem vonhatja kétségbe. A nemi orientációra vagy identitásra hivatkozó menedékkérő állítása is – ennek megfelelően – *abszolút igazság*.

A nemi orientációra vagy identitásra hivatkozás abszolútizálódása potenciálisan egy állami szuverenitást romboló időzített bomba: miért pont

<sup>7</sup> A taktikai megfontolások különösen a kitoloncolások során játszanak szerepet. Ha a visszatoloncolt emberi jogai sérülhetnek a hazájában, a kitoloncolás felfüggeszthető, ezért a visszatoloncolásra ítéletek nemcsak homoszexuálisnak, hanem – horribile dictu – terroristának is képesek vallani magukat, mert ebben az esetben hivatkozhatnak arra, hogy kínzás és/vagy halálbüntetés fenyegeti őket... A szexuális orientáció és a nemi identitás miatt üldöztetést elszenvető menekültek menedékjogi kérelmének elbírálásához lásd: *UNHCR's Views on Asylum Claims based on Sexual Orientation and/or Gender Identity Using international law to support claims from LGBTI individuals seeking protection in the U.S.* <https://www.unhcr.org/5829e36f4.pdf>; WESSELS, Janna: *Sexual Orientation in Refugee Status Determination*. Refugee Studies Centre. *Working Paper Series*, No. 73. 2011, University of Oxford, <https://www.refworld.org/pdfid/4ebb93182.pdf> (Lásd különösen a "Fear": Subjectivity and credibility – how to prove sexual orientation című fejezetet.); *Refugee Status Claims Based on Sexual Orientation or Gender Identity – A Practitioners' Guide*. Geneva, 2016, International Commission of Jurists, <https://www.refworld.org/docid/56cabb7d4.html>

*csak* a nemi orientációra vagy identitásra hivatkozás során lehet abszolút igaz a menedékkérőnek? A politikai, vallási stb. indokokra hivatkozó menekültek miért nem lehetnek abszolút szavahihetők? Ők miért szenvedjenek hátrányt? Idő kérdése csak annak felvetése, hogy – például az *egyenlő bánásmód elve* alapján – a politikai, vallási stb. indokokokra hivatkozó menekültek indokait szintén vonják ki a mérlegelés alól. A nemi orientáció vagy identitás mintája alapján tehát az államuk szuverenitását gyakorló hatóságok törvényes joga, hogy menedékkérelmekben megfogalmazott indokok alapján bírálja el menekültek menedékkérelmét, értelmét vesztí: az államnak mindenki számára, aki menekültnek *mondja* magát, menedékjogot *kell* biztosítania.

Bár *expressis verbis* nem vonják kétségbe a hatóságok és bíróságok *törvényes jogát* az LMBTI emberek menedékkérelmének elutasítására, olyan *jogértelmezéseket, elveket és ajánlásokat* fogalmaznak meg, amelyek alapján a törvényes elutasítás lényegében *morálisan lehetetlenné* válik.<sup>8</sup> Így például: „Mivel az LMBTI identitások *nem* képeznek *legitim* [sic!] orvosi, pszichiátriai vagy pszichológiai kategóriákat, az orvosi, pszichiátriai vagy pszichológiai szakvélemények felhasználása a kérelmező szexuális orientációjának vagy nemi identitásának [mint ténynek – L.T.] megállapítására teljességgel *illegitim* és helytelen. E szakvélemények előállítása a kérelmező *magánszférájának megsértésével* jár, amely intenzív szenvedést is okozhat [...] Mivel e szakvéleményeknek *nincs igazolható céljuk* [sic!], a kérelmező magánszférájába való beavatkozás a *magánélethez való jog* indokolatlan megsértését jelenti.” A kérelmező szexuális orientációjának vagy nemi identitásának mint ténynek a megállapítása tehát végső soron nem lehet igazolható cél az eljárás során, már csak azért sem, mert „a szexuális orientáció és a nemi identitás *önazonosság* kérdése és nem orvosi, pszichiátriai vagy pszichológiai kérdés”. Ugyanakkor: „A homofóbiának vagy transzfóbiának a kérelmezőt sújtó

<sup>8</sup> JANSEN, Sabine – SPIJKERBOER, Thomas: *Menekülés a homofóbia elől. A szexuális orientációval és a nemi identitással kapcsolatos menedékkérelmek Európában*. 2011, COC Netherland, Vrije Universiteit Amsterdam, [https://rechten.vu.nl/en/Images/web\\_110098\\_FH\\_HU\\_tcm248-243327.pdf](https://rechten.vu.nl/en/Images/web_110098_FH_HU_tcm248-243327.pdf)



következményeivel kapcsolatos orvosi, pszichiátriai vagy pszichológiai szakvélemények viszont hasznosak lehetnek a menedékkérelmek vizsgálata során.”<sup>9</sup>

Az elvi ajánlások megalkotói láthatóan nem akarnak szembenézni az ajánlásokból eredő és hatóságokat frusztráló ellentmondással: a menedékkérők taktikai okból is *hivatkozhatnak* nemi identitásukra vagy orientációjukra, ami – lévén taktikai – *nem felel meg a valóságnak*, de a hatóságoknak mégis minden ilyen *hivatkozást az önazonosság megvallásának* kell tekinteniük, és a menekültügyi eljárást ennek szellemében kell folytatniuk. Az identitás szabad megválasztásának és megvallásának elve (ha a menedékkérő homoszexuálisnak stb. *mondja* magát, azt *kész tényként* kell elfogadni) ajtót nyit a menedékkérők *szabad akaratának*, ami előtt az eljáró hatóságoknak és általában az államnak meg kell hajolnia.

A nem legitim, az illegitim, a helytelen, a nem igazolható fogalmainak használata egyértelművé teszi, hogy a *szuverén állam hatályos jogszabályainak érvényesítése*, azaz az *állam szuverenitásának gyakorlása morálisan illegitim* lehet, azzal a következménnyel együtt, hogy a *menekültek morálisan legitim felmentést kaphatnak az állam szuverenitása alól*.

A 2015-ös menekültválság során a közvéleményt formáló média egy részében a *menekültek akaratának érvényesülése* magától értetődővé vált. Amikor a Németországba tartó, tehát oda eljutni *akaró* migránsokat a magyar hatóságok a szabályoknak megfelelően befogadóállomásra szállították, a történeteket a sajtó egy része úgy állította be, hogy *akaratauk ellenére* szállították táborba a menekülteket. Mintha a magyar államnak mint egyfajta „szolgáltató” államnak feladata vagy *kötelessége* volna a területén illegálisan (irregulárisan) tartózkodó *migránsok akaratának érvényt szerezni*, miközben a nemzetközi elvárás az volt, hogy a magyar hatóságok folytassanak le menekültügyi eljárást – azaz gyakorolja szuverenitásának idevágó jogköreit.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> NAGY-NÁDASDY Anita Rozália: A menedékkérők szexuális orientációjának megállapítása. *Iustum Aequum Salutare XIV*, 2018. 3. sz. 169.p. (Kiemelés tőlem – L.T.)

<sup>10</sup> Állóháború: még Bicskén vesztegel a menekültvonat. *Nol.hu*, 2015. 04. 04.; <http://nol.hu/belfold/allohaboru-meg-bicsken-vesztegel-a-menekultvonat-1561027> Kikapott az osztrák sajtó, mert hamisan tudósított a magyar menekültválságról. *Hvg.hu*, 2015. 02. 24. [https://hvg.hu/itthon/20151124\\_Kikapott\\_az\\_osztrak\\_sajto\\_mert\\_hamisan\\_tu](https://hvg.hu/itthon/20151124_Kikapott_az_osztrak_sajto_mert_hamisan_tu)

A menekültek/migránsok *szabad akaratának* elfogadása óhatatlanul is *szuverénné teszi* a menekülteket/migránsokat az államokkal szemben: el kell fogadni azt, hogy 1) ők az EU területére bármilyen módon be *akarnak* jutni; 2) *nem akarják* alávetni magukat a hatóságok eljárásainak; 3) ha alávetik is magukat a hatóságok eljárásainak, *nem akarják* elfogadni a hatóságok számukra kedvezőtlen döntését; 4) *nem akarnak* az EU azon tagállamában maradni, amely menedékjogot adna vagy adott nekik; 5) akár illegálisan (nem regulárisan) *akarnak* élni az adott államban; 6) *nem akarják* alávetni magukat a törvényes kitoloncolási eljárásnak; 7) *nem akarnak* integrálódni a befogadó társadalomba.

Annak magyarázata, hogy a kormányzatok mért képesek meghajolni a menekültek/migránsok akaratának, a „menekült” *egyszerre morális és esztétikai kategóriává* válásában rejlik. A menekült mint „menekült” olyan *egyetemes emberi jogokkal* rendelkezik, hogy az államnak szükségszerűen le kell mondania szuverenitásának a „menekülttel” szembeni érvényesítéséről: az állam *morális kötelessége* alávetni magát a menekültek *morális jogainak*.

A „menekült” szuverenizálódásának *értékhierarchikus* alapja is kialakult: menekült>migráns>állam és állami szuverenitás. A „menekült”-tel szemben a „migráns” már problematikus kifejezéssé és státussá vált, különösen a „*gazdasági bevándorlás*” ma még vitatott jelensége miatt: egy „*gazdasági bevándorló*” (economic migrant) olyan valaki, akiről még azt feltételezik, hogy racionális önérték vezérelt, számítás, és életminőségének az anyagiak terén történő javítására törekszik. Vele szemben egy „menekült” azonban kényszer- vagy vészhelyzetben van. A gazdasági menekült a nyomor, a szegénység és a kilátástalanság elől menekül, ezért megítélése is egyértelműen más. Éppen ezért számít ideológiai és jogi kihívásnak a „*gazdasági menekült*” (economic refugee) fogalmának egyre szélesebb körű használata<sup>11</sup> a harmadik világbeli szegény országokból

<sup>11</sup> Az EU hivatalosan még nem sorolja a „gazdasági menekült” fogalommal definiált személyeket a menekültek kategóriájába: 1) A gazdasági bevándorlók [migrants] nem tartoznak a menekültstátusz kritériumai alá, ezért nem jogosultak a nemzetközi védelemre menekültekként [refugees]; 2) A gazdasági migránsokat néha gazdasági menekülteknek nevezik, de ez visszaélés a „menekült” fogalommal. European Commission. Migration and Home Affairs. [economic migrant] [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/economic-migrant\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/economic-migrant_en). Ugyanakkor például az Európai Gazdasági és

történő tömeges bevándorlás időszakában. Lényegében nem lesz olyan migráns, akit ne lehetne besorolni a „menekült” kategóriájának valamely osztályába: háborús menekült, politikai menekült, nemi orientáció miatti üldöztetés elől menekült, vallási üldöztetés elől menekült, klíma menekült stb.

A „menekülteket” általában a vendégeknek kijáró *tolerancia* illeti meg, akikről *gondoskodni* kell mint *áldozatokról*, és ez olyan *egyoldalú morális kötelességeket* teremt a befogadó állam és polgárai számára, amelyek a menekültek *jogai* alá rendelődnek.

A menekültek az *uralkodó*, tehát *intézményesen újratermelt, védett és szankcionált* értékek és normák szerint *széppé és jóvá is esztétizálódnak* politikailag, megjelenítésük a média világában is döntően csak *pozitív* lehet. És viszont: ha a nyilvánosság és a média világában szép és jóvá esztétizálódnak, a róluk való beszédmód a politika világában is döntően csak *pozitív* lehet. A miattuk keletkezett vagy – pláne – általuk okozott problémák, a *köztörvényes* bűncselekmények elkövetése, az uralkodó társadalmi normák akár szisztematikus megszegése, például muszlim negyedekben nők kizárása a kávézókból; a „nyugati” öltözködési szokásokhoz (miniszoknya, dekoltázs stb.) való intoleráns és agresszív viszonyulás, a nőekkel és gyermekekkel szemben elkövetett szexuális zaklatások és erőszak, a hétköznapi antiszemitizmus és az elkövetők etnikai háttere szinte *tabuvá* válik. A „menekültek” intézményes átmoralizálása, esztétizálása és tabusítása jól tükröződik az olyan – önmagukban valóban létező problémák racionális megragadására alkalmas – fogalmaknak a már rendkívül *átideologizált* használatában, mint az „idegenellenes”, az „idegengyűlölet”, a „menekültellenes”, a „bevándorlásellenes”, a „kikeresztő”, a „rasszista”, a „nacionalista”, a „populista”, a „gyűlöletbeszéd”, az „iszlámfóbiás” stb., amely odavezet, hogy a migrációs, bevándorlás- és

Szociális Bizottság álláspontja az, hogy: „Figyelembe kell venni, hogy a következő években bizonyosan növekedni fog azoknak a migránsoknak a száma, akik az éghajlatváltozás következményeként fokozódó elsvatagosodás, éhínségek és környezeti katasztrófák miatt hagyják el otthonukat. Ez a jelenség arra kényszerít minket, hogy felülvizsgáljuk a menekült, a menedékkérő és a gazdasági menekült közötti mesterséges és diszkriminatív különbségtételt, legalább azokban az esetekben, amelyekben a migránsok éhínség és környezeti katasztrófák elől menekülnek”. *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Szociális vállalkozások, a migránsok integrációjának motorjai.* <https://tinyurl.hu/5kb1/> (Kiemelés tőlem – L.T.)

menekültpolitikák alternatív megközelítéseit *politikailag rendkívül kockázatos* képviselni. Azzal a veszéllyel jár, hogy a politikai alternatívák képviselői, köztük azok, akik az állam szuverenitásának akarnak érvényt szerezni, a *politikai stigmatizáció* miatt politikailag „szalonképtelenné” válnak és elszigetelődnek.

A médiamegjelenítés a nyilvános társadalmi és politikai diskurzusok determinálásával hat a kormányzati politikákra. A politikusoknak, pláne kormányzati döntéshozóknak, kockázatos a nyilvánosságot uruló menekültképpel szembenemenni, a *jogszabályoknak a jó/szép menekültekkel szemben érvényt szerezni*. A migránsok más, például ökonomiai, nemzet- és népesedéspolitikai összefüggésekben is esztétizálódnak: a migráció alapvetően *jó*, mert *hasznos* azzal, hogy törvényszerűen hozzájárul a gazdasági növekedéshez, és demográfiai egyensúlyt eredményez a népességcsökkenéssel sújtott országokban, továbbá a migránsok „erősebbé” teszik a befogadó nemzetet. Az ilyen értelmezési keretben értelemszerűen nincs helye a bevándorlás és a bevándorláspolitikai bírálatának, vagy a kormányzati bevándorláspolitikai módosításának, hiszen az gyengíti a nemzetet és nemzetgazdasági érdeket sért.

A „bevándorlásellenes” fogalma már régen elvesztette azt a funkcióját, hogy általában a bevándorlás vagy konkrétan egy bevándorláspolitikai *legitim ellenzését* jelölje, mert *önmagában a bevándorlás ellenzése morálisan elfogadhatatlanná vált*. Ilyen politikai-morális klímában csak *morálisan illegitim funkciója* lehet a bevándorlást akadályozó jogszabályoknak, még ha hatályosak is, és a hatályos jogszabályokat érvényesítő állami szerveknek.

A 2015-ös migrációs válság egyik nagy tanulsága az, hogy kialakult a *hallgatás* és *elhallgatás* társadalmi és politikai kultúrája, aminek meg egyenes következménye az, hogy a menekültek végső soron mentesülhetnek a befogadó ország *uralkodó társadalmi normái és konvenciói*, ezáltal pedig *jogszabályai* alól.

A hallgatás és elhallgatás kultúrájának megágyazott az, hogy a nyugati liberális demokrata államok az elmúlt évtizedekben *multikulturális bevándorló államokká* váltak (emmigration state, Einwanderungsstaat), és defenzívába szorultak: szinte tehetetlenek a *multikulturálissá* vált társadalmak *szubkultúráival* szemben. Ráadásul a multikulturalizmus doktrínái szerint a *bevándorló szubkultúrák* egyenértékűek, és az *államnak*

*semlegesnek kell lennie*: nem részesítheti előnyben a befogadó (többségi) társadalom értékrendjét és kulturális normáit.

Abban, hogy az állam jogrendje szociokulturális okok miatt gyengül vagy – gettókban, bevándorlónegyedekben, „no go” zónákban – nem érvényesül, paradox módon egyre nagyobb szerepet játszanak azok a *jogvédő* és *emberi jogi* szervezetek is, amelyek példának okáért nem folytatnak gyakorlati harcot a nőket *elnyomó* muszlim közösségek és általában a szubkulturák *jogállami normákat és alapértékeket sértő* értékrendje ellen.

A jogvédő és emberi jogi szervezeteknek a burkatilalommal szemben felhozott *jogideológiai* érvei szerint a burkaviselés tiltása sérti a bevándorlókat is megillető *vallásszabadságot*, a *kisebbségi jogokat* (a burkát viselő nők egyszerre számítanak kisebbséginek mint bevándorló, mint muszlim és mint nő) és a *szabad önkifejezéshez való jogot*.

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága 2018-ban a Franciaországban bevezetett általános burkatilalom ellen foglalt állást<sup>12</sup> azon az alapon, hogy az sérti a közérdek és az individuális jogok közötti egyensúlyt: az állam csak különleges körülményekre tekintettel, például személyazonosítás céljából követelheti csak meg az arc felfedését, és a tilalom a burkához ragaszkodó nőket az otthonaikba *kényszeríti, megfosztja* őket a nyilvános/közszolgáltatások elérésétől és társadalmilag *marginalizálja* őket. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága még az Emberi Jogok Európai Bírósága döntését is kritizálta. A burkatilalom ellen szociokulturális érvekkel (otthonba kényszerítés, társadalmi marginalizáció) való fellépés azonban általában nem tér ki a *kötelező* burkaviselet ellen mindaddig magától értetődően felhozott szempontokra, amíg a burkaviselet csak a muszlim társadalmakra volt jellemző, és nem terjedt el a nyugati társadalmakban: a burkaviselet a nők patriarchális elnyomásának és *jogfosztásának* szimbolikus kifejeződése, ami összeegyeztethetetlen a nők *általános és alapvető emberi jogai*val és a nyugati liberális demokráciák alapértékeivel. A burkaviselet nyugati társadalmakban történő elterjedésével azonban a burkaviselet megítélése gyökeresen megváltozott azok körében, akik a *nők jogait* és az *államnak a nők jogaihoz való viszonyát* radikálisan értelmezik: a burka viselése a muszlim nők *szabad választása*, amihez *joguk van*, ellenben ha elfogadjuk az *állam jogát betiltani* a burka viselését, az

<sup>12</sup> *France: Banning the niqab violated two Muslim women's freedom of religion – UN experts.* <https://tinyurl.hu/4iFm/>

ugyanolyan mintha elfogadnánk az *állam jogát kötelezővé tenni* a burka (vagy bármilyen ruhanemű) viselését.<sup>13</sup> Az állam *legális* tilalmának (burkatilalom) nagyon elterjedt *ideologikus* minősítései (rasszista, iszlámfóbia, xenofób stb.) azzal fenyegetnek, hogy az abszolút más kultúrákból érkező bevándorlókkal és menekültekkel kapcsolatos állami-kormányzati *jogpolitika* mozgástere rendkívül beszűkül. A nyilvános burkaviselet körüli politikai-jogi vitáknak az állam szuverenitását érintő elágazása végső soron a „*militáns demokrácia*” koncepciójából ismert fundamentális kérdést veti fel: *van-e joga az államnak*, a liberális demokrácia államának ahhoz, hogy *illiberális* (jogkorlátozó vagy jogot el nem ismerő) intézkedést hozzon a liberális demokrácia és annak értékrendje védelmében?<sup>14</sup> Az állam és az – eddig ismert – liberalizmus azonban vereségre van ítélve az *önrendelkezés* (self determination) *átértelmezett* elve alapján: a nők liberális demokráciában magától értetődő joga az önrendelkezésre azt is magában foglalja, hogy a nők szabadon dönthessenek arról, hogy mit akarnak viselni. Ha a burka mellett döntenek, szabadon, viselhessék is a burkát, szabadon. A liberális állam vereségének esélyét növeli a liberális *szabadságjogoknak* elkötelezett *emberi jogi szervezetek* – köztük az Amnesty International – álláspontja is: a burkatilalom a nők jogainak diszkriminatív megsértése, mert a nőknek szabadságában áll, hogy kedvük szerint öltözzenek, és olyan ruhát hordjanak, amely kifejezi identitásukat és hitüket, a jogszabály ellenben kriminalizálja a nőket ruháik megválasztása miatt, és gúnyt űz a szabadságjogokból.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> JANICKE, Kiraz: The burqa: reject the fake ‚feminism’ of the right. *Green Left Weekly*, 2010. 10. 08. <https://www.greenleft.org.au/content/burqa-reject-fake-feminism-right>

<sup>14</sup> MACKLEM, Patrick: Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination. *International Journal of Constitutional Law*, 2006. Vol. 4. No. 3. 488–516. p.; MACKLEM, Patrick: A külső határok védelme. Militáns demokrácia és vallásszabadság Európában. *Fundamentum*, 2010. 4. sz. 27–42. p.; MCCREA, Ronan: The Ban on the Veil and European Law. *Human Rights Law Review*, 2013. Vol. 13. No. 1. 57–97. p.

A militáns demokrácia eredeti elmélete: LOEWENSTEIN, Karl: Militant Democracy and Fundamental Rights I. *The American Political Science Review*, 1937. Vol. 31. No. 3. 417–432. p. és LOEWENSTEIN, Karl: Militant Democracy and Fundamental Rights II. *The American Political Science Review*, 1937. Vol. 31. No. 4. 638–658. p. Lásd még SAJÓ András: Az Önvédő jogállam. *Fundamentum*, 2002. 3–4. sz. 55–68. p.

<sup>15</sup> MONO, Martin: Why the burqa ban is wrong. *Deutsche Welle*, 2016. 08. 19. <https://tinyurl.hu/Or9I/>; *Popular initiative on the burqa ban: the Federal Council’s counter*

A burkaviselésre kiterjesztett önrendelkezési jog azonban előfeltételezi, hogy a muszlim nők felszabadultak vagy felszabadulnak a muszlim férfiaknak a kötelező burkaviselésben is kifejeződő totális kontrollja alól. Csakhogy a burkaviselés a *valóságban* az esztétizált menekültek és bevándorlók azon *szubkultúrájának* része, amelyben a muszlim férfiaknak a muszlim nők feletti akár totális kontrollja magától értetődő, és a lánygyermeket ennek megfelelően *szocializálják*, így azok *interiorizálják* is ezeket a normákat és szerepelvárásokat. A burkatilalom ellen a ténylegesen patriarchális kontroll alatt álló nők önrendelkezésére apelláló jogideológiai támadások tehát tovább erodálják az identitása szerint liberális demokrata államnak az *illiberális* és *antidemokrata* szubkultúrákkal szembeni szuverenitását.

Ahogy minden jogrendnek, úgy a liberális demokrata állam jogrendjének is szüksége van arra, hogy tekintélye legyen a társadalom mérvadó többségében. Szubkultúrákra tagolódott multikulturális társadalmakban külön kérdés az *állam és jogrendjének tekintélye* az egyes szociokulturális szegmensekben és szubkultúrákban.

Nagy-Britanniában a muszlim egyetemisták közel fele egyetért azzal, hogy a muszlimok számára vezessék be a sariát a brit jogrendszerbe, és harmaduk elfogadná a sarián alapuló globális iszlám kalifátus létrehozását, valamint elfogadhatónak tartja a vallás nevében történő gyilkosságot.<sup>16</sup> 2015-ben Nagy-Britanniában már 85 saría-bíróság működött, és 2018-ban a brit kormánynak már hivatalosan is foglalkoznia kellett a saría-bíróságokkal.<sup>17</sup> A saría-jog és saría-bíróságok által reprezentált „*jogi pluralizmus*”, amely nem a tradicionális brit társadalom valamiféle pre-

*proposal*. 2018. 01. 17. <https://tinyurl.hu/2teN/>; *Denmark: Face veil ban a discriminatory violation of women's rights*. <https://tinyurl.hu/SdFH/>; *Bans on Full Face Veils would Violate International Human Rights Law*. Public Statement. Amnesty International. <http://www.amnestymena.org/en/magazine/issue16/Hijab.aspx?articleID=1021>

<sup>16</sup> ROSTOVÁNYI Zsolt: *Európai (euro-)iszlám vagy iszlám Európában*. Grotius E-könyvtár, 2011. 29–30. p.

<sup>17</sup> Inside Britain's Sharia courts: There are now EIGHTY-FIVE Islamic courts dispensing 'justice' across the UK. This investigation into what really goes on behind their doors will shock you to the core. *Daily Mail*, 2015. 12. 13. *The independent review into the application of sharia law in England and Wales Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty*. <https://tinyurl.hu/HWmE/>



modern maradványa, hanem egy teljesen új fejlemény,<sup>18</sup> nyilvánvalóan ellentmond az *állam által* alkotott és az állampolgárokat kötelező pozitív joggal, s mint ilyen tagadása az állam szuverenitásának. Nem véletlen, hogy 2019-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése „mély aggodalmát” fejezte ki a tény miatt, hogy a saría-jogot több tagállamban vagy azok egyes részein hivatalosan vagy informálisan alkalmazzák. Külön is kifejezték aggodalmukat azért, mert saría-tanácsok működnek az Egyesült Királyságban, és más tagállamokban is informális iszlám tanácsok ténykednek.<sup>19</sup>

Az igazságszolgáltatás funkcióját ellátó „tanácsok” megtörik az igazságszolgáltatás állami monopóliumát, és ezzel sértik az állam szuverenitását. A liberális állam jogrendjét párhuzamosan kezdi ki annak igénye is, hogy az *állam ismerje el* a bevándorló kiskorúaknak a kibocsájtó országban megkötött kényszerházasságát (gyermekházasság), valamint a bevándorló férfiaknak a többnejűség elve szerint megkötött házasságát. A probléma súlyát és az állam szuverenítésával összefüggő jellegét hűen tükrözi Heiko Maas német igazságügyminiszter 2016-ban tett kijelentése: „Senkinek, aki idejön, *nincs joga a kulturális gyökereit vagy vallási meggyőződéseit a törvényeink fölé helyezni.*”<sup>20</sup> A parlament belügyi bizottságában a CDU–CSU-t képviselő Armin Schuster kijelentette: „Elfogadhatatlan, hogy *kénytelenek* vagyunk olyan házasságokat *elismerni*, amelyek *ellentétben állnak a német törvénnyel.*”

<sup>18</sup> Lásd még MANEA, Elham: *Women and Shari'a Law: The Impact of Legal Pluralism in the UK*. London, 2016, I.B Tauris, 256. p.; SHAHAR, Ido: *Legal Pluralism and the Study of Shari'a Courts. Islamic Law and Society*, February 2008. 112–141. p.

<sup>19</sup> *Sharia, the Cairo Declaration and the European Convention on Human Rights*. Resolution 2253 (2019) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25353>. Az 1990-es „Kairói nyilatkozat az emberei jogokról az iszlámban” elvileg összeegyeztethetőnek nyilvánította az emberi jogokat és az iszlámot. Lásd még CORLĂȚEAN, Titus: *The Incompatibility of the Sharia Law and the Cairo Declaration on Human Rights in Islam with the European Convention on Human Rights*. RAIS, April, 2019. 7. p.

<sup>20</sup> „Niemand, der zu uns kommt, hat das Recht, seine kulturelle Verwurzelung oder seinen religiösen Glauben über unsere Gesetze zu stellen. Deshalb dürfen in Deutschland keine Mehrfach-Ehen anerkannt werden.” <https://www.bild.de/politik/aktuelles/maas-keine-erkennung-fuer-zwangsehen-und-46294704.bild.html>



## A bevándorlás mint alapvető emberi jog és az önrendelkezés kifejeződése

Az önrendelkezéshez való *jog* a migrációval kapcsolatos felfogásokban két, egymással ellentétes logika szerint játszik meghatározó szerepet.

1) *Kollektív jog*. Az államok és politikai közösségek önrendelkezéshez való joga, amely magában foglalja annak szuverén eldöntését és szabályozását, hogy a közösség kit és milyen feltételekkel enged be. Az állami kereteken belül élő közösség önrendelkezési joga igazolja az állam határainak létét, védelmét és a határátkelés szuverén szabályozását is.<sup>21</sup>

2) *Individuális jog*. Az el- és bevándorlás, valamint az önrendelkezés minden ember alapvető emberi joga. A migrációhoz való jog gyakorlása révén kifejeződik az egyén (migráns) önrendelkezése is.<sup>22</sup>

Az államhatár-ellenes ideológiákban az, hogy az állam (politikai közösség) kit és milyen feltételekkel enged be, *nyelvpolitikailag* átértékelődik azzal, hogy a beengedés helyett inkább a *kizárásról* (exclusion, exclude) beszélnek, ami a *jogfosztás* értelmében vett *kirekesztésként* is értelmezhető: ha az adott állam „kirekeszt” más állampolgárokat, akkor ezzel megfosztja őket a joguktól, hogy az állam lakosai vagy polgárai legyenek...

Az állam/közösség önrendelkezési jogát (szuverenitását) és a nyílt határok (open borders) koncepcióját azonban nagyon tanulságos módon megpróbálják közös nevezőre hozni azzal, hogy a közösségek természete mindig változik: új nemzedékek születnek, külső társadalmi hatások érik

<sup>21</sup> Lásd ehhez SONG, Sarah: *Immigration and Democracy*. New York, 2018, Oxford University Press, 264. p.

<sup>22</sup> A kollektív önrendelkezési jogról és az akörtüli vitákról lásd FINE, Sarah: The Ethics of Immigration: Self-Determination and the Right to Exclude. *Philosophy Compass*, 2013. Vol. 8. No. 3. 254–268. p.; WHITT, Matt: Democracy's Sovereign Enclosures: Territory and the All-affected Principle. *Constellations*, 2014. Vol. 21. No. 4. 560–574. p. A bevándorlásról mint emberi jogról lásd OBERMAN, Kieran: Immigration as a Human Right. In FINE, Sarah – YPI, Lea (ed.): *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford, 2016, Oxford University Press, 32–56. p.; VALADEZ, Jorge M.: Is immigration a human right? In PIERIK, Roland – WERNER, Wouter (ed.): *Cosmopolitanism in Context: Perspectives from International Law and Political Theory*. Cambridge, 2010, Cambridge University Press, 221–248. p.

a közösséget, és a migráció is nyomás alá helyezheti azt.<sup>23</sup> Ez igaz, csak-hogy éppen ez adja a jelentőségét az állam- és államhatárelleses ideológiáknak, amelyek sikeres *politikai-ideológiai indoktrináció* révén alakíthatják át a nemzetállamokban megszerveződő közösségek természetét.

### **Az államhatárok ellen: „open borders”, „without borders”, „no borders”**

Abban, hogy az állam- és államhatárelleses ideológiák sikeresen láthatásák el a *politikai-ideológiai indoktrináció* funkcióját, seregnyi olyan civil szervezet segítkezik, amely nyíltan egy *államhatárok nélküli világ* megteremtéséért küzd.

A *Solidarity Across Borders* (Határokon Átnyúló Szolidaritás) egy „migránsigazság” nevében fellépő, kanadai központú hálózat,<sup>24</sup> amely a szerintük *igazságtalan* bevándorlási és menekültrendszer ellen küzd, és támogatja azok áldozatait. A szimpla szolidaritáson és támogatáson túl azonban a *szabad mozgás* és – azzal szorosan összefüggő – *nyílt határok* elvét hirdetik: szabadság a mozgáshoz, a maradáshoz és a visszatéréshez. Ennek megfelelően *elutasítják az illegális migránsok őrizetbe vételét, fogva tartását és kitoloncolását*. A határokat és a nemzetállamokat inheresen rasszistának és erőszakosnak tartják, és egy *határok nélküli* (és értelemszerűen *államok nélküli*) világért harcolnak. Nem hajlandók együttműködni az állammal, beleértve a rendőrséget és a határőrizeti szerveket, és a *kanadai állam legitimitását nem ismerik el*, mert szerintük Kanada a bennszülöttek földjének ellopásán, az őslakos népek folyamatos népiptásán és áttelepítésén alapul. Az, hogy államuk határait a gyarmatosítók hasznáért folytatott gyarmati háborúk során húzták meg, további különös ok ahhoz, hogy Kanada államhatárait ne ismerjék el.

<sup>23</sup> VOSSEN, Bas van der: Immigration and Self-determination. *Politics, Philosophy & Economics*, 2015. Vol. 14. No. 3. 270–290. p.

<sup>24</sup> Lásd <http://www.solidarityacrossborders.org>

Az 1999-ben megszervezett *No Border Network*<sup>25</sup> (Nincs Határ Hálózat) mindenki szabad mozgása érdekében folytat harcot, hogy mindenki szabadon élhessen azon a helyen, amit választott, ezért mindenféle kontroll ellen is küzdenek, amelyek megsokszorozzák a határokat. A harc részeként kampányokat folytatnak a kitoloncolások és a kitoloncolásokban részt vevő légitársaságok, valamint a kitoloncolásokat és a migránsok visszafordítását lehetővé tevő határrezsimek ellen.

A *Democracy Without Borders* (Demokrácia Határok Nélkül) nemzetközi hálózat<sup>26</sup> egy „demokratikus világrend” megteremtésére törekszik az ENSZ radikális megreformálása révén: létrehozni az ENSZ parlamenti gyűlését (parliamentary assembly), amelynek tagjai kezdetben a nemzeti parlamentek tagjaiból kerülnének ki, majd idővel közvetlenül választanák a tagokat, és így létrejönne egy demokratikus világparlament egy globális demokrácia keretein belül. A hálózat felfogása szerint a demokráciához fűződő jog túllép az országhatárokon, meghaladja azt (transcend), mivel a globalizáció korszakában a jelentős közösségi döntéseket (public decisions) egyre inkább a nemzetállamon túl (beyond the nation-state) hozzák meg.

A *No One is Illegal* (Senki nem illegális) egy olyan hálózat, amely a nyílt határok szellemében küzd azért, hogy *mindenkinek legyen joga* (right of everyone) az Európai Unióba belépni és ott tartózkodni, és ezért dolgozik azon, hogy megváltoztassa az EU politikáját. Minden embernek joga van szabadon mozogni, a nemzeti határok nélküli világ olyan világ, ahol egyetlen ember sem illegális. A hálózat kiáltványa szerint a föld mindannyiunkhoz tartozik, ezért *mindannyiunknak joga van* a szabad mozgáshoz az országokon át, és *letelepedni bárhol, ahol tetszik*. A mindenki képessége szerint és mindenkinek szükségletei szerint elve alapján *jogunk van a világ földjeihez és erőforrásaihoz való egyenlő hozzáféréshez*. Egy adott helyen született személynek *nem lehet több igénye* ahhoz a helyhez, mint bárki másnak. Nem fogadják el a *nemzetállami határok legitimitását*, azokat *politikai konstrukcióknak* tekintik, és létük fenntartását morálisan igazolhatatlannak tartják. Semmilyen ország, szervezet

<sup>25</sup> Lásd <http://www.noborder.org>

<sup>26</sup> Lásd <https://www.democracywithoutborders.org/>

vagy magánszemély jogát (entitlement) nem ismerik el az emberek határon átnyúló szabad mozgásának korlátozására, vagy hogy azt „illegális” migrációként bélyegezzék meg.<sup>27</sup>

## **A nemzetállamok és államhatárok relativizálása: mindenki migráns**

„Mindannyian migránsok vagyunk” – teszi magáévá az ismert ideológiai tételt Gregory Feldman, és ennek megfelelően elutasítja az „állampolgár” és „migráns” kettősséget, pontosabban az emberek e kategóriák szerinti megosztottságát, és azt állítja, hogy a migránsság (migranthood) megszüntetése érdekében az embereket fel kell hatalmazni *szuverén terrek* (sic!) létrehozására, hogy eldönthessék, kikkel akarnak együtt élni. Korunk neoliberális világában az emberek mint állampolgárok egyébként is ugyanúgy magányosak, elidegenedettek, gyökértelenek, atomizáltak és hatalomnélküliek, mint a migránsok.<sup>28</sup>

A „mindenki migráns” legerősebb érve historizáló (minden létező ország vagy állam tele van máshonnan érkezett emberek emlékeivel<sup>29</sup>), és antropológiai természetű: fajunk, a Homo sapiens, vándorló faj (migratory species), és az emberek (humans) mindig is mozogtak. Ehhez képest a földrajzi területeken keresztüli mozgás megállítása visszatérés a múltba, egy remény szerint „jobb múltba”, amely az emberiség (humanity) *bennszülöttekre és bevándorlókra történő felosztásán* és a felosztás elfogadásán alapul. Ennek ára viszont a falak és az akadályok, az örök a fegyverek és felügyelet világa, amelyben meghal a magánélet, a méltóság és az egyenlőség, és ahol az embereknek (humans) statikusnak, mozdulatlanoknak kell lenniük, ahhoz a földhöz kötve, amin éppen

<sup>27</sup> Ingen människa är illegal [The No One is Illegal Network] hálózat honlapja: <https://www.ingenillegal.org/english/>

<sup>28</sup> FELDMAN, Gregory: *We Are All Migrants. Political Action and the Ubiquitous Condition of Migrant-hood*. Stanford, CA, 2015, Stanford University Press, 136. p.

<sup>29</sup> Lásd az UNICEF-hez kötődő Voice of Youth blogtárát. AL-AIGHAOU, IMEN: *We are all migrants*. <https://www.voicesofyouth.org/blog/we-are-all-immigrants>. A szerző önmagáról: környezettudó, a világbéke támogatója, emberi jogi aktivista, világpolgár (World Citizen).

élnék, és egy olyan időhöz kötve, egy képzeletbeli időhöz, mint a saját gyermekkoruk vagy az őseik gyermekkorának ideje...<sup>30</sup>

Történelmi kontextusban a szabad, korlátozatlan migráció és – ezáltal – a migránsok korlátozatlansága (szuverenitása) totális igazolást nyer: szinte minden nép vagy ország történelmében meghatározó szerepe volt a migrációnak, ezért *morális imperatívusz*, hogy egyetlen nép vagy ország sem tagadhatja meg senkitől a bevándorlás jogát. A történelmi tények történelmi kötelességet és jogot generálnak, mely felfogás Magyarországon úgy jelenik meg, hogy mivel a jelenkori magyarok ősei is bevándorlók (migránsok) voltak a honfoglalás során, a jelenkori magyaroknak morális kötelességük elismerni mások jogát a Magyarországra történő bevándorlásra.<sup>31</sup>

## Támadás a legalitás ellen: „senki sem illegális”

Könnyen belátható, hogy ha mindenkinek, minden embernek, minden emberi lénynek *természetadta történelmi joga* az el- és bevándorlás, akkor az államoknak a bevándorlását akadályozó vagy tiltó azon törvényei, amely a bevándorlását törvénytelené (illegálissá) teszik, nem érvényesek, de legalábbis morálisan nem igazolhatóak. Ergo senki, egyetlen bevándorló sem lehet illegális. Ami azt is jelenti, hogy azokat a törvényeket, amelyek megakadályozzák, hogy a bevándorló érvényt szerezzen

<sup>30</sup> HAMID, Mohsin: In the 21<sup>st</sup> century, we are all migrants. *National Geographic*, August 2019, Vol. 236. No. 2. 17–19. p.

<sup>31</sup> A honfoglalás mint bevándorlás ideológiai toposzához a teljesség igénye nélkül lásd TAMÁS Gáspár Miklós: A honfoglalók is bevándorlók voltak. *Válasz.hu*, 2015. 01. 19. <http://felsoktatasi-rangsor.hu/itthon/tamas-gaspar-miklos-a-honfoglalok-is-bevandorlok-voltak-108665>; Ki a migráns? Erre vár választ Pukli István a Kikltől. *24.hu*, 2016. 08. 10. <https://24.hu/kozelet/2016/08/10/ki-a-migrans-erre-var-valaszt-pukli-istvan-a-kliktol/>; Húha, kiderült: mindannyian migránsok vagyunk. *Népszava.hu*, 2016. 09. 16. [https://nepszava.hu/1106098\\_huha-kiderult-mindannyian-migransok-vagyunk](https://nepszava.hu/1106098_huha-kiderult-mindannyian-migransok-vagyunk); „Mi is migránsként kerültünk ide, csak ezt honfoglalásnak hívjuk” – indul az MSZP EP-kampánya. *Mandiner.hu*, 2019. 04. 06. [https://mandiner.hu/cikk/20190406\\_kecsekcsoma\\_jereb\\_botond\\_ujhelyi\\_pont\\_ott\\_tartunk\\_mint\\_par\\_eve\\_a\\_britek](https://mandiner.hu/cikk/20190406_kecsekcsoma_jereb_botond_ujhelyi_pont_ott_tartunk_mint_par_eve_a_britek)

természetadta történelmi jogának, hatályon kívül kell helyezni, vagy nem szabad alkalmazni.

A „No One Illegal” futótűzként elterjedt felfogása előkészítette a tajt az illegális bevándorlás (illegal immigration) és az illegális bevándorló (illegal immigrant) terminusai elleni *nyelvpolitikai* támadásoknak azon az alapon, hogy mivel a törvénysértés (illegalitás) egyenes következménye a törvénysértés jogi szankcionálása, az óhatatlanul is a bevándorlók *morálisan elfogadhatatlan kriminalizálásához* vezet: az illegális (jogellenes, törvényellenes, jogsértő, törvénysértő) jelző *szégyenérzetet* kelt, holott a bevándorlóknak nincs semmi szégyellnivalójuk; a kifejezések *politikailag mérgező* tartalmuk miatt gerjesztik az idegenellenességet és rasszizmust stb. Alternatív, politikailag korrekt terminológiai megoldásként egyre elfogadottabbá vált az „illegal” helyett az „irregular” (szabálytalan vagy szabályozatlan), valamint az „undocumented” (dokumentumokkal, személyi okmányokkal nem rendelkező) jelző használata. Utóbbi arra is utal, hogy a bevándorló vagy migráns nem rendelkezik személyazonosságának *igazolására* és/vagy az országba *törvényes* belépésre vagy ott *törvényes* tartózkodásra *feljogosító* okmányokkal (dokumentumokkal). Jellemző, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR) is fontosnak tartotta egy politikailag korrekt terminológia kidolgozását, amelyben a magyarra tömören nehezen lefordítható „undocumented” magyar jelentésének a „*rendezetlen jogállású*”-t ajánlja.<sup>32</sup> Az „illegális” jelző ellen felhozott érvek: pontatlan (jogilag téves, félrevezet, figyelmen kívül hagyja a nemzetközi kötelezettségeket, sérti a tisztességes eljárás elveit, pontatlanul írja le a határookra érkező embereket), sértő (dehumanizáló, kriminalizáló, megakadályozza a tisztességes vitát, fenyegeti a szolidaritást, aláassa a társadalmi kohéziót), ellentétes az európai értékekkel (diszkriminatív, elnyomó, idejétmúlt). Az „illegális bevándorló” és „illegális bevándorlás”, illetve az „illegális” fogalmainak használata ellen felhozott *jogideológiai* érvek egy olyan rendszert alkotnak, amely alapjaiban kérdőjelezi meg az államnak a bevándorlással kapcsolatos szuverenitását, és szinte teljesen kitarja a kaput a tömeges bevándorlás előtt.

<sup>32</sup> Lásd [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet\\_EN\\_PICUM.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet_EN_PICUM.pdf) A tájékoztató két fő kérdés alatt tárgyalja a témát: Why „undocumented” or „irregular”?; Why not „illegal”?

Diszkriminatívnek tartja azt, hogy az „illegális” jelzõt az állampolgárookra nem, csak a migránsokra használják, amivel a „rendezetlen jogállású” migránsokat lényegében jogilag egyenrangúvá teszi az állampolgárokkal.

Azt állítja, hogy mindenkinek vannak emberi jogai, így az adott állam joghatásága alá kerülõ migránsoknak is, akik ezáltal értelemszerûen jogi személlyé (*legal person*) válnak. A szóhasználat azonban két jogideológiai csúsztatást takar. Egyrészt azzal, hogy a „*legal person*” fogalmát szembeállítja az „*illegal migrants*” fogalmával, az illegális migráns legálissá válik: mindenképpen úgy kell kezelni, mintha legálisan (törvényesen) jutott volna be és tartózkodna az országban. Másrészt azt a képzetet kelti, hogy az országban való tartózkodás törvénytelennek (illegálisnak) minõsítésnek automatikusan valamifajta jogfosztás a jogkövetkezménye, miáltal az illegalitás olyan alapeseteit is legitimálja, mint amikor a migráns szándékosan kivonja magát a menekültügyi eljárás alól, avagy amikor törvényes eljárás során törvényesen tagadják meg tõle a tartózkodást és utasítják ki, de õ megszököik és – *illegalitásba* vonul. (Kérdés, hogy használhatnánk-e az „*illegal person*” fogalmát azokra az „*undocumented*” migránsokra, akik idõvel – akár több – *hamis dokumentummal* élnek az állam területén.)

Szóba kerül ugyan a migránsoknak az állam területére való belépése és ott-tartózkodása, de azzal, hogy elutasítja a belépés és tartózkodás illegálisnak minõsítését, rendkívül felpuhítja a belépés és tartózkodás jogi szabályozását: az lényegében nem lehet törvénytörõ.

Elutasítja a migránsok *kriminalizálását*, azaz azt, hogy a bevándorlási törvények megsértését bûncselekménynek (*criminal offense*) nyilvánítsák, de teszi ezt úgy, hogy meg sem próbál különbséget tenni az „irregulárisnak” minõsített bevándorlás konkrét esetei között, miáltal per definitionem kizárja azt, hogy bevándorlók bûncselekményt követhetnek el. Holott például idetartoznak a még le nem zárult menekültügyi eljárás során elkövetett vagy akkor felderített *expressis verbis* bûncselekmények is (rablás, gyilkosság, nemi erõszak, drogkereskedelem stb.), melyek elkövetése miatt a „menekültet” kiutasítják és kitoloncolják.

Az elõbbivel összefüggésben az „illegális” fogalmának elutasítása céljából csak a „bûnelkövetõ” vagy „bûnözõ” fogalmával („*criminal*”) operál. Az „illegális” fogalmához azonban a „*jogsértõ*” vagy „*törvénytörõ*” fogalma is társítható azon elv alapján, hogy minden bûncselekmény törvénytörõ, de nem minden törvénytörõ bûncselekmény, miáltal

elmondható, hogy migránsok a bevándorlási törvények megsértésével nem feltétlenül bűncselekményt, de mindenképpen törvénysértést követnek el.

Az „illegális bevándorlás” fogalmát abszurd módon kezdi ki azzal, hogy egy ország elhagyása, tehát az *elvándorlás* vagy *kivándorlás* alapvető emberi jog, és a kísérlet, hogy elérjék Európa határait, azaz maga a *migráció*, nem lehet illegális, amivel azt a képzetet kelti, hogy a migráció célországai a saját hatályos törvényeik szerint törvénytelennek minősítenék a más országokból történő el- vagy kivándorlást.

Az előbbi érvből az is következik, hogy ha valakinek alapvető emberi joga kivándorolni az országából, akkor logikusan és automatikusan joga is van bevándorolni más országba, illetve egészen pontosan abba az országba, amit kiválasztott magának, és ezt a célországnak nincs joga jogilag megakadályozni.

A terminológiai ajánlás végül eljut oda, hogy a bevándorláspolitikákat és a bevándorlást szabályozó törvényeket hibáztatja: azokat úgy kell alakítani, hogy a hatályos jogszabályok szerint a migráns eleve ne lehessen illegális...

Az ENSZ és az EU szerveinek az „illegális bevándorlás” elleni – és állami szuverenitást erodáló – *nyelvpolitikai* küzdelme összhangban van a jogilag korlátozatlan bevándorlásért folytatott politikai-ideológiai harcokkal.

Az „illegális bevándorlás” (illegal immigration) fogalma a „jogellenes tartózkodás” (unauthorised residence) és a „jogellenesen tartózkodó személyek” (persons residing without authorisation) fogalmaival együtt szerepel a Lisszaboni Szerződés 63a. cikkében.<sup>33</sup> Ennek ellenére az Európai Parlamentben nyelvpolitikai elmozdulás tapasztalható. Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (*LIBE*) migrációval kapcsolatos egyik vitája során az elnök, Claude Moraes (Brit Munkáspárt) leszögezte: „A helyes [correct] kifejezés nem az illegális, hanem az *irreguláris*. „Senki sem illegális, amíg el nem ítélik”, és ez az Európai Parlament álláspontja.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Lásd <https://tinyurl.hu/eStu/>

<sup>34</sup> Lád: <https://tinyurl.hu/xvie/>; <https://tinyurl.hu/PQ1m/>



A téma (legalitás és illegalitás) természete miatt az igen sokrétű jog-ideológiai próbálkozásokat komolyabb *társadalom- és jogelméleti, politikai és jogfilozófiai* munkák sora egészíti ki.<sup>35</sup>

## Társadalomtudományok

A nemzetállamok létéről, létjogosultságáról, szuverenitásáról, valamint határainak legitimitásáról való gondolkodást a társadalomtudományoknak egy Magyarországon még felfoghatatlan mértékű és súlyú paradigma-váltása rendezte át az elmúlt évtizedekben.

A demokráciaelméletekben mára már meghatározóvá váltak a nemzetállami kereteken jóval túllépő koncepciók is, melyek egymást logikusan feltételező kulcsfogalmi nem szorulnak különösebb magyarázatra: *globális demokrácia* (global democracy), *kozmpolita demokrácia* (cosmopolitan democracy), *globális démosz* (global demos), *globális társadalom* (global society), *globális civil társadalom* (global civil society) stb. A nemzetállam szuverenitásával kapcsolatban kettőt külön is kiemelek: *globális állampolgárság* (global citizenship), *kozmpolita állampolgárság* (cosmopolitan citizenship).<sup>36</sup>

<sup>35</sup> A szinte könyvtárnyi irodalomból lásd NYERS, Peter: No One is Illegal Between City and Nation. *Studies in Social Justice*, 2010. Vol. 4. No. 2. 127–143. p.; WRIGHT, Cynthia: Against Illegality: New Directions in Organizing By and With Non-Status People in Canada. In FRAMPTON, Caelie at. al (ed): *Sociology for Changing the World: Social Movements/Social Research*. Halifax, 2006, Fernwood, 288. p.

<sup>36</sup> AVILA HERNÁNDEZ, Flor Maria.: Challenges of Migration in Context of Cosmopolitan Citizenship. *Journal of Mediterranean Knowledge*, 2018. Vol. 3. No. 2. 107–121. p.; ARCHIBUGI, Daniele: Cosmopolitan Democracy and its Critics: A Review. *European Journal of International Relations*, 2004. Vol. 10. No. 3. 437–473. p.; ARCHIBUGI, Daniele – HELD, David: Cosmopolitan Democracy: Paths and Agents. *Ethics & International Affairs*, 2011. Vol. 25. No. 4. 433–461. p.; BABAN, Feyzi – RY-GIEL, Kim: Living with Others: Fostering Radical Cosmopolitanism through Citizenship Politics in Berlin, *Ethics & Global Politics*, 2017. Vol. 10. No. 1. 98–116. p.; BECK, Ulrich: The Cosmopolitan Society and Its Enemies. *Theory, Culture & Society*, 2002. Vol. 19. No. 1–2. 17–44. p.; BECK, Ulrich: *Cosmopolitan Vision*. Cambridge, 2006, Polity Press, 216. p.; BROCK, Gillian: *Global Justice: A Cosmopolitan Account*. New York, 2009, Oxford University Press, 288. p.; CABRERA, Luis: The Practice of Global Citizenship. Cambridge, 2010, Cambridge University Press, 330. p.; FINE, R.:

A nemzetállam-ellenes demokráciaelméletek a velük adekvát filozófiai koncepciókkal szoros kapcsolatban állnak, mert társadalmi és politikai gyakorlatra alkalmazásuknak vagy vonatkoztatásuknak ideológiai alapja a *globális igazságosság* (global justice) és/vagy a *méltányosság* (equity) követelménye. Ezekből közvetlenül levezethető, illetve általuk elvileg is igazolható a harmadik világbeli országukat elhagyó migránsok államhatárokkal és határrezsimekkel nem korlátozható *morális joga* a fejlett országokba történő bevándorlásra, vagy éppenséggel a migránsokat tömegesen kibocsátó „*globális démosznak*” a „nyílt határokhoz” vagy egy „határok nélküli” világhoz való joga. A következetesen globalista és kozmopolita megközelítésekben mindazonáltal a transznacionalizmust és a transznacionalista koncepciókat elkülönítik abból a megfontolásból, hogy azokban a nemzeti kategóriák (nemzetállamok léte, nemzetállami szuverenitás, nemzetállami határok stb.) még releváns szerepet játszanak. A paradigmaváltás módszertanilag is megalapozott, legalábbis

*Cosmopolitanism*. London–New York, 2007, Routledge, 200. p.; HELD, David: Principles of Cosmopolitan Order. In HELD, David – BROWN, Garrett Wallace (eds.): *The Cosmopolitanism Reader*. Cambridge, 2010, Polity Press, 229–247. p.; LINKLATER, Andrew: Cosmopolitan Citizenship. In HUTCHINGS, Kimberly – DANNREUTHER, Roland (eds.): *Cosmopolitan Citizenship*. New York, 1999, St. Martin’s Press, 35–59. p.; MCGREW, Anthony: Democracy Beyond Borders? Globalization and the Reconstruction of Democracy Theory and Practice. In MCGREW, Anthony (eds.): *The transformation of democracy? Globalization and Territorial Democracy*. Cambridge, 1997, Polity Press, 231–266. p.; MARTENS, Thomas: Cosmopolitanism and Citizenship: Kant Against Habermas. *European Journal of Philosophy*, 1996. Vol. 4. No. 3. 328–347. p.; NYERS, Peter: Abject Cosmopolitanism: the Politics of Protection in the Anti-deportation Movement. *Third World Quarterly*, 2003. Vol. 24. No. 6. 1069–1093. p.; PAKER, Hande (eds.): *Cosmopolitan Democracy Revisited in a World of Rising Populism, Deepening Polarization and Rampant Neoliberalism*. Istanbul, 2017, Istanbul Policy Center; SCHLENKER, Andrea: Cosmopolitan Europeans or Partisans of Fortress Europe? Supranational Identity Patterns in the EU. *Global Society*, 2012. Vol. 27. No. 1. 25–51. p.; SEGLOW, Jonathan: Immigration Justice and Borders: Towards a Global Agreement. *Contemporary Politics*, 2006. Vol. 12. No. 3. 233–246. p.; SNAUWAERT, Dale T.: Cosmopolitan Democracy and Democratic Education. *Current Issues in Comparative Education*, 2002. Vol. 4. No. 2. 5–15. p.; TURNER, Bryan S.: Cosmopolitan Virtue, Globalization and Patriotism. *Theory, Culture & Society*, 2002. Vol. 19. No. 1–2. 45–63. p.; YUKSEKDAG, Yusuf: Moral Cosmopolitanism and the Right to Immigration. *Public Reason*, 2012. Vol. 4. No. 1–2. 262–272. p.; WALKER, Jeffrey P. – SERRANO, Ana M.: Formulating a Cosmopolitan Approach to Immigration and Social Policy: Lessons from American (north and south) Indigenous and Immigrant Groups. *Current Issues in Comparative Education*, 2006. Vol. 9. No. 1. 60–68. p.

szándéka szerint, és egyre terebélyesedő irodalma van már a *módszertani nacionalizmusnak* (methodological nationalism), a *módszertani transznacionalizmusnak* (methodological transnationalism) és a *módszertani globalizmusnak* (methodological globalism).<sup>37</sup> A módszertani globalizmus hívei a *territoriális államok határainak áttörésére*, a *belföldit és a nemzetközit elválasztó határok elhomályosítására*, valamint az *én* (self) és a *másik* (other) közötti ellentét eliminálására szolgáló elméleti eljárások és megoldások kidolgozására törekednek.<sup>38</sup>

Az államhatárok megkérdőjelezésének van egy egyszerre demokrácia-és legitimitáseméleti, éppen ezért csábító stratégiája.<sup>39</sup> A „*demokratikus határok*” tézise szerint, mely az államhatárok demokratikus és nem demokratikusra való, elméletileg önkényes felosztásával áll elő, csak akkor lehet demokratikusan legitim egy állam határellenőrzési rendszere, ha olyan politikai folyamatokból származnak az azt szabályozó törvények,

<sup>37</sup> Lásd különösen WIMMER, Andreas – GLICK Schiller, Nina: Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks*, 2002. Vol. 2. No. 4. 301–334. p.; WIMMER, Andreas – GLICK Schiller, Nina: Methodological Nationalism, the Social Sciences and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology. *International Migration Review*, 2003. Vol. 37. No. 3. 576–610. p.; LIU, Zhenye: The Critique of Methodology: Nationalism and Discipline Construction of Global Governance Research. *Journal of Global Policy and Governance*, 2012. No. 1. 3–15. p.

<sup>38</sup> CAI, Tuo – LIU, Zhenye: *Global Studies. Volume 1: Globalisation and Globality*. London, 2020, Routledge, 148. p.

<sup>39</sup> A nemzetállami határokat megkérdőjelező szakirodalomból lásd ABIZADEH, Arash: On the Demos and its Kin: Nationalism, Democracy, and the Boundary Problem. *American Political Science Review*, 2012. Vol. 106. No. 4. 867–882. p.; ANDERSON, Bridget – SHARMA, Nandita – WRIGHT, Cynthia: Editorial: why No Borders? Refuge: *Canada's Journal on Refugees*, 2009. Vol. 26. No. 2. 5–18. p.; BAUDER, Harald: The Possibilities of Open and No Borders. *Social Justice*, 2014, Vol. 39. No. 4. 76–96. p.; HONIG, Bonnie: *Democracy and the Foreigner*. Princeton, 2001, Princeton University Press, 224. p.; OCHOA ESPEJO, Paulina: Why borders do matter morally: The role of place in immigrants' rights. *Constellations*, 2018. Vol. 25. No. 1. 71–86. p.; OCHOA ESPEJO, Paulina: People, Territory, and Legitimacy in democratic States. *American Journal of Political Science*, 2014. Vol. 52. No. 2. 466–478. p.; RILEY, Jason: *Let Them In The Case for Open Borders: Six Common Arguments against Immigration and Why They Are Wrong*. New York, 2008, Gotham Books, 256. p.; SONG, Sarah: The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should be Bounded by the State. *International Theory*, 2012. Vol. 4. No. 1. 39–68. p.; VOSSEN, Bas van der – BRENNAN, Jason: *In Defense of Openness: Why Global Freedom Is the Humane Solution to Global Poverty*. New York, 2018, Oxford University Press, 240. p.

amelyekben az állampolgárok és a külföldiek [sic!] egyaránt részt vehetnek! A külföldiek határellenőrzést legitimáló szerepe abból a premisszából bomlik ki, hogy a határellenőrzés „kényszeríti” a leendő bevándorlókat, megsértve ezzel *autonómiájukat*, márpedig a *személyes autonómia* demokratikus eszméjének elismerésével ment végbe az alattvalók *állampolgárokká* válásának történelmi átalakulása, amiből logikailag egyenesen következik, hogy egy demokratikus államnak és közösségnek eleve autonóm személyként kell kezelnie a leendő bevándorlókat, ami meg *kvázi állampolgárként* való kezelésüket követeli meg, és *jogigényeket* biztosít számukra. Mivel az általánosan bevett legitimációelméleti tétel szerint a kényszerítő hatalom gyakorlását mindazok számára igazolni kell, akik alávetettek a kényszerítő hatalomnak, vagy akikkel szemben (bevándorlók) *kényszerítő hatalmat gyakorolnak*, a demokratikus legitimáció radikális értelmezésével (a bevándorlók legitimáló szubjektummá tételével) megkérdőjeleződik a *legitim államok joga*, hogy az egyesülési szabadságnak az önrendelkezésen alapuló kollektív joga révén lezárhassák határaikat, illetve az *állampolgároknak az államuk területe feletti uralmi joga*, miáltal egyoldalúan tagadhatják meg a külföldiek belépését az államuk területére.<sup>40</sup> Ez a felfogás inherensen *anarchista*, mert praktikusán kivitelezhetetlen, hogy állampolgársággal nem rendelkező, az állam területén kívül lévő és oda belépni szándékozó külföldiek tevőlegesen kivegyék részüket az államon belüli olyan politikai folyamatokban, amelyre állampolgárként lennének jogosultak. Az elmélet ezáltal *delegitimálja* az állam és a benne egyesülő politikai közösség szuverenitását, aminek egyes következménye lehet, ha a gyakorlatban követik az elmélet által preferált elveket, az effektív határellenőrzés leépülése. A gyakorlati anarchiát a szerző egy bevallottan kozmopolita megoldással próbálja intézményesen szabályozni: a „*globális démosz*” nevében fellépő, annak érdekeit artikuláló *kozmosopolita demokratikus intézményekhez* kell delegálni a határellenőrzést: a *határellenőrzés rendszereinek illegitimitása* (sic!) miatt

<sup>40</sup> ABIZADEH, Arash: Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, 2008. Vol. 36. No. 1. 37–65. p.; ABIZADEH, Arash: Democratic Legitimacy and State Coercion: A Reply to David Miller. *Political Theory*, 2009. Vol. 38. No. 1. 121–130. p.; Abizadeh felfogását a határellenőrzés „kényszerítő” jellegének tagadásával vitatta MILLER, David: Why Immigration Controls Are Not Coercive: A Reply to Arash Abizadeh. *Political Theory*, 2009. Vol. 38. No. 1. 111–120. p.

a demokratikus politikai közösségekre hárul a feladat támogatni olyan kozmopolita demokratikus intézmények valamilyen formában történő létrehozását, amelyek belépési politika meghatározásának vagy delegálásának hatáskörével rendelkeznek!

Arash Abizadeh kozmopolitizmusa, amelyben az államhatárok nem felelnek meg demokratikus standardoknak, a *radikális demokrácia* új hulláma felé nyitott kaput. James Chamberlain politológus kidolgozta a „*kisebbségi demokrácia*” egy sajátos koncepcióját, hogy *lerombolja a többségi identitásokat a mindenki kisebbségivé válása* (becoming-minoritarian of everyone) és – ezen keresztül – a *határok megszüntetése* érdekében.

A nyílt határok (open borders) melletti kiállás egészen korai terméke volt Joseph H. Carens 1987-ban megjelent tanulmánya,<sup>41</sup> amely szerint a nyugati demokráciáknak mint *liberális* államoknak és társadalmaknak kötelességük (az akkori állapotok szerint) sokkal teljesebben megnyitni a határaikat, mert a bevándorlás korlátozásával – a mobilitás feudális akadályaihoz hasonlóan – *igazságtalan kiváltságokat* védenek meg, ami nem igazolható. A határok megnyitásának természetesen következményei vannak az adott közösség életére és jellegére, változásokat generál, az azonban mindaddig nem baj, amíg a közösség tagjai a közösségük *liberális* jellege és az igazságosság elvei iránt elkötelezettek maradnak. Joseph Carens közel három évtizeddel később írt könyvében továbbra is kiáll a nyílt határok elve mellett, és nagy hangsúlyt helyez az *individuális szabadságjogra*: ha az államon belüli szabad mozgás *alapvető emberi jog*, a szabadsághoz való *általános jogunkból* kifolyólag miért nincs alapvető emberi jogunk az országok közötti szabad mozgáshoz?<sup>42</sup>

<sup>41</sup> CARENS, Joseph H.: Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *The Review of Politics*, 1987. Vol. 49. No. 2. 251–273. p.

<sup>42</sup> CARENS, Joseph H.: *Ethics of Immigration*. Oxford, 2013, Oxford University Press, 364. p. A nyílt határok elméleteihez lásd még HIGGINS, Peter: Open Borders and the Right to Immigration. *Human Rights Review*, 2008. Vol. 9. No. 4. 525–535. p.; YPI, Lea: Justice in Migration: A Closed Borders Utopia. *The Journal of Political Philosophy*, 2008. Vol. 16. No. 4. 391–418. p.

## Civil jogi kultúra: ellenállni az állami szuverenitás gyakorlásának

Az idegenrendészeti eljárásoknak része a menedékkérelmek vizsgálata és esetleges elutasítása azzal együtt, hogy azokat, akiknek bármilyen okból törvényesen elutasítják a menedékkérelmét, kiutasíthatják és kitoloncolhatják az országból. A kitoloncolást, melynek során az állam a szuverenitás gyakorolja, megnehezítheti az *állampolgári jogi kultúra* sajátos változása: egyre gyakoribb, hogy egyes állampolgárok a kitoloncoltakkal való *szolidaritás* és a kitoloncolással szembeni „*ellenállás*” jegyében megpróbálják a kitoloncolásokat megakadályozni.<sup>43</sup> Annak, hogy az *állammal szemben saját polgárai kihívást intéznek szuverenitásának gyakorlása során*, nemzetközileg is nagy nyilvánosságot kapott példái vannak.

Yashika Bageerathit, aki 2011-ben az anyjával és fiatalabb testvéreivel érkezett Nagy-Britanniába, a hatóságok 2014-ben visszatoloncolták Mauritiusra. A család menedékkérelme arra az állításra alapozódott, hogy egy erőszakoskodó *rokon elől menekültek el* (sic!) hazájukból. Az időközben felnőtté vált Yashika ügyét külön kezelték, és 2013-ban arra hivatkozva tagadták meg tőle a menedékjogot, hogy a „*megfelelő jogi eljárás*” során megállapították, hogy a lány nem szorul védelemre a hazájában történő erőszak és üldöztetés miatt. Lévén szó jogállamról, az, hogy az ügyet jogi útra terelték, és a fellebbezések után jogerős bírósági döntés is született, természetes. A kitoloncolással szemben és azon belül a *törvényes kitoloncolási határozat érvénytelenítése* érdekében szervezett kampánynak azonban megvolt a maga politikai és morális dimenziója. A kampányolók szerint a kitoloncolással megsértették az *emberi jogok* törvényének (Human Rights Act) a *magán- és családi élet tiszteletéről* szóló 8. cikkelyét. (A lánynak *joga van az oktatásra* stb.). A törvényes kitoloncolással szemben fellépő munkáspárti árnyék bevándorlási miniszterrel, David Hansonnal az élen politikai-morális nyomás alá helyezték személy szerint a brit miniszterelnököt, Theresa Mayt is. A kampány során

<sup>43</sup> Az idevágó szakirodalomból lásd NYERS, Peter: *Abject Cosmopolitanism: The Politics of Protection in the Anti-Deportation Movement*. *Third World Quarterly*, Vol. 24, Np. 6, 2003, 1069–1093.p.

a *jogszabályok érvényesítése ellen* olyan érveket sorakoztattak fel, mint ha az országba *legálisan* bevándorolt, ott *törvényesen* tartózkodó és a társadalomba – ilyen előzmények után – *integrálódott* személyről lenne szó: Bageerathi diák, aki éppen nyelvvizsgára készül, különleges személyiség, aki a közösség értékes tagja, és ígéretes karrier előtt áll, és *joga van az oktatásra* stb. Ezek a kampányérvek tehát azt diktálták, hogy egy, az ország területén illegálisan tartózkodó külföldinek a kétségtelen és dokumentált integrálódása *felülírhatja és érvénytelenítheti az állam hatályban lévő jogszabályait*. A kampány során az Air Mauritius légitársaságot is felszólították, hogy ne szállítsák el az országból Bageerathit, a British Airways pedig meg is tagadta az elszállítását.

Az Izraelben kitoloncolásra ítélt Fülöp-szigeteki vendégmunkások és gyermekeik esete annyiban más, hogy a vendégmunkások a vízumuk lejáta után már *illegálisan* tartózkodtak az országban, és az ott született gyermekeik is *illegális státuszúak* lettek. Annak ellenére, hogy legtöbbjük izraeli iskolában járt, az izraeli kultúra szerint szocializálódott, és a hébert anyanyelvi szinten beszélt. Az egyik vendégmunkás, Rosemary Peretz, azzal érte el a kitoloncolás elhalasztását, hogy hangosan tiltakozott a repülőgép fedélzetén. A fellebbviteli bíróság azonban másnap elutasította fellebbezését, és egy ór kíséretében a tizenhárom éves gyerekével repülőre rakták és visszatoloncolták.<sup>44</sup> Az, hogy a gyermekek Izraelben születtek és integrálódtak a társadalomba, kérdésessé tette a *törvényes döntések morális helyességét*.<sup>45</sup>

Elin Ersson svéd egyetemistának egy afgán menedékkérő Afganisztánba történő visszatoloncolását sikerült megakadályoznia azzal, hogy a repülőgépen „állószerájkot” kezdeményezett: a felszólítás ellenére

<sup>44</sup> MRAFFKO, Chlotilde: Born in Israel, hundreds of Filipino children risk expulsion. *The Time of Israel*, 2019. 08. 09. <https://www.timesofisrael.com/born-in-israel-hundreds-of-filipino-children-risk-expulsion/>; STAFF, Toi: Deportation of Filipino worker. Israel-born son delayed after protest on plane. *The Time of Israel*, 2019. 08. 09. <https://www.timesofisrael.com/deportation-of-filipino-worker-israel-born-son-delayed-after-protest-on-plane/>; STAFF, Toi: Israel expels Filipino worker, Israel-born son after court rejects appeals. *The Time of Israel*, 2019. 08. 09.

<sup>45</sup> BOB, Yonah Jeremy: Is Deportation of Filipinos a Legal, Moral or Law Enforcement Issue? – Analysis. *The Jerusalem Post*, 2019. 08. 13. <https://www.jpost.com/Israel-News/Is-deportation-of-Filipinos-a-legal-moral-or-law-enforcement-issue-analysis-598419>



mindaddig nem volt hajlandó elfoglalni helyét, amíg az afgán férfit nem szállítják le. A gép indulását valójában úgy sikerült megakadályoznia, hogy a reptéri *hatóságok nem jártak el vele szemben az előírásoknak megfelelően*, és nem távolították el őt erőszakkal a fedélzetről, és mindez azért, mert a *pilóta úgy döntött*, hogy a kitoloncolt személy és a kísérő személyzet nem utazhat a gépen.<sup>46</sup> A későbbiekben kiderült, hogy Ersson valójában *emberi jogi „aktivista”*, akinek az akciója nem volt spontán: tudatosan vásárolt jegyet a járatra a kitoloncolás megakadályozása végett.<sup>47</sup> Mint „aktivista”, korábban is részt vett menekülteket mentő akcióban: társaival egy olyan busz elé feküdt, amely kitoloncolásra ítélteteket szállított a repülőtérre, és – jellemző módon – sikerült is elérniük, hogy őt fő ügyével újra foglalkozzanak.<sup>48</sup> Tettének motívumai között szerepelt, hogy *nem szereti országa jogszabályait* (sic!), és így próbálja megváltoztatni azokat, és hogy szerinte a kitoloncoltat a halálba küldik,<sup>49</sup> amivel lényegében felülírta az illetékes hatóságok törvényes döntését, noha az azon alapszik, hogy Svédország – az Egyesült Királysággal, Franciaországgal, Svájcjal, Hollandiával, Dániával, Norvégiával együtt – kormányközi megállapodást kötött Afganisztánnal azok visszafogadásáról, akiknek a menekültkérelmét elutasították.<sup>50</sup>

A Stansted 15 néven elhíresült csoport, melynek tagjai az End Deportation (Véget vetni a kitoloncolásnak) és a Lesbians and Gays Support

<sup>46</sup> Swedish activist stops deportation of Afghan man. *BBC News*, 2018. 07. 25. <https://www.bbc.com/news/world-europe-44948604>

<sup>47</sup> HAKIM, Abdul Bari: The man whose deportation Elin Ersson tried to prevent. *Deutsche Welle*, 2018. 07. 26. <https://tinyurl.hu/e6lk/>

<sup>48</sup> PHAM, Khuê – HAKIM, Abdul Bari: Elin Ersson and Ismail K. — How an activist tried in vain to rescue an asylum-seeker. *Deutsche Welle*, 2019. 01. 31. <https://www.dw.com/en/elin-ersson-and-ismail-k-how-an-activist-tried-in-vain-to-rescue-an-asylum-seeker/a-47295356>

<sup>49</sup> A kép azzal teljes, hogy Elin Ersson nagy valószínűséggel szélsőbaloldali szubkultúrákhoz kötődik: az ott divatos FCK NZS [=fuck nazis] feliratú pólót viselt a nyilvánosságban.

<sup>50</sup> A bilaterális megállapodásokat kiegészíti az EU és Afganisztán között 2016-ban megkötött *Joint Way Forward* [Közös út előre] című, az irreguláris migráció kezeléséről és megelőzéséről, valamint az irreguláris bevándorlók visszatéréséről szóló megállapodás. Lásd *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf)



the Migrants (Leszbikusok és melegek a migránsokat támogatják) szervezetekhez tartoznak, átvágta London-Stansted repülőtér kerítését, és többen közülük egy olyan charter géphez láncolták magukat, amely hatvan személyt szállított volna vissza Ghánába, Nigériába és Sierra Leoneba. Az aktivisták azzal igazolták tettüket, hogy a *kitoloncoltak emberi jogait védték*, akikre akár halál vagy komoly sérelmek vártak volna. Közleményükben azt állították, hogy az igazi bűn az, hogy a kormány gyáva, embertelen és *törvényesnek alig nevezhető* kitoloncolásra használja a repülőket. A szimpatizánsok az akciót *békés és erőszakmentes tiltakozásként*, a bíróság ítéletét pedig *tiltakozáshoz való jogra* mért csapásként értékelték.<sup>51</sup>

2019-ben Franciaországban illegális fekete afrikai migránsok többször is szervezeten tüntettek a kitoloncolások ellen. A Fekete mellényesek (Gilets Noirs) néven elhíresült szerveződés követelése nemcsak az volt, hogy állítsák le a kitoloncolásokat, hanem az is, hogy a személyi okmányokkal nem rendelkező migránsokat lássák el iratokkal („Qu'est-ce qu'on veut? Des papiers! Pour qui? Pour tous!”), és adjanak nekik állandótartózkodási engedélyt, mert *legitim joguk* van tartózkodási engedélyre és – annak birtokában – munkára és szállásra, amit a francia államnak biztosítania *kell* számukra. Sajátos – és ebben a tanulmányban más kontextusban már jelzett – jogideológiai érvük volt, hogy nekik *emberi jogaik vannak*, viszont az emberi jogok hazája, Franciaország, nem biztosítja az emberi jogait. Radikálisabb megközelítésben egyfajta *történelmi jogra* is hivatkoztak: azért is van joguk Franciaországban élni, mert Franciaország a gyarmatosítás során és utóbb a neokolonizáció eszközeinek az alkalmazásával, Afrika rovására gazdagodott meg, és ma is imperialista politikát folytat Afrikában. Az a követelésük, hogy *zárják be a kitoloncolási központokat*, jóval túlmutatott a vélt vagy valós jogaik iránti küzdelmen, és alapjaiban érintette az állam szuverenitását. Ha ugyanis az

<sup>51</sup> GAYLE, Damien: Stansted protesters believed deportees were at risk of death, court told. *The Guardian*, 2018. 11. 05. <https://tinyurl.hu/Nq0v/>; GAYLE, Damien: Stansted 15: no jail for activists convicted of terror-related offences. *The Guardian*, 2019. 02. 06. <https://tinyurl.hu/QLBM/>; NATHANSON, Rebecca: These Activists Blocked Migrant Deportations. Now They Face Life Imprisonment in the UK. *The Intercept*, 2018. 11. 17. <https://tinyurl.hu/uVTa/>; VERMA, Rahul: Stansted 15 Launch Appeal Against Conviction Under Terror Laws. *Right Info*, 2019. 01. 08. <https://right-info.org/stansted-15-launch-appeal-against-conviction-under-terror-laws/>

állam nem élhet a kitoloncolás jogával, vagy – más megfogalmazásban – az államnak senkit nincs joga kitoloncolni, akkor nincs értelme érvényben hagyni olyan jogszabályokat, amelyek alapján megítélhető, hogy egy idegen állampolgár érdemes-e és jogosult-e az állam területén tartózkodásra. Aminek egyenes következménye, hogy az állam területére bárki beléphet, mert *emberi jogokból levezethető alanyi joga van* hozzá, ott bárki tartózkodhat, élhet, dolgozhat stb., mert emberi jogokból levezethető alanyi joga van hozzá.

Az állam szuverenitását illetően az ilyen eseteket fontos megkülönböztetni a menekültjogi vagy bevándorlásjogi aktivizmus olyan példáitól, amikor is a bevándorlás párti aktivisták vagy jogvédők az eljáró hatóságok által elkövetett *szabálytalanságok* vagy *törvénytelen ségek* miatt lépnek fel.<sup>52</sup>

A Fekete mellényesek, akik a francia *civil és emberi jogi szervezetek* támogatásában részesültek, a Charles de Gaulle repülőtér egyik termináljának elfoglalásakor azt is követelték, hogy az az Air France légitársaság ne működjön közre a kitoloncolásokban.

A kitoloncolási eljárások „leggyengébb láncszemei” a repülőgépek. A repülőgépeken történő kitoloncolás sikeres megakadályozására már oktatófilmeket is készítenek az „aktivista” szerveződések, melyekben kifejezetten *ellenállásra* bátorítják az állampolgárokat. Az állampolgárok igen tág körében ott vannak a pilóták is, akik gyakran vagy biztonsági okokra hivatkozva vagy erkölcsi megfontolásból tagadják meg a felszállást. A repülés biztonsága érdekében joguk és kötelességük elutasítani utasok szállítását, de a fentiek alapján belátható, hogy civilek (utasok) könnyen képesek *morális kényszerhelyzetbe* hozni a pilótákat, másrészt a döntésüket erkölcsi alapon meghozó pilóták saját jól felfogott érdekükben biztonsági szempontokra hivatkozhatnak. Nyilvánosságra került adatok szerint 2017-ben Németországban 222 kitoloncolást akadályoztak meg pilóták.<sup>53</sup> A munkaadók adott esetben fegyelmi intézkedésekkel büntethetik a pilótákat, de a *törvényes* kitoloncolások elleni *morális ellenállásból* maguk a légitársaságok is kiveszik a részüket. 2018-ban a Virgin Atlantic Airlines, az American Airlines, a Frontier Airlines és United

<sup>52</sup> An activist used a legal argument to stop an ICE arrest. He says others should do the same. *The Washington Times*, 2019. 03. 29. <https://tinyurl.hu/08Oj/>

<sup>53</sup> SCHUMACHER, Elizabeth: German pilots refuse to carry out deportations. *Deutsche Welle*, 2017. 12. 07. <https://tinyurl.hu/5dDj/>

Airlines bejelentette, hogy a továbbiakban nem fognak segédkezni a kitoloncolásokban. A légitársaságok azért is tehetik meg ezt, mert a hatóságok a kitoloncoltakat és a kísérőket szokványos utasként utaztatják, ezért a kitoloncolás kivitelezésének és – így – a szuverenitás érvényesítésének sokkalta nagyobb esélye van, ha charter gépeket bérelnek. Olykor azonban a charter járatokon történő kitoloncolást is sikerrel akadályoznak meg aktivisták, ha időben informálják őket.

Az állam szuverenitását romboló individuális állampolgári, a kollektív cselekvésben megvalósuló és a korporatív (vállalati) ellenállásból *intézményesített ellenállás* is kibontakozik.

A migrációs válságra adott válaszként Barcelonában 2015 szeptemberében indították el a „Barcelona, menekültváros” (Barcelona, ciutat refugi; Barcelona, refuge city) elnevezésű tervet, hogy a várost felkészítsék a menekültek fogadására, támogatására és jogaik garantálására. Ennek részeként azonban a katalán parlament felszólította a katalán kormányt, hogy követelje a spanyol kormánytól a migránsokat fogva tartó központok (CIE, Centro de Internamiento de Extranjeros) bezárását,<sup>54</sup> és Barcelona városi tanácsa igazolást adott a kitoloncolásra ítélték integrálódásáról és városi lakos státuszáról, hogy a *kormányzati intézmény legális döntéseinek érvényesítését* megakadályozza. Ennek a bevándorláspolitikai manővernek jogi hátterét a spanyol jog „padron” nevű intézménye (empadronamiento) adta, amely megköveteli a településen hat hónapnál hosszabb ideig élő, de az állandó tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldiektől, beleértve az országban „irregulárisan” tartózkodóktól is, hogy – személyazonosságuk és szálláshelyük igazolásával – *regisztráltassák* magukat a helyi önkormányzatoknál, miáltal hozzá is juthatnak helyi közszolgáltatásokhoz. A barcelonai városi tanács tehát az internált migránsokat, beleértve az illegális, dokumentumokkal többnyire nem rendelkező, ezért személyazonosságukat igazolni nem tudó bevándorlókat is, akiket az eljárás során kitoloncolásra ítélnének, *egyszerű* aktussal úgy kezelte, mint akik a város *minden jogszabályai előírásnak megfelelő lakosai* lennének.<sup>55</sup> A 2017-től kiadott igazolások

<sup>54</sup> Lásd <https://tinyurl.hu/710h/>

<sup>55</sup> Lásd ehhez GEBHARDT, Dirk: Cities and immigrant citizenship. A comparison of local citizenship policies in Barcelona and Munich. *GRITIM-UPF Working Paper Series*, 2015. No. 26. 31. p.

(documento de vecindad) az illetékes állami hatóságokat nem kötelezi, de azokat – a bíróságokkal egyetemben – döntéseik során figyelembe vehetik.<sup>56</sup>

A civil ellenállás sajátos esete volt 2017-ben Angliában a *No Child is Illegal* (Nincs Illegális Gyermekek) elnevezésű *bojkottmozgalom*, amelynek célja, hogy *megakadályozza a kormányzatot* abban, hogy az iskolákban adatokat gyűjtsön a tanulók állampolgárságáról, és arról, hogy mely országban születtek. A kampány egyik motorja az *Against Borders for Children* (Határok Ellen a Gyermekéért) nevű szervezet volt.<sup>57</sup>

## **Ellenparadigma: a legalitás és az állam szuverenitásának védelmében**

Az Európai Uniónak 2015-től kell megbirkóznia a tömeges illegális bevándorlás miatti migrációs és menekültválsággal. Az Egyesült Államokban a tömeges és illegális bevándorlás problémája már jóval régebb óta napirenden volt, de Donald Trump a 2016-os választási kampány részévé tette, majd hivatalba lépése (2017) után kormányzati politikája középpontjába helyezte.

Donald Trump az *illegális bevándorlók* elleni kemény fellépést ígérte meg az elnökválasztási kampányban. Ennek kritikus pontja volt visszavonni Barack Obama 2012-es elnöki rendeletét az ún. DACA programról,<sup>58</sup> amely kivonta a kitoloncolás (deportálás) alól azokat a bevándorlókat, akiket szüleik még gyerekként csempészték be az országba. Obama

<sup>56</sup> RÜBNER HANSEN, Bue: Stadt der Zuflucht und Migration. Die Bewegung „Barcelona en Comú” knüpft europäische Netzwerke der Solidarität. In CHRISTOPH, Wenke – KRON, Stefanie (Hrsg.): *Solidarische Städte in Europa*. Berlin, 2019, Rosa Luxemburg Stiftung, 64–66. p.

<sup>57</sup> Lásd <https://tinyurl.hu/tA0w/>

<sup>58</sup> Deferred Action for Childhood Arrivals. Halasztott eljárás gyermekkorú érkeztettek számára. A „halasztott eljárás” a kitoloncolás (deportation) végrehajtásának két évente megújítható elhalasztásával kivételes státuszt biztosít átmenetileg a kitoloncolásra ítélt vagy ítéltetendő törvénytelen (illegál) bevándorlók számára úgy, hogy törvényes státuszt nem nyújt számukra, de engedélyezi a munkavállalást.

egy beszédében azzal is érvelt a program mellett, hogy ügyelnek arra, hogy a *határbiztonság* mellett átfogó keretet hoznak létre a *legális* bevándorláshoz,<sup>59</sup> ámde a gyakorlatban éppen az volt a program legsebezhetőbb pontja, hogy a képtelennek bizonyult határbiztonság garantálására.

2017 januárjában Trump elnök két elnöki rendelet (executive orders) adott ki azzal az indoklással, hogy „*nincs szükségünk új törvényekre!*” Rendelkezéseinek – az elnöki rendelet természetének megfelelő – lényege, hogy meghatározza a már *hatályban lévő törvények érvényesítését*. Az egyik rendelet a mexikói határon az illegális bevándorlók ellen építendő falról, a másik a határőrség (border patrol) fejlesztéséről és a kitoloncolásokat végzők (ICE – *Immigration and Customs Enforcement*) számának növeléséről szól. Az elnöki rendeletben megtámogatott, 2003 óta létező ICE tehát egy már létező szervezet, létező funkciókkal, amely a *kormányzat miatt nem tudta kellőképpen és kellő hatékonysággal ellátni a funkcióját*. Feladata többek között az, hogy a törvénysértőket, tehát azokat az idegeneket, akik megsértették a bevándorlási törvényt, azonosítsa, őrizetbe vegye, és az országból eltávolítsa. A bevándorlási törvény megsértésének három tipikus esete a bűncselekmény elkövetése és az ideiglenes tartózkodási engedély lejárta utáni tartózkodás mellett – az ország területére történő illegális belépés.

Trump elnök bevándorláspolitikája tehát igazából *jogpolitika*, mert középpontjában a *hatályos törvényeknek érvényt szerzés politikai akarata* áll.

Trump keményen „*antiillegális*” jogpolitikájával ellentétben a korábbi kormányzatok (elnökök) *illegalitást valamilyen mértékben toleráló jogpolitikája* állt: politikai-ideológiai megfontolásból úgy elnözni azt, hogy bevándorlók illegálisan léptek be és tartózkodnak az állam területén, *mintha legálisan* léptek volna be az országba és legálisan tartózkodnának ott, illetve az illegális bevándorlók státusának *legalizálására* törekedni. Trump elődje, Obama elnök azonban második elnöki ciklusában (2013–2017) már kénytelen volt hozzányúlni a bevándorlási rendszerhez, mert az illegális migránsok száma a kilencvenes években mintegy tíz év leforgása alatt közel háromszorosára nőtt. 1990-ben 3,5 millióra becsülték az illegális migránsok számát, ami a 2000-es évek legelején már elérte a tíz-

<sup>59</sup> Transcript of Obama’s Speech on Immigration Policy. *New York Times*, 2012. 06. 15. <http://www.nytimes.com/2012/06/16/us/transcript-of-obamas-speech-on-immigration-policy.html>

milliót, 2007-ben pedig a csúcst: 12,2 milliót. Az azt követő csökkenés ellenére Obama hivatalba lépése (2009) után is több mint 11 millió illegális bevándorlóval számoltak a becslések.

Trump fokozatosan szakítani akar az „elkapni és elengedni” (catch and release) George W. Bush republikánus elnöksége alatt kialakult, de általa inkább a demokratáknak és az Obama-kormányzatnak tulajdonított gyakorlatával, és az illegális bevándorlók számára lényegében zéró toleranciát hirdet a bevándorláspolitikájában. Valójában már Obama elnök alatt is igyekeztek érvényt szerezni a *bevándorlásra vonatkozó jogszabályoknak*. Obama elismerte, hogy a kormány korlátozott erőforrásokkal rendelkezik a kitoloncolásokhoz, de szükségesnek tartotta prioritások megállapítását a potenciális kitoloncolandók milliói körében.<sup>60</sup>

Az „elkapni és elengedni” gyakorlata az *állam gyengeségének* és ezáltal az *állami szuverenitás gyengülésének* terméke volt, amit a Fehér Háznak a bevándorlásrendszerrel kapcsolatos állásfoglalása is tükröz: „Bevándorlási rendszerünk továbbra is bátorítja és lehetővé teszi az idegenek beáramlását, hogy illegálisan lépjék át határainkat és amerikai közösségekben telepedjenek le [...] Porózus határok, *jogi kiskapuk* és a *bevándorlási törvények érvényesítéséhez szükséges erőforrások elégtelensége* lehetővé teszik, hogy az idegenek illegálisan lépjék át határainkat, és gyakran akadályozzák meg az ő eltávolításukat [...] Az »elkapni és elengedni« kiskapui, melyek a *jogszabályi és igazságügyi akadályok eredményei*, bátorítják az illegális bevándorlást az Egyesült Államokba, és megakadályozzák az idegenek eltávolítását, ha már egyszer itt vannak [...] A külföldi állampolgárok látják, hogy milyen könnyű belépni az Egyesült Államokba, és mennyire nehéz a szövetségi bevándorlási hatóságoknak, hogy eltávolítsák az illegálisan belépő idegeneket, és ez ennek megfelelően vonzza őket az Egyesült Államokba. Ha nem találunk tartós megoldásokat a bevándorlási rendszerünket szaggató problémákra, csak

<sup>60</sup> HERNÁNDEZ, David Manuel: „My Fellow Citizens”: Barack Obama and Immigration Policy. *Journal of Race and Policy*, 2010. No. 1. 24–44. p.; SKRENTNY, John D. – LÓPEZ, Jane Lilly: Obama „s Immigration Reform: The Triumph of Executive Action. *Indiana Journal of Law and Social Equality*, 2013. No. 2. 62–79. p. Lásd még President Obama’s Legacy on Immigration. <https://tinyurl.hu/uT7O/>

arra számíthatunk, hogy a hazánkba történő illegális bevándorlás áradata folytatódni fog.”<sup>61</sup>

Az elfogott és bírósági meghallgatásra váró illegális bevándorlókat az illetékes hivatalnokok erőforrások híján inkább elengedték: túl sok migránssal volt dolguk, mert az állomány létszáma alacsony volt; túl hosszú idő telt el az elfogás és a kitoloncolás között; szűkös lehetőségek voltak az elhelyezésre stb. Jogilag súlyosbította a hatóságok helyzetét, hogy a Legfelsőbb Bíróság 2001-ben kimondta: a kitoloncolásra ítélt bevándorlókat, akiket más ország nem fogadna be, nem lehet fogva tartani hat hónapnál tovább.<sup>62</sup>

A hatóságok egy *informális protokoll* szerint jártak el: azok a fogvatartottak, akiket a bevándorlási státuszuk megsértésével vádoltak, kaptak egy időpontot a bírósági meghallgatáson való megjelenésre, majd elengedték őket. Az eljárás nyilvánvalóan lehetővé tette az adott illegális bevándorlónak, hogy ne jelenjen meg a bíróságon, és továbbra is illegálisan tartózkodjon az országban.

Az „elkapni és elengedni” az „elkapni és visszafordítani” (catch and return) és az „elkapni és internálni” (catch and detain) alternatívájává vált, miáltal az *állam lemondott arról, hogy érvényt szerezzen saját törvényinek*, melyek azt diktálták, hogy – ha a bírói döntés úgy szölt – az illegális bevándorlót a törvényeknek megfelelően eltávolítsák az országból. Ráadásul a szó szoros értelemben vett, tehát az államnak a szigorúan jogszabályok szerinti működése értelmében vett jogállamiság is sérült azzal, hogy a menekültügyi eljárás nem juthatott el bírósági szakaszba a fogvatartottak elengedése miatt.

Jeff Sessions igazságügy-miniszter az országba illegálisan belépőkkel szembeni szigorúbb elbánásra, azaz a törvények és szabályok szigorú és kemény betartására szólított fel, és a délnyugati államok ügyészeinek azt az irányelvet fogalmazta meg, hogy ha egy határon átkelő személyt egyszer már illegális belépéssel (bevándorlással) vádoltak meg és kitoloncoltak, akkor a következő illegális határátlépés esetén jelentős börtönbüntetéssel járó bűncselekmény elkövetésével vádolhassák meg. A Trump által kezdeményezett politikai és jogpolitikai fordulat fontos motívuma

<sup>61</sup> *What You Need to Know About Catch and Release*. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/need-know-catch-release/>

<sup>62</sup> Lásd a *Zadydas v Davis* ügyet. <https://tinyurl.hu/gI9N/>

volt, hogy biztosítani kell, hogy az *állam törvényeit tartsák tiszteletben: tartsák be és tartassák be a törvényeket, illetve az állami szervek legyenek képesek betartani és betartatni a törvényeket.*

Az állam és a mindenkori kormányzat *szuverenitás- és legalitásigénye* világos határokat szab a politikai cselekvés számára. Még a legális (és ellenőrzött) bevándorlás világos koncepciók mentén történő liberalizálása is teljesen más, mint az illegális (és ellenőrizetlen) bevándorlás tolerálása.

Ha a társadalmi-politikai szükségletek és célok determinálta *jogpolitika* alapján a nem vagy korlátozottan érvényesülő/érvényesített törvényeknek és jogszabályoknak érvényt szereznek, illetve a vonatkozó törvényeket és jogszabályokat szigorítják, azaz jogilag nehezebbé teszik a bevándorlást, akkor az állam szuverénként lép fel – többek között – szuverenitása védelmében is. Ha az állam képviselői bevándorláspolitikai és más megfontolásból a vonatkozó törvényeket és jogszabályokat tudatosan nem alkalmazzák, azoknak tudatosan nem szereznek érvényt, akkor az állam lemond, mert talán lemondani kényszerül, *szuverenitása gyakorlásáról.*

Az állam szuverénként jár el akkor is, ha a vonatkozó törvényeit és jogszabályait „*liberalizálja*”, azaz jogilag megkönnyíti, vagy szinte akadálytalanná teszi a bevándorlást, avagy azokat *hatályon kívül helyezi*, ami *jogilag korlátlan* bevándorlást jelentene. Egy radikálisan liberális (maximálisan megengedő és jogbiztosító) bevándorláspolitikai azonban egy szuverenitáselméleti paradoxonnal terhes: az adott szuverén (állam) önnön szuverenitását számolja fel talán azért, hogy önnön létét megszüntetve egy új entitás (állam) létrejöttét alapozza meg.





## JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

(alapította Kovács Kálmán)

1. RÉVÉSZ Tamás: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után*. Budapest, 1971
2. BUZÁS József: *Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom idején*. Budapest, 1971
3. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ Tamás: *Az esti- és levelező tagozatú oktatás fejlődése az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (1945–1970)*. Budapest, 1972
4. RÁCZ Lajos: *A polgári házasság intézményének megvalósulása Magyarországon*. Budapest, 1972
5. BUZÁS József: *Veszprém vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom első két hónapjában*. Budapest, 1973
6. KOVÁCS Kálmán (hrsg. und eingeleitet von): *Rechtsgeschichtliche Studien zum Zivilrecht. Studienband*. Budapest, 1974
7. NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A jogtörténet-tudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után (helyzetelemzés)*. Budapest, 1975
8. DEGRÉ Alajos: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Budapest, 1977
9. RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után*. Budapest, 1977
10. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A tanács hatalom jogpolitikája 1919-ben*. Tanulmánykötet, Budapest, 1979
11. MEZEY Barna: *A Rákóczi szabadságharc országgyűlései*. Budapest, 1981
12. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A magyar politikai és jogi gondolkodás történetéből. XVIII–XIX. század*. Tanulmánykötet. Budapest, 1982
13. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*. Tanulmánykötet. Budapest, 1983

14. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*. Tanulmánykötet. Budapest, 1984
15. KOVÁCS Kálmán (szerk. és előszó): *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon. 19–20. század*. Tanulmánykötet. Budapest, 1986
16. KOVÁCS Kálmán – RÉVÉSZ T. Mihály (hrsg. und eingeleitet von): *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen*. Studienband. Budapest, 1987
17. MEZEY Barna: *A magyar polgári büntönügy kezdetei*. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1995
18. POMOGYI László: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*. Budapest, 1995
19. MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Tanulmánykötet. Osiris Kiadó, Budapest, 1998
20. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna (szerk.): *A magyar büntönügy kutatásának alapjai*. Tanulmánykötet. Budapest, 1997 (2. kiadás, Gondolat Kiadó, Budapest, 2000)
21. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna (hrsg.): *Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Studienband. Budapest, 1997
22. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga (szerk.): *Tanulmányok a magyar büntönügy történetéből*. Tanulmánykötet. Gondolat Kiadó, Budapest, 1998
23. GÖNCZI Katalin: *Magyarok az amerikai Legfelsőbb Bíróság előtt*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000
24. POMOGYI László: *Szegényügy és közösségi illetőség a polgári Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
25. FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
26. MEZEY Barna (szerk.): *A praxistól a kodifikációig. Csemegi Károly emlékére (1826–1899)*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
27. MEZEY Barna (hrsg.): *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Studienband. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
28. MEZEY Barna (szerk.): *Eckhart Ferenc emlékkönyv*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004
29. HAJNAL Hugó: *Csemegi Károly*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
30. KÉPES György: *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003

31. MEZEY Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2005
32. BECCHI, Paolo – SEELMANN, Kurt: *Gaetano Filangieri és az európai felvilágosodás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2005
33. HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006
34. LADÁNYI Andor: *Törekvések, kísérletek a jogászképzés reformjára 1890–1944*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
35. CHAUVEAU, Adolphe – HELIÉ, Faustin: *A bünrészesség*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008
36. HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009
37. KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009
38. MEZEY Barna (szerk.): *Szimbolikus kommunikáció. A jog színházától a jogi rituáléig*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
39. MEZEY Barna (szerk.): *Bor és jogtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
40. BRAUNEDER, Wilhelm – KOHL, Gerald: *A jogtörténet-tudományi kutatások Ausztriában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
41. KÉPES György (szerk.): *Az abszolút monarchia*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
42. ROKOLYA Gábor: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2013
43. MEGYERI-PÁLFFI Zoltán (szerk.): *Szuverenitáskutatás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020
44. STIPTA István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020
45. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – GOSZTONYI Gergely (szerk. és előszó): *A rendszerváltás harminc éve, avagy determinált volt-e a jogrendszer transzformációja?*<sup>9</sup> Gondolat Kiadó, Budapest, 2020
46. NAGY Noémi (szerk. és előszó): *Nemzetiségi-nyelvi szuverenitás a hosszú 19. században*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020