

Máthé Gábor

SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK
(16–21. SZÁZAD)

Máthé Gábor

SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK

(16–21. század)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

BUDAPEST, 2025

Szakmai lektor
Kukorelli István

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Vida Krisztina
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-963-653-268-0 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-269-7 (ePDF)
ISBN 978-963-653-270-3 (ePub)
DOI: https://doi.org/10.36250/01310_00

© A szerző, 2025
© A kiadó, 2025

A mű elektronikus változata
a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc feltételeinek megfelelően felhasználható.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



TARTALOM

A RÉSZ

SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK

A MAGYAR KIRÁLYSÁG, A HABSBURG MONARCHIA IDEJÉN (16–19. SZÁZAD) ÉS AZ OSZTRÁK–MAGYAR MONARCHIÁBAN (19–20. SZÁZAD)

I.	Közép-Európa újkori születése	11
II.	Közjogtörténeti értékeink	15
III.	A jogfejlődés jogtörténeti jellemzői	17
IV.	A rendi államok monarchikus uniójától a differenciált föderalizmus alapján álló abszolút államig (1749–1848)	25
V.	A dualista monarchia közjogi alapjai	33
VI.	Zárógondolatok	37
	Tudományos-történeti tanulság	41

B RÉSZ

SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN
(20–21. SZÁZAD)

I.	Az európai egyensúly-politika	45
II.	A szuverenitás tartalmi változásai	49
III.	Jelenkori szuverenitási dilemmák	53
IV.	Szuverenitást helyettesítő szubsztanciátlanítás	57
V.	Demokrácia és szubszidiaritás	61
VI.	Az európai jogi térség	67
	Diversitas in unitate – Sokféleség az egységben	71
	Európa – Európai Unió	73
	Ultima analysis et oratio extrema	77
	A közép-európai államok régiója	83

MŰHELYTANULMÁNYOK

I.	A klasszikus jogállam a nemzetállamban – kontra: „az állam nélküli” jog az Európai Unióban	89
II.	A hatalommegosztás differenciáltabb rendszerének kialakítása	103
	Souveränitätsfragen 16–21. Jahrhundert	127
	<i>Felhasznált irodalom</i>	129

A RÉSZ
SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK
a Magyar Királyság, a Habsburg Monarchia
idején (16–19. század) és az Osztrák–
Magyar Monarchiában (19–20. század)

„[V]issza kellene állítanunk
a nemzetállamok szuverenitását,
ami az európai civilizáció
legnagyobb találmánya és
az egyetlen olyan keret, amin
belül egy életképes demokrácia
működhet.”

Thierry Baudet

I.

KÖZÉP-EURÓPA ÚJKORI SZÜLETÉSE

A kiváló kutató, történészprofesszor, Pálffy Géza, akadémiai doktori értekezésében a Magyar Királyság 16. századi működésével és a közép-európai Habsburg állammegosztásban elfoglalt helyével, kapcsolatrendszerével foglalkozott. Tézisei fontosak a jogtörténeti kutatások számára, korértékelése kiemelkedő eredmény. Így: „1526 joggal tartható a Habsburgok Osztrák Háza (Casa de Austria) irányította, későbbi Duna-menti nagyhatalom születési esztendejének és egyúttal Közép-Európa kora újkori történelme kezdőpontjának is.”¹ A Habsburgok összetett állama kapcsán nagyon fontos kiemelten hangsúlyozni a következőket:

„Noha a közös uralkodóknak köszönhetően 1556/58 után a Német-római Császárság és a Magyar Királyság sorsa hosszú időre összekapcsolódott, az utóbbi sohasem tartozott a Német Birodalomhoz. Nem volt része viszont az örökös tartományoknak sem [...]. Így területén a császári adminisztrációról vagy uralomról beszélni [...] tárgyi tévedés. [...] Magyarországot a Habsburgok mindvégig magyar királyokként és nem német-római császárokként kormányozták. [...] [T]eljességgel igazat lehet adni Thomas Winkelbauernek, aki az 1526 utáni évtizedekben Közép-Európában létrejött Habsburg-államalakulatot újabban »rendi államok monarchikus uniói alkotta monarchikus uniónak és különböző tartományokból összeálló államok összetett államának« nevezte.”²

¹ PÁLFFY 2008: 43.

² PÁLFFY 2008: 69–70.

A Habsburg Monarchia államfejlődését ezért egy hosszú folyamatként értékelhetjük.

Az európai történelem sajátosan nagy korszaka – 1480–1560 között – akár mai világunknak is példája lehet, vallja Günter Ogger, a jeles német publicista, aki gazdaságtörténeti igényességgel írt hiteles könyvet a Fugger dinasztiáról, a nevezetes bankárokról, akik a Thurzók közvetítésével jelentős szerepet játszottak a 15–16. századi magyar történelemben is, s akik nélkül nem esett sem császár-, sem pápaválasztás, nem történt hadüzenet, s békekötés sem. Az ő nevükhöz fűződik a világ első multinacionális konszernjének és a hozzá hasonló szervezeti formáknak a létrehozása, amelyek máig nem avultak el.

A mohácsi vészt követően, II. Lajos király halálával pedig véglegesült a közjogi helyzet: *Habsburg Ferdinánd főherceg magyar királlyá koronázásával és az 1527. évi törvénycikkekkel vált teljessé.*

A történetírásban kialakult konszenzus a több évszázados közép-kor és az újkor közötti határvonalat az 1517. esztendőhöz köti, amikor az európai szellem megújítására Luther Márton *Wittenbergben kitűzött híres tételei szabtak irányt.* A reformáció meghirdetése, mint ismert, jelentős hatást gyakorolt a Nyugat fejlődésére, s ezt sajátosan egészítette ki a Habsburgok különös érdeklődése a közép-európai térség iránt. Pálffy professzor értékelése alapján a meghatározó jellemzők:

„I. Ferdinánd politikai-modernizációs programja mintegy négy évtized alatt, mind a Habsburg Monarchia udvartartása, mind a központi és kiemelt fontosságú magyar területeinek igazgatása, illetve legfőbb pénz- és hadügyi terén *meghatározó alapokat teremtett.* Nevezetesen olyanokat, amelyekre azután évszázadokon át építhettek 17–18. századi reformer utódai.”³

„Az erős integrációs tendenciák és a sikeres centralizációs intézkedések ellenére a Magyar Királyság a monarchián belül

³ PÁLFFY 2008: 78.

mégis mindvégig jelentős önállósággal, *korabeli értelemben* tekintélyes állami szuverenitással rendelkezett. [...] A 16. századi Öreg Kontinens – John A. Elliott találó megfogalmazása szerint – az »összetett monarchiák Európája (*Europa of composite monarchies*)« volt.”⁴

„*Modern értelemben* tehát a 16. század dinasztikus összetett államainak különféle tagjai (királyságok, hercegségek, örgrófságok, grófságok) elsősorban belső szuverenitással rendelkezettek. *Korabeli értelemben* értékelhető szuverenitások, tehát teljes állami függetlenség (külső és belső szuverenitás) nem, csak belső szuverenitás létezhetett. Az utóbbi mértéke azonban országonként és tartományonként nagyon különböző volt [...]. Mindez államszervezeti, geopolitikai és földrajzi tényezők mellett mindenekelőtt az uralkodói trón betöltésének módjától, a rendek erejétől, a belpolitika, a törvényhozás, a jogszolgáltatás, valamint a helyi önkormányzatok sajátosságaitól [...] függött.”⁵

„Végül Szent István birodalma [...] nem csupán választómonarchia (*Wahlmonarchie*), hanem erős rendi állam, egy kisebb rendi monarchia (*Ständemonarchie*) maradt. A nagy Habsburg Monarchián belül pedig a legerősebb és legszámosabb rendiséggel bíró államalakulattá vált. A magyar és a nemzetközi történetírás általános felfogásával szemben a sikeres centralizáció és az erős rendiség egyáltalán nem zárta ki egymást. A magyar politikai elit ugyanis különböző okokból mind az eredményes centralizációban, mind az erős rendiség fenntartásában érdekelt volt. Így különböző minőségekben és identitásokkal ugyan, de mindkét folyamatban meghatározó szerepet vállalt.”⁶

⁴ PÁLFFY 2008: 218–219.

⁵ PÁLFFY 2008: 219.

⁶ PÁLFFY 2008: 280.

„A Habsburg udvar és a magyar elit között a 16. században – az egymásra utaltság közepette és a kölcsönös lemondások dacára – igen szilárd kompromisszumrendszer jött létre. [...] Az 1526 utáni évtizedekben lezajlott alapvető változások így összességében igen hosszú távra határozták meg a Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia együttélését.”⁷

⁷ PÁLFFY 2008: 364.

II.

KÖZJOGTÖRTÉNETI ÉRTÉKEINK

Közismert Európa három integrációs korszaka. Az első – a 8–9. században – Nagy Károly birodalomszervezéséhez köthető. Ezzel esett egybe a Szent István-i államalapítás, amelytől elválaszthatatlan a magyar királyi hatalom jelképe, a Szent Korona, amely évszázadokon keresztül a magyar állam jogfolytonosságát képviselte. Ebben az időszakban sajátosan nyilvánulnak meg közjogi attribútumai. Így:

- a király személyétől – az angol koronaeszmével analóg módon – elváló *corporatio sola*,
- majd a 15. századtól az államszemélyiség jogalanya,
- 1848-ig a paralel főhatalom tárgyi szimbóluma,
- amely 1848-ban az alkotmányos törvényhozás útján egységgé,
- ám sajnálatos módon a szabadságharcba kényszerült nemzet döntésével pedig elkülönültté (1849, trónfosztás),
- de két évtized kitérő után (1867, kiegyezés) teljességgé vált.

A Szent Korona tehát különös közjogi jelentőséggel rendelkező közjogi értékünk, állami felségjelvény, egyben a szuverenitás történeti megfelelője.

A *szuverenitás* fogalma a 12. században alakult ki. A jogászok ekkor mondták ki „a rex est imperator in regno suo” axiómát. A középkor államai között így létrejött valamiféle jogilag szabályozott kapcsolatrendszer, amely a perszonalitás elvén nyugodott.

A jogi gondolkodásban a *személyi elv* egyeduralmát (amely a domináns magánjogi viszonyokban öltött testet) – az államok változó jogfelfogásával összefüggésben – fokozatosan felváltotta a *területi elv*. Az államok egyre jobban kiépítették a területi szuverenitáson alapuló belső jogrendjüket és az ezt működtető bírósági rendszert.

A jogtörténeti kutatások egyértelműsítették, hogy az 1648. évi *vesztfáliai béke* jelentette a fordulópontot, amellyel megkezdődött a területileg szerveződött modern államszerkezet kialakulása, és létrejött a térszerkezethez kötődő jogrendszer. A modern értelemben vett államok pedig az *abszolút monarchiák* időszakában születtek meg, mivel már rendelkeztek a modern állam specifikumaival.

A nemzetközi politikai rendszerek elméletében a vesztfáliai békét követő időszakot a *territorialitás*, a *szuverenitás* és a *legalitás elvén* alapuló rendszerként definiálták, s ez utóbbi képezte a *nemzetközi jog uralmát*. Ez a periódus 270 éven át tartott, s két pilléren, az új jogalanyok egymás közötti jogviszonyait szabályozó két egyenértékű jogterületen, a háború és a béke jogán nyugodott. Ebben az európai trendben pedig egyértelművé vált a Magyar Királyság, a magyar korona kiemelt szerepe.

A korona a közös hatalomgyakorlás szimbóluma. A *corona regni* fenntartotta magának a jogot, hogy a trónra lépő uralkodót maga ruházza fel az uralkodói jogok teljességével, azaz a *koronázás* mellett olyan garanciák törvénybe iktatásával, mint a *koronázási eskü* és a *hitlevél*, amelyekben a király kötelezettséget vállal az ország függetlenségének megvédésére és az ország alaptörvényének tiszteletben tartására. A koronázási hitlevél és eskü a nemzet és a király közötti hatalomátruházási szerződés közjogi formája. Werbőczy *Hármaskönyvében* egyértelmű, hogy a hatalom forrása a *populus Werbőczyanus*, amely a koronázással átruházza a hatalmát az uralkodóra, aki visszaneszesíti (*translatio imperii*). A nemesség, mint a korona tagja, részese a törvényhozásnak. A törvényhozás – így a *Hármaskönyv* – a *communitast* illeti meg, s a törvények hozatalára pedig akkor kerül sor, ha a közösséget egyenlően érdeklő dolgok merülnek fel. A *populus maior princeps* elv szerint ugyanis az összességet – a fejedelem mellett és a fejedelem felett – a törvényhozó hatalom illeti meg.

Ez az állapot a rendi képviseleti monarchia, a rendi dualizmus: azaz az uralkodót a közösen hozott törvények kötik, a *legibus solutus* elve feltétlenül kötelezi a magyar koronával felkent uralkodót. Különleges közjogi függés ez: a szuverén uralkodót köti a magyar korona útján a belső törvénye.⁸

⁸ MÁTHÉ 2016: 51–58.

III.

A JOGFEJLŐDÉS JOGTÖRTÉNETI JELLEMZŐI

Összegzésem mértékéül követem az *Operis conclusio* számomra egyik legfőbb tanulságát. Werbőczy írja a *Hármaskönyv* befejezésében, idézve Aurelius Augustinust: „Ha a dolog maga tudva van, nem kell (úgy-
mond) a szavakkal erőlködni.”

Áttekintésem elsőként a *legisztika–canones* fejlődési ívet az 1500-as évekig érinti, majd a *ius commune* recepció kérdéskörével foglalkozom, s végül a *Tripartitum* későbbi kiegészítéseként született *Négyeskönyvre* utalok, amelyet az *usus modernus pandectarum*; *ius romano germanicum* 16. századtól kiteljesedő eredményeivel részben analógnak tekintek.

AZ „ELSŐ FÉL ÉVEZRED”

Közhely, hogy a legisztika 1000–1500 között volt meghatározó. Az is köztudott, hogy a középkor római joga Justinianus császár jelentős törvényhozási aktusaira nyúlik vissza. 530 körül több kompiláció született az addig hatályos jog rendszerezett összefoglalásaiként, részben módosítva azokat az úgynevezett interpolációkkal.⁹ Ennek eredménye – a *Digesták–Codex–Novellák–Instituciók* egyesítésének következményeként – a 13. századból a *Corpus Juris Civilis*.

A jogtudomány önállósulása egy átfogóbb, a filozófia és a teológia racionális értelmezését végző skolasztikából indult ki, mégpedig a trivium (nyelvtan, retorika, dialektika) alkalmazásaként. A kolostorokban folyó képzés a levél- és okiratformulák használatára – az *ars dictandi* – konkrét

⁹ BRAUNEDER 1995.

pragmatikus jogi ismereteket is közvetített egyben. E középkori műveltségigény szellemi és politikai központja az észak-itáliai Bologna volt, ahonnan a római jog bázisán nyugvó „világi”, illetve az „egyházi” jogtudomány kiindult.¹⁰

Az egyházi törvényekkel foglalkozó tudomány, a kanoniszti-ka – 1140 táján – a *Decretum Gratianival* teljesedett ki, majd, kronológiai sorrendben, a *Liber extra*, a *Liber sextus*, a *Clementinae* és a pápai döntések nem hivatalos gyűjteményeként az *Extravagantes*, 1580-tól gyűjtőnevéen a *Corpus Juris Canonici* alkotja az egyházi jogtudomány alapjait.

A 15. században, az ókor iránti érdeklődés fokozódásával a humanizmus hódít teret, s a legisztika elemeit már nem autoritatív törvényeknek tekintik, hanem történeti forrásnak, s így a honi joggal, a iurisprudenciális joggal való viszonyuk válik központi témává. Tehát nemcsak a justinianusi, hanem a hazai jogkutatása is előtérbe kerül. Ez egyébként az interpoláció kutatási időszak.

Ez a folyamat a 16. századra – amelyet méltán nevesítettek a jogévszázadának – a Német-római Birodalom és a Habsburg tartományai számára rendkívüli jelentőségűvé válik. A worms birodalmi gyűlésen meghirdetett reform a birodalmi alkotmány megújítására, továbbá 1517-ben a Luther Márton téziseivel kezdődő hitreform, a reformáció, az általános jogelveket kifejező *ius commune* létrejöttével minőségi jogrendszeri változáshoz vezetett. Brauner okadatolásával:

- ♦ jelentős törvényhozási tevékenység indult meg a birodalom szintjén, főként tartományúri városi területeken;
- ♦ megkezdődött a tudományos irodalom feltűnő mennyiségű gyarapodása, amelyet a könyvnyomtatás feltalálása is segített;
- ♦ felgyorsult az intézményes területiális állam kiépítése;
- ♦ a peregrinációval¹¹ megnőtt a *ius commune* ismeretével rendelkezők száma az uralkodó szolgálatában.¹²

¹⁰ BRAUNEDER 1995: 22. Lásd még: HAMZA 2002: 30–35.

¹¹ SZABÓ 1993.

¹² BRAUNEDER 1995: 43.

Ámde ennek a kettős reformációnak volt előzménye, mégpedig az, hogy a 13. században már megkezdődött a tárgyi jog rendszerezett írásba foglalása. Ennek célja nem elsősorban új jog létrehozása, hanem a fennálló jogrend írásbeli rögzítése volt. Így példaként említhető Bractus traktátusai Anglia törvényeiről, a Skånse Lov (Dél-Svédország) és a Coutumes de Beauvaisis 1290-ből.

Bónis György professzor a *Középkori jogunk elemei* című könyvében leírja, hogy a királyi bíraskodás, a kancelláriai munka nálunk már az 1320-as évek óta a gyakorlaton nevelkedő protonótáriusok, nótáriusok kezébe került, s a klerikus mellé Európa-szerte odaállt a jogász, a jogszolgáltatás és az igazgatás szakszerű intézője.¹³ Az azonban tény, hogy „Mátyás alatt a Kuria munkáját kétségtelenül irányító magyar gyakorlati jogászság szerencsésebb viszonyok között szilárd támasza lehetett volna a Bethlen Gábor-veretű magyar abszolutizmusnak”.¹⁴ Bónis szentenciája megalapozott, miként az is, hogy ez a jogtudó, praxisban jártas jogászság egész tudásának tárházát örököltette a *Hármaskönyv*be, s ez a book of authority lett egy korhű összegző szintézis, amely – Grosschmid Béni kifejező fogalomalkotásával – intézményi individualitást adott, örökölt az 1541 után szétesett nemzetnek és jogászságnak.¹⁵ Hiszen a jogászság csak hatalmi központokban virágzik, s ez a 16. század közepétől a magyar királyságnak nem adatott meg. A központi bíraskodás hosszú szünetek beiktatásával működött, és a Habsburg központi szervek sajátosan biztosították a bécsi, illetve az örökös tartományoknak tekintett területek hatalmi és bíraskodási tevékenységének összhangját.

Talán éppen ebben az ellentmondásos helyzetben értékelődik fel a jogtudó értelmiség, s Werbőczy opusa.

¹³ „A magyar bírósági szokásjog (consuetudo, indiciaria) századokig fennálló épületét a gyakorlatban dolgozó és tanító diákok építették fel.” Találó Uzsai János rosszállása, miszerint a „bírákat nem »doktorok« tanították, hanem: iuvenes a senioribus et compares a compartibus ex auditu” tanulták meg az eljárás menetét. BÓNIS 1972: 161.

¹⁴ BÓNIS 1972: 280.

¹⁵ GROSSCHMID 1905: 713.

IUS COMMUNE – RECEPCIÓPROBLEMATIKA

A *Hármaskönyv* jogi tételeinek alapkérdése az eredetük mikénti megjelölése. Az a korábbi szakirodalmi vélekedés, hogy a római jog nem kellően képviselt a műben, csupán értékelési zavar.

A jogtörténet-tudományi eredmények éppen e kérdésben lényegesek. Két kiváló tanulmány – szerzői: Zlinszky János, Bónis Péter – példázzák a megoldást. Zlinszky professzor több monográfiájában reprezentálta a recepcióproblematikát. Ezek közül két megállapítását emelem ki. „Werbőczy a közös jog mellett Magyarországon sajátosan érvényesülő jogot rendszerezte [...]”; mint Európában, mindenütt a tudományban már recipiált eszköztárát természetes közvetlenséggel használta.” A másik döntő argumentum, hogy Werbőczy nem tartotta szükségesnek a bíróságok által alkalmazott jogtételek összegyűjtését.¹⁶

Ezt a két tézist gazdagítja kategóriákkal és példázatokkal a fiatal kutató, Bónis Péter *A Tripartitum forrásai és az európai ius commune* című tanulmányában.¹⁷ Bónis a témának egy remek monográfiát is szentelt¹⁸ – eredményeinek bemutatása különösen indokolt.

A közös jog (ius commune) – saját jog – joggyakorlat – római jog viszonyrendszerében az alap az első elem definíciója.

Talán bocsánatos, hogy a fenti hivatkozás ellenére az általam választott szaktekintély meghatározásával kezdem a levezetést. Franz Wieacker, a német jogtudomány pápája szerint a ius commune egy kultúrtörténeti folyamat és egy térségenként eltérő időben, de a kölcsönhatás által mindenütt egyértelműen lejátszódó jelenség, a jog művelésének tudománnyá válásával.

Bónis érveléstechnikáját alkalmazva, a folyamat kölcsönhatásait jellemezve következtetéseink:

- ♦ a ius commune nem Justinianus császár joga, s nem pusztán az előzőekben már említett Corpus Juris Civilis;
- ♦ nem római jog, hanem e jogrendszer elemeinek felhasználásával,

¹⁶ ZLINSZKY 1998. Lásd még: ZLINSZKY 1997.

¹⁷ BÓNIS 2014: 213–239.

¹⁸ BÓNIS 2011.

- ♦ a glosszátorok által kifejlesztett sui generis jogrend, jogi kultúra, amelynek alapja a kommentált római jog az egyházi és a hűbéri jog elemeivel, amely szoros szimbiózisban volt a *ius proprium*mal.

A *ius commune* nem törvényi, hanem jogtudományi (iurisprudenciális) jog, legnagyobb része nem törvényhozási aktsussal születő normarendszer, hanem tudósjog, amelyet a jogtudománnyal foglalkozók alkotnak. A *ius commune* állam nélküli jog, tehát a középkori Európa nem a legiszlátív unifikáció útját járta. A *ius commune* jogában a természetjoggal ellenkező törvény vagy jogszokás nem érvényes. A római jog fogalmait a *ius commune* részeként az egyházjog és a hűbérjog adja, s ezért indokolt a római jog tudományos módszereivel művelt egyház- és hűbérjogáról beszélni, ahogy azt Helmut Coing a *Europäisches Privatrecht* (München, 1985) című munkájában hangsúlyozta.

A *ius commune* és a saját jog, a *ius proprium* továbbá egymáshoz kötött rendszert képez, amelyben a római jog akkor is szerepet kap, ha nem történt meg a recepciója.

A *ius proprium* úgy van megszerkesztve, hogy hiányzik belőle az a norma, amely úgyis benne van a *ius communéban*. S végül a *ius proprium* minden normájának értelmezéséhez szükség van a *ius commune* normáira, akkor is, ha nem történt volna meg a római jog recepciója. S mivel a *ius commune* egyben *ratio scripta*, s így az emberi társadalom észszerű berendezkedésének írásba foglalt joga, teljesen racionális az a jelenkori elképzelés is, hogy a jogtudomány képviselői a nemzeti jogrendek erőteljes europaizálódásával az európai jogi tériségben (*Europäischer Rechtsraum*) egy új *ius commune* létrehozásán munkálkodjanak.¹⁹

¹⁹ Vö.: MÁTHÉ 2011.

USUS MODERNUS PANDECTARUM – PANDEKTISZTIKA

A glossátorok által kifejlesztett jog kapcsolatát a gyakorlattal a kommentátorok teremtették meg, akik kánonjogi elemekkel elegyítették a justinianusi jogot. Ez a keverékjog lett a német recepció alapja. Az új szabályok és e keverékjog közötti kapcsolatot pedig a praktikusok (Kameraljuristen) hívták életre azzal, hogy a recipiált római jogot a hazai viszonyokhoz alakították. Ezzel a 16–18. században német területeken megjelent a *ius communé*hoz és a német partikulációs jogokhoz kapcsolódó irodalom, az *usus modernus pandectarum*.

Ez a jogi irodalom a praktikusok szintjén azonban kevésbé volt megfelelő a pandektajog rendszerbe foglalására. Új irányzatoknak kellett feltűnnie a *gemeines Recht* és a *Partikularrecht* szintézisének megszületésére. Ezt a célt szolgálta volna elsőként a 17. században a természetjog tudománya, ám szűk praktícizmusának hatására csupán a civiljogi kodifikáció területén jelentkezett, a porosz *Landrecht*, valamint az Osztrák Polgári Törvénykönyv megalkotásával összefüggésben.

A szakirodalom állásfoglalásai szerint a 18. század végén alapított, ám csak Friedrich Carl von Savigny munkásságával kiteljesedett történeti jogi iskola volt alkalmas arra, hogy olyan pandektatudomány jöjjön létre, amely lehetővé teszi egy új pandektajog meghonosítását. Ez az iskola egy olyan tudományt célzott meg, amely a történeti szemléletet, az eredeti justinianusi forrásokat, rendszeralkotást és az általános jogkeletkezési elméletet foglalta magában.

A pandektisztika elméletét, histográfiáját feldolgozó, megkerülhetetlen alapmonográfia szerzője, Pólay Elemér professzor kiváló elemzésében bizonyította, hogy ez az irányzat a 19. század első éveitől bontakozott ki, s a pandekták magánjoga alapján egy sajátos, német magánjogtudományt eredményezett. Megteremtette azt a német pandektajogot, amely 1900. január 1-ig, a német *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) életbelépéséig, közel egy évszázadon át a római eredetű német magánjogot, „a heutiges römisches Rechtet” jelentette.²⁰

²⁰ PÓLAY 1976.

Pólay professzor továbbá precíz elhatárolással világította meg a 16–18. századi tudományosság különbözőségeit. Az *Usus modernus*... a justinianusi forrásoktól teljesen elszakadt, praktikus jellegű kazuisztika, partikuláris jellegű joganyag volt, még a Puchta által „Pandekten”-nek nevezett matéria a justinianusi forráskritikán és e rendszeren is nyugodott, univerzális jellegével kitűnően. Végül igen kifejező a másság – az előzőnél a praktikus esetjogi tevékenység, míg az utóbbinál az élet igényeinek megfelelő magánjogi rendszer elméleti megalapozása a jellemző. Így a polgári kor igényeit szolgáló magánjog tudománya fogalomelvű dogmatizmusával, tételeivel messzemenően alkalmas volt arra is, hogy Európa magánjogi elméletére hatást gyakoroljon.

Ebből eredeztethető az a kérdés is, hogy csupán német pandektisztikáról beszélhetünk-e.

Pólay – Koschaker és Wieacker értékelését idézve – egyértelműsítette, hogy

„a XIX. században a történeti jogi iskola munkássága nyomán kifejlődött és a századvégig tartott magánjogtudomány ugyan a német gemeines Recht doktrínájaként jelenti a Pandektisztikát, de ennek expanzív jellege folytán a pandekta-tudomány már a kezdetektől fogva széthatott a német nyelv és kultúrterületen”.

Pólay álláspontja szerint erre tekintettel, a hazai magánjogtudomány fejlődését értékelve, lehetséges „magyar pandektisztikáról” is beszélni.²¹

²¹ PÓLAY 1976: 22.

IV.

A RENDI ÁLLAMOK MONARCHIKUS UNIÓJÁTÓL A DIFFERENCIÁLT FÖDERALIZMUS ALAPJÁN ÁLLÓ ABSZOLÚT ÁLLAMIG (1749–1848)

A magyar rendi dualizmust, az uralkodó és a rendek közötti viszonyt a 16–17. században I. Ferdinánd és utódai között érdepreferenciák is motiválták. A Habsburgok trónra jutása a magyar központi kormány-szerveket alapjaiban befolyásolta. Az ország az új király személyén keresztül szoros kapcsolatba került a Habsburg-ház örökös tartományaival. Ez a közjogi összekötődés azonban nem eredményezte a magyar közigazgatás függetlenségének feladását. Az uralkodó döntéseiben saját álláspontja érvényesült.

Különösen tanulságos – a *központi közigazgatási szervek* párhuzamait érzékeltetve – két jellemzőre utalni. Az Udvari Tanács, a *Hofrat* a legrégebbi múltú szerv, amely az igazságszolgáltatásban, illetve a külügyi, belügyi megbízásoknak megfelelően segítette a királyt. Ezt az újjászervezett fejedelmi tanácsot három alapvonás, az állandóság, a központosítás és kollégiumi szervek jellemezték.

Ez alapján jött létre a *Consilium Hungaricum*, amelynek tagjait továbbra is *prelati et baronsnek* nevezték; a régi és az új helyzet között lényegében nem volt különbség.

A másik kiemelkedően fontos szerv a *Magyar Kamara* volt. 1528-tól, illetve 1531-től megszakítás nélkül vezette a király és a vele szoros kapcsolatban álló államgazdaságot. Hatásköre a pénzügyigazgatásra, de a szorosan vett közigazgatásra is kiterjedt. Feladatait a központi igazgatás, a befolyó jövedelmek pénztári kezelése s végül az ellenőrzés

jelentették.²² Az Udvari és a Magyar Kamara viszonya sajátosan alakult, Theodor Mayer szellemes jellemzésével, „a két kamara megítélése a legszorosabb kapcsolatban állt a rendi dualizmus hullámmásával [...], az udvari kamara főhatóságát a magyar fölött sohasem ismerték, jogilag a magyar kamara független volt”.

Végezetül a központi kormányzervek sorában kiemelkedő szerepet játszott az 1723-ban felállított *Magyar Királyi Helytartótanács*, amely a 18–19. században mintegy kormányként funkcionált, az uralkodó ezen keresztül gyakorolta a végrehajtó hatalmat.

A bécsi kormányzervektől elkülönült kormány szerv csak a Kancelárián keresztül érintkezhetett a királlyal. Lényegében a felvilágosodás századában kiépülő szakigazgatási területek koordinációját látta el, s az alsóbb hatóságokhoz közvetítette a királyi rendelkezéseket, ellátva a törvényhatóságok központi felügyeletét is. A független felelős minisztérium felállításával átmenetileg megszűnt, ám 1861-ben újjáéledt. A kiegyezés után már csak a „magyar szervtár” történetét gazdagította.²³

A DIFFERENCIÁLT FÖDERALIZMUS

„A monarchikus unióként szervezett tartományok kapcsolatait Mária Terézia és II. József alatt lényegbevágó reformokkal, céltudatosan a felvilágosult abszolutizmus értelmében vett állammá alakították át.”²⁴ „Alaptörvények és alapjog jellegű rendelkezések tudatosan teremtenek egy, az abszolutista monarchikus állam értelmében vett materiális alkotmányos alapot, amely végül 1804-ben az uralkodó dinasztiára vonatkoztatva az »Osztrák Császárság« egységes államnévvel ennek a fejlődésnek megfelelő rangot kap.”²⁵ Wilhelm Brauner osztrák professzor, az osztrák alkotmánytörténeti monográfia kiváló szerzője, kristálytiszta dogmatikai szerkezetben összegzi e jogi folyamatot.

²² MAYER 1915.

²³ BRAUNEDER 1994: 90.

²⁴ BRAUNEDER 1994: 90.

²⁵ BRAUNEDER 1994: 90.

„Az állammá vált tartományi közösség túlszárnyalja a tartományokat; úgy határozza meg szerkezetüket és pozíciójukat, hogy ettől kezdve ajánlatos a tartományokat csak az összállam után tárgyalni.”²⁶ Ebből fakad a tartományok „kivetkeztetése” eddigi állami jellegükből, de mint politikai történeti individuumok megmaradnak, mi több a monarchikus államjog jegyében az abszolutizmus második alapstruktúráját, a föderalizmust határozzák meg. Ez azonban az egyes tartományok eltérő történelmi gyökerei miatt tartományonként különböző, nem is említve a koronázással eredendően kiemelt Magyarország és Erdély státuszát. A tartományokat egyesítő Osztrák Császárság – 1848-ig – monarchikus szabály szerint nem egységes, hanem egy differenciált föderalizmus alapján álló abszolút államnak tekinthető.²⁷

A NÉPSZUVERENITÁS – MONARCHIKUS LEGITIMITÁS

Ismert, hogy a népszuverenitás és a monarchikus legitimitás között egyfajta közbülső állást képvisel a hatalommegosztásról szóló tan, amely Montesquieu-től kapta iránymutató kialakítását. Az emberi szabadság biztosítása céljából az államhatalmat fel kell osztani a törvényhozó (legislativa), az uralkodó, aki a törvényeket „valósítja meg” (executiva) és a bírászkodás (judicativa) között, amely csak a törvényeknek alávetve ítélkezik. Noha „az államhatalom megosztása ellentmond a népszuverenitás és a monarchikus legitimitás értelmében vett osztatlan hatalom birtoklásának”, „a népképviselet és az uralkodó közötti szereposztás azonban lehetővé teszi ennek a két elméletnek a kapcsolatát, mind az elméletben, mind a politikai gyakorlatban, elsőként a »koraalkotmányosságban«, később az »alkotmányosságban«” – hangsúlyozza Braunerder professzor.²⁸

²⁶ BRAUNEDER 1994: 90.

²⁷ BRAUNEDER 1994: 90.

²⁸ BRAUNEDER 1994: 103.

WIENER KONGRESS –
HEILIGE ALLIANZ

1815-ben született meg az első, összeurópai biztonsági rendszert szavatoló szerződés, amelyet a Szent Szövetség alapítói hoztak tető alá. A Sándor cár, I. Ferenc osztrák császár és magyar király és III. Frigyes Vilmos porosz király által létrehozott katonai szövetség 1914-ig eredményesen kezelte a nemzetközi válságokat, azaz száz esztendőn keresztül szinte maradéktalanul „érvényesítette” az alapítók által deklarált területrendezési és együttműködési elveket: a legitimitást, az egyensúly és a felelősség követelményét. Az első privilégium: a hatalom örökletes vagy választás útján való gyakorlásának rendje, majd az egyensúlyban lévő államok szövetsége volt, s végül a konfliktusok feloldásában mindig a jövő iránti felelősség dominált. A Heilige Allianz képlete az úgynevezett hosszú, jogállammal realizáló, az ipari forradalomnak hatékony gazdaságot teremtő 19. század új rendet tudott biztosítani. Noha a francia forradalommal szemben hirdette a legitimitást, ebben a restaurációban főként a monarchikus, dinasztikus szolidaritás fejeződött ki. Ez a hatalom továbbá keresztény volt: a trón és az oltár szövetségben épült ki, s végül meg tudott maradni kontinentálisnak.

A szakirodalmi állásfoglalások egyértelműsítik, hogy a konstruktív szellem legnagyobb alkotása a jogrend, amely az erkölcsi princípiumokkal kiegészülten a világrend két egymásra épülő eleme, s az ezeket működtető komponens pedig a politikai rend. Tudott azonban az is, hogy az 1848. évi forradalmak valóban megrengették az európai építményt.

A magyar forradalom hatására így közakaratból nálunk is megszületett az a 31 törvény, a kapcsolódó 11 erdélyi cikkellyel, amely történelmünk első koncepcionális polgári alkotmányának tekinthető. Az *áprilisi törvények* az abszolutisztikus kormányzással szemben – találva csupán – a parlamentnek felelős kormányzás deklarálásával, a népképviselési választójoggal, a közteherviseléssel, az úrbéri terhek eltörlésével, a szabadságjogok szabályozásával megteremtették

a szabadság és tulajdon kettősségén alapuló átalakulás jogi feltételeit. Igaz, hogy az 1848. évi III. törvénycikk lényegében a hatalom gyakorlásának egyetlen eredményét rendezte, ám a törvény 13. §-a már számolt az országos és az örökös tartományokat érdeklő ügyekkel, s ezekre hívta életre az uralkodó körüli miniszter tisztségét.

A lényeg tehát, hogy a közjogi alapot a magyar királyság és az örökös tartományok különállása és nem az örökös tartományok részének tekintett Magyarország jelentette. Ebből levezethető a magyar közjogi formula, amely az önálló alkotmánnyal rendelkező nemzetet, a Szent Koronában megtestesülő jogfolytonosságot reprezentálja, s egyben a korona által közvetített jogosítványoknak garanciális biztosítója, azaz a koronázás az uralkodó és a nemzet közötti perszonális kapcsolat alapeleme.

Ismert, hogy az 1806. évi pátens megszűntnek nyilvánította a Német-római Birodalmat, s e területek az Osztrák Császárság többi részével egyetemben „szuverén államokká alakulnak”.

A Német Szövetség – mint szuverén államok egyesülése – államszövetség. Az Osztrák Császárság azonban egykori birodalmi területeivel, nem egészében tartozik hozzá. Noha a hatalmi ágak az uralkodóban egyesülnek, így a tartományi rendi alkotmányoknak is meg kell valósulnia, megőrizve a monarchikus legitimitás elvét. Ugyanis a szuverenitás koncepciója a soknemzetiségű Osztrák Császársággal összeegyeztethetetlen volt. Ezért társult a Vormärz világában a korai konstitucionalizmushoz a tartományok szerinti differenciálódás, ami különösen Csehország, Magyarország, Lombardia, Velence okán volt releváns. Az összállam – Gesamtmonarchie – tehát korai alkotmányos állam, differenciált föderalizmussal.²⁹

²⁹ MÁTHÉ 2021: 119–130.

GESAMTMONARCHIE –
PERSZONÁLUNIO

Az alkotmányfejlődési vázlat eseményeiből következik, hogy az 1848. április 11-i magyar alkotmányos törvények lehetővé tették a szuverenitás kinyilvánítását azzal, hogy a *Gesamtmonarchie perszonálunióvá osztható*.

A politikai kompromisszum pedig érdemben az Ausztria–Magyarország képletben realizálódott, ahol a császár a kiegyezéssel a „magyar tartományi hatalom hatásköreit birodalmi hatalommá” emelte, s így alakult a differenciált föderalizmus dualizmussá. Így különültek el a magyar korona országai a ciszlajtániai tartományoktól.

Ebből következett, hogy az Osztrák Császárság tartományai az azonos jogállású magyar állammal (Magyarország) alkottak két államot (Doppelmonarchie), amit a közös ügyek okán a közös szervek kötöttek össze. Az összmanarchia egységes hatáskörében maradó közös hadügy, külügy és az ezekre vonatkozó pénzügyek uralkodói prerogatívaként szerepeltek, ám az egyedüli rendelkezési jog korlátozásával.

Összegezve megállapítható, hogy míg a magyar kiegyezési törvény a közjogi alapok tekintetében a Pragmatica Sanctión nyugodott, illetve a magyar király és a magyar rendek szerződésével jött létre, addig az osztrák kiegyezési törvény az úgynevezett 1867-es decemberi alkotmányhoz kötött.

Az osztrák tartományokkal folytatott polémia ugyancsak kompromisszummal végződött. Módosult formában ugyan, de megmaradt a februári alkotmány, az 1861-es alaptörvénnyel egyetemben, ám ezeket hat törvénnyel egészítették ki (a birodalmi képviselétről, az állampolgárok általános jogairól, a birodalmi bíróság felállításáról, a bírói hatalomról, a kormányzati és végrehajtott hatalomról szólók). Ezekhez járult a további 15 tartományi rendtartás és 15 tartományi gyűlés rendje a ciszlajtániai tartományok számára.

Összehasonlításként elgondolkodtató, hogy az 1867. évi XII. törvénycikket további négy törvény teszi teljessé. A Transzlajtániát megjelenítő 1868. évi XXX. törvénycikk; Magyarország és Erdély egyesítésének részletes szabályairól (1868. évi XLIII. törvénycikk),

a nemzeti egyenjogúság tárgyában elfogadott törvény (1868. évi XLIV. törvénycikk) és végül a hatalomgyakorlást realizáló, a végrehajtói hatalomtól elkülönülő bírói hatalomra vonatkozó 1869. évi IV. törvénycikk. Lábjegyzetben közöljük a koronatartományokat, a Szent Korona Országait (Magyarország) és a sajátos jogállású Bosznia-Hercegovinát, amely negyedik pragmatikus ügyként³⁰ a kettős monarchia kondomíniuma lett a közös Pénzügyminisztérium irányítása alatt.

³⁰ Cislajjtánia – a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és tartományok, a 17 koronatartománynak nevezett terület: Cseh Királyság, Dalmácia Királyság, Galícia és Lodomeria Királyság, Krakó Nagyhercegséggel és Auschwitz és Zator hercegséggel; Ausztria Főhercegség az Ennstól keletre, Ausztria Főhercegség az Ennstól nyugatra, Salzburg Hercegség, Stájer Hercegség, Karintia Hercegség, Krajna Hercegség, Bukovina Hercegség, Morva Örgrofság, Felső- és Alsó-Szilézia Hercegség, Tirol hercegesített Grófság, Voralberg Tartomány, Isztria Örgrofság, Görz és Gradiska hercegesített Grófság, Trieszt szabad város és területei, Transzlajjtánia – Magyar Királyság (benne az Erdélyi Nagyfejedelemség), Horvát–Szlavón Királyság, Fiume Város és Kerülete; Bosznia-Hercegovina – a Monarchia két részének kondomíniuma.

V.

A DUALISTA MONARCHIA KÖZJOGI ALAPJAI

A 19. század a nemzetállamok létrejöttének nagy korszaka. Ez az állítás látszólag ellentmond az Osztrák–Magyar Monarchia közjogi képletének, amely nem a *nép és nemzet*, hanem a *népek és politikai nemzet* kategóriát releválja.

A politikai nemzet fogalmának lényege pedig az, hogy az államterület elsődleges, s az azon élő népek alkotják a nemzetet. Az Osztrák–Magyar Monarchia területén élő népek így involválódnak a politikai nemzetbe.

Az osztrák közjogi felfogás – eredendően – Gesamtmonarchie-t tétel, s a Habsburgok örökös tartományainak egységét hirdeti. A magyar közjog ugyanakkor az önálló magyar királyság koncepciójából indult ki, s a koronázás tényével az osztrák császár – mint egyben magyar király – harmadik jogalanyként kapcsolja össze Ausztria–Magyarországot. Így a kaiserliche und königliche Monarchia területén élő népek közül a történelmi individualitásukat kifejezésre juttatni képes horvátok pedig a magyarokkal, s úgyszintén a lengyelek az osztrákokkal kötnek szerződéses paktumot, mégpedig törvényi formában.³¹ Mintegy igazolódni látszik Bismarck aforizmája: nem a nemzetek alakítják az államokat, hanem fordítva, az államok hozzák létre a nemzeteket.

A szakirodalomban elfogadott álláspont, hogy a Habsburg uralkodók más államokkal való kapcsolata „jogi értelemben” általában véletlen. Az első cezúra – magyar közjogi relációban – a Habsburg-ház fiági örökösödési jogának elismerése az 1687–88. évi országgyűlésen. A második elemet a rendi monarchikus dualizmus képviseli, amelyben egyfelől a király és a rendek együttesen alkotnak államszervezetet,

³¹ GRZYBOWSKI 1968: 19–31.

másrészt pedig a király mint *rex solutus* birodalmi embereivel kormányoz. A rendi képviselet és abszolút monarchia konfliktusait a 18. században meghonosodott alkotmányjogi garanciákkal próbálták feloldani. Ilyen tartalmi kölcsönös kötelezettségvállalás (kormányzásbeli végzemény) volt az 1723. évi *Pragmatica Sanctio*.

A közjogi alapokat erősítő *Pragmatica Sanctio* mellé a 18. században még igen jelentős alkotmánytörténeti értékű sarkalatos jogok társultak. Így az 1791. évi törvények között a X. kimondta, hogy Magyarország önálló léttel bíró, független állam, amelynek saját alkotmánya van. A XI. törvény az ország határainak sérthetetlen-ségéről szolt. A XII. törvény pedig a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról intézkedett – ebben a törvényben találkozunk először az államhatalmi ágak megosztásának következményével. Ez – a feudális közjog alapelvének megfelelően – deklarálta, hogy a törvényhozó hatalom a megkoronázott királyt és az országgyűlést együttesen illeti meg. Megtiltotta a rendeleti kormányzást, azt csak a törvények végrehajtására fogadta el, s rögzítette a bírói függetlenség garanciáit. Végül a XIX. törvény az appropriációs jogot szabályozta (tanulság lehetne a napjaink számára!).

E közjogi törvények kettős arculatúak voltak, ugyanis tartalmazták mindazokat a garanciákat az országgyűlés számára (a rendi alkotmányosság keretei között), amelyeket a 18. század eszméi a polgárság képviselőiből alakuló törvényhozásnak szántak. Nem véletlenül említi találóan Eckhart örökbecsű monográfiájában: „sajátos volt ez a magyar felvilágosodás, amelynek géniusza egyik kezében Montesquieut és Rousseaut, a másikban pedig a Tripartitumot tartotta”.³²

Köztudott azonban, hogy parlamentnek felelős kormányzat még nem jelentette a szuverén parlamenti függetlenséget, hiszen csak a monarchia egyik részének kormányzati rendszerét – a Gesamtmonarchie nélkül – szabályozták. Az 1848. évi törvények bár minőségi változást hordoznak az alkotmányos monarchia statválásával, mégis megtartják az uralkodói túlsúlyt. Igaz, hogy a végrehajtó hatalmat csak

³² ECKHART 1941.

a népképviselési alapon szervezett, parlamentnek felelős minisztérium útján, miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolhatta a király. Rex regnat, sed non gubernat.

Végül is az európai hatalmi politikai helyzet évtizedes vajúdásának lezárásaként születhetett meg az 1867. évi kiegyezés, amely – amint Deák nagyszerű jogi művében (*Adalék a magyar közjoghoz*) kifejti – a Pragmatica Sanctión nyugodott.³³ Ez a jogi dogmatikai tétel a hatalommegosztás rendszerének úgynevezett kiegyezéssé változtatát készítette elő, ami magyar részről az ország független állami létének jogfolytonosság alapján való elismerését jelentette – az összbirodalmi érdekek elismeréséért cserébe.

Az 1867. évi XII. törvénycikk (közös ügyek) és az 1869. évi IV. törvénycikk az a két magyar alaptörvényünk, amely egyfelől meghatározta a két szuverén állam, Ausztria–Magyarország közjogi viszonyát az uralkodó mint harmadik jogalany közvetítésével, másrészt pedig biztosította a hatalmi ágak elválasztásán alapuló jogállam megalapozását.

A jogállami eszme a német klasszikus filozófia, valamint az ebből táplálkozó politikai és jogi gondolkodás jellegzetes terméke, amelynek pontos megfelelője más nyelvterületeken nem található meg. Megfogalmazása a 19. századi Németországban ugyanúgy polgári követelményeket jelzett, mivel az Angliában és Franciaországban korábban végbement forradalmak nagy jelszavát, végső soron a *société civile* szabadságát és a magántulajdon sérthetetlenségét formulázta.

A *jogállam* fogalmát a német liberalizmus államelmélete használta először, gyökerei azonban már felfedezhetők a kanti énjogban is. A kanti államideál a legnagyobb emberi szabadságot testesíti meg, olyan emberi törvények segítségével, amelyek lehetővé teszik minden ember szabadságának összeegyeztetését és fennállását. A szabadságból, mint minden embert megillető jogból, pedig adódik az emberek mint állampolgárok egyenlősége, amelyet a pozitív jog biztosít számukra.

A jogállamiság eszméjét megtestesítő polgári jogi állapot (*bürgerliche Zustand*) a minden polgárt megillető függetlenségre épül.

³³ DEÁK 1865.

Ezt a törvényhozó tevékenységben való részvétel biztosítja. A törvényhozó hatalmat gyakorló képviselői szerv útján ugyanis a nép maga szab kereteket a saját szabadságának.

A jogállamnak magára kell vállalnia a közösség erkölcsi és szellemi felemelését, a gyengék védelmét annak érdekében, hogy az értelem alapelveit az emberi együttlétben megvalósítsa. Az állam tehát közügy (*res publica*) minden egyes ember jóléte érdekében. *Salus populi suprema lex esto.*³⁴

A jogállam történeti fogalmi analízisének közelmúltban megjelent szintézise pedig nélkülözhetetlen tájékozódási lehetőség a szakmai közösségek és különösen a politikus személyek számára is.³⁵

³⁴ CAAENEGEM 1945.

³⁵ PÉTERI 1989: 724–735. Vö.: PÉTERI 1994: 213–268; BRAND–HATTENHAUER 1994: 170.

VI.

ZÁRÓGONDOLATOK

Az Osztrák–Magyar Monarchia a jogállam intézményrendszerének kiépítésével és gazdasági eredményeivel nem véletlenül nyerte el a korabeli tudomány kiváló képviselője, John Maynard Keynes brit közgazdász elismerését. *Facta loquuntur*:

„A világ 1901-ben olyan egységes volt, mint azelőtt soha. Keynes nézete a gazdaságról: ha egyszer ez az integráció megbomlik, nagyon nehéz lesz helyreállítani. Az 1901 körüli időszak egyedülálló epizód volt az emberiség történelmében. Kár, hogy nem tartott sokáig. A gazdasági egymásrautaltság ugyanis minden addiginál nagyobb eredményt hozott. A versengő birodalmak világában a reálpolitika az erő számbavételén és a nemzeti érdekeken alapuló külpolitika.”³⁶

Igen kifejező e jellemzés a századforduló gazdag, sokszínű világáról.

„Ki látta át mindezt szembetűnően? – Az új évszázad beköszöntét jelző gondolatok sokszínűségét, a Musil által »lángra lobbant láznak« hívott jelenséget, a különleges gondolat terjedését, Einstein fizikáját, Freud pszichoanalízisét, Hofmannstahl költészetét, F. Kafka regényeit, Karl Kraus szatíráját, Gustav Mahler szimfóniáit, Josef Roth novelláit, Arthur Schnitzler színdarabjait, Ludwig Wittgenstein filozófiáját, melyeknek hatására a gondolatok szabadon hatottak; ám mindvégig tisztában kellett lennie

³⁶ FERGUSON 2008: 40–42.

az egyéni és kollektív sors sebezhetőségével. Mindenki más módon, de mindenképpen haszonélvezője volt a századvég globális integrációnak és a hagyományos felekezeti korlátok megszűnésének. Mindenki vidáman élte világát ebben a »kavalkádban«, amit Musil »Kákániának« nevezett, és ami nem volt, mint egy birodalom, amely ugyanannyira a nyelvek, kultúrák és népek sokszínűségén alapult – láthatatlan szálakkal az idősödő császár gravitációs erejéhez kötve, hogy úgy tűnt mintha a relativitáselmélete a politika világában is értelmezendő lett volna.”³⁷

A századforduló környékén, az egységes Németország gyors katonai-ipari felemelkedése nyomán, egyre inkább kiéleződött a nagyhatalmak közötti feszültség. E korszak egy sajátos, érdekes megközelítését nyújtják népszerű könyvükben Gerry Docherty és Jim Macgregor. Szerintük az első világháború kirobbanásáért egy bizonyos, a háttérben tevékenykedő „titkos elit” a fő felelős, akik a világhatalom megszerzése érdekében manipulálták az események folyását.³⁸

Közép-Európa a franciák szellemi konstrukciója németpolitikájuk szolgálatában – írja Catherine Horel francia történész. A szerzőt nem zavarta, hogy Ausztria többnemzetiségű parlamentáris monarchia volt. Mint ilyen, kulturális és történelmi fogalom. Jogi építkezése, multikultúrája példaértékű a Zeitgeschichte számára is, s az európai összhang kánonjaként fent kellett volna maradnia.

A nyugati politika nem volt hajlandó tudomásul venni a reformációval kezdődő és a bukással végződő közel 400 esztendő eredményeinek és időnkénti válságainak mindvégig joghoz kötött megoldását. Pedig a mérleg pozitív, és az eredmény példaértékű. Íme: a *Habsburg*

³⁷ FERGUSON 2008: 40–42.

³⁸ DOCHERTY–MACGREGOR 2014.

*globalizáció legnagyobb kohéziós ereje az volt, hogy nemzeteket kulturális identitásukkal fogott össze egyetlen dinasztikus államban.*³⁹

Nem felelhető továbbá az a történelmi tény, hogy a magyar koronával 1527-ben magyar királlyá koronázott Habsburg főherceg, I. Ferdinánd így az osztrák örökös tartományokkal és a magyar korona országaival alapította meg Közép-Európát mint politikai egységet.

Utalva a francia történész gondolatmenetére, jelezzük: a status quo félelmet keltett, s azt az érzést hordozta, hogy ebben a keretben a Monarchia továbbra is a nagypolitika játékos maradt. Tény azonban, hogy a gyűlölet évszázadának első évtizedeire a politikailag instabil nemzetállamok felemelkedése aratott győzelmet. A háborús konfliktusokat lezáró béke sem kiegyensúlyozó volt, hanem inkább „a győztes mindent visz” logikáját követte.⁴⁰

A Monarchia bukását követő „területrendezés” eredményei (?) Magyarországra nézve, számszerűsítve: az ország területének 2/3-át csatolták el; a kedvezményezettek százalékos arányban: Románia 31%, Csehszlovákia 18,9%, délen 12,8%, nyugaton 1,22%.

Egy nagy formátumú politikus, a 20. század kiemelkedő diplomatája és történésze, a kiváló elme, Henry Kissinger professzor felidézésével szeretném közvetíteni ezt a semmivel nem indokolható agressziót.

„Mivel Keleten nem létezett olyan nagy hatalom, amellyel szövetkezett volna, Franciaország az új államokat próbálta erősíteni. Támogatta az új kelet-európai államokat, hogy minél több területet vegyenek el Németországtól és abból, ami még Magyarországból megmaradt. Nyilvánvalóan az új államoknak megvolt az indítéka, hogy bátorítsák azt a téveszmét, miszerint ők fogják alkotni az egyensúlyt Németországgal szemben. Azonban ezek az újonc államok nem voltak képesek átvenni

³⁹ Niall Ferguson professzor értékelését kölcsönözve az etnikai sokszínűség gazdagította ezt a birodalmat; hiszen legalább 18 nemzetiség szóródott szét öt különálló királyságban, továbbá két nagyhercegség, egy hercegség, hat grófság, s további hat területi egység „minta reprezentálta” a Magyar Korona országaival egyesített birodalmat. FERGUSON 2008: 10–38.

⁴⁰ BAKACSI 2015: 45–84.

Ausztria és Oroszország addigi szerepét. Túl gyengék voltak, belső konfliktusok és kölcsönös rivalizálások gyötörték őket.”

Kissinger végkonklúziója:

„Ennek a folyamatnak végén, amit az önrendelkezés nevében hajtottak végre, csaknem annyi ember élt idegen uralom alatt, mint az Osztrák–Magyar Monarchia idején, azzal a különbséggel, hogy most sokkal több, sokkal gyengébb nemzetállam között osztották meg őket, s ezek, hogy még jobban aláássák a stabilitást, egymással is konfliktusban álltak.”⁴¹

Kissinger politikai előrelátása beigazolódott. Az első világháborút lezáró békerendszer nem egyensúlyi rendszer volt, s ez vezetett el a második világháborúhoz, amelyben a vesztesek nagy igyekezettel törekedtek annak visszanyerésére, amit elvesztettek. A második világháború utáni békerendszer ismét nem egyensúlyi. Követték ugyan kooperatív elemek, de a kibontakozó hidegháború logikája nyíltan versengő volt, ami egyenesen vezetett el a fegyverkezési verseny és a kétpólusú hatalmi világrend kialakulásához. „A második világháború után a párizsi békemegállapodással Európa megindult a transzatlantivá válás útján, elvesztve világpolitikai befolyását.”⁴²

⁴¹ KISSINGER 2017.

⁴² BAKACSI 2015: 53.

TUDOMÁNYOS-TÖRTÉNETI TANULSÁG

A 400 éves Habsburg Monarchia és az Osztrák–Magyar Monarchia (16–20. század) eredménye, azaz a szuverenitáskutatás pozitív mérlege:

1. Koherens jogrend nélkül valóban nem lehetséges európai civilizáció.
2. A szuverén Rechtsstaat kialakítása csupán a jogdogmatikai módszer értő alkalmazásával érhető el.
3. Gyorsított folyamatokkal nem, csupán a ráfordított idő gyakorlatával születhet eredmény; azaz az Osztrák–Magyar Monarchia sok évszázad eredménye volt, amely két tényezőnek köszönhetette létét: a gazdasági-politikai szükségszerűségnek és egy küzdelmek árán elért, kiforrott közjogi megállapodásnak.
4. 1867 után a Monarchia mindkét fele hozzájárult a jogállam fejlődéséhez.
5. Prof. Dr. Werner Ogris írásművével igazoltan: „lehet, hogy mindez nem volt perfekt, de mindenkor és ma is, őrizni, erősíteni kell, javítani kell. Ausztria–Magyarország eszmei-gondolati és intézményi örökségeként mindenképpen be kell vinni az európai jövőbe.”

HOL HÚZÓDNAK EURÓPA BELSŐ HATÁRAI?

„A *quod est demonstrandum* függőben hagyásával két »határ-
szempontot« nem árt máris felvillantani. Az egyik, hogy [...] [a]z egykori római limes nyomvonala is benne maradt Európa morfológiai térképén, a »Nyugat« fogalmán belül már kezdettől

elkülönítve »Közép-Európa« csíráját. A másik szempont viszont egy kísérteties visszahajlás. Az az éles gazdaság- és társadalomszerkezeti demarkációs vonal, mely Európát mintegy 1500 után kettészelte, a túlnyomóan tágabb keleti félt jelölve ki a »második jobbágyság« területét, megdöbbenő pontossággal ama bizonyos 800 körüli Elba-Lajta határ nyomvonalában reprodukálódott. Mi több, újabb csaknem félévezred múltán, napjainkban, szinte pontosan megint e határvonal mentén (csupán csak Thüningiánál némi ingadozással) oszlik meg Európa minden korábbinál végletebben két »táborra«. Mintha csak Sztálin, Churchill és Rooseveltnél gondosan tanulmányozták volna a Nagy Károly-kori statusquót a császár halálának 1130. évfordulóján.”⁴³



1. ábra. Az európai államok

Forrás: <http://europa.terkepek.net/europa.html>

⁴³ SZÜCS 1981: 315.

B RÉSZ

SZUVERENITÁSI KÉRDÉSEK
AZ EURÓPAI UNIÓBAN
(20-21. SZÁZAD)

I.

AZ EURÓPAI EGYENSÚLY-POLITIKA

A közgazdasági, a jogi és az igazgatási szakirodalom egybehangzó a Nietzsche-formulában, abban, hogy az idő megérett Európa számára, de Európa „jelen államfelépítési formájában” nem érett meg az idő számára.

A jelen alapkategóriái, a szuverenitás, a jogállam jelentős tartalmi változáson mentek át az elmúlt két évszázadban. Amennyiben hiszünk a konstruktív szellem remekművében, a nemzetközi jogban, akkor el kell fogadnunk, hogy a 19. században Európa egyensúlyban lévő államok rendszere volt. Ezt az állapotot azok a béketárgyalások készítették el, amelyeknek egyik főszereplője Talleyrand volt. A francia diplomata már az 1891-ben megjelent emlékirataiban a hatalombitorlás és a legitimitás definiálásával, a hatalom odaítélésére és átadására vonatkozó – a nyugati világban akár a választás elvéből levezetve – legitimációs elvekkel egyértelműen bizonyította a mára trivialitássá vált tételt, hogy „akkor legitim egy kormány, ha a hatalmat valamilyen legitimációs elv alapján kapja meg és gyakorolja úgy, hogy azt elfogadják azok, vagy legalábbis azoknak többsége, akiknek engedelmeskedniük kell, azok pedig, akik parancsolnak, ezt tiszteletben tartják”. Az emlékiratok esszészerű fejtegetései rögzítik mindazt, ami a nyugati világ kulcsa a francia forradalomtól napjainkig. A hatalom gyakorlásának cselekvésmódja ugyanis a nemzetek védelmét szolgálja. Ám akármennyire is legitim a hatalom, a hatalmat gyakorlóknak alkalmazkodniuk kell a saját korukhoz.⁴⁴ A kor pedig azt kívánná, hogy

⁴⁴ BAKACSI 2015: 53.

az élenjáró civilizált országokban a legfőbb hatalom gyakorlása a kormányzottak köréből kiválasztott testületek közvetítésével történjen.

Ez volt Talleyrand elméletének lényege, azaz a közjog, a béke és rend fenntartásának záloga, a hatalom legitimitása. Ezért állíthatta Guglielmo Ferrero, a genti egyetem professzora a Talleyrand-ról szóló monográfiájában, hogy minden, ami 1789 óta történt, az nem volt más, mint hatalmas, sikeres kaland, amely végül is a nagy félelemben, a 20. századi háborúba torkollott. Ezt érelve állapította meg Theo Sommer német lapkiadó, hogy a második világháború egy ötszáz éves korszakot zárt le, eladdig ugyanis az egész világ sorsa Európában dőlt el. Ezután már nem világtörténelmi szereplő Európa, csupán regionális tényező.

Joggal vethető fel az a kérdés is, hogy miért tevődött át a 15–16. században Ázsiából Európába a világ gazdasági-hatalmi centruma. A szakirodalom három alapvető okot jelöl meg: a protestáns tradíció térnyerése a katolicizmussal szemben; az európai gazdasági tér világgazdasági centrummá válása és döntően a vesztfáliai békével kezdődő új egyensúlyi rendszer kialakulása. Az új gazdasági rendbe integrálódó, felemelkedő nemzetállamok egymás közötti viszonyának új egyensúlyait Bakacsi Gyula közgazdászprofesszor vizsgálta. Kissinger elméletére építve rámutatott, hogy ugyan a *raison d'état* mint koordináló elv maradt ugyan, de a Bismarck által vallott Realpolitik egyértelműen az erő alkalmazására épült. Az úgynevezett nagyhatalmak pedig elvetik az egyensúlyi elvet, s az azt valló hatalmak helyébe ideológiai felsőbbrendűségüket hangsúlyozó totalitárius államok lépnek.

„A kibontakozó új történelmi korszakban pedig új szereplők jelennek meg az államok közötti erőterben; az államokkal versengő, önmagukat a nemzeti jogrendszerektől egyre inkább függetlenítő és később a nemzetállamokkal vetekedő gazdasági erőt koncentráló (multinacionális) vállalatok nyomulnak. Különösen a második világháború utáni békerendszer nélkülözte a hatalmi egyensúly igényét; ugyan volt kooperatív hatása,

»mikrogesztus« (Marshall terv); ám a kibontakozó hidegháború nyíltan versengő, ami egyenesen vezetett el a fegyverkezési verseny és kétpólusú világrend kialakításához.”⁴⁵

A keleti és a nyugati világ első, Jaltával kezdődő érdemi elkülönülése után Közép-Kelet-Európa a szovjet hatalmi övezetbe került, „megajándékozva” az állami tulajdonnal, a tervgazdálkodással és az egy pártrendszerrel. Míg Nyugat-Európa, különösen a három magállam, az NSZK, Franciaország és Anglia gazdasági helyzetének minőségi átalakításával, nemkülönben az Európai Gazdasági Közösség organizálásával – mintegy előkészítendő az Európai Unió szervezetrendszerét, jövőbeli szerepének megalapozását – foglalkozott.

A 20. század végi amerikai *Grand Strategy*vel megszűnt a kétpólusú világrend. Ebből adódott, hogy a Nyugat a jólét záloga, a szabadság garanciája lett. A keleti blokkból kilépő államok szuverenitása így az egységesülő Európa valódi dilemmáját jelenti – azaz a hatalom legitimitásának az ellenvélemény jogának megadása, a szabad választások korlátozásmentes biztosítása hogyan továbbját. Valóban vége az európai modellnek? A mára már regionális tényező EU valóban a föderális Európa felé veheti a sikeres irányt?

⁴⁵ FERRERO 2002: 56–57.

II.

A SZUVERENITÁS TARTALMI VÁLTOZÁSAI

Az európai integráció egyik jeles képviselőjének hipotézise (noha egyben jelzi az állításának tagadását is): „lehetetlen Európa problémáit olyan államok között megoldani, amelyek makacsul ragaszkodnak teljes körű állami szuverenitásukhoz” – még nem nyert bizonyítást.⁴⁶ Ha azonban felvillantjuk az egységesülési folyamat meghatározó évszámait, azonnal szembesülhetünk a problémákkal. Az első stáció a maastrichti szerződés (1992) volt, amely a gazdasági és monetaris uniót releválta, míg a pénzügyi uniót 1999-ben a közös pénz, az euró reprezentálta. Mint azt vezető közgazdászok megfogalmazták – hivatkozva Charles Goodhart professzorra (London School of Economics) –, a valutakígyó halálából megszületett árfolyam-mechanizmus összeomlásának eredménye volt az euró. Ám politikai indíttatású okok is közrejátszottak a folyamatban. Az egyébként francia–német megállapodásnak is alapfeltételét képező közös pénz nemcsak a német egységnek volt az ára, hanem egyes elemzők szerint védekező előjátéknak is minősíthető a „közös valuta” azzal, hogy a későbbi kibővülésekkel belépő keleti államok nyugati társaiktól minőségileg is külön csoportot képezzenek. Végül az eseménysort a 2004. évi keleti bővítést követő 2008. évi pénzügyi válság zárta le, amely az EU belső válságával egy időben krízishelyzetet teremtett.

Meg kell jegyeznünk azonban azt is, hogy a tudományos érvek mellett a politikai érdek diktálta elméletek is a felszínen vannak. Ezek közül különösen szembetűnő volt az Európai Parlamentben (a Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája részéről) Nigel Farage nyilatkozata,

⁴⁶ BAKACSI 2015: 50–53.

miszerint segíteni kell a perifériaállamoknak, hogy elhagyhassák a zónát. Más, erőteljesebb megfogalmazások közül figyelemre méltó, hogy az angolok nem kívánnak egy németek által dominált Európában élni: „Se gazdasági, se politikai érdekeink nem fűződnek az európai államszövetségben való tagsághoz.”

Hic et nunc azonban nem tekinthetünk el egy rendkívül elegáns, tárgyilagos, ok-okozati összefüggéseket feltáró kiváló tanulmánytól, amely a brexit évét követően, 2017-ben jelent meg az *Európai Tükör* című periodikában. A munka szerzője Navracsics Tibor, aki akkor az Európai Bizottság oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért felelős biztosa volt.

Az európai integráció történetében először 2016-ban döntött úgy egy tagállam (népszavazást követően), hogy külön folytatja állami létét. A szerző a brexit utáni intézményi jövőkép analízisében – az integrációs válságok közül – a brit lépést minősítette a többiekre erősebben ható követendő példának. Igen elgondolkodtató annak a küzdelemnek a vázlata, amely az intézmények közötti jövőkép meghatározására irányult – számot vetve a jövőképek konvergenciájával is. Navracsics Tibor arra a kérdésfelvetésre, hogy mi lesz Európa jövője, egy reményt keltő helyzetet vázolt, hozzátéve, hogy „mindezek tesztje persze a valóságos tény, hogy a tervekből az elkövetkező időszakban hányat valósítanak meg. Az Európai Unió ugyanis valóban léte legnehezebb időszakát éli, amit csak úgy tud túlélni, ha minden résztvevője és szereplője érdekelt a fenntartásában.”⁴⁷

A tényhelyzet egyértelműsíti, hogy a szuverenitás tartalmi megítélése alapkérdéssé vált.

Az államtudományi irodalom legújabb eredményeiből tallózva – elsőként – Takács Péter egyetemi tanár *Államtan* című művét részesítjük előnyben. A mű diszciplináris megközelítésben, imponáló tömörséggel világítja meg az állam hatalmi, jogi jellegének tudománytörténetét. A 19. századi német elméletek közül kiemelendő egy domináns elképzelés, amely azt hangoztatta, hogy a szuverenitás alanya

⁴⁷ NAVRACSICS 2017: 9–24.

nem egy szervezet, hanem az állam mint egész. A konstitucionalizmus gondolatvilága továbbá szétosztotta a szuverenitást a különböző szervezetek között.

Más megközelítésű John Austin felfogása, amely a szuverén hatalom korlátlan voltát, korlátozhatatlanságát hirdette. Ezt teljesíti ki még inkább ki Dicey, aki – jogi relációban – mint korlátlan törvényhozó hatalmat aposztrofálja. „Politikai értelemben pedig az államban az a testület a szuverén, amelynek akaratát az állampolgárok, mint végsőt követik” – emeli ki Takács Péter összefoglalójában.⁴⁸

Összegzésként végül a fogalom negligálását is hirdető Friedrich August von Hayek értékitéletét említjük. Szerinte a fogalommal kapcsolatos kérdés a népszuverenitáshoz kötődésben van. Állítja, hogy nem az a kérdés, hogy a szuverenitás a népet illesse-e, hanem az, hogy a hatalomnak korlátlannak kell lennie. A szuverenitás alapja az az előfeltevés, hogy az önkéntes alárendelést tartalmazó megegyezés nélkül nincs hatalom.

Megállapítható tehát, hogy a szuverenitás és az állam eredendő összekapcsolása a 20. századra az állami szuverenitástanból eredt. Ez azt sugallta, hogy az állam szükségképpen szuverén, ami pedig nem az, az nem állam. Mindezekből következik a legújabb kori felfogás: az államnak nem a szuverenitás a lényegi jegye, hanem a hatalom. Mégpedig e potestas az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható általános felhatalmazottság. Ez a felhatalmazás pedig a közjó előmozdítására, a közérdek érvényesítésére, továbbá – az állam polgárainak érdekében – a közjavak biztosítására irányul; a klasszikus formula tömörségével: *salus populi suprema lex esto*.

⁴⁸ TAKÁCS 2011: 144–172.

III.

JELENKORI SZUVERENITÁSI DILEMMÁK

A német államtudomány nemcsak a 19–20. században, hanem az utóbbi években is megkülönböztetett figyelmet szentelt a témának. Ennek egyik legújabb eredménye az Institut für nationale und transnationale Integrationsforschung (Leibniz Universität, Hannover) igazgatójának, Ulrich Haltern professzornak a *Was bedeutet Suverenität?* című monográfiája.⁴⁹

Az európai jövőképhez nélkülözhetetlennek tűnhet számunkra az opus ismerete. A továbbiakban a szerző két tézisével, a szuverén likvidálása és kísértete gondolkörökkel kívánunk röviden foglalkozni.

Köztudott, hogy 1918 után a versailles-i szerződés antagonisztikus békerendszerének kudarca, majd a második világégés majdnem teljes pusztulása hatására különféle integratív formák – EGK, Európai Unió – keltek életre. Érdekes „kettősség”, hogy a tőkelogikának megfelelően – elsőként – a piacgazdaságok voltak a fő kedvezményezettek.

Ezekben a nemzetállamokban az érdek és az értelem szimbiózisának hangsúlyozásával olyan posztpolitikai rendet határoztak meg, amelyben *nem szükséges a kapcsolat a népszuverenitással*.

Másfelől az első integrációk időszakában az Európai Bíróság már 1961-ben felismerte, hogy az új hatalmi szervezet legitimációs deficit-jét, a népszuverenitás kiiktatását azzal a megoldással lehet elegánsan kompenzálni, hogy a közösségi jognak az alanyai nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is, akik nem csupán kötelezettek, hanem jogosultságokkal is rendelkeznek.

⁴⁹ HALTERN 2007.

Az új jogrend és a nemzetállami jogrend között így fokozatosan olyan diszkrepancia keletkezett, amely okán a tradicionális jogalkotás és joggyakorlat háttérbe szorult, mi több, az előzetes döntéshozatali eljárás behozatalával az immár EU-polgárrá debütáltak a közösség jogát a nemzeti bíróságai előtt is érvényesíthetik. Helyesen állapította meg Haltern professzor:

„jogalkotási hatáskörök vándorolnak szinte akadálytalanul a tagállamoktól a centrumba. Az állam feletti jogról való elképzelés, amely szerint az állam szabadságát csak a legkisebb mértékben szabad korlátozni, ezzel a koncepciók gyakorlattal megfordult, aminek eredményeként a tagállamok csupán a közösségi jog vagyongazdálkodói lesznek [...]”

A közösségi jog elsődlegességének doktrínája világosan mutatja, hogy a szuverenitás a közösségben „közössé” lett, „fragmentált”, erodálódott, vagy esetleg teljesen megszűnt.⁵⁰ Nem véletlen, hogy ma már a nemzeti alkotmánybíróságok reakciói jelentik az egyetlen lehetőséget az alkotmányellenessé váló gyakorlat megállítására. Egyébként igen kis számú az elsőbbséget feltétlenül elfogadó nemzeti alkotmánybíróság.

Végül különös figyelmet érdemel az úgynevezett identitáskontroll intézményének szerepe is. Az Identitáskontrolle kétfunkciós változatra utal a többi között Bogdandy professzor, a heidelbergi Max Planck Institut igazgatója, azt hangsúlyozva, hogy az egyik demokraciáelfogás, példaként az államközpontú, kizárja a demokráciát az államon túlmutató kereteken. Azaz a német álláspont az alaptörvénnyel elmentésnek tartja, ha Európa egyfajta szövetségi állammá alakulna át. Ugyanakkor – egyes szerződmódosítások akceptálásaként – az individualista felfogás megvalósíthatónak tartja a demokráciát európai szinten, azaz mintegy korparancsként mozditja elő érvényre jutását. Ugyanez a megítélés a francia gyakorlatban is. Olivier Dutheillet de Lamothe, a francia Alkotmánytanács tagjaként mutatott rá arra, hogy

⁵⁰ HALTERN 2007: 98–100.

2006-ban például az Alkotmánytanács meghatározta azokat az alkotmányos korlátokat, amelyek szerint a közösségi jogot átültető rendelkezés alkotmányellenessé nyilvánítható. Ennek dogmatikai indokoltságát az a tétel adja, miszerint az unió tiszteletben tartja a tagállamok identitását. S így a nemzeti identitásban megjelenő alkotmányos értékek jelentik az európai integráció korlátját.⁵¹

Nem véletlen, hogy a nemzeti bíróság, Európai Bíróság, Emberi Jogi Bíróság triászhoz külön feladatkörrel – áttételesen – sajátosan társulnak az alkotmánybíróságok. Ám közvetítő szerepük érdemibb lehetne, ha, példaként, a Budapesti 5. Európai Jogász Fórum ajánlásait elfogadnák: 2009-ben az európai ügyészség, a határon átnyúló bűnözés, a fogyasztóvédelem és a kereskedelmi jog témáin kívül az újkori szuverenitás kérdéseit is megvitatták. Az egyik ajánlás a Nemzeti Alkotmánybíróságok Delegáltjai Kollégiumának létrehozását szorgalmazta. Ez a terület azokat a kérdéseket vitathatná meg, amelyek a iurisprudenciális problémák során a tagállam és az unió központi szervei között keletkeznek, s a jogi megoldásokat állásfoglalásban tenné közzé. Ilyen súlyú kérdés például a közösségi jog elsődlegességének és alkalmazhatóságának kritériumrendszere. E szakmai fórum a közös európai jogi térség kialakításának igen értékes szakmai kisegítőjévé válhatna, ám erre az unió érdemi vezetőinek még nem nyilvánult meg az érdeklődése.⁵²

⁵¹ Vö.: SOMSSICH 2011: 761–768.

⁵² MÁTHÉ et al. 2009: 333–349.

IV.

SZUVERENITÁST HELYETTESÍTŐ SZUBSZTANCIÁTLANÍTÁS

Ulrich Haltern „helyettesíthetetlen logikával és eleganciával foglalta össze mindazt, amit EU-projektnek tekinthetünk”. Gondolati gazdagságából így csupán négy jellemző és négy következmény kiemelésére kívánunk kísérletet tenni.⁵³ A főbb premisszáik:

- A szuverenitás Európájától a piac Európája felé tett kísérlet kezdeti sikertörténetként definiálható. Az egzisztencializmusból a konzumizmusba átlépés megteremtette a pénzre mint kizárólagos közvetítő médiumra átállás lehetőségét (például a derivatívásikert).
- A kultúra civilizáltságának forrása a pénzgazdálkodás volt, ebből a párhuzamból adódott, hogy a világ leszűkíthető a szükség leküzdésének stratégiájára.
- A pénz mint absztrakció kitörli a történetet, ignorálja az identitást, a történeti narratívákat.
- A képlékeny, minden mozgásban van (áru, tőke, munkaerő) modellt érvényesíteni tudja, az akadályozó körülményeket pedig Bíróság, az európai igazságszolgáltatási „fő fórum végzi el”.

A valós helyzet következményekkel nézve:

- Az EU-ban a társadalmi legitimáció érzékelhetően hiányzik, a demokratikus deficit szembetűnő.
- A jelenkori állam a népszuverénról az innenső világba helyeződdött, a szolgáltatóvá debütált államban a kommunikáció

⁵³ HALTERN 2007: 101–109.

(igazságosság, érdek, értelem) interpretációs közösségeké, ahol a közösség tartalmát annak formájával helyettesítik.

- Európa bizonytalan lett saját alapjaiban, alapfogalmában. A kudarcos intézményi reformok, átgondolatlan integrációs lépések bizonyítják, hogy Európa modellje nem a világ modellje.
- Az integrációs jogi keretet kísérő narratíváról kiderült, hogy történetietlen fikció. Látni kell, hogy a több jog több reformot indukál, több reform pedig több értelmet kíván.⁵⁴ A jelenlegi intézményi kereteket szakértők birtokolják, menedzselik a közjavakat, megteremtve azt a lidérces állapotot, hogy a szuverenitás helyett a funkció is definiálhatja az identitást. Így az a látszat, hogy a jogon kívül már nincs tere az erőszaknak sem.

A nemzetközi kapcsolatok realitásai azonban az állítás ellenkezőjét támasztják alá. Van olyan tere az erőszaknak, amely a jog által nem befolyásolható.

Szuverenitási témánk esszenciális lezárásaként egyértelműsíthetjük, hogy eredményként a népszuverenitásnak sikerült felvennie a demokratikus jogállamiság formáját.

A szuverenitás így nemcsak egy, a felvilágosodás és annak az értelemben vetett hite által áthatott kifejezés, hanem egy olyan koncepció, amely az államot, a jogot, az identitást és a politikumot egésszé kapcsolja össze. Amennyiben átgondoljuk mind a demokratikus jog- és beavatkozó államot, mind a militarizált államot, nem vitatható, hogy mindig a jog és a háború között mozgunk. Új századunk elmúlt két évtizede is megerősíti a fentieket, azaz a szuverenitás világa az új hatalmi projekt kísérlete ellenére sem készül eltűnni.

Ténykérdés, hogy a nemzeti államok integrációjával eddig a tagállami jogrendszerre épülő, azt jelentősen kiegészítő, majd módosító eklektikus, igen terjedelmes uniós jog jött létre, amelynek elmélete mindmáig kidolgozatlan.

⁵⁴ Vö.: az úgynevezett jogállamisági eljárások állandósult tömegével, amelyeknek a jogállamhoz nincs köze. Ez a valóságban csupán – „misági eljárás” – tagállami vegzatúrákénti fegyelmelés, s mint ilyen, értelmetlen.

A tagállamokat integráló, sui generisből jogi személlyé váló alakulat jogát ezért a nemzeti jogokhoz viszonyítottan definiálják. Fontos tétel tehát, hogy a jogállami hivatkozás mindig csak tagállami érintettségű lehet.

A képzett, gondolkodó jogászok számára egyértelmű, hogy az Európai Uniónak új jogdogmatikai rendszerre van szüksége. Az új alkotmányos fogalmak mellett – a többi között – a párhuzamos hatáskörök új szellemű elhatárolása feltétlenül indokolt. Ez a metodika adekvát azzal, hogy Európa multikulturális entitás. Közhely, hogy a kulturális identitások léte, virágzása Európa záloga. Ha ezt az abszolút prioritást magának kiharcoló gazdaság sem tudja biztosítani, akkor ez a kultúra, civilizáció pusztulásra van ítélve!⁵⁵

A több milliárd *ember, polgár* számára nyomatékosítandó, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak. *A föderalisták álma beteljesüléséhez, egy szorosabb szövetségi alapon működő Európai Unió (amely így a világpiaci kihívásokra képes lenne felelni) létrehozásához* azonban még évtizedes kitartó jogi, gazdasági, felzárkóztatási program végrehajtására van szükség; ennek két pillérét, az európai egyensúlypolitikát és a hatalmi legitimációt újra meg kell teremteni.

⁵⁵ KIS–MÁTHÉ 2024: 136.

V.

DEMOKRÁCIA ÉS SZUBSZIDIARITÁS

Az értelem és az érdek összhangjával és a jövőben folytatandó gondolkodva cselekvéssel kell megoldani az európai nemzetállamok „népszuverenitásának újragondolását”. A *Szuverenitást helyettesítő szubsztanciátlanítás* című fejezetünkben egyértelműsítettük, hogy a népszuverenitásnak sikerült felvennie a demokratikus jogállamiság formáját.

E gondolat továbbvitelét Neil MacCormick oxfordi professzornak a szuverenitásról és a posztszuverenitásról írott kiváló tanulmánya alapján szeretnénk végezni. Megjegyzendő, hogy a szerző három témaelemzése kiváló: jogi-politikai szuverenitás; túl a szuverén államon, végül a demokrácia és a szubszidiaritás. Így a jelenkori polémia megítélését tartom fontosnak.⁵⁶ Csupán zárójelben jegyzem meg, hogy a brexit magyarázata nem a korábbi politikai hivatkozás, hanem e professzori szöveg citátuma.

„Az utolsó fogalmi észrevétel, amit a szuverenitásról tennék, a »népfelség elvére«, a nép szuverenitásának kérdésére vonatkozik. Több különböző alkotmányos és politikai hagyomány is ezen az elképzelésen alapul. A gondolat eredete George Buchanan alkotmányjogi írásainak keletkezése idejére nyúlik vissza. Vonzereje annak az alapelvnek tulajdonítható, amely szerint minden politikai és jogi hatalomnak azok akaratán és egyetértésén kell alapulnia, akik között vagy felett ezt a hatalmat gyakorolják. Ez a politikai moralitás elve. [...] Ami azt illeti, egy szuverén

⁵⁶ MACCORMICK 2003: 5–13.

államban, a maga törvényhozó és végrehajtó szervei mellett a demokratikus aktivizmus célja világos. Feltéve, hogy fennáll a szuverén kormányzat nép általi kontrollja, minden állampolgár teljes és egyenlő részvételével – vagy legalábbis azokkal a polgárokkal, akik részt kívánnak abban venni – megvalósítható a demokrácia. Így kevésbé lehetséges, hogy visszaessünk a néhány arra érdemesnek tartott uralmába, legyen az akár a legfelsőbb bírói kar, miniszterek bizalmas körben tanakodó tanácsa, vagy magasan képzett szakemberekből álló bürokrácia. A brit euroszkeptikusok pontosan ebben az értelemben léptek fel a demokrácia védelmében azzal szemben, amit ők egy európai szintű föderalizmus menetelésének tekintenek. A brit parlament számukra az alkotmány biztosította szuverenitás őrhelye, és ez a jogi szuverenitás biztosítja a nép külső és belső politikai szuverenitását. Az Európai Parlament szervei a közvetlen demokratikus kontrolltól mentesek, ráadásul az Európai Parlament leértékelődött, mivel nem rendelkezik végrehajtó hatalommal, ahogy nincs ellenőrzése azok fölött sem, akik viszont rendelkeznek ilyennel, valamint arra sem képes, hogy közösségi szinten elszámoltassa a végrehajtó hatalmi ág tagjait. Az euroszkeptikusok számára az egyszerre megosztott és összekapcsolt állami és közösségi szuverenitás a népszuverenitás ellenségének tűnik; az Európai Parlament pozíciójának megerősítése, ahogy az az elmúlt évtizedben történt, legalább annyira forrása a problémának, mint amennyire a megoldás lehetne.”⁵⁷

Az elfogultság látszatát is elkerülve – a korrektség jegyében – indokolt a német bírálat megemlítése is. Az Európai Parlament volt elnökének, Martin Schulznak erről a sui generis formációról alkotott véleménye is igen szemléletes.

⁵⁷ MACCORMICK 2003: 9–12.

„Európában a nemzeti szuverenitás a hatalmi ágak elválasztásán alapul. Van egy kormányunk, amelyet a parlament leszavazhat és egy független bírói kar, amely őrökdi azon, hogy a törvényeket betartsák. [...] De amit most csinálunk, az nem más, minthogy e rendszer elemeit európai szintre emeljük, ám a hatalmi ágak elválasztása nélkül. Ami ebből kialakul, azt én Frankenstein Európájának nevezném.”⁵⁸

MacCormick professzor demokrácia és szubsziaritás elmélete igen figyelemre méltó koncepció. Állítja, hogy:

„[h]a elvetjük a hagyományos szuverén állam egységének ideológiáját, új lehetőségek nyíltak meg előttünk. A »szubsziaritás« egyik olvasata képes megmutatni az ide vezető utat. Ha a pluralisztikus jogi rend itt bevezetendő terminusa elfogadható, akkor arra is alkalmas, hogy általánosítsuk és kiterjesszük arra, amit időnként az Európán belüli »regionális« szintnek neveznek – bár sokan ezekben az úgynevezett régiókban fontosnak tartják, hogy a maguk és mások régióját »nemzetként« írják le. Ez lehetővé teszi annak az alapnak a fellelését, amelyen a rendszer további differenciálódása és az egymástól való (részbeni) függetlenség felismerhetővé válna. A szubsziaritás elve megköveteli, hogy a döntéshozatalt a legmegfelelőbb szinteken osszák el.”⁵⁹

A szerző hangsúlyozza továbbá, hogy a népszuverenitás legjobb interpretációja az, amely ragaszkodik a demokrácia és a döntéshozatal szintjeinek kölcsönös megfeleléséhez. A professzor további lényeges feltételeket is rangsorol. Így:

- ♦ a tagállami szinten jelentkező túlzott központosítást és a Brüsszel felé történő központosítási szándékot a kölcsönös megfelelés jellemezze;

⁵⁸ LÓRÁNT 2013: 9.

⁵⁹ MACCORMICK 2003: 13.

- a szuverenitás alkonyával a demokrácia és a szubszidiaritás mint alapvető és kölcsönös kiegészítés lehetősége nyíljon meg;
- a monolitikus demokrácia minden elképzelésével szemben radikális szembehelyezkedés szükséges;
- szükségessé válik a demokrácia, de legalábbis a képviseleti kormányzat néhány kérdésének újragondolása;
- több szinten és policentrikus módon biztosítsuk a döntéshozatali folyamatok életképességét;
- a „népfennhatóság” olyan formáiról gondolkozzunk, amelyek egy adott szinten hatékonyak lehetnek, és biztosítsuk, hogy azok a formák, amelyeket magasabb szintről veszünk át, ne váljanak az alsóbb szinten folyó politika vitalitásának kárára.

Ezek viszont már további elmélkedésre és megvitatásra váró kérdések, hangsúlyozza Neil McCormick professzor.

A gyűlölet évszázadának első felében, az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával sajátos fejlődés vette kezdetét. Ezt erősen beárnyékolták a Párizs környéki békék, amelyek kölcsönös félelmeket indukálva minden érintett állam viszonyát megmérgezték. A politikai viszonyok nem sok esélyt adtak arra, hogy megteremtődjenek a békés együttélés feltételei a közép-európai régióban. Ezt fényesen igazolta a második világháború, és az azt lezáró békék.

Mi Közép-Európa és mi nem? A témával foglalkozó szerteágazó irodalomból idézzük fel egy vita tanulságait! Milan Kundera és Egon Schwarz a *Mi Közép-Európa és mi nem?* című konferencián arra a következtetésre jutott, hogy Közép-Európa már csak a kultúra fogalma lehet.

„Mivel definiálható Közép-Európa nem létezik, szabadságunkban áll egy utópikusat posztulálni? Fogadjuk el, hogy ez a Közép-Európa, amely gyenge a történelemben, mulandó a jelenben, több mint bizonytalan a jövőben, kulcsot ad ahhoz, ami bár nincs,

de lennie kellene, fogadjuk el tehát, hogy ez a Közép-Európa egy lelki tartás, ethosz.”

Találón idézi Erhard Busek *Az elképzelt Közép-Európa* című kötetében a magyar Konrád Györgyöt:

„Közép-Európa voltaképpen nem több, mint egy álom. És éppen ez benne a forradalmi. A látomásoknak minden bizonnyal megvan az esélyük arra, hogy megvalósuljanak. Politikai szempontból sem Európa, sem Közép-Európa nem létezik. Csak Kelet és Nyugat létezik. Ha nincs Közép-Európa, akkor Európa sincs.”⁶⁰

A Deák Ferenc közjogi tevékenységével fémjelzett kiegyezés eredménye az Osztrák–Magyar Monarchia sajátos közép-európai identitása volt. Az immár 27 tagúra bővült Európai Unió sui generis identitás, s nem integrálja a korabeli Közép-Európa (19. század) teljességét. Nem is teheti a 20. századi jogi örökség okán. A kérdés tehát megmaradt: a 21. századi Európa milyen államok Európája? Hic et nunc: *közép-európai államok – regionális szövetsége*. A következő részben magyarázva a fogalmat, a régiók Európáját!

⁶⁰ BUSEK 1992: 120–121.

VI.

AZ EURÓPAI JOGI TÉRSÉG

Armin von Bogdandy – a heidelbergi Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht igazgatója a 2000-es évek előrehaladott európai integrációjának hatására egy kiáltványt tett közzé, összefoglalva az Európai Kutatási Térség politikai projektjét, majd második lépésben a jogösszehasonlítás intenzívebbé tételét, a módszertani európaizálódást, valamint a jogtudomány identitásának pluralizálódását tekintette át.⁶¹

A munka aktivizálására nagy szükség volt – hiszen a szakmai gondolkodás tematizált serkentésén túl –, tekintettel az EU „vezérkara” tisztviselői megbízási idejének lejártára, az Európai Egyesült Államok létrehozására, Ukrajna tervezett EU-taggá avanzsálására, rendkívüli szervezeti feladatokat kell megoldani.

A tagállamok két csapatának a nyugat-európai és a kelet-közép-európai államok extra kihívásainak értő kezelése közben rendkívüli organizatórikus és jogelméleti feladatokat kell realizálniuk. Ezért lényeges a Bogdandy professzor kiáltványából kiemelt témák – európai jogi térség, a jogösszehasonlítás rendje és a módszertani európaizálódás – ismerete. A legfontosabb teendők az említettek alapján:

a) Az európai jogi térség új fogalma

„Az európai jogi térség területi alapja az Európai Uniónak a nemzeti jogrendek által definiált területe. Ilyenként egyszerre

⁶¹ BOGDANDY 2012. A projektet a *Magyar Jog* 2012. áprilisi számában tette közzé a szerkesztőbizottság.

jellemzik nemzetállam és supranacionális vonások. A fogalom lényege ezért az, hogy ennek a területnek a jogi jellegzetességeit egyaránt meghatározzák a nemzeti és az uniós normák. Ennek megfelelően az EU-tagság a résztvevő államok államiságának lényegi és meghatározó jellegzetessége lesz, a közigazgatásuk, az egész térség közigazgatásának részévé válik, a korábban önmagukba bezárt jogrendjeik egy tágabb jogi keret részévé válnak. A hazai jogrendszert, csakúgy, mint a hazai jogtudományt ennek megfelelően egy tágabb kontextusban kell újragondolni.”

b) A jogösszehasonlítás rendje

„Az összehasonlítás segít, hogy ebben az új helyzetben reflektáljunk azokra a próbálkozásokra, amelyeket más jogrendek tudói hajtottak végre. Minden generációnak meg kell írnia a saját jogtörténetét az éppen aktuális kérdések fényében! A jelenlegi kortárs narratívának be kell mutatnia, hogy a közös jogi térség fényében milyen különféle nemzeti fejlődési utak lehetségesek. [...] A nemzeti jogrendeket »beszéltetni« kell egymással, ez pedig egyszerre követeli meg, hogy felmutassuk a közös elemeket és különbségeket is, hogy ezáltal megérthessük és alakíthassuk a közös jogi térséget.⁶² Az európai jogi térségen belüli sokféleség azt kívánja meg tőlünk, hogy a külföldi jogrendet külföldiként fogadjuk el, és ne próbáljuk meg azt kizárólag a saját jogrendünk szabályai szerint értelmezni. Ezt a sokféleséget bizonyos fokig maga az EUSz 4. cikk (2) is védi, amely kifejezetten elismeri a nemzeti alkotmányok szerepét. A formálódó európai jogi térség szemszögéből kell tanulmányoznunk más európai jogrendek

⁶² Azonosulva Bogdandy professzor kezdeményezésével, 18 magyar jogtörténész szinte azonnal megkezdte a munkát, s kutatási eredményeit felhasználva 2017-re elkészült a *Magyar alkotmány- és jogfejlődés* című monográfia (MÁTHÉ 2017), amelyet megküldtünk a külföldi kollégáknak. A kínai jogászpартnereknek ugyancsak rendelkezésre bocsájtották a szerzők a szintézis kínai változatát. Lásd: MÁTHÉ 2020.

alapvető struktúráját, de egyúttal tisztelünk is kell azok történeti tapasztalatait, fejlődésük állomásait, valamint jogi és tudományos stílusukat, majd ennek fényében a saját hagyományainkat is továbbfejleszthetjük.”

c) Módszertani európaizálódás

„Az európai jogi térség kialakulása és fejlődése nem politikai feladat, hanem a jogtudomány, joggyakorlat számára kihívás. Fontos, hogy oly módon ismertessük meg a jogtudosokat, gyakorló jogászokat az európai jogi térséggel, hogy láthassák munkájuk releváns kontextusát, felelősségüket ebben, hogy ennek megfelelően tudják döntésüket kialakítani. Erre a célra szolgál az általánosítási teszt, amely vezetheti a tudományt, a törvényhozási és bírósági jogalkotást is. Ez manapság módszertani követelmény. Az általánosítási teszt egy jogi érvelés csiszolásának és kritikájának fontos kritériuma. Paradigmatikus kifejeződése Kant kategorikus imperativusza. Ezek szerint: »Cselekedj úgy, hogy akarod maximája mindenkor egyszersmind általános törvényadás elvként érvényesülhessen.«⁶³ Ez azt jelenti, hogy az európai jogi térség az általánosítás tágabb keretét teremti meg akkor is, ha csupán a nemzeti jogfejlesztésről van szó. Az általánosítási teszt az európai jogi térség fényében egy fontos eszköz arra, hogy megkülönböztessük a meggyőző dogmatikai elemeket és újításokat a kevésbé meggyőzőktől, és ezáltal segítheti azt, hogy a módszertani bezártságot túlhaladjuk.”

Bogdandy professzor további új elemekkel gazdagítja a dogmatika hatásait. Hangsúlyozza, hogy a jog elméleti, kritikus vizsgálatához még szükségesek az esszéisztikus spekulációk is. Más tudományok módszereinek bekapcsolásával ugyanis átalakul a tudományos identitás.

⁶³ KANT 1785: 51.

Noha manapság szintén mindennek van európai jogi vonatkozása, de a közös jogtudomány még távol van. Bogdandy tényként kezeli a különböző nemzeti kutatási stílus és kultúra sokféleségét, ami a közös tényben nem segíti az érdemi kommunikációt. Már eddig is javaslatok születtek a probléma megoldására.

Az egyik egy Európai Jogi Intézet (European Law Institute) alapítása lehet, s egy közös európai tudományos társaság létrehozása, amelyek minden bizonnyal eredményre vezethetnek – hangsúlyozza a professzor.

De helyesen a dogmatikai tevékenység marad meghatározó, hiszen ez garantálja „a jogrend gördülékeny működését. Ezt a célfeladatot pedig továbbra is egy sor kérdésfeltevéssel, elmélettel és módszerrel kiegészítve fontosnak tekinthetünk” – összegzi Bogdandy a jogtudományi feladatokat.

A professzor konklúziója sajátos metodikai elemmel bővíti a tudományos identitás meghatározását: az európai jogi térben nem (önmagunkra kirótt) elhatárolásokkal végezhetjük csupán, s nem is valamely rendszerhez való szigorú ragaszkodással, hanem inkább a kérdésfeltevéssel (kiegészítem: amelyre egyértelmű értelemmel lehet válaszolni). Szerencsére Bogdandy professzor továbbra is a dogmatikai munkát tekinti a jogtudományi tevékenység központi elemének. Végkonklúziója önmagáért beszél: „Egy komplex jogrend, amelynek nincs kifinomult dogmatikája, rendszerint híján van a világosságnak, az előreláthatóságnak és ennek folytán a tisztességesnek is.”

DIVERSITAS IN UNITATE – SOKFÉLESEG AZ EGYSÉGBEN

Az Európai Unió mottója, Oskar Halecki értékfilozófiájában az előkelő helyen szereplő európai jellemvonással, a sokféleséggel egyértelműen kifejeződik. Halecki úgy érvel, hogy Európa sokszínűsége, sokfélesége görög örökség, s ezt a sokféleséget kell valamilyen szinten mégiscsak egységbe vonni. Halecki finoman érzékelteti, hogy van az európai történelemben „valami immanens törekvés a sokféleség felé és határozott ellenállás a nagyobb egység megvalósításával szemben”. Továbbá Halecki volt az egyik szószólója annak az elvnek és követelésnek is, hogy Közép- és Kelet-Európa népeinek históriáját és történeti tapasztalatait is be kell vonni az egyetemes európai kutatásba. Hangsúlyozta, hogy ezek a kelet-európai népek is ugyanazoknak a szellemi értékeknek és tradícióknak az örökösei, mint a nyugatiak. Az európai történelem nagy kérdésének tartotta továbbá, hogy hogyan lehet egyensúlyt teremteni a hatalom és a szabadság között.⁶⁴

Amikor Halecki a múlt század hatvanas éveiben az európai egysülés valóságát és lehetőségeit taglalta, akkor azt hangsúlyozta, hogy a történelmi európai közösség mindenekelőtt mint kulturális közösség létezett, s a jövőben is annak kell lennie, azaz az elkövetkezőkben többnek kell lennie, mint szén- és acélközösségnek, s többnek, mint védelmi uniónak vagy közös piacnak.⁶⁵

⁶⁴ HALECKI 1993: 11.

⁶⁵ GYURGYÁK 2018: 34.

EURÓPA – EURÓPAI UNIÓ

A feladatelvárások s nemkülönben az EU közel két évtizedes múltja, mai formája, a két nemzedék alatt megkötött kompromisszumok sorozata Gyurgyák János *Európa alkonya? – Utak és tévutak az európai történelemben és politikában* című kiváló elemző monográfiájában nyomon követhető. Számomra a meggyőző érvelés, a logikai összefüggések és következtetések rendszere sokat segített a történeti, jogi folyamatok feltárásában. Feltétlenül ajánlom az érdeklődő olvasónak a munka megismerését, hogy a következő évtizedek történései – például az orosz–ukrán háború alakulása – hogyan hathatnak az USA, Oroszország és Kína világrendformálására és az Európai Unió Európai Egyesült Államokká szervezésére.

Elöljáróban a párhuzamos címek magyarázatául megjegyzendő, hogy nem fedik a funkcionálisan kötött földrajzi terjedelmet. Az elmúlt évtizedben az Európai Unió kisajátította Európát, kizárólag magát nyilvánította az európaiság letéteményesévé.

Eredeti és továbbgondolásra méltó Európa-képet különös megközelítésben Bibó István (politikai gondolkodó) alkotott. Bibó azt tartotta az európai kultúra egyik meghatározó jellegzetességének, s egyben megkülönböztető jegyének más kontinensekhez képest, hogy Európa képes volt kitörni az emberi történelem nagyobb részét meghatározó kényszeralkalmazás és kényszerelviselés ördögi köréből.

Ezek a nagy állam- és társadalomszervező elgondolások elvezettek a szabadság kis köreihez, s érvényre juttatták az emberi méltóság eszméjét. Bibó az európai történelmi és politikai fejlődés vívmányát abban látta, hogy a társadalomban érvényesülő erőszak és igazságtalanság

menntisége csökkenthető azáltal, hogy kialakult a különböző szabadságjogoknak egy olyan egymással összefüggő és egymáshoz kapcsolódó rendszere, amely gyökeresen eltér a történelemben kialakult más kultúrák és civilizációk gyakorlatától.⁶⁶

A Bibó István emléke előtt tisztelgő Szűcs Jenő *Vázlat Európa három történeti régiójáról* című szintézisében pedig arra a következtetésre jutott, hogy a nyugati (*Europa Occidens*) és a keleti (mindenekelőtt orosz) társadalomfejlődési régió között létezik egy köztes, közép-kelet-európainak nevezett régió (Baltikum, Kelet-Poroszország, Lengyelország, Csehország, Magyarország), amely mintakövető, de nem alkot önálló modellt. Szűcs szerint, bár a nyugati modellhez, normákhoz igazodott, de a történések Kelet-Közép-Európában játszódtak le, s a modernizálódás, a struktúrák kialakulása sokkal inkább felülről, spontán módon „jöttek le” valamilyen formában, és így deformáltak, hiányosak. Szűcs megkérdőjelezte, hogy lenne egységes modell. Álláspontja: Európa történetileg nem tagolatlan, osztatlan egész, hanem régiókból álló konglomerátum.⁶⁷

Szűcs és Bibó koncepciójának rövid exponálása arra enged következtetni, hogy egyetértés volt közöttük; egy olyan fejlődésritmusban, amelyben a kumulatív változás mindig egy struktúraváltást is hozott. Vagy más szemszögből: maguk a struktúrák voltak olyanok, hogy eleve magukban hordták önmaguk meghaladásának feltételeit.

„Végül van az európai történelemnek egy harmadik csodája is, s egyben látszólag megmagyarázhatatlan paradoxona, nevezetesen: a pluralizmus, a demokrácia és a sokszínűség ott virágozhat, ahol együvé tartozás, egység van, de mindenekelőtt közös terv a jövőre.”

- a) Gyurgyák példás logikája a kötet összefoglalójában remek válaszokat ad jövőnk kérdéseire. Így: „ha jól érzékelem a világ-történelem 21. századi trendfordulóját, akkor ez az amerikai unipoláris rendszer végét, s erőteljes multipoláris tömbösödést

⁶⁶ GYURGYÁK 2018: 43–45.

⁶⁷ SZŰCS 1981.

és nagyhatalmi politizálást jelent, azaz az amerikai mellett a kínai, az orosz, indiai, vagy a ma még körvonalazatlan iszlám államok megerősödését.”

- b) Ugyanígy mereng szerzőnk Jacques Delors – aki egyike az unió legfontosabb gigondolóinak és megteremtőinek – megjegyzésén, aki az „uniót meghatározatlan politikai objektumnak (non-identified political object)” minősítette. Az igen „szellemes MacCormick még ennél is radikálisabban fogalmazta meg kételyeit, amikor azt kérdezte: Hogyan tudunk egyáltalán gondolkodni, vagy véleményt formálni valamiről, amiről azt sem tudjuk, micsoda.”
- c) „Még Jean Monnet is azt gondolta, hogy nem elég csupán szupranacionális intézményeket létrehozni, hanem mindenekelőtt magukat az európai embereket kell egyesíteni, mert a föderáció jövője az európai emberek jövőbeli akaratán nyugszik.”
- d) „Összefoglalva: tehát azt mondhatjuk, hogy a hetven éves uniós erőfeszítések ellenére sem tudott létrejönni a közös európai identitás. Mi következik mindebből, s ezzel áttérünk az unió politikai formája és a mögötte meghúzódó koncepció problémájára. Mivel nem alakult ki egységes európai identitás, így nincs egységes európai társadalom és európai közvélemény, s ennek következtében nem alakult ki az egységes európai politikai közösség sem. E nélkül azonban föderális Európáról beszélni, illet megvalósítani, nem más, mint kalandos és veszélyes vállalkozás, de leginkább merő illúzió. Ugyanakkor a világban és Európában bekövetkezett alapvető változások miatt már nem lehet visszatérni a régi, jól megszokott nemzetállami keretek közé sem, amelyet manapság szidalmazni szokás, elfelejtve, hogy a modern korban a nemzetek teremtettk meg azt a politikai közösséget, amely talaján a demokrácia és a jogállam egyáltalán kibontakozhatott.”
- e) Az egyetlen működőképes rendszer egy európai konföderáció lehetett volna, amelyet először Charles de Gaulle és belügyminisztere, Christian Fouchet fejtettek ki, amelynek lényege,

hogy az európai parlament a nemzetek küldötteiből áll, s korlátozott hatalommal bír, s a bizottság csupán végrehajtó szerve a szuverén országok tanácsa egyhangú döntéseinek. Ámde ezt az alapító atyák akarata, s mindenekelőtt a zseniális Jean Monnet megíúsította, beépítve a rendszerbe a – Gyurgyák által – Monnet-kódnak nevezett csselfogást, amely állandó reformra, állandó továbblépésre kényszeríti az uniót a föderáció irányába anélkül, hogy erre az európai népesség többségének igénye lenne.⁶⁸

⁶⁸ GYURGYÁK 2018: 20.

ULTIMA ANALYSIS ET ORATIO EXTREMA

A szuverenitási kérdések három nagy időrendjét – hat évszázadra vetítve: 16–19. század, 19–20. század, 21. század – jogfilozófiai és jogtörténeti aspektusban mutattuk be.

Arnold Toynbee történetfilozófiai kísérlete, a *Study of History* első hat kötetében (1947) 21 civilizációt elemzett, s a fejlődés vizsgálatának eredményét az egyes kultúrák körkörös mozgásában látta. A Nyugat jövője szempontjából Toynbee elméletében fontos szerepet játszik elgondolása az egyetemes államról.

„Az egyetemes állam megjelenése ugyanis az ő számára egyértelműen a hanyatlást jelzi. Ugyanis a hanyatlás és bukás utolsó előtti fokán a bomlásban lévő civilizáció politikailag erőszakkal, egy egyetemes állam kereteiben egyesíti elemeit, s így szerez haladékot. Toynbee úgy látta, hogy korára a 20. század második felére a nyugati civilizáción kívül már csak 6 élő kultúra maradt (az ortodox kereszténység közel-keleti törzsöke és oroszországi oldalága, az iszlám és a hindu társadalom, végül a távol-keleti társadalom kínai és japán törzsöke). Úgy ítélte meg, hogy ezek már túlhaladtak az egyetemes állam fázisán, s így viselik a megroppanás, hanyatlás jegyeit. Toynbee »saját törvényét felállítva« a még hanyatlásban lévő, de még élő civilizációt tételezi az asszimiláció bekövetkeztével. Ez a felfogása már az adott korban is megkérdőjelezhető volt. Fel is vetődött: Nem csupán egy újabb formában kifejtett Európa, avagy Nyugat-centrikus nézetről van-e szó? Avagy, ha megvalósulna a világállam (?), akkor vajon ezzel nem csupán a hanyatlást jelentő egyetemes állam épül ki,

csak most már világméretekben. [...] Toynbee maga is tisztában volt azzal, a hogy a Nyugat története még befejezetlen, így nem tanácsos jóslásokba bocsátkozni jövőjével kapcsolatban.”⁶⁹

A drámai kicsengésű helyzetanalógiával kapcsolatban Christopher Dawson marasztalta el Toynbeet, hogy nem vette észre: Európa maradandó öröksége alapvetően lelki és szellemi, azaz Európa megváltoztatta a világot, mert megváltoztatta az emberek addigi gondolkodását.

Nem így, hanem sokkal figyelmesebb volt Bronisław Geremek és Milan Kundera, akik meggyőződéssel hirdették, hogy Európa igazi szellemi értékeit valójában a közép-európai emberek őrizték meg.

Az EU eredendően Nyugat-Európát „szimbolizálja”. A 20. század két önpusztító világháborúja – európai polgárháborúja – nyomán alakult ki az a fél évszázados nemzetközi erőter, amelyben Európa sorsát Európán kívüliek alakították: a szovjet Jaltában és Máltán 1989 decemberében, az amerikai érdekeknek megfelelően. A rendszerváltás feltételeit, feladatait kívülről határozták meg. Ez alapvető mozgáster-alakító tényező volt. A négy évtizedes hidegháború ugyan elmélyítette a fejlett országok közötti együttműködést, de nem alakult ki valós stratégiai elképzelés sem a nyugati fél számára a kedvező kimenetel utáni helyzet értékelésére. Az volt a koncepció, hogy a korábbi állami irányítást felváltja a monetáris változat, s a bürokratikus koordinációt pedig a piac determinálja! Ezzel a felfogással nem lehet meglepő, hogy Magyarország és más közép-európai országok felzárkóztatása, pénzügyi támogatása nem volt stratégiai cél. A Nyugat-Európát felzárkóztató Marshall-terv politikai indíttatású volt. A piacgazdasági orientációban élenjáró Magyarország szempontjából – a máltai megállapodás után – a korábbi kegyelmi állapot a rendszerváltozással megszűnt.

Ezt a gazdaságiállapot-jellemzést Kádár Béla közgazdászprofesszor *Gazdasági mozgásterünk* című tanulmánya alapján rögzítjük, egy korrekció beiktatásával. A fizetőképtelen fejlődő országok problémáinak

⁶⁹ GYURGYÁK 2018: 100–102.

kezelésére alakult ugyanis a washingtoni konszenzus. Azzal árnyalom a tételt, hogy ez – privatizáció, dereguláció – döbbenetes nagyságrendű tőkebevételekhez juttatta a „kedvezményezett államok” gazdaságát, ami az energiaszektor tekintve még a jelenben is példátlan tőkeerőt képvisel. Az úgynevezett szocialista országok gazdasági átalakulását pedig végső soron a vezérlőpult, a mozgástér-alakító szerepet kapott IMF képviselte. Kádár professzor szellemesen jellemezte „a csak Magyarországon hivatali idejét kitölteni tudó kormány” teljesítményét. Hangsúlyozta: „e politikai stabilitás gazdasági érték; a gazdasági teljesítmény viszont tükröződik a politikai stabilitásban.” Íme: „A versenybridzs elnevezésű kártyajátékban aszerint minősítik a játékosokat, hogy azonos lapokból ki mit hoz ki. Évtizedek távlatából is megállapítható, hogy Antall József kormányának nem kell restelkednie.”⁷⁰

A jelen írásban fentebb tárgyalt 400 évet a *Közép-Európa újkori születésétől: A magyar közjog elemi forrásai (16–20. század)* című monográfiám is vizsgálja, és részletesen elemzi azt a fejlődési ívet, amely – mutatis mutandis – mindmáig kísért.⁷¹ Ezt a példaértékű, tanulságos korszakot a világháborúkkal véglegesen negligálták, majd a jaltai szerződéssel, a terület kettéosztásával Nyugat-Európa és Kelet-Közép-Európa „újraszületett”. Az újraegyesítést a máltai megállapodás (1989) realizálta. Jalta után a nyugat-európai mag- és tagállamok megteremtették az Európai Uniót, s 1989-től a volt szovjet zóna közép-európai államai fokozatosan az EU tagjaivá váltak.⁷²

Nem tartjuk érdektelennek megemlíteni, hogy a kibővült EU gyorsított lépésekkel tervezi az Európai Egyesült Államok létrehozását is. Ez a céltudatosság még elismerésre méltó lehet, a témával, a korábbiakban megfogalmazottakkal összefüggő fenntartásokat is figyelembe véve.

A jogelméleti, dogmatikai kutatások sincsenek a tervezetekkel szinkronban. A heidelbergi kiáltvány feladatainak teljesítése nélkülözhetetlen lenne a jogállam méltó továbbviteléhez.

⁷⁰ KÁDÁR 2018.

⁷¹ MÁTHÉ 2021: 223.

⁷² GECSÉNYI et al. 2009.

A kidolgozandó és tervezett javaslatokkal kapcsolatos feladatok csupán jelzésszerű felsorolása meggyőző bizonyíték lehet az évtizedes munka érdemlegességéhez.

Ezek az alábbiak, csupán példaszerűen.

I. A TAGÁLLAM ÉS A KÖZÖSSÉG PÁRHUZAMA

- ♦ Az európai államok hatalommegosztási szisztémán alapuló szuverenitása;
- ♦ a közösség és a tagállam hatáskörének meghatározása (a hatáskör-meghatározás és a hatalommegosztás mint eltérő minőség);
- ♦ a fultoni kétpólusú világ, Nyugat-Európa a NAGY RÉGIÓ – alias magországek; törvényszerűségek;
- ♦ a hatalomkoncentrációra felépülő „második világ” (a klasszikus közép-kelet-európai régió a washingtoni konszenzussal a bővített, egységes Európa felé);
- ♦ a washingtoni konszenzus még hiányzó eleme – a tervezett szabadkereskedelmi társulás.

II. EU-S VÁLSÁGMEGOLDÁSI ALTERNATÍVÁK

- ♦ Német nyilatkozat: Armin von Bogdandy: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben ajánlásainak vizsgálata; a közös projektben való részvétel elvei és gyakorlati kérdései;
- ♦ a nemzeti jogrendszerek tágabb kontextusban történő újragondolása, új jogdogmatika – a klasszikus jogi értékek hangsúlyozása mellett – a praxis számára;
- ♦ az Europäischer Rechtsraum létrehozásához ajánlott új ius commune az európai államok és az USA meghívott jogtudósainak és gyakorlati jogászainak közreműködésével, egy igényes, adekvát iurisprudencia működéséhez;
- ♦ transznacionális jog fogalma, multinacionális cégek – korlátolt felelősség alapján szervezett jogi személyek hálózata,

„Lex mercatoria”; a hagyományos nemzetállami jogképzés szervezete széttöredezik, s megtörtént az állami törvényhozók hatalomfosztása;

- a strukturálisan gyenge államokat (felelősségüket, szuverenitásukat kiiktatva) a nemzetközi szervezetek „online” kormányozzák;
- a transznacionális normák érvényesítését a hagyományos igazságszolgáltatási szervezettől elvonva kezelik. Az extrernalizálás, azaz a konfliktusok feloldása külső intézményekhez kerül: nemzetközi választóbírók, hitelminősítők stb. kompetenciája. Ám ezek döntését a klasszikus államszervezet hajtja végre (kiváló esetanalízises kutatási téma);
- az Európai Bíróság új típusú jogának jogalanyai: tagállamok, egyének. A hagyományos nemzetközi jogi szerződésekkel az állam felségjogai gyakorlásának pontosan meghatározott részéről mond le. Az unióhoz történő csatlakozással viszont egy biankó-csekket állítanak ki, amelynek alkotmányjogi konzekvenciái megismerhetők. Az Európai Bíróság állandó bírói gyakorlata nem tudományos jellegű, hanem gyakorlati. A bíróság kimondta: a jogelvek a közösségi jogrend integratív részét alkotják, és a bírói jogalkalmazás részét kell hogy képezzék!

A fentiek minősítik az EU jelenlegi államszervezeti célját, s a felsoroltak jellemzik a megoldandó jogdogmatikai és iurisprudenciális gondok jó részét.

A felsorolt jellemzők után is indokolt a kérdésünk. Mi tehát az EU? Röviden: mai formájában nem szuverén államok közössége. Az EU jelenleg egy hibrid politikai rendszer, katonai fellépéssel – lásd például Ukrajna katonai erejének finanszírozása immár negyedik éve Oroszország ellen, az EU-tagfelvétel ígéretével.

A politikum világa további három kérdéssel gazdagítja a témát. Az elmúlt 15 évben mennyire teljesítette az elvárásokat, különösen a demokratikus jogállam megerősítését, s a népek védelmét, az európai béke előmozdítását tekintve? S felvetődik a további különleges kérdés

is: mit jelent az európaiság? Válasz: több elemből, különböző kulturális, politikai tényezőkből áll össze, de nincs olyan képlet, amely ezt visszaadná. Végül mit tarthatunk a legfontosabb tulajdonságának? Európát a nagy fokú regionalitás, továbbá a nem jelentéktelen nemzeti különbségek reprezentálják. Különbségek: Nyugat-Európa; Kelet-Európa – Közép-Európa; Skandinávia, Baltikum, Mediterráneum, Balkán, s az Európát alkotó nemzetek.

A KÖZÉP-EURÓPAI ÁLLAMOK RÉGIÓJA

A közép-európai régió betagozódásának módja a nyugat-európai régióba (alias EU) nem volt elegáns. A közép-európai államok befogadása az unióba egyértelmű döntés volt. Az ezt követő tagállami lét (például magyar) szankciói, fenyegető jogosítványmegvonásai a jog és az elegancia határán mozognak. Amennyiben ez az elvtelen rivalizálás domináns marad, úgy a közép-európai állam felmerülő igénye akceptálásával – hiszen ez jogos igény – létrehozható a közép-európai államok régiója. A tanulmány B rész IV. fejezete (*Szuverenitást helyettesítő szubsztanciátlanítás*), továbbá V. fejezete (*Demokrácia és szubszidiaritás*) tartalmazza az elméleti indokolást. Rövid elméleti indokolással:

- a) Összefoglalva megállapítható, hogy bár az uniós szerződés az államhatalmak (a közösségi hatalomnak történő) még szorosabb összefonódásához, valamint „kooperatív alkotmányos államiság rendszerének erősödéséhez vezet, mégsem jelent olyan minőségi ugrást, amely egy „európai államisághoz” vezetne.
- b) A Közösség – a nemzetállami jellegű érvek arzenáljának fordulatait alapul véve – anélkül kerül „államközelbe” (Staatsnähe), hogy „teljes állammá” (Vollstaat) válna.
- c) Mivel az uniós szerződés nem idézte elő a Közösség állammá válását, ezért a szövetségi állami jelleget sem ismerhetjük el. Mindebből következik, hogy a tagállami relációnak a szuverenitás szempontjából nincs relevanciája.

Zárógondolatként pedig hivatkozunk Raoul Charles van Caenegem genti és cambridge-i professzor legkiválóbb munkájára, az *An Historical Introduction to Western Constitutional Law* című monográfiára. A mű epilógusa mindannyiunk számára elgondolkodtató lehet.

„Bárhogyan is alakuljanak a kelet-európai események, annyi bizonyosnak látszik, hogy a világot egyre kevésbé érdeklik a vallásokra, filozófiára vagy utópiákra épülő politikai rendszerek, s inkább a lehető legtöbb ember számára, a lehető legnagyobb jólétet biztosító józan pragmatizmus kerül előtérbe. [...] Az valóban elképzelhető, hogy a Nyugat felfedezett – vagy ráhibázott – bizonyos alkotmányos formulákra, amelyek az egész emberiség számára nagy és állandó értéket jelentenek, de ez még nem jelenti a vita végét, sem a nyugati hagyományokon kívül, [...] sem azon belül.”

Végül Gent–Cambridge és Budapest szinkronját öröm felfedezni és idézni: Prof. Dr. Mádl Ferenc akadémikus, volt köztársasági elnökünk kristálytiszt, célirányos koncepciózus európai állásfoglalását a *Quo vadis Európa?* című kötetből: „Európa ereje sokszínűségében rejlik. Az európai egységet úgy kell létrehozni, hogy az integrációs folyamat egyúttal erősítse a nemzeti és regionális önazonosságokat, a saját kultúra, nyelv és szokás kibontakoztatását, a kisebb közösségek önrendelkezését, a kisebbségek jogainak védelmét. Vagyis minden jogi eszköz és jogtechnika fő célja egy sokszínű, a közös európai kulturális örökségre épülő kontinens megvalósítása.”

Az Európai Unió szervezeti reformjához közeledve megkezdődhet a remélten intellektuális jogi és érdekalapú rendezés: a nemzetállamok-tagállamok mint az európai államok szövetsége alapítói, s közbülső szinten pedig a földrajzi-történeti régiók: a régiók Európája képletben.

Post scriptum:

Posteritatis rationem habet?

Az emberiség a 21. század közepére eljut oda, hogy

- ♦ a természeti rendszerek regenerációja mérhetően elindul;
- ♦ az emberek nagy része elfogadta, hogy a szuverenitás fogalma már nemcsak emberi, hanem bolygósztintű együttműködést jelent!⁷³

⁷³ BUCSI Péter – szoftverfejlesztő mérnök: GAGI – A globális intelligencia felemelkedése. Foratókönyv 2047. Az emberiség kockázatos megállapodása. – Global Alignment Governance Intelligence. Célfüggvénye: „Minimalizálni a hosszú távú kockázatokat, az emberi jólét, biodiverzitás és bolygóstabilitás, fenntartása mellett.” A bolygósztintű problémákhoz bolygósztintű intelligencia kell. Ajánlott olvasmány: GovAI (Governance of AI): [https:// www.governance.ai](https://www.governance.ai)

MŰHELYTANULMÁNYOK

I.

A KLASSZIKUS JOGÁLLAM A NEMZETÁLLAMBAN – KONTRA: „AZ ÁLLAM NÉLKÜLI” JOG AZ EURÓPAI UNIÓBAN⁷⁴

Zusammenfassung

Das klassische Recht im Nationalstaat – contra: „Recht ohne Staat in der Europäischen Union”

Die Studie vergleicht die rechtstheoretischen Grundlagen des klassischen Rechtsstaats mit dem spezifischen Institutionssystem des EU-Rechts, einer Gemeinschaft ohne Staat. Die Abschnitte zu den fünf thematischen Einheiten sind rechtsdogmatisch angelegt. Der Abschnitt Rechtspilosophische Grundlagen /I./ fasst den Einfluss der Geisteswissenschaften auf der Grundlage der Monographie von Helmuth Coing zusammen. Die Widersprüche zwischen der allgemeinen, vollkommen Ordnung des klassischen Naturrechts und den „Bruchlinien” der heutigen Gesellschaft, sowie die zeitgenössische These, dass die Rechtsordnung grundlegender ist als die Privatisierung (die These von Milton Friedman) zeigen zusammen mit einer Auflistung der Probleme des EU-Rechts die rechtsdogmatischen Fragen auf, die so schnell wie möglich gelöst werden müssen. Vorrangig behandelt werden sollten eine genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union von denen der Mitgliedstaaten, sowie eine Stellungnahme z. B. in der Frage des „unbewussten Aspekts der Rechtsetzung durch den Gesetzanwender...” (Hayek contra Kelsen) im EU-Gerichtshof.

Und was den Europäischen Rechtsraum betrifft, so könnte eine Vereinigung der nationalen Verfassungsgerichte der letzte Garant für die Überwindung der Anomalien des postmodernen Rechtsstaates sein.

⁷⁴ A tanulmány MÁTHÉ 2025 felhasználásával készült.

JOGFILOZÓFIAI ALAPOK

A német jogtudomány zseniális képviselője, Helmut Coing *A jogfilozófia alapjai* című kiváló monográfiájában összegzi a szellemtudományok által nyújtott ismeretek hatásait. Álláspontja szerint jogosultak és kötelezettek vagyunk a különböző szellemtudományok eredményeit saját állásfoglalásunk szerint elfogadni.

1. „A jog a kultúra egészének a részét képezi, de saját szerepe van ezen belül [...] sajátos alaptendenciája miatt, amely nem más, mint a béke, a biztonság és az igazság szolgálata a rend megteremtésén keresztül. Nyilvánvaló, hogy egy állam joga – mintegy bizonyos összhagyomány része – mindenkor sajátos jegyeket hordoz. [...] Mindamellettagadni sem lehet a gazdasági hatalom – és egyáltalán a hatalom – szerepét a jogképződésben.”
2. „Ha a jog létrejöttére akarunk formulát találni, akkor a Toynbee által a kultúra képződésére egyöntetűen alkalmazott challenge és response fogalompár használata a legelfogadhatóbb esetünkben is.”
3. „A társadalmi rend nem egyenes és mindenkorra adott, s meghatározott: a mindenkori helyzetnek, a kor problémáinak megfelelően mindig újra létre kell hozni. Így a társadalmi rend egy kihívásra olyan válaszként fejlődik, amely az ember szellemi alkotóerejétől, a tényállás helyes, vagy hibás megítélésétől, a hasznosnak és ideálisan szükségesnek tekinthető megoldások [például témánkkal összefüggésben, az e módon létrejött *jogállamisági eljárások*] helyes, vagy hibás felismeréséből alakul.”
4. „A hatalom és a jog kapcsolata mindig elvezethet ahhoz, hogy a hatalmat gyakorló a maga számára igényli a jogalkotási felhatalmazást is. A legszorosabb kapcsolat hatalom és pozitív jog között akkor valósul meg, ha a hatalom gyakorlója a jogalkotás

monopóliumát a maga számára igényli, vagyis semmilyen más jogforrást nem tűr meg önmagán kívül.”

5. „A természetjog szabályainak tekintélye és érvényessége morális jellegű. A természetjogot az igazságosság szabályainak összességéként kell értelmeznünk, mely szabályok a pozitív kultúrjog alapját képezik. A természeti szabályokban az emberi világban létező sajátos tárgyi összefüggéseket ismerjük fel. Olyan összefüggéseket, amelyekkel egy igazságos társadalmi rend megteremtésének során szembekerülünk.”

6. „A természetjog a pozitív jog megítélésének mércéje. A pozitív jog a természetjogból él. Jellegzetessége, hogy legitimációjában nincs szerepe az örökké érvényes, statikus világrendnek, ahogy azt a klasszikus természetjog tradíciója megfogalmazta! A pozitív jogot különösen megalkotásának eljárása kell, hogy legitimálja, vagyis az a politikai folyamat, amelynek során a döntések megszületnek.”

7. „A klasszikus természetjog egy örök világrend visszatükröződése volt. Az igazságszeme feltételez egy átfogó tökéletes rendet. A komplex társadalom feltételei között azonban már nem tudják végrehajtani ezeket a feladatokat.”⁷⁵

A JOGREND ALAPVETŐBB A PRIVATIZÁCIÓNÁL

Az emberiség története a civilizációk története. A civilizáció és kultúra egy adott nép életmódjának egészére utal. Az erkölcsi elvek a közös tulajdonságokból, az egyetemes emberi természetből erednek, s megvannak minden emberi kultúrában. Ezért is el kell fogadnunk Huntington realitáson nyugvó következtetését, hogy „nem egy adott

⁷⁵ COING 1996: 42–43, 89–90, 164–165, 189–190, 192, 210.

civilizáció egyetemesnek kihirdetett értékeit kell hirdetni és támogatni, hanem a kulturális együttélés érdekében a legfőbb civilizációra érvényes közös jellemzőket kell megkeresni. Egy többcivilizációs világ csak úgy tud továbbfejlődni, ha az univerzalizmusról lemondva elismeri a sokszínűséget és a közös jellemzőket kezdi keresni.”⁷⁶

Századunkban azonban a pusztító káosz paradigmája igazolódott be. A joguralom csődöt mondott, s egyre inkább a fegyvereké a hatalom. Egyértelművé vált, hogy a civilizációk jövője a nagy civilizációk vallási, szellemi vezetőinek együttműködésén és megértésén múlik.

Nos, ha ez így van, akkor különösen felértékelődik az Európai Unió szerepe. Releváns továbbá Nyugat-Európa és Közép-Európa viszonya, nem is említve a brüsszeli döntéshozók felelősségének problematikáját.

Érdemes röviden áttekinteni a közelmúlt évtizedeit. Az „első” Jalta revízióját, s „eredményét”, az Európai Uniót az elmúlt időszak főbb trendjei determinálták. Az 1989. évi máltai csúcstalálkozó szimbolizálta az Egyesült Államok által korábban (1985) kidolgozott Grand Strategyt, a nagy váltást: azt, hogy a világ elbúcsúzik egy korszaktól és belép egy másikba. E másik világnak az alapkérdése az volt, hogy Közép-Európa miként integrálódjon Nyugat-Európához. A szovjet–amerikai kondomínium verziótól a rajnai modell megtestesítő jóléti államideálon át a véglegesült washingtoni konszenzusig vezető út okszerűen határozta meg a jelenkori viszonyokat. Ebben a folyamatban rendszerváltásnak nevezett átalakulást – a neoliberális gazdaságpolitika jegyében, a washingtoni konszenzus sokkterápiás végrehajtásaként – a koncepciótlan privatizáció, s az azt elősegítő dereguláció, az állam szerepének erőteljes visszaszorítása kísérte. Mára teljesen világossá vált, hogy Lord Dahrendorf akkor rendszeresen idézett metaforája több volt, mint tévedés. Nevezetesen a dolgoknak előbb rosszabbá kell fordulniuk ahhoz, hogy megjavuljanak, s a térség népeinek végig kell menni a siralom völgyén, hogy eljussanak a kapitalizmus Kánaánjába.

Ez a menetelés mindmáig tart, s nem véletlen, hogy az állami tulajdon féktelen lebontásával létrejött túlsúlyos magángazdaság és

⁷⁶ HUNTINGTON 2006.

a multinacionális vállalatok együttese meggyengítette és több területen hatástalanította az állami szerepvállalást. Ezeknek a 20. század végétől kezdődő demokratizálódási folyamatoknak az a legnagyobb problémája, hogy nem sikerült az államiság különböző dimenzióit egymástól konceptuálisan elkülöníteni, és megérteni, hogy azok hogyan kapcsolódnak a gazdasághoz. Találón jegyezte meg Milton Friedman, a szabadpiaci közgazdaságtan legkiválóbb képviselője: „Kiderült, hogy a jogrend valószínűleg alapvetőbb a privatizációnál.”⁷⁷

Köztudott, hogy Európa történetének harmadik egységesülési stációjánál tart. Az új, „Harmadik Európa” igazi dilemmája a jóléti és a gondoskodó állam közötti választási alternatíva. A Rechtsstaat–Verfassungsstaat milyen formációvá történő átalakulása a jelenkor nagy államelméleti projektje. Az új európai intézményrendszer létrehozásakor arra kell törekedni, hogy az Európai Unió az emberi jogokat valóban realizáló, azokat egyenlően kiterjesztő emberibb társadalomként funkcionáljon. Világos, hogy a jog és az alkotmány szerepe még központibbá válik, mint az eddigiekben volt.

LAEKENI NYILATKOZAT (2003)

A 2020-as évtizedre az EU figyelme és felelőssége a jogi kérdések irányában fokozatosan „lankadt”. Ám nem így volt az ezredfordulón. A 2001. december 14–15-én Laekenben (Belgium) megrendezett ülésen az Európa Tanács – felismerve, hogy az EU fennállása egyik fordulópontjához érkezett – életre hívta az Európai Unió jövőjéről tanácskozó Európai Konventet. A Konvent három kérdéskörben volt hivatott javaslatokat kidolgozni: 1. Hogyan lehet az európai modellt és intézményeket a polgárokhoz közelebb vinni? 2. Hogyan szervezhető meg a politikaformálás egy kibővített unió keretein belül? 3. Miként válhat az unió stabilizáló tényezővé az új többpólusú világrendben?

⁷⁷ GECSÉNYI et al. 2009.

A feltett kérdésekre a Konvent olyan válaszokat adott, amelyek az eltelt két évtized után ma is gondolkodásra készítetnek.

Így tekintsük át a legfontosabb példaértékű javaslatokat!

Kiemelten kezelt az unió és a tagállamok hatásköreinek jobb elhatárolása. Mint kitűnt, már az ezredfordulón elsődleges volt – s normaszinten máig hiányzik – az EU demokratikusabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá tételét szolgáló megoldások kimunkálása, a nemzeti parlamentnek az európai modell legitimitását kifejező mikénti elismerése, mégpedig a döntéshozatali eljárások egyszerűsítésével és az európai intézmények működése átláthatóbbá tételével. Ismert, hogy a nyilatkozat a fenti témák kidolgozásával is számolt, amely az Európai Tanács thesszaloniki ülése elé terjesztve, az európai alkotmány létrehozásáról szóló majdani szerződést alapozta volna meg. (E tény 2003. június 20-án terjesztették elő Valéry Giscard d'Estaing elnök és az elnökhelyettesek, Jean-Luc Dehaene és Giuliano Amato jegyzésével.)

AZ UNIÓS JOG PROBLEMATIKÁJA

Az uniós jog elmélete kidolgozatlan. A tagállamokat integráló sui generisből jogi személyyé váló alakulat joga ezért a nemzeti jogokhoz viszonyítottan került definiálásra. A jogállami hivatkozás mindig csak tagállami érintettségű lehet.

Az unió szövetséges tagállamokhoz kötődő rendszer, amely a nemzetközi jog mentén szerveződött, s amelyben a tagállamok által szuverenitásuk egyes átengedett elemeiből ötvöződnék a nevesített hatáskörök. Tehát nincs saját hatásköre: Kompetenz ohne Kompetenz formula jellemzi. Létrejött egy olyan rendszer, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, s úgy viselkedik, mintha szövetségi állam lenne, ahol a demokratikus deficit kiegészül alkotmányos deficittel.

Az elkerülhetetlen jogelméleti analízisek várható vitáival kapcsolatban csak jelzésszerűen utalunk a Takács Péter professzor szerkesztette *Államtan* című kötetre, s ennek is témánk szempontjából releváns

*Appendix III.: Az Európai Unió államtani kérdései zárórészére, amelyben A Maastrichti Unió Szerződés (Hermann-Josef Blanke) a szövetségi állam állásfoglalásait, továbbá az Állam és alkotmány az egységesülő Európában (Karl Doebling) az európai nemzetállamok sorsát, s végül harmadikként A Maastricht-ítélet: szuverenitás – ma (Neil MacCormick) megkerülhetetlen szintézisét kell a nemzetállamok Európája jogi, dogmatikai és nem csupán jelenkori politológiai hivatkozásaira építeni.*⁷⁸

A jogdogmatika elsődlegessége okán máris jelezzük tanulmányunk címének magyarázataként a nemzetállami jog (ius proprium) és az állam nélküli jog (ius commune) kettősségét, egyben párhuzamát.

A Maastrichti Unió Szerződés című analízis szuverenitást érintő kérdéseinek megállapításait mint lényegi összegzést rögzítjük, s a továbbiakat egy még nem lezárt vita tanulságaként kezeljük. Íme a tézisek:

a) „A tagállamoknál lévő hatáskört megállapító jogi tartalom az integrációra készítő politikai kényszerek következtében relativizálódik. A hatáskört megállapító kompetencia jogi értelemben egyértelműen a tagállamoknál van, de erre tükrözőképszerűen ráéreződik az elsősorban politikatudományilag ihletett »kettős szuverenitás« – egyfelől a közösségi, másfelől a tagállami szint – tétele.”

b) „A legtöbb esetben azonban a szuverenitáskritérium átfogó mivoltának határozott relativizálódásával azért szállnak síkra, hogy »a Közösség és a főhatalom jogainak elválasztásával« tartalmilag válaszolják meg a szuverenitás kérdést. A hatáskörmegosztás szabályának a modern szövetségi államban érvényes mércéjére támaszkodva – gyakorlatias módon – a szuverenitás kérdését az Európai Unión belül is »eldöntetlennek« kell minősíteni.”

c) „[A] nemzeti államhatalom és a közösségi hatalom [megkülönböztetésére] [...] alapozott vizsgálat azt mutatja, hogy – az Unió

⁷⁸ TAKÁCS 2003: 867–911.

Szerződésnek a tagállami felelősség lényegbe történő beavatkozása ellenére – a hatásköri súlypont csakúgy, mint a tagállamok alkotmányozó főhatalmának lényege, a tagállamoknál marad.”

d) „A szuverenitás kritériumának hiányos tartalmából az következik, hogy a kilépés kérdése elsősorban jogi kérdésként vetődik fel. Az átruházott felségjogok valamely tagállam általi egyoldalú felmondása jogi szempontból kizárt. A közösségi hatalomnak a tagállami uralmi hatalomtól való alkotmányjogi önállósodásáig azonban, a tagállamok közös egybehangzó *nyilatkozatukkal megszüntethetik* az alapító szerződést.”

e) „Az integráció tagállamokat bomlasztó hatására tekintettel a tagállamok államisága egyre fokozódó mértékben alakul át, jöllehet az Uniós Szerződés sem fogalmazott meg az államok megszűnésére irányuló célokat. [...] A szupranacionális politikai terek alakulása továbbra is a nemzetállamilag szervezett érdekformálódási és konfliktuskezelési rendszerekhez kötődik.”

f) „Összefoglalva megállapítható, hogy bár az Uniós Szerződés az államhatalomnak a közösségi hatalommal történő még szorosabb összefonódásához, valamint a »kooperatív alkotmányos államiság« rendszerének erősödéséhez vezet, mégsem jelent olyan minőségi ugrást, amely egy »európai államisághoz« vezetne. A Közösség – a nemzetállami jellegű érvek arzenáljának fordulatait alapul véve – anélkül kerül »államközelbe« [Staatsnähe], hogy »teljes állammá« [Vollstaat] válna. Mivel az Uniós Szerződés nem idézte elő a Közösség állammá válását, ezért a szövetségi állami jelleget sem ismerhetjük el.”

g) Egyébként is „[a]z unitárius és föderális funkciók megosztása szempontjából a Közösség négyes tagolásával (Tanács, Bizottság, Parlament, Bíróság) már most is szövetségi államhoz hasonlít. Továbbá a nemzeti és szupranacionális hatalom elrendeződési

formáinak olyan sok vonása van már jelen, hogy aligha lehetne szó szövetségi államról, legyen az akár kontinentális európai, akár észak-amerikai jellegű.”⁷⁹

Végül említendő továbbá az a közismert tény is, hogy az Európai Bíróság nem csupán jogértelmező, hanem jogalkotó hatáskörrel is rendelkezik. Ezzel összefüggésben sajátos véleményt fogalmazott meg Christopher Vajda (az Európai Bíróság tagja), a londoni King’s College magyar származású vendégprofesszora, hangsúlyozva, hogy

„[n]em az uniós bíróság dolga eldönteni, hogy milyen Európában akarnak élni az európaiak. [...] Az európai jog egy része nincs leírva, hanem azok közé az általános elvek közé tartozik, amelyeket a bíróság az egyes jogesetek során dolgozott ki [...]: nem mondhatta, hogy egy ügyben nincs véleménye. Ennyiben valóban aktivista bíróság. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne a jog uralma érvényesüljön [...]”.⁸⁰

Talán nem érdektelen hic et nunc felhívni a figyelmet Peschka Vilmos akadémikus *Appendix „A jog sajátosságához”* című tanulmánygyűjteményéből az alábbira: „a jogalkalmazói jogalkotásnak van tudattalan mozzanata; a jogalkalmazó tudata, a jogalkalmazói tevékenység tudatossága nem jogalkotásra, nem általános jogi érvényességre, hanem jogalkalmazásra, az adott eset egyedi jogi érvényességgel eldöntésére irányul” – tehát a híres aperçu érvényesül: „nem tudják, de teszik”.⁸¹

⁷⁹ TAKÁCS 2003: 881–888.

⁸⁰ SZŐCS 2022.

⁸¹ PESCHKA 1992: 25.

EUROPÄISCHER RECHTSRAUM – A NEMZETI
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK SZÖVETSÉGE

A vázolt tényhelyzet minden jogász számára (nem politikus, ámbar léteznek jogvégezett politikusok is) bizonyítja, hogy az Európai Uniónak új jogdogmatikai rendszerre van szüksége. Az új alkotmányos fogalmak mellett a többi között a komplementer párhuzamos hatáskörök új szellemű meghatározása indokolt.

Minderre figyelemmel teljes egyetértés alakult ki az új feladatra mozgósító kezdeményezéssel, Armin von Bogdandy már említett kiáltványával.⁸² Bogdandy célkitűzése az EU mint politikai projekt sikerének támogatása, mégpedig teljesen új alapokon: az Európai Kutatási Térség létrehozásával. Ez a keret a források biztosításával lehetőséget teremthet az egészen új jogi dogmatikai rendszer kiépítésére, amely a globalizált világ igényeinek a nemzeti jogtudományokkal egyeztetetten megfelelhet. Így az európaizálódás – a nemzeti jogtudományok identitásának figyelembevételével – mintegy korparancsként jelentkezik. Egyébként már jelenleg is olyan mértékű a nemzeti jogrendek európaizálódása, amit legkifejezőbben az európai jogi térség, *Europäischer Rechtsraum* formulával jellemezhetünk.

A jogdogmatikai jogtudomány tehát új kihívásokkal néz szembe. A jogösszehasonlítás klasszikus módszerével ugyanis minden generációnak meg kell írnia a saját jogtörténetét, ám állást is kell foglalnia, hogy a *Zeitgeschichte*, azaz a leendő közös jogi térségben milyen fejlesztési utak lehetségesek.⁸³

Bogdandy professzor próféciáján gondolkodva, jogtörténészként az a véleményem, hogy az európai jogi térség – *mutatis mutandis* – már létezett az első Európa felbomlása utáni századoktól a 18. századi kodifikációkig. S ez a *ius commune*, ami a glosszátorok által kifejlesztett *sui generis* jogrend, a jogtudomány és jogi kultúra, amelynek alapja

⁸² BOGDANDY 2012: 248–255.

⁸³ A magyar jogtörténeti szintézis 18 jogtörténész közös munkájaként készült el: MÁTHÉ 2017. A monográfia 2020-ban kínai nyelven is megjelent: MÁTHÉ 2020.

a kommentált római jog, az egyházi és hűbéri jog elemeivel, amely szoros szimbiózisban volt a *ius proprium*mal, a helyi jogokkal.

A *ius commune* nem törvényi, hanem jogtudományi (*iurisprudenciális*) jog. A *ius commune* legnagyobb része nem törvényhozási aktussal születő jogrendszer, hanem tudósjog, amelyet a jogtudomány-nal foglalkozók alkotnak. Tehát a korabeli Európa nem a legiszlátív unifikáció, hanem a *iurisprudenciális* jogegységesítés útját járta. A *ius commune* „államnélküli jog”, nincs központi hatalom, amely a normát kibocsátaná. Sőt, központi bírói hatalom sincsen, amely az értelmezési problémát eldöntené, s ezt ugyancsak a jogtudós, a *communis opinio doctorum* végzi el.⁸⁴

A *ius commune* szubszidiárius jellegű, azaz a helyi jogot, a *ius proprium*ot kell elsőként alkalmazni, s ha ez nem elégséges, úgy a *ius commune*t kell kölcsönözni. A *ius commune* tehát nem rivalizál, mi több, nem lép az elsődlegességi pozícióba, mint a jelenkori EU-jog, amely nem dogmatikai törvényszerűségként, hanem jelenleg autoritativ tényezőként dominál.

A közös európai térség és az újkor *ius commune* kiváló megoldásnak tűnik a 19–20. századi jogi, hatalmi rendszer, fogalomtár erőltetett meghaladására. Ezért is felidézendő az a javaslat, amelyet 2009 őszén a Budapesten rendezett V. Európai Jogász Fórum záróülésén a plénum résztvevői elfogadtak. Köztudott, hogy az EU jogászhai, elsőként a német jogásztársadalom képviselői hozták létre a kétévenként – a Deutsche Juristentag mintájára – szerveződő szakmai fórumot. Eleddig Nürnberg, Athén, Genf, Wien, Budapest, Luxembourg adott otthont a tanácskozásnak. Budapesten az európai ügyészség, a határon átnyúló bűnözés, a fogyasztóvédelem, a kereskedelmi jog témáin kívül az újkori szuverenitás kérdéseit vitatták meg.⁸⁵ A részleteket mellőzve a plénumon elfogadott javaslatra utalunk – a többi között arra, hogy az EU nemzetállami alkotmánybíróságai delegáljanak az évenként (tavaszi–őszii ülésszak) rendezendő Alkotmánybírósági Kollégiumba 1-1 főt, s ez a testület azokat a kérdéseket vitassa meg,

⁸⁴ KIS–MÁTHÉ 2024.

⁸⁵ MÁTHÉ 2009.

amelyek a iurisprudenciális problémák során a tagállam és az unió központi szervei között keletkeznek, s a jogi megoldásokat állásfoglalásban tegyék közzé.

A budapesti Jogász Fórum kezdeményezését – 2015-ben – egy átfogó, koncepciózus továbbfejlesztett változat követte az *Alkotmánybíráskodás Európában* című kötettel.⁸⁶ Ennek a megkülönböztetett figyelemnek a többi között az az oka, hogy az EU közjogában egyedülálló módon összekapcsolódik az unió elsődleges joga, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az állami jogrendek – vázolta Bogdandy professzor.

A kötet 14 szerzője az alkotmánybíráóságok szerepének, gyakorlatának analízisével, az ebből levonható tanulságokkal egyértelműsítette, hogy ez az intézmény lehet a végső garancia a posztmodern jogállam anomáliáinak felszámolására.⁸⁷ Jelentőségét aláhúзва kiemelték, hogy az alkotmánybíráskodás az európai jogrendszeren belüli összehasonlítás elméleti bázisa, s ez a szerepkör alapozza meg az Alkotmánybíráóságok Szövetségének intézményét. Kardinális jelentőségű a jogvédelmi hézagot kitöltő szerepkör, ennek a kontrollnak ugyanis döntő súlyát jelenti, hogy racionalizálja a közös európai megoldások kidolgozását.

A jelenkori iurisprudenciális problematika megoldásában pedig jövőbe mutató axiómaként értékelhető, hogy az európai jogi kultúra és az európai közjog nem nőhet ki csupán az uniós jogból és az EJB ítélkezési gyakorlatából. Ehhez sokkal inkább az igazságszolgáltatással megbízott nemzeti szervek hálózatba kapcsolására van szükség – hangsúlyozzák a szerkesztők.⁸⁸

Végül axiómaként kell elfogadnunk a metodikai ajánlásokat.

„Az európai közjog normatív alapstruktúrája mint jogi iránymutatás elvárja, hogy a jogrendszer minden szereplője – habár nem alkotnak homogén jogi kultúrát – működjön közös ismeretek, készségek és értékek mentén. A nemzeti értelmezéseket dogmatikai tartalmukkal együtt kell vizsgálni az európai közjog

⁸⁶ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER 2016.

⁸⁷ MÁTHÉ 2019: 193–203.

⁸⁸ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER 2016: 8–10.

perspektívájából a joggyakorlat és a jogelmélet területén, de semmiképp nem kell mindig harmonizálásra törekedni. Más jogrendszerek jogi aktusainak és alakzatainak jogtudományi és gyakorlati helyi értékét tekintve nem létezik általános konszenzus. Mivel egy pluralisztikus struktúrában a közös felelősséget csak párbeszéd formájában lehet érvényesíteni, meg lehet indokolni azt a vélelmet, hogy létezik egy összehasonlító értékelés, mint a közös normativitás kibontakozásának építőköve.”⁸⁹

Ez a metodika pedig különösen indokolhatja a nemzetállami Alkotmánybíróságok Szövetsége rendszerének kiteljesedésével az EU közös szervei és a nemzetállamok jogi konfliktusainak feloldását.

⁸⁹ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER 2016: 18–22.

II.

A HATALOMMEGOSZTÁS DIFFERENCIÁLTABB RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA⁹⁰

Summary

This study assesses the significance of Zoltan Magyary's activity and marks his place in the history of science. As a classic in Hungarian public administration, he combined the study of public administration and administrative law into a single, uniform discipline. A historiographic overview is also given and the impacts of his rich oeuvre on our age is analysed, touching upon various issues of the European Union and the global world order as well as the future of national states, which are tokens of sovereignty.

„A közigazgatás eredményessége
érdekében nem a végrehajtó
hatalmat kell erősíteni, hanem
politikum beavatkozását
kell csökkenteni a szakszerű
igazgatással szemben és pedig
tekintet nélkül arra, hogy
a törvényhozás vagy végrehajtás
részéről fenyegető-e inkább ez
a behatás.” MAGYARY 1936

⁹⁰ A tanulmány MÁTHÉ 2013 felhasználásával készült.

MAGYARY ZOLTÁN TUDOMÁNYTÖRTÉNETI JELENTŐSÉGE

A tudományos irodalom egységes abban az állításban, hogy a 20. század első felében az executiva hazai történetének elméleti alapjai három kategóriával jellemezhetők. Ezek a közigazgatástan, a közigazgatási jogtudomány és a szimbiozist megtestesítő közigazgatás-tudomány.

Elöljáróban szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy Magyary Zoltánnak, a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának tudománytörténeti jelentőségét elsősorban az adja, hogy az 1850 óta kettős pályán futó közigazgatás-tudományt – a közigazgatási jogtudományt és a közigazgatási politikát – az egyetemi oktatásban addig nem képviselt közigazgatástannal, továbbá a tudományosan alátámasztott racionalizálási kutatási eredményekkel egyetlen szintézisbe ötvözte.

A klasszikus szintézis, az életművet összefoglaló monográfia előszavában írja a professzor: „Ez a mű kísérlet a közigazgatási jogot és közigazgatástant egyaránt felölelő közigazgatástudomány új szintézisének megalkotására.” Hangsúlyozza továbbá, hogy vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek részt vesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át.

„Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek és helyüket másoknak adják át, hogy a jogrendszer, amelyen a modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloldódik és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján.”⁹¹

Közigazgatástan – közigazgatási jogtudomány

A magyar közigazgatás-tudomány kiválóságainak bemutatásától – hic et nunc – ugyan el kell tekintenünk, de feltétlenül kiemelendő Kautz

⁹¹ MAGYARY 1942: 675.

Gyula (nemzetgazdaságtan, pénzügytan) tevékenysége, továbbá az enciklopédikus Concha Győző professzor, aki az állami közigazgatás valós struktúrájának és teljesítményének tudományos elemzésével alkotott maradandót. A jogdogmatika témában a legeredményesebb pedig Tomcsányi Móricz volt, aki trilógiájával – *Magyarország közigazgatási jogja, A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, továbbá *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog* – a legmesszebbre jutott a közigazgatási jogtudomány művelésében.⁹² A közigazgatási jogviszony elméletének a magánjoggal szemben történő önállósulása pedig alapvetően meghatározó volt a közigazgatás működésének joghoz kötésében.

Az a premissza, hogy az állami szervektől is megkövetelendő a jogszabályok betartása, továbbá az, hogy a közigazgatási szervek jogi döntései bírósági felülvizsgálattal járhatnak, megerősítette a jogállam maximájának, a közigazgatási bíróságnak a hatáskör-kiterjesztését és e bírói fórum szervezeti továbbfejlesztését.

Közigazgatás-tudomány

Ám a két világháború közötti időszakban az 1930-as évektől a jogszabályi szempontokat megtépázta a gazdasági válság, s új, elsősorban tengerentúli hatásuk okán a hasznosság és az eredményesség szempontjai kerültek az érdeklődés középpontjába, másrészt a közigazgatással szemben támasztott követelmények, a feladatok mennyiségi és minőségi növekedése egyértelművé tette, hogy e kihívásokat csak jogi eszközökkel már nem lehet megoldani. E tényhelyzet felismerése, meghaladása – mint arra a bevezető gondolatban utaltunk – pedig Magyar professzor kultuszminisztériumi tudománypolitikai ügyosztályfőnök és racionalizálási kormánybiztos személyéhez kapcsolódik, aki 1931-től töltötte be a miniszterelnök felkérésére (1933 márciusáig) a kormánybiztosi posztot.

⁹² TOMCSÁNYI 1940. Vö.: TOMCSÁNYI 1933.

Érdemes röviden citálni Magyary társadalompolitikai értékeléséből és a scientific management mielőbbi, hazai meghonosítását szorgalmazó előadásából, amelyet a rendszeresített Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamok keretében 1936-ban tartott. Magyary a generális fejlődést és problematikát abban látta, hogy a 19. századi államszervezet megkétszerezte az ipari forradalom utáni állam szükségleteinek konzekvenciáit. Az államnak ez a válsága pedig a közigazgatásnak is válsága.

„A közigazgatásnak a növekedése az utolsó 100 év folyamán az állami funkciók között óriási eltolódásra vezetett. A liberális állam a törvényhozás, igazságszolgáltatás és közigazgatás, a három fő funkció szerint való elválasztást a törvényhozó hatalom szupremációjára alá rendelte. Az azóta lefolyt fejlődés azonban csaknem kizárólag a közigazgatási funkció fejlesztését jelenti. Így nagy eltolódás állt be a közigazgatás javára, aminek következtében a főfunkciók széjjelválasztása erőltetett, sőt nem tartható fenn tovább. Ennek a bizonyítéka az is, hogy a törvényhozó egyre tágabb rendeletalkotási hatáskört ad minden államban a kormánynak. A 19. század elején kialakult állami berendezésnek tehát szintén le kell vonnia az óriási gazdasági fejlődés, ipari forradalom és a társadalmi átalakulás következményeit. A régi közigazgatási apparátus a mai feladatokat megoldani nem képes, pedig a feladatokat meg kell oldani, ezért az országnak felelős. A jogi szempontokra feltétlenül szükség van, mert ezt továbbra sem tudja nélkülözni egy rendszer sem, de kizárólagossága a gazdaságosságot és eredményességet nem biztosítja.”⁹³

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az egységesülésben Magyarynál a jogi szemléletmód alkalmazása is közigazgatástani szemüvegen keresztül történt, leíró (deskriptív) volt, teljesen hiányzott belőle a korábban alkalmazott jogdogmatikai metodika. Ezt a sajátosságot

⁹³ MAGYARY 1936b: 53–60.

kifejezően interpretálja Lőrincz Lajos professzor, aki közigazgatásunk alakításának meghatározó szereplője volt:

„mai szemmel azonban egyértelmű már hazánkban is: a közigazgatás-tudomány azt a kutatási irányzatot jelöli, amelyet Magyary közigazgatástannak nevez, nem szükséges tehát azt a szemléletet belesűríteni, amit a jogtudomány alkalmaz, ezért a korának viszolygásaitól eltérően, joggal és fenntartás nélkül nevezhetjük Magyary Zoltánt a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusának”.⁹⁴

Magyary munkássága, szellemi hagyatéka továbbá azért is meghatározó, mert világosan látta, hogy a közigazgatás reformjának a kor igényeihez igazítása tudományosan ellenőrzött metodikai kérdés, nem örök időkre szóló dogmák felállítása, hanem mindig változtatható, észszerű eljárás, a rendelkezésre álló képzett személyi állománnyal, dologi eszközökkel a jogszolgáltatás biztonsága és a közönség kiszolgálása érdekében.

A magyar közigazgatás fejlődésének kiváló ismerőjeként konstataulta, hogy ennek története részben elvetélt és be nem fejezett reformok története. Múlt századi közigazgatásunk a 19. század liberális államának két princípiumán nyugodott. A parlamentnek felelős kormányzással és a különös területi-helyi önkormányzati rendszerrel működött. Az előzőt – mint arra utaltunk – fokozatosan erodálta a közigazgatás feltartóztathatatlan expanziója, továbbá a mindmáig kettős szerkezetű közigazgatási modell, tetézve az önkormányzat „alkotmányvédő” funkciójával, amiért is sajátosan érvényesültek a polgári állam szervezési és működési elvei. Meggyőződéssel vallotta ezért, hogy a reformmunkálatok csak induktív módszerrel, helyes adatfelvétellel, tényvizsgálatokkal, elméleti igényességű, tapasztalt szakemberek bevonásával végezhetőek. A racionalizálás, mint azt helyesen fogalmazta meg, nem a személyi állomány csökkentése. A nagyon egyszerűen gondolkodó ember

⁹⁴ LŐRINCZ 2010: 39–45.

dilettantizmusától: a kevés szerv, kevés tisztviselő, s ezért hatékony, mi több, olcsó állam modelljétől óvott – a sancta simplicitas ellenében.

Közigazgatástudományi Intézet – Magyary Iskola

Magyary különös értéke az is, hogy nemcsak reálisan értékelte ezt a problematikát, hanem kiváló diagnosztá volt, mindenkor képes volt az adekvát terápia meghatározására.

Az iskolateremtő karakteres professzor, aki nemcsak tanított, hanem sok tanítvánnyal és ezek táborából a későbbiekben igen eredményes munkatársakkal rendelkezett, alapkérdésnek tartotta, állandóan hangsúlyozva, hogy a jó közigazgatásnak csak tudományos megalapozottság ad tartalmat. Objektivitásának és réalpolitikusi mivoltának bizonyítékeként értékelhető az a meggyőződése, hogy tudományos intézetnek „kívül” kell szerveződnie, ám az 1931-ben alakult Magyar Közigazgatástudományi Intézetnél – a speciális magyar ok folytán, a kormány befolyásolásától mentes működés biztosítása miatt – az egyetemi autonómia keretén belüli formát szorgalmazta. A Közigazgatástudományi Intézet kutatási prioritásai pedig a jelenkori, újraszervezendő Nemzeti Közigazgatási Intézet működésének alapelvei is lehetnének, így:

- ♦ multidiszciplináris közigazgatás-tudomány művelése a hazai scientific management megteremtése érdekében;
- ♦ az elmélet és a gyakorlat közötti érdemi együttműködés biztosítása;
- ♦ a külföldi jogfejlődés eredményeinek adaptív számbavétele.

S ezeket a célokat, mint azt Kiss István, a Magyary Munkaközösség egyik kiemelkedő kutatója találóan megfogalmazta, „hármasság útján: a közigazgatás felülről, alulról és belülről történő vizsgálatával” igyekeztek elérni.⁹⁵ Külön figyelmet érdemelnek e kontextusban a közigazgatás-vezérkar, a közszolgálati pragmatika, a dologi szükségletek,

⁹⁵ MÁTHÉ 2011: 46–55.

a közigazgatás és az emberek viszonyrendszere témakörei. Rendkívül kifejező gondolattartalmak jelennek meg e kutatásokban. Így – a többi között – a mának is szóló axiómák, például: a közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarat és tett. Kormányzati ügyekben első az akarat, s ezt követi a megvalósítást realizáló szervezet kialakítása. A szervezetben együttesen van jelen az erély, az iniciatíva és a felelősség. Az erély és az aktivitás nem azt jelenti, hogy a hatalom okán az ész háttérbe szorulhat, hanem azt, hogy a bölcsesség jut érvényre „a kommunikációs zaggal” szemben. A közigazgatás tehát a közösségért van: a községért, a városért, a megyéért, azaz az egész nemzetért. A közigazgatásnak tehát a feladatok maradék nélküli megoldására kell mindig irányulnia.

Tudományterületünkön ismert az az adoma, miszerint Ereky azt írta Concha Győzőről, hogy a magyar közigazgatás Stein Lőrince kívánt lenni. A 60 év tudományos mozgalmainak közjogi fenoménja mindezt azzal hárította el, hogy Stein hiánya ugyanaz, mint az óriásé, azaz nem illik az átlagos méretű emberek közé. Nos, a 20. század magyar közigazgatás-tudományának vitathatatlan vezéralakja szellemével s azzal a kutatói és a gyakorlatot művelő felismeréssel hirdette, hogy a szakigazgatások praxisa külön-külön szakembereket kíván, s így kutatásszervező tevékenysége egy-egy ilyen team létrehozására, integrálására irányult.

Rendkívüli eredményességű intézményként értékelendő tehát a Magyar-iskola, amely egy hatásos, a gyakorlatban működő, nagy tapasztalatú és elméleti igényességű szakemberekből – közel 100 fő – álló testület volt, amely közvetlenül kapcsolódott a Magyar Közigazgatási Intézethez. A munkaközösség a roppant kiterjedésű igazgatási tudománykört így rengeteg résztanulmánnyal és az egyes területek kiváló szakértőinek empirikus vizsgálatával alapozta meg. Ebben a műhelyben született például a közigazgatási eljárási törvény tervezete, a községek szervezete, működése, jogi szabályozása, a tanyakérdés rendezésének kísérlete, az eredményesség és a gazdaságosság elérésének metodikai eszköztára, modelljei stb.

Külön kiemelkedő a közigazgatás jogszerűségének problematikája. Ebből három domináns elemet emelünk ki: a hatályos jogszabályok

rendszerét, a közigazgatási eljárást és sorba illeszkedően a közigazgatási bírászkodást. Nos, az utóbbi különösen a mának szóló, mivel Magyary a jogszerűség legfontosabb biztosítékának tekintette az önálló Közigazgatási Bíróságot, a hatáskörének további kiterjesztését, végül a kétfokozatú szervezet felállítását szorgalmazta. Mindez azért is kiemelten kezelendő téma, mert a jelenkor sem fogékony az önálló Közigazgatási Bíróság létrehozására. A jelenben a rendes bírósági szervezetbe épült be a közigazgatási bírászkodás – szakítva a történeti osztrák–német jogalkotású metódussal –, s az angolszász modellt kívánta jogrendszerünkre erőltetni, noha ennek teljesen eltérő jogfilozófiája van. Pedig csak a jogállam e domináns intézménye garantálja a materiális jogállamot, azaz az állami szervek működésének „maradéktalan” joghoz kötöttségét.

Továbbvíve ezt a gondolatot, ugyancsak a Magyary-iskola jogszerűsége és eredményessége vonatkozó, mindmáig érvényes „kátéját” szükséges követni abban a tételben, hogy az eredményesség és a jogszerűség nem alternatívái egymásnak – ezek szimbiózisban vannak. Mi több, a gazdaságosság és a szakszerűség is karöltve jár, ha különleges szakképzettséggel és empátiával, joghoz kötötten, gyors eljárásban születnek meg a döntések. Amennyiben a közigazgatási hatósági szerv ettől eltérően működik, úgy a jogorvoslat során a Közigazgatási Bíróság határozata precedensértékű kötelezést is tartalmazhat a további eljárásokban.

Magyary Zoltán szakmai hagyatékának egyik legfontosabb eleme az, hogy az alkotmány reformjára van szükség ahhoz, hogy közigazgatásunkat a kor színvonalára emelhessük. Ezekben az alkotmányos átalakulásokban szerinte két összetevő állapítható meg: egy vertikális és egy horizontális.

„Vannak koreszmék, amelyek az emberiség széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanígy vannak mindenütt jelentkező szükségletekre nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak, és másutt is felhasználnak. Ilyen volt a 19. században a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jobbagység

felszabadítása, a nemesség eltörlése, amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettük át. Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közszolálatnak, még korábban a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. Ilyen haladásra van most szükség, s hogy ezzel tisztában legyünk, az hozzátartozik a magyar közigazgatás ismeretéhez.”⁹⁶

AZ ÉLETMŰ HATÁSA A JELENKORRA

A közigazgatási fejlesztési program

Valóban szükséges az, hogy meghatározzuk, milyen jellegű haladásra, előrelépésre van szükség napjainkban?

Közismert, hogy 2011-ben Magyar Zoltán szellemi öröksége nyomán készült el a közigazgatás-fejlesztési program, amelynek preambuluma nem kevesebbet, mint a magyar állam, a magyar közigazgatás újjászervezését tűzte ki célul. E folyamatban külön kiemelten szerepel az új alaptörvényhez igazodás, a külföldi tapasztalatok hasznosítása és nem utolsósorban a közigazgatási tisztviselők rendszeres, sokoldalú képzése.⁹⁷

Megteremtődött a program végrehajtására szolgáló intézményrendszer, amelynek központjává a statútumrendelet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot tette. A pentatónia jegyében létrejött továbbá a Nemzeti Közigazgatási Intézet, a Nemzeti Közszolálati

⁹⁶ MAGYARY 1942: 639–640.

⁹⁷ Magyar Zoltán *közigazgatás-fejlesztési program* (mp 11.0). *A haza üdvére és a köz szolgálataiban* (2011). Budapest: KIM. A Magyar-program továbbfejlesztését pedig 2012-ben (MP 2.0) a Jó állam koncepció keretében a stratégiai tervezés és költségvetés menedzselésének, reformjának feladatai reprezentálták, majd az e tárgykörben 2013-ban született előterjesztés a magyar közigazgatás 7 évre szóló időszakának prioritásait tárgyalta.

Egyetem, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ és a Közpolitikai Kutatások Intézete. E struktúra Magyar hagyatékából is következően követendő célként szolgált, mint azt a fejlesztésért felelős miniszter hangsúlyozta: „[M]agyar Zoltán életműve számos ponton ad mintát számunkra. Ő a hazai és külföldi tapasztalatok széles körére építette elgondolásait, amelyeket a kormányzás gyakorlati működése során kívánt alkalmazni. Kiemelt célja volt a bonyolult kérdések, az összetett rendszerek közérthető megragadása és ábrázolása.”⁹⁸

Közgazdaság-tudományi megközelítések

A program ismertetésétől eltekintve csupán egyetlen momentumra utalunk, mégpedig a közigazgatás-fejlesztés külföldi irányait elemző fejtegetésre, amely az ezredfordulón bekövetkezett szemléletváltás eredményeként – a pénzügyi válságok sorozata miatt – a neoweberi államkonceptiót, az állami szerepvállalás megerősítését tűzte célul. Annál is inkább, mert a globalizáció a verseny hatására felszámolta a jóléti állam irányításrendszerét, éppúgy, ahogy a posztindusztriális kor eltemette a gazdaságból kivonuló „éjjeliőrállamot” az 1929–1933-as válság után.

Ezekből a párhuzamokból tehát nem az államtalanítás következik, ahogy arra például Kádár Béla is felhívta a figyelmet akadémiai székhelyében:

„a neoliberais globális doktrínában megkövetelt állami szerep-sorvasztás ellenére az Európai Unió tagországainak átlagában a költségvetés által összpontosított bruttó belföldi termékhiányad 1978 és 2000 között 33%-ról 40%-ra nőtt. Az Egyesült Államokban ugyanakkor 27%-ról 28%-ra, Japánban pedig 21%-ról 28%-ra változott. [...] A nemzetközi és a regionális szervezetekbe integrálódó, korábbi szerepkörének egy részét átadó állam gazdasági

⁹⁸ NAVRACSICS 2011: 4.

szerepe tehát korántsem tűnt el, csupán átalakult jóléti funkcióból edző-nevelő funkcióvá.”

Kádár professzor végül kiemeli, hogy a fejlettség magas szintjére jutó, tudásintenzív fejlődési pályán járó országokban a különféle társadalmi-gazdasági folyamatok összetettsége és összefonódása olyan sokrétű gerjesztő és koordinatív feladatokat vet fel, hogy ezek ellátása csak állami szervezetrendszer szintjén látható el.⁹⁹

Ugyanezt a gondolatkört példázza a kormányzati felelősség hangsúlyozásával Szentes Tamás akadémikus is. A professzor álláspontja szerint globális korunk (posztmodern világunk!) csak kezdete a világgazdaság szerves rendszerré válásának (termelési tényezők újratermelése, fogyasztás, információáramlás, pénzügyi, monetáris folyamatok), a transznacionalizmusnak. A delinking („lekapcsolódás”) politikájának tagadásával az országok közötti interdependenciák szimmetrikusabbá, a lokális előnyök céltudatosabbá tételét (a transznacionális vállalatok szülőhazájává, vagy a másutt létrejött multik hazai bázisává válást), a kompetitív előnyök megteremtését szorgalmazza a nemzeti gazdaságpolitika prioritásaiként. Ennek meghatározó eszközeként a humán tőke fejlesztését ajánlja.

„A »szellemi tőke«, illetve a »humán tőke« fejlesztését célzó beruházások talán még soha nem voltak annyira »produktívnak«, sőt hosszabb távon és a nemzetgazdaság szempontjából nézve egyenesen a »legproduktívabbnak« és leginkább megtérülőnek minősítendőek, mint napjainkban, a 21. század küszöbén.”¹⁰⁰

Az állami szerepvállalás megerősítése és a kiemelt feladatok exponálása mellett a pénzügytudományi prognózis jelentős még a közigazgatás-fejlesztés relációjában. Az európai szaktekintély, Lámfalussy Sándor az európai és az amerikai pénzügyi rendszerek összehasonlításaként a bankok domináns szerepét emeli ki Európában. Leegyszerűsítve,

⁹⁹ KÁDÁR 2000: 433–450. Vö.: RATZINGER 2024.

¹⁰⁰ SZENTES 2000: 1–20.

azt állítja, az európai pénzügyi struktúrák megmaradtak „bankközpontúnak”, mialatt az Egyesült Államok egy „piacközpontú” rendszer megvalósítási irányába mozdult el. A tekintélyes magyar pénzügyi guru az új struktúra kialakítását háromosztatúként prognosztizálja. Mégpedig „földrajzi értelemben (azaz a globális világ országai között), a piacok között (például a kötvények és részvények piaci között) és a pénzügyi szektor különböző szegmensei között egyaránt, s egyúttal egy, az országhatárokon túlnyúló, az egyes pénzügyi közvetítők csoportjai között kialakult rendkívül versenyképes környezet kialakításához vezetnek.”¹⁰¹ Így a nemzetközi átcsoportosítások valóssággá válása esetén a pénzügyi szolgáltatások teljes skáláját felölelő megabankok jöhetnek létre Európában, versenyhelyzetben az „első ligás” amerikai befektetési bankokkal. A másik póluson a háztartások szolgáltatási igényeit kielégítő helyi bankok szerepelhetnek, míg a még funkciójában nehezen definiálható, de valós szükségletekkel alakulhatnak meg a regionális bankok. Ami ennek a folyamatnak a közigazgatásra gyakorolt hatásait illeti, különösen a „távbanki” tevékenység kiterjedésével, rendkívül problematikus, hiszen ez vezet el a fiókhálózat tradicionális csökkentéséhez, az új bankközi megállapodásokhoz. Nem is említve az euróövezeten belüli banki és pénzügyi szolgáltatási felügyelet kiterjesztését.

Rendkívüli nehézségeket okozhat továbbá a magyar bankrendszer és a pénzügyi szektor számára az, hogy a „vonatkozó nyugati normák mozgó célpontok”, valamint azért sem kerülhetők el az átcsoportosítások és az új egyesülések, mert a magyar bankok néhány nagy tulajdonosa addigra már egymással fog fuzionálni – állapítja meg Lámfalussy Sándor. Lényegre törő megállapítását kölcsönözve: a jelenben és a következő évtizedekben „Tulajdonképpen ez a magyar gazdaság előtt álló egyetemes kihívás: integrálni önmagát abba az európai gazdaságba, amely működésének minden részével és vetületével együtt radikális szerkezeti változásba kezdett.”¹⁰²

¹⁰¹ LÁMFALUSSY 2000: 6.

¹⁰² LÁMFALUSSY 2000: 12. (11. lj.)

Rechtsstaat – Rule of Law

Lámfalussy víziója szerint: a szuverenitás nemcsak egy, a felvilágosodás és annak az értelemben vetett hite által áthatatott kifejezés, hanem egy olyan koncepció, amely az államot, a jogot, az identitást és a politikumot működő egésszé kapcsolja össze. Amennyiben átgondoljuk mind a demokratikus jog- és beavatkozó államot, mind a militarizált államot, nem vitatható, hogy mindig a jog és a háború között mozgunk. A jelen világ tapasztalatai is megerősítenek bennünket abban, hogy nem mondhatunk le a szent és az áldozat kategóriáiról. Új századunk évtizedei is alátámasztják a fentieket, azaz a szuverenitás világa az új hatalmi projekt kísérlete ellenére sem készül eltűnni.

A jogtudományban axiómaként kezelt az a tétel, hogy az állam jogszerű, ha a szubsztanciája a jogban meghatározott. A Rechtsstaat eszmerendszerében minden tevékenység jogilag kifejezhető. A Rechtsstaatlichkeit mindenre kiterjedő teljes körű szabályozással próbálja elérni célját, kiépítve annak minden garanciáját, amit szabályai betartásával védeni kíván. Hic et nunc érdemes említést tenni a jogállam tengerentúli változatáról, a joguralomról (rule of law) is. Az angol–amerikai eszmerendszer terméke, központi gondolata viszont a peresíthetőség (justiciability). Azt intézményesítik, hogy bármilyen kérdésben, aminek jogi relevanciája van, bírói fórumhoz lehessen fordulni azért, hogy a jog végső válaszát az mondja ki.

A két rendszer egyben két jogi kultúrát közvetít. A történetiségben, német dogmatikán, kodifikáción, rabulisztikus perjogon nyugvó jogállam joga egyben a klasszikus hatalommegosztási tannak a megtestesítője is.

A rule of law – a kontinentális felfogással szemben – az esetjogot (precedens) emeli ki, mégpedig az elvek újragondolásával, az adott vitás ügy igazságos megoldása érdekében. „Itt tehát nem az általános uralja az egyedit, ám az egyedi sem kaotikus. Az egyedi a különböző általánosításokra tekintettel, azokhoz viszonyítottan nyeri el a maga általános megfogalmazását.”¹⁰³

¹⁰³ A témát részletesen elemzi: VARGA 1993: 941–950.

A két szisztéma eltérései a hatalmi ágak megosztásában is különböznek egymástól. A jogállam a tradicionális hatalommegosztást realizálja, a parlamenti szupremáciára épülő modellt kedvezményezi, míg az amerikai alapító atyákra az orákulum Montesquieu úgy hatott, hogy *A törvények szelleméről* című zseniális hatalomelméleti munkából más elem kapott prioritást. Nevezetesen: a végrehajtó hatalomnak rendelkeznie kell azokkal az eszközökkel, amelyeknek birtokában a törvényhozást megállíthatja, azaz korlátozhatja. A kívánatos tehát a társadalmilag elvárt egyensúlyi helyzet biztosítása. Ergo: itt a kormányzati szerveknek szervezeti és személyi elkülönülése az alapelv. Hivatkoznunk kell Sári János professzorra, a téma kiváló szakértőjére, aki kristálytisztá okfejtéssel mutatja be a két rendszer különbözőségét. Érdemes a disztinkciókra figyelni, mert az EU gyakorlatában, kommunikációjában egyre többször hallatszik a példa követésére. Nos, igaz, hogy az amerikai alkotmány az állami funkciókat ellátó szerveket elkülöníteni rendeli, az állami funkciók tekintetében azonban nem így rendelkezik, hanem ellenkező módon. Az alapítók – a közhiedellel ellentétben – nem hatalommegosztásos kormányzati rendszert építettek ki, hanem elkülönített intézményeket hoztak létre, amelyek kölcsönösen részesednek egymás hatalmából. Hiszen a funkciókban való kölcsönös szervezeti részesedés nélkül a hatalommegosztás nem érheti el a célját. A professzor alapmonográfiájának összegzése:

„az amerikai alkotmány nem a hatalommegosztás, hanem a fékek és egyensúlyok kormányzati rendszerét hozta létre. [...] A checks and balances, mint alkotmányos elrendezés különbözik a hatalommegosztástól, mivel azt az elemet foglalja magában, hogy a politikai hatalmat politikai hatlommal kell és lehet ellenőrizni.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ SÁRI 1995.

A jogállam fogalma és a célokat realizáló eszközök

A német Karl Theodor Welcker 1813-ban „az előrehaladó felvilágosodás legmagasabb fejlődési fokához vezető észállamként” aposztrofálta a jogállamot. A 19. századi nemzetállamok szerint így a jogállam kifejezői lesznek, amelyekben a szabad, demokratikus jogrend és államfelépítés a követelmény. A születő konstitucionális alkotmányok pedig a szabadság és tulajdon, az emberi/polgári jogok biztosításával igyekeznek garantálni a jogbiztonságot. Világossá vált, hogy ezek az alkotmányok annyit érnek, „mint az a közigazgatás, melynek erejét és becsületességét szavatolják” – szolt a korabeli intelem. Nem véletlen, hogy a contra legem működő közigazgatás bírói kontrolljának megteremtése lett a jogállam netovábbja. Otto Mayer megfogalmazásában: „A jogállam a jól szervezett közigazgatási jog állama.”

A jogállam fogalma történetének jelenkorig való felvonultatása ugyan rendkívül tanulságos lenne, ám a mára vonatkoztatott összegzés is jó kiindulás és összehasonlítás lehet a sokat hangoztatott „jogállamiság” értékeléséhez.

A mi jogállamunk olyan állam, amelynek vezérgondolata a jogbiztonság (certainty of law), és amelyben éppen ezért a jog az állam működésének mércéje. Ez a jogállam tehát:

- ♦ alkotmányos állam, amely szabályozza a törvényhozás menetét;
- ♦ törvényi állam, amely szabályozza az egyén viselkedését, állami szerveket állít fel, amelyek felépítését és kompetenciáját előírja;
- ♦ jogvédő állam, amely az alkotmány és a törvények betartását megfelelő intézmények segítségével biztosítja.

Ahogy azt Werner Ogris professzor szellemesen és körültekintően megfogalmazta:

„az ezeket a célokat realizáló elemek, eszközök nem alkotnak lezárt kánont, nem tekintendők numerus claususnak, ám hiányuk a jogállam kiüresedését eredményezi. A meghatározó elemek: a hatalommegosztás, a törvényhozó alkotmányhoz

kötése; a végrehajtó és a bírói hatalom törvényhez kötése; az alapjogok, a jogvédelem biztosítása független (közjogi) bíróságok által; az állami szervek felelőssége a jogszabályok betartásáért, a visszaható hatály tilalma, az aránytalanság tilalma, a bizalom védelme, a jogi rendelkezések megfogalmazásának és kihirdetésének egyértelműsége.”¹⁰⁵

A formálódó jogi térség – igény az új jogdogmatikai rendszerre

Ténykérdés, hogy a nemzeti államok integrációjával a tagállami jogrendszerre épülő, azt jelentősen kiegészítő, majd módosító eklektikus és igen terjedelmes uniós jog jött létre, amelynek azonban mindmáig kidolgozatlan az elmélete.

A tagállamokat integráló, sui generisből jogi személyyé váló alakulat jogát ezért a nemzeti jogokhoz viszonyítottan definiálják. Fontos tétel tehát, hogy a jogállami hivatkozás mindig csak tagállami érdekeltségű lehet.

Ismert az is, hogy az unió szövetséges tagállamokhoz kötődő rendszer, amely a nemzetközi jog mentén szerveződött, s amelyben a tagállamok által szuverenitásuk egyes átengedett elemeiből ötvöződnék a nevesített hatáskörök. Tehát nincs saját hatásköre: Kompetenz ohne Kompetenz formula jellemzi. Létrejött egy olyan jogrendszer, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, s úgy viselkedik, mintha szövetségi állam lenne, ahol a demokratikus deficit kiegészül alkotmányos deficittel.

Ehhez társul a már említett fiskális szerződés, amely megkérdőjelezi a jogállam egyik attribútumát, a nemzeti parlament költségvetést jóváhagyó hatáskörét, az appropriációt, egy szupranacionális kontroll beiktatásával.

Az érintett szakemberek számára tehát ezek alapján világos, hogy az Európai Uniónak új jogdogmatikai rendszerre van szüksége. Az új

¹⁰⁵ OGRIS 2010: 15–33. Lásd még: KIS–MÁTHÉ 2024: 240.

alkotmányos fogalmak mellett, a többi között, a párhuzamos hatáskörök új szellemű elhatárolása feltétlenül indokolt.

Ezért különösen öröndetes, hogy a már hivatkozott Bogdandy professzor egy kiáltványban fordult az államok jogászaihoz, amelyben szorgalmazta az új dogmatikai rendszer kiépítését.

Az európai jogi térséget – már eddigi állapotában is – a nemzeti jogrendek által definiált területként határozta meg, hangsúlyozva azonban azt is, hogy a szupranacionális normák már erőteljesen befolyásolják a honi jogrendszereket. „Ennek megfelelően az EU-tagság a résztvevő államok államiségának lényeges jellegzetességévé válik, s a korábban önmagukban bezárt jogrendjeik egy tágabb jogi keret részévé válnak.”¹⁰⁶ A kezdeményezés mindenképpen üdvös, mert – az EU intézményi zavarok okán – a jogi gondolatrendszert az új kontextusra másként kell alkalmazni, s új fogalmakkal, jelentéstartalmakkal kell a korábbi nemzetállami, jogállami modellt meghaladni.

A közös európai jogi térség kialakításához elegáns mottót is tartalmaz a tudósi felhívás:

„Egy másik tagállam, noha része az európai jogi térségnek, mégiscsak egy eltérő része annak és egy másfajta fejlődés eredményét mutatja [...]. Az európai jogi térségen belüli sokféleség azt kívánja meg tőlünk, hogy a külföldi jogrendet külföldiként fogadjuk el és ne próbáljuk meg azt kizárólag a saját jogrendünk szabályai szerint értelmezni.”¹⁰⁷ A formálódó európai jogi térség szemszögéből kell tanulmányoznunk más európai jogrendek alapvető struktúráját, de egyúttal tisztelnünk kell azok történeti tapasztalatait, fejlődésük állomásait, valamint jogi és tudományos stílusukat, majd ennek fényében a saját hagyományunkat is továbbfejleszthetjük.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Vö.: TAMÁS 2009.

¹⁰⁷ Vö.: LŐRINCZ 2001.

¹⁰⁸ BOGDANDY 2012.

Ez a metodika adekvát azzal, hogy Európa multikulturális entitás. Közhely, hogy a kulturális identitások együttes léte, virágzása Európa záloga. Ha ezt az abszolút prioritást magának kiharcoló gazdaság nem tudja biztosítani, akkor ez a kultúra, civilizáció pusztulásra van ítélve.

GLOBALIS REND – SZUVERENITÁS

Jeremy Rabkin amerikai kutató a széles körű vitát kiváltó megítélés ellenére megalapozottan érvelt amellett, hogy „a globális rendnek a 21. században az államok szuverenitásán kell alapulnia, ezek az egyedül nemzetközi tényezők, amelyek (legalábbis potenciálisan) egyesítik a demokratikus legitimitációt a jogszabály-kikényszerítés képességével”. Felfogása szerint „a nemzetközi együttműködés legitim, de csak olyan feltételek mellett kerülhet rá sor, amikor egy nemzetközi területre precízen és korlátozottan ruházzák át a hatalmat, és amikor az államok végső soron kezükben tartják az ellenőrzést”.¹⁰⁹

A szuverenitás állandósulása pedig azért fontos, mert egyedül biztosítja a demokratikus legitimitáció érvényesülésének feltételrendszerét, amelynek lényeges eleme a jó kormányzás előmozdítása. Ezzel lehetővé válik az olyan intézmények megteremtése, amelyek jobban szolgálják az egyensúlyt a legitimitáció és a hatékonyság követelményei között.

A hatalommegosztás differenciált rendszere

Az elmúlt közel két és fél évszázad szuverén állam – jogállam képlete mint minta követendő a 21. században is, azzal, hogy a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerét kell kialakítani – a posztindusztriális kor tanulságainak, a többi között Magyar munkásságának értő felhasználásával – a globális rend konstans válságokkal terhelt világában.

¹⁰⁹ RABKIN 2004. Lásd: FUKUYAMA 2006.

A szuverenitás és a jogállam komplementer kategóriák. A jogállam léte pedig a civilizáció alapfeltétele. Az egymásrahatások logikai sorát folytatva ugyanis egyértelművé válik, hogy a civilizáció a világrend attribútuma, a civilizációk magállamai pedig a rend forrásai.

A történelmi civilizációk evolúciójának leghasznosabb periodizációját elkészítő Carroll Quigley próféciája szerint a civilizációk akkor indulnak hanyatlásnak, amikor már nem újításokra fordítják a többletet. Modern terminológiával élve: a befektetések aránya csökken.¹¹⁰ Tapasztalati tény, hogy a gazdaságnak a kultúrát kell követnie. A tartalmas gazdasági integráció követelménye a kulturális közösség, amely új formációk létrehozását segítheti, ha az érintett államok kulturális homogenitása mindezt biztosítja. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a múltban, a klasszikus szuverénállam-modellben a nemzetközi kereskedelem mintáit már alapvetően a kulturális minták fogják meghatározni. Ebből két dolog feltétlenül következik. Az egyik, hogy működőképes regionális szervezetek csak akkor jelennek meg, ha létrejön az a kulturális közösség, amely fenn tudja tartani ezeket. Ne felejtjük el, hogy a gazdasági együttműködés a közös kulturális vonásokban gyökerezik. A másik hatás súlyosabb: amennyiben a kulturális kohézió hiánya nem képes az ország koherenciáját megőrizni.¹¹¹

Közigazgatási eredményesség – végrehajtási jogszerűség

Ami pedig a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerének kialakítását jelenti, az nem jelenkori kíváncsi. A posztindusztriális államban bekövetkezett egyensúlybomlást kárhoztatta Magyar is, azzal, hogy az elv a legslativa-executiva feladatváltozásai miatt: az arányok és a szakszerűségi követelmények okán nem állítható helyre. A liberális korszak kezdeti évtizedeiben elegendőnek mutatkozott a szolgálatserű, tárgyilagos szellem elmélyítése. A 20. századra egy kettősség figyelhető meg: a jogállam eredményei mellett megjelenik

¹¹⁰ Vö.: HUNTINGTON 2006.

¹¹¹ HUNTINGTON 2006: 209–214.

a közigazgatás eredményességével vetekedő követelmény, a végrehajtás jogszerűségének legnagyobb mérvű kiterjesztése. Kifejezően jellemzi a helyzetet Bibó axiómája: „A jogszerűség a szolgáltatásértékszerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője.”¹¹² Azt hangsúlyozta továbbá, hogy a jogszerűségre való törekvés nem lehet soha lezárt folyamat, mert a feladatváltozással párhuzamosan „új találmányokkal kell gondoskodni a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá helyezéséről”. Mert a két hatalmi ág viszonyában a társadalmiérték-hordozó szerep mikénti megítélése is elsődleges. Azaz a közigazgatási eredményesség is csak addig érték, amíg maga is értékszempontok uralma alatt áll. Ennek megítélésére – Bibó szerint – a népképviselői parlament nem alkalmas, s ezért szükséges egy irányelveket megszabó értékszabályozó apparátus léte. Az újkorban ennek feltalálása korkövetelmény, hiszen már a keresztény középkorban is volt az értékörzésnek, értékszabályozásnak szerve: az egyházi rend.

Tanulságos mindezek párhuzamaként Magyary állásfoglalása: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtóhatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben és pedig tekintett nélkül arra, hogy a törvényhozás, vagy végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás.”¹¹³

Programként, manák szóló ajánlasként hat ugyanígy Bibó 1944-ben írott állásfoglalása:

„A modern államfejlődés belső szükségletei [...] az államhatalom megosztásának új formái felé mutatnak. Az eredményes közigazgatás hatásterületének a kiterjedésével párhuzamos a jogszerűség garanciáinak a növekvő szüksége, s a végrehajtó hatalom behatási lehetőségének meggyarapodásával párhuzamosan fellép az a tendencia, amely a közvélemény szerveinek

¹¹² BIBÓ 1986.

¹¹³ MAGYARY 1936a. Lásd még: MÁRTONFFY 1940.

hatékonyabb kiépülését és a végrehajtó hatalomnak az e szervek által képviselt értekszempontok alá való rendelését kívánja.”¹¹⁴

Magyary Zoltán racionalizálási programjában a tudomány feladatai között jelölte meg a nemzetközi jogfejlődés „állandó szemmel tartását” és a „haladás állásáról” a közvélemény és a szakkörök tájékoztatását, mivel közigazgatásunknak számos területe van, amely az összehasonlítást nehezen állja ki. Korunkra különösen igaz ez az intelem.¹¹⁵

Egyensúly: legitimáció és versengés között

Francis Fukuyama 2006-ban megjelent kismonográfiájában kísérletet tett az Egyesült Államok számára egy, a preemptív háborúnál realisabb viszonyulást biztosító multilaterális program kidolgozására, a globális világgal való mikénti kapcsolatok alakulására. Az új világrend intézményeinek újragondolásával kifejti, hogy ma nincs elegendő nemzetközi intézmény, amely legitimációval ruházná fel a kollektív cselekvést. Mégpedig azért, mert horizontális viszonylatban nincsenek az államok közötti kívánalmakat kielégítő elszámoltatható intézmények.

A formális, hagyományos szerződésen alapuló struktúrák (ENSZ, Világbank, NATO) hatékonysága – az értékelés szerint – megkérdőjelezhető. A szerző szerint e megoldás meghaladására – a legitimáció kontra hatékonyság modell keretében – informális, rugalmas, gyors, ám gyenge legitimációjú, nem elszámoltatható nemzetközi együttműködési formák építhetők ki. Igaz, hogy az új formációk törvényességből, számonkérésből, átláthatóságból bizonytalanok, s eddig nem sikerült egyensúlyt teremteni a legitimáció és a hatékony versengés között, noha ez utóbbi lételeme a globalizációnak.

Valós probléma, hogy az ellentmondást elméleti érvekkel sem lehet oldani, a katonai beavatkozásokat pedig különösen nehéz indokolni.

¹¹⁴ BIBÓ 1986: 22. lj.

¹¹⁵ KUKORELLI 2024: 73–79. (Első közlés: KUKORELLI 2011: 76–85.)

Ugyanakkor egyértelműbb a helyzet az európai alkotmányt korábban elutasító EU-magorszárok esetében azzal, hogy az unión belül a nemzeti szuverenitáson és a sokféleségen alapuló lazább szövetségek a kívánt formák.

Az idézett Rabkin-féle szuverenitás-álláspontot vizsgálva viszont megállapítható, hogy a szuverén állam, amely a demokratikus legitimáció jogszabály-kikényszerítő képességével rendelkezik, s akaratelhatározásából a kívánt cselekvési lehetőséget egy másik szuverén által is elfogadott testületre ruházza az érdemi ellenőrzési joga fenntartásával, az nem sérti a legitimitást. Így például az EU-relációban az egyes szuverének között – egybehangzó akaratelhatározás alapján – létrehozhatók gazdasági régiók, régióközpont, a határokon belüli és túli kölcsönösségi területeken. A szuverenitás teljes vertikumának igénybevételel születtett struktúrák megfelelhetnek az előzőekben már említett kulturális közösségek által támogatott gazdasági integrációnak. Ennek célja pedig – az úgynevezett MacDougall-jelentés alapján – a gazdagabb régiókból jelentősebb jövedelemátcsoportosítás a szegényebbek felé, fejlesztésük érdekében.

Ez az egyetlen kísérleti modell tűnik számunkra használhatónak, eltérően a Fukuyama és más megfigyelők által javasolt próbálkozásoktól, amelyek a megosztott szuverenitást preferálják például olyan esetekre, amikor hosszabb távú kormányzati és egyéb segítséget ajánl az egyik állam, bizonyos, nem ellenőrizhető szolgáltatások ellenében a másiknak.

Az alternatív megoldási javaslatok jelenkori végértékelése azonban megnyugtató a neves kutató részéről: „Jelenleg azonban nincs legitim exportálási rendszer, és ahhoz, hogy legyen, ki is kell találni.”¹¹⁶

Az áttekintésünkből egyértelműen kiviláglik, hogy a nemzeti közigazgatásoknak a globális világrend diktálta kihívások rendkívüli

¹¹⁶ FUKUYAMA 2006.

feladatokat jelentenek. Új államelméleti megoldásokra, mindehhez alapos, tervszerű intézeti tudományos kutatásra van szükség, s legalább olyan szakmai együttműködésre, amelyet Magyary Zoltán és munkaközössége alakított ki. Mert nagyok az „e világi kísértések”, s talán nem véletlen Francesco Galgano olasz professzor reményvesztett vélekedése: a nemzetállami alapon szervezett közigazgatás már nem több történeti relikviánál.¹¹⁷

A magyar közigazgatás-tudomány historiográfiája bizonyítja: a jelenkori közigazgatások, a hazai és külföldi elméleti és gyakorlati szakemberek eredményei elégséges alapot szolgáltatnak e lesújtó vélemény meghaladására.

¹¹⁷ GALGANO 2006.

SOUVERÄNITÄTSFRAGEN 16–21. JAHRHUNDERT

Zusammenfassung

In zwei Teilen wird die Entwicklung des Königreichs Ungarn, der Habsburgermonarchie und der österreichisch-ungarischen Monarchie im 16. bis 20. Jahrhundert erörtert (Teil A), wobei die größte kohäsive Kraft der habsburgischen Globalisierung hervorgehoben wird, die fast vier Jahrhunderte lang die Nationen mit ihrer kulturellen Identität zusammen in einem einzigen dynastischen Staat vereinte.

Der zweite Teil der Arbeit (Teil B) analysiert Souveränitätsfragen in der Europäischen Union im 20. und 21. Jahrhundert. Anhand eines theoretisch-dogmatischen Überblicks über die inhaltlichen Veränderungen der Souveränität fasst er die zeitgenössischen Souveränitätsdilemmata zusammen und bietet einen ausgezeichneten Leitfaden für die Umsetzung der Substitution von Souveränität durch Substanzlosigkeit, der Demokratie und Subsidiarität.

Die beiden Werkstattberichte im Schlussteil befassen sich mit dem Verhältnis zwischen Nationalstaat und Gemeinschaftsrecht (EU), und der Entwicklung eines differenzierteren Systems der Gewaltenteilung.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAKACSI Gyula (2015): A Bécsi Kongresszus Európájának gazdasági-hatalmi viszonyai a hálózatelmélet tükrében. *Jogtörténeti Szemle*, (3), 48–54.
- BIBÓ István (1986): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. I. (1935–1944)*. Budapest: Magvető, 271–294.
- BOGDANDY, Armin von – GRABENWARTER, Christoph – HUBER, Peter M. szerk. (2016): *Handbuch Jus Publicum Europaeum. Band VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg: C. F. Müller.
- BOGDANDY, Armin von (2012): A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben. Kiáltvány. *Magyar Jog*, 59(4), 248–255.
- BÓNIS György (1972): *Középkori jogunk elemei. Római jog, kánonjog, szokásjog*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BÓNIS Péter (2011): *Az európai közös jog születése*. Budapest: Rejtjel.
- BÓNIS Péter (2014): A Tripartitum forrásai és az európai ius commune. In MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede: Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Budapest: NKE, 212–242.
- BRAND, Jürgen – HATTENHAUER, Hans szerk. (1994): *Der europäische Rechtsstaat 200 Zeugnisse seiner Geschichte*. Heidelberg: C. F. Müller.
- BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Ford. Kajtár István. Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem.
- BRAUNEDER, Wilhelm (1995): *Közép-Európa újabb magánjogtörténete Ausztria példáján (1900-ig)*. Budapest: Eötvös.
- BUSEK, Erhard (1992): *Az elképzelt Közép-Európa*. Budapest: Századvég.
- CAENEGEM, R. C. van (1995): *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139170871>
- COING, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Ford. Szabó Béla. Budapest: Osiris.
- DEÁK Ferenc (1865): Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht” a magyar közjog történelmének szempontjából. Pest: Pfeifer Ferdinánd.
- DELI, Gergely (2024): A Jurosticratic Reform in the Roman Empire – The Anamnsis of an Evolutionary Cul-de-Sac. In KIS, Norbert – MÁTHÉ, Gábor: *The Evolution of the European States: Paradigms of State Organisation*. Budapest: Ludovika University Press. 17–63.
- DOCHERTY, Gerry – MACGREGOR, Jim (2024): *A Titkos Elit. Kik, hogyan és miért sodorták az emberiséget az első világháborúba?* Ford. Szabó László Zsolt. Budapest: Kárpátia Stúdió.

- ECKHART Ferenc (1941): *A Szentkorona-eszme története*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- FERGUSON, Niall (2008): *A világ háborúja. A gyűlölet évszázadának története*. Ford. Gebula Judit. Budapest: Sclar.
- FERRERO, Guglielmo (2002): *Újjáépítés. Talleyrand Bécsben (1814–1815)*. Ford. Bibó Judit. Budapest: Osiris.
- FUKUYAMA, Francis (2006): *Amerika válaszáton. Demokrácia, hatalom és a neokonzervatív örökség*. Ford. Tomori Gábor. Budapest: Századvég.
- GALGANO, Francesco (2006): *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Ford. Metzinger Péter. Budapest: HVG-ORAC.
- GECSÉNYI Lajos et al. szerk. (2009): *Sub clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszer-váltás történetéhez. A Grand Strategy*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- GROSSCHMID Béni (1905): *Magánjogi előadások. Jogszabálytan*. Budapest: Athenaeum.
- GRZYBOWSKI, Konstantin (1968): *A dualizmus történeti fejlődése, politikai elmélete és funkciói. Jogtörténeti tanulmányok*, 2, 19–29.
- GYURGYÁK János (2018): *Európa alkonya?* Budapest: Osiris.
- HALECKI, Oscar (1993): *Európa millenniuma*. Budapest: Századvég.
- HALTERN, Ulrich (2007): *Was bedeutet Souvereniät?* Tübingen: Mohr Siebeck. Online: <https://doi.org/10.1628/978-3-16-167869-1>
- HAMZA Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2006): *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Ford. Pusztai Dóra, Gázsity Mila, Geccsényi Györgyi. Budapest: Európa.
- KÁDÁR Béla (2000): *Globalizálódás és kisországi stratégia*. In VIZI E. Szilveszter (szerk.): *Székfoglalók 2001. Társadalomtudományok*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 433–450.
- KÁDÁR Béla (2018): *Gazdasági mozgásterünk*. Kézirat.
- KANT, Immanuel (1785): *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. Band VII*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Werkausgabe.
- KISSINGER, Henry (2017): *Diplomácia*. Ford. Magyarics Tamás, Kálmán András, Szabó Klára, Baik Éva, Rózsa György. Budapest: Panem.
- KIS Norbert – MÁTHÉ Gábor szerk. (2024): *Az európai államok evolúciója. Államszervezési paradigmák*. Budapest: Ludovika.
- KUKORELLI István (2024): *A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa (A Bibó–Magyary-vita)*. In KUKORELLI István – SZOBOSZLAI KISS Katalin (szerk.): *Aki a tizparancsolata szerint élt. Bibó István emlékezete*. Somorja: Méry-Ratio, 73–79. (Első közlés: KUKORELLI István [2011]: *A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa [A Bibó–Magyary-vita]*. In FAZEKAS Marianna [szerk.]: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest: Gondolat, 76–85.)
- LÁMFALUSSY Sándor (2000): *Szerkezeti változások az európai pénzügyi piacon*. In GLATZ Ferenc (szerk.): *Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián: 1995–1998. V*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1–12.
- LÓRÁNT Károly (2013): *Frankenstein Európája. Magyar Nemzet*, 2013. március 11. 9.

- LŐRINCZ Lajos (2001): Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. In TÓTH Károly (szerk.): *Államiság – alkotmányosság – jogállamiság*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- LŐRINCZ Lajos (2010): Magyar Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest: Complex, 39–45.
- MACCORMICK, Neil (2003): A szuverenitásról és a posztsoverénitáásról. *Fundamentum*, 7(2), 5–13.
- MAGYARY Zoltán (1936a): *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- MAGYARY Zoltán (1936b): A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége. In MÁRTONFFY Károly (szerk.): *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam előadásai*. Budapest: M. Kir. Állami Nyomda, 53–60.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi trendje*. Budapest: Kir. Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRTONFFY Károly (1940): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest: Kir. Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁTHÉ Gábor et al. szerk. (2009): *European Jurists' Forum (5.): Panel Meeting of the 5th European Jurists' Forum: 1–3 October 2009, Budapest/Tagung des 5. Europäischen Juristentages/Délibération professionnelle de la 5ème Journée des juristes européens*. Budapest: Magyar Jogász Egylet.
- MÁTHÉ Gábor (2011): A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945 című kiállítás megnyitása. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest: Gondolat, 46–54.
- MÁTHÉ Gábor (2013): Magyar Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 9(3–6), 148–166. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2013_3-6.szam_11.pdf
- MÁTHÉ Gábor (2016): A közigazgatástörténeti alapok folytonossága. *Iustum Aequum Salutare*, 12(4), 51–58.
- MÁTHÉ, Gábor szerk. (2017): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest: Dialog Campus.
- MÁTHÉ Gábor (2019): A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15(1–3), 193–203. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.0912>
- MÁTHÉ, Gábor szerk. (2020): *匈牙利宪法与法律的演变与发展*. Budapest: Ludovika.
- MÁTHÉ Gábor (2021): *Közép-Európa újkorai születése. A magyar közjog elemi forrásai 16–20. század / Geburt Mitteleuropas in der Neuzeit. Elementare Quellen des ungarischen Staatsrechts vom 16. bis 20. Jahrhundert*. Budapest: Gondolat.
- MÁTHÉ G. (2025): Classical Law in the Nation-State versus “Law without a State in the European Union. *Pázmány Law Review*, 12(1), 89–100. Online: <https://doi.org/10.55019/plr.2025.1.89-100>
- MAYER, Theodor (1915): Das Verhältnis der Hofkammer zur ungarischen Kammer bis zur Regierung Maria Theresias. *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung*, 36.

- NAVRACSICS Tibor (2011): Bevezető. In *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* (mp 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. Budapest: KIM. Online: <https://www.infoter.eu/download/13/magyary-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program>
- NAVRACSICS Tibor (2017): Intézményi jövőképek a Brexit utáni időszakban. *Európai Tükör*, 20(1), 9–24.
- OGRIS, Werner (2010): Der Rechtsstaat. In MÁTHÉ Gábor – OGRIS, Werner (szerk.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat*. Budapest–Wien: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 15–33.
- PÁLFFY Géza (2008): *Szent István birodalma a Habsburgok közép-európai államában. A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest. Online: <https://core.ac.uk/reader/35135093>
- PESCHKA Vilmos (1992): *Appendix „A jog sajátosságához”*. Budapest: Közgazdaságtani és Jogi Könyvkiadó.
- PÉTERI Zoltán (1989): A jogállamiságról. *Magyar Tudomány*, 96(9), 724–735.
- PÉTERI Zoltán (1994): Jogállamiság és alkotmány: eszmétörténeti kérdések. *Állam- és Jogtudomány*, 36(3–4), 213–268.
- PÓLAY Elemér (1976): *A pandektisztika és hatása a magyar magánjogtudományra*. Szeged: Szegedi József Attila Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.
- RABKIN, Jeremy (2004): *The Case for Sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence*. Washington D. C.: American Enterprise Institute.
- RATZINGER, Joseph (2024): *Politika, szabadság, hagyomány. A kereszténység és az istenkérdés Európá jövőjében*. Budapest: Magyar Művészeti Akadémia.
- SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest: Osiris.
- SOMSSICH Réka (2011): Konferenciakötet az 5. Európai Jogász Fórum előadásából. *Magyar Jog*, 58(12), 761–768.
- SZABÓ Béla (1993): *Magyarországi jogi stúdiumai külföldi egyetemeken (1520–1800)*. Kandidátusi értekezés. Miskolc.
- SZENTES Tamás (2000): Fejlődés, rendszerváltás és versenyképesség a globalizálódás korában. In GLATZ Ferenc (szerk.): *Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián: 1995–1998. V*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1–20.
- SZÓCS László (2022): „Az Európai Unió nem állam.” *Magyar Nemzet*, 2022. július 6. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/07/az-europai-unio-nem-allam>
- SZÜCS Jenő (1981): Vázlat Európa három történeti régiójáról. *Történelmi Szemle*, 24(3), 313–359.
- TAKÁCS Péter szerk. (2003): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest: Szent István Társulat.
- TAKÁCS Péter (2011): *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Budapest: NKE.
- TAMÁS András (2009): A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5(3), 57–74.
- TOMCSÁNYI Móric (1933): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest: szerzői kiadás.
- TOMCSÁNYI Móric (1940): *Magyarország közbjoga*. Budapest: Kir. Magyar Egyetemi Nyomda.
- VARGA Csaba (1993): A jogállamiság és joga. *Magyar Tudomány*, 100(8), 941–950.
- ZLINSZKY János (1997): *A római jog továbbélése*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem.
- ZLINSZKY János (1998): *Ius privatum. A római magánjog története*. Budapest: Osiris.

Jelen kötet első fele, rövidsége ellenére, majd négy évszázadot ölel fel: a kora újkori Habsburg Monarchia, benne a Magyar Királyság, majd – az 1867-es kiegyezés után – az Osztrák–Magyar Monarchia fejlődési ívét vázolja fel. Kiemelt figyelmet kap a Habsburgok „globalizációja”, az a kohéziós erő, amely ilyen hosszú időn keresztül volt képes a különféle kulturális és nemzeti identitásokat egyetlen dinasztikus államban összefogni.

A második részben a szerző napjaink fontos problémáit, az Európai Unióval és tagállamai szuverenitásával kapcsolatos kérdéseket járja körül. A szuverenitás tartalmi változásain keresztül – elméleti-dogmatikai áttekintéssel – összegzi korunk dilemmáit. Elemzi a szuverenitást helyettesítő szubsztanciátlanítás jelenségét, s kiváló útmutatással szolgál a demokrácia és a szubszidiaritás elvének realizálásához is.

Az utolsó rész két műhelytanulmánya a nemzetállami és a közösségi jog (EU) viszonyával, valamint a hatalommegosztás differenciáltabb rendszerének kialakításával foglalkozik.