

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2016/4, 24–30.

Varga Zs. András

ÁLLAMI SZUVERENITÁS VERSUS INTÉZMÉNYI AUTORITÁS

National Sovereignty Versus Institutional Authority

Varga Zs. András, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK, varga.zs.andras@jak.ppke.hu

A nemzetközi szervezetek jelentőségének növekedése, a saját bíróságok által szavatolt egyezménynek hatásának növekedése megváltoztatta az alkotmányos érvelés szókészletét. Mivel ezek a nemzetközi szereplők elsősorban jogi konstrukciók és nem politikai közösségre épülnek, velük kapcsolatban nem értelmezhető a szuverenitás. A szuverenitás helyét így az intézményi autoritás veszi át. A nemzetközi bíróságok előtt a szuverenitásra hivatkozás nem lehet eredményes, mert az ilyen kifogás elfogadása az egyezmények érvényesülését veszélyeztetné. Ennek hatására a szuverenitás egyre inkább háttérbe szorul a hazai szóhasználatban is. Ez viszont veszélyes, mert az államiság alapjai így elvesznek, a szuverenitás ténylegesen feloldódik az intézményi autoritások kontextusában.

KULCSSZAVAK:

szuverenitás, intézményi autoritás, alkotmányjogi érvelés, nemzetközi intézmények, nemzetközi bíróságok

The growing importance of international institutions, the growing impact on political relations of international conventions guaranteed by court systems caused certain changes within the wordings of constitutional argumentation. Since these international or supranational entities are more legal constructions than political communities, sovereignty is not a suitable notion for their description. The notion of sovereignty is replaced by institutional authority when international organizations are described. Before international courts sovereignty cannot be used as an argument. If an exception based on sovereignty is accepted, the effectiveness of the international conventions is questioned. Consequently, sovereignty slowly disappears from the national constitutional argumentation. This development endangers the grounds of states, as their sovereignty is dissolved within the context of different institutional authorities.

KEYWORDS: sovereignty, institutional authority, constitutional argumentation, international institutions, international courts

Mielőtt a címben jelzett és vállalt témára rátérnék, hadd legyen szabad Torma András professzor úr ugyanezen a konferencián elhangzott egyik gondolatára visszautalni: „*a fordulat évét követően nem volt szabad kiejteni Magyar, Ereky, hát még Egyed István nevét.*”¹ A háború utáni magyar közjogtudományt két szára lehet bontani. A régiókban ritkaságszámba megy, ami Magyarországon történt. Nálunk a közigazgatás-tudomány vitte tovább a háború előtti magyar alkotmányosság gondolatát akkor, amikor a magyar alkotmányjog-tudomány feladta saját magát, még nevet is változtatott (államjog), és másolni kezdte az éppen aktuális szovjet mintát. Tehát, ha megnézzük az 50-es, 60-as, de még a 70-es évek, sőt talán a 80-as évek alkotmányjoginak, államjoginak nevezett szakirodalmát, és azt, amit államigazgatási jog néven írtak, akkor kiderül, hogy a közigazgatási jogtudomány abszorbeálta a teljes közjogtudományt. Ennek részeként pedig néha névvel, néha név nélkül tovább élte a háború előtti magyar közjogtudományt. Tehát akkor, amikor most esetleg feltesszük a kérdést, hogy Magyarországon a közjogtudománynak melyik a meghatározó ága, ha a történetiséget is mellé tesszük, nyugodtan mondhatjuk, hogy a közigazgatási jog tudománya és a közigazgatás-tudomány semmivel nem alávalóbb, mint az alkotmányjog-tudomány. Az, hogy az alkotmányjog-tudomány hirtelen sok okból kifolyólag '89 után megint másolni kezdett, ide vezethető vissza. Később jelentek meg azok az új megközelítések, amelyek szerint az alkotmány nem kizárólag nemzetközi összefüggésben értelmezhető fogalom, hanem lehet a *mi alkotmányunk*, és lehet erről önállóan is gondolkodni.

1. KÉRDŐJELEK A SZUVERENITÁS KÖRÜL

Egyed István *A mi alkotmányunk* című munkájának alapgondolatához visszatérve arra kell válaszolnunk, hogy feltehető-k-e ugyanazok a kérdések ma, amelyeket Egyed István feltett. Van-e helye saját alkotmánynak, van-e helye saját alkotmányfelfogásnak, van-e helye a saját alkotmányos tartalomnak ma Magyarországon, Európában, ha úgy tetszik a világon. Más megfogalmazásban: alkalmas-e egy alkotmány, esetünkben a *mi alkotmányunk* identitása folytán a szuverenitás a *saját* szuverenitás tartalmának összefoglalására. Mehetünk tovább is, egyáltalán van-e létjogosultsága ma a szuverenitásfogalom használatának.

Persze úgy tűnhet, hogy ezek evidenciák. Minden közjogi tankönyv tartalmazza a szuverenitásfogalom leírását. Megtanítjuk a hallgatóknak, hogy mit jelent, mikor és hogyan alakult ki, milyen történeti szálai és hangsúlyváltozásai vannak. Ugyanakkor a komolyabb tudományos irodalomban egyre gyakrabban jelenik meg az a gondolat, hogy ezt így felejtjük el, hogy ma, a 21. században, különösen az integrált világban, különösen föderalizálódó világban, a megosztott hatáskörök alapján történt hatalomgyakorlás világában nem szerencsés a szuverenitásról beszélni. Legfrissebben az alkotmányjog nyelvéről írt könyvében Jakab András bemutatja, hogy sokak szerint nem feltétlenül szerencsés az egész alkotmányosságot a szuverenitásfogalomra felfűzni.²

1 TORMA András: *Egyed István életműve: példa a közjogászok számára.*

2 JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016, 113–120.

Mégis úgy gondolom, hogy a címben szereplő kérdés feltehető és aktuális. Néhány órával az Egyesült Királyság európai uniós tagságáról tartandó népszavazás előtt, és néhány órával Magyarország és az Európai Unió együttműködésének a megosztott hatáskörök korlátainak tárgyában tartandó népszavazás ügyében hozott alkotmánybíróági döntések nyilvánosságra hozatala után ennél aktuálisabb kérdés talán nincs is. Válaszolnunk kell arra, hogy létezik-e szuverenitás. Sőt arra is, hogy a szuverenitásnak – ha létezik – van-e köze az alkotmányossághoz, vagy feloldható valamiféle hazai és nemzetközi intézményi autoritásra, intézményi hatáskörökre és intézményi hatáskörök technikai gyakorlására vonatkozó formáljogi gondolkodásban? Amikor erre választ kísérek adni, az nyilván bizonyos értelemben személyes lesz. Nem állítom továbbá, hogy az ezzel ellentétes nézeteket ne lehetne meg alapozni. Saját megközelítem szerint a válaszhoz a szuverenitásfogalom alapjaitól kellene elindulni egy gyors történeti áttekintés segítségével.

2. A SZUVERENITÁSFOGALOM VÁLTOZÁSAI

A legkorábbi korszakban a szuverenitás fogalma nem is volt használatos, mégis valószínűleg ekkor működött igazán az, amit ma takar. Nagyon régi, Egyiptomtól, Izraeltól, Nagy Sándor birodalmától, Rómától a középkor végéig felismerhető az a tartalom, amit ma tulajdonítunk a fogalomnak. Két egyszerű tulajdonságról van szó, egyrészt a képességről a hatalom tényleges, fizikai gyakorlására, másrészt a képességről a törvényadásra, vagyis a hatalom alatt álló területen, hatalom alatt álló népesség számára a törvény megfogalmazására. Ezt foglalta egybe a kétféle hatalom forrása, spirituális eredete.³ Tulajdonképpen ez azonos az akkori szintén nem használt alkotmányosságfogalom tartalmával. Amit tehát ma alkotmányosságon nagyjából értünk, azt ez a szuverenitás tartalom rejtette.

Majd ugye jöttek a fogalmak. Ez már kicsit közelebb van hozzánk, alig néhány száz év választ el attól, amikor megjelenik a személyes szuverenitás, vagy uralkodói szuverenitás fogalom, aztán ebből faragunk állami szuverenitást, feloldjuk egy kicsit benne, majd kitaláljuk a nemzeti szuverenitást. Hadd hivatkozzak megint Jakab Andrára, gyönyörűen leírja, ahogy ezt a nemzeti szuverenitást kitaláltuk, aztán mindjárt jól be is zártuk. A nemzet, a francia *nation* nem a nép tagjainak megszámlálható együttese volt, hanem egy absztrakt fogalom. Az absztrakt fogalom nevében persze a választott képviselők gyakorolták a hatalmat. Másik megoldás, írja Jakab, az angol *sovereignty of the King in the Parliament*, itt a rendek és az uralkodó közös kezelésébe, őrzésébe adják a szuverenitást, mindenki mást távol tartanak tőle. A Szent Korona-tan is tulajdonképpen ennek a korszaknak a terméke, az is ugyanebbe a sorba illik.⁴ A nemzet és az uralkodó közös szuverenitása a Parlamentben a megfelelője – természetesen a mi megfogalmazásunkban írt megfelelője és Egyed István által igencsak értékelte megfelelője – a Szent Korona-gondolatnak.

3 JOSEPH RATZINGER: *A liturgia szelleme*, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 16.

4 JAKAB András: *A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra*, Európai Jog, 2006/2, 3–14.

Ennek egyfajta amalgámja a mai állami hatalomgyakorlás, vagyis a szuverenitás állami gyakorlása. Uralkodónk nincs, de államfőnk van, és az államfőt mi is bezárjuk, nem adtunk neki túl sok hatalmat, holott a szuverenitást elvileg megszemélyesíti. A *mi alkotmányunk* szerinti hagyományos parlamentáris berendezkedés folytán megszemélyesíti ugyan, de a belső kormányzást és a külkapcsolatokat nem ő irányítja. Ezért ez a személyes államfői szuverenitás nyomokban, teoretikusan megvan, de ténylegesen nem ezt érzékeljük. Ezzel szemben a nemzet szuverenitását már érzékeljük is, amikor népszavazunk, még ha ez viszonylag ritka is, vagy négyévente a választásokon, ami tulajdonképpen egyfajta népszavazás. A mindennapokban viszont az állami, az állam intézményei, az állam szervei által gyakorolt szuverenitással találkozunk.

Mindezek után javasolják nekünk sokan, hogy ne foglalkozzunk ezzel a szuverenitással. Tehát ne azt kérdezzük meg, hogy miért léphet fel kényszerrel a rendőr, ha nem engedelmessékedünk az utasításának, netán még ellene is fordulunk. Ne ezzel foglalkozzunk, hanem azt nézzük meg, van-e rá hatásköre. Ha van hatásköre, van felhatalmazottsága, akkor rendben van minden. Ha mégsem tetszik, amit tesz, akkor fordulhatunk a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a processzuális megközelítéssel próbáljuk megkerülni a hatalomgyakorlás alapkérdését. Az állam maradt, a szuverenitás fogyott, és ez nem véletlenül alakult így.

3. A SZUVERENITÁSTÓL AZ INTÉZMÉNYI AUTORITÁSIG

A 20. század második felében elkezdett nemzetköziesedni a szuverenitás gyakorlása, ennek az intézményeit jól ismerjük. Ha visszaemlékezünk arra, hogy a szuverenitás része eredendően a képesség a hatalom gyakorlására, akkor azt is tudjuk, hogy a hatalom fizikai gyakorlásának képességét mi biztosította: a védelmi erő, a hadsereg. A 20. század második felére kialakul a két nagy blokk. Európában egyik ország sem egyedül védte már magát, vagy biztosította a saját területi biztonságát, a saját szuverenitásának alapjait. Nyugaton a NATO, Keleten a Varsói Szerződés közösen biztosította ezt. Tehát nem ok nélkül érezzük azt, hogy a szuverenitás elkezdett feloldódni. Régen nem kristálytiszta a szuverenitás tükre, hogy *„enyém a hatalom, kezemben a jogar, fejemen a korona”*. Valójában, az államok és az államok akaratából létrejött intézmények között valamiféle közös szuverenitásgyakorlás alakult ki. Aztán jött az Európa Tanács, majd befejezésként a jól ismert folyamattal – Montánunió, Európai Szén- és Acélközösség – eljutottunk az Európai Unióhoz.

Érdeemes vetni egy pillantást arra, hogy mindez hogyan működik, mivel ezek nem természetes hatalomgyakorlási formák. A NATO, a Varsói Szerződés, amíg létezett, az Európa Tanács, az Európai Unió nem természetesen jött létre, mint egy nép állama. Tehát nem úgy jött létre, hogy van egy közösség, és valahogy össze kell azt tartani, meg kell tudnia védenie magát. Ezt a folyamatot figyelemmel kísérni csak az Amerikai Egyesült Államok esetén tudjuk, mert az alakult ténylegesen saját állami előzmény nélkül, de amit látunk, az világos. A nép elveti a gyarmati állapotot, és azt mondja, hogy államot hoz létre. A nemzetközi intézményeknél ilyen minta nincs. A nemzetközi intézmények mindig meghatározott akaratból jönnek létre, mégpedig – elvileg legalábbis – szuverének akaratából.

Ha pedig szuverének akaratából jönnek létre a nemzetközi intézmények, akkor vajon hogyan tudnak működni? Úgy, hogy van egy rögzített írásos szöveg, amely megmondja, hogy mit tehetnek, és mit nem. Nemzetközi intézmény írott nemzetközi jogi forrás nélkül nincs, bizonyosan nem a nemzetközi szokásjog alapján jön létre. Következésképpen ezek az írott alapok a nemzetközi intézmények tekintetében valóban ugyanolyan szerepet töltenek be, mint az államok esetén az alkotmányok. Az egyetlen különbség az, hogy az alkotmányok a szuverenitás foglatai, míg a nemzetközi alapító dokumentumok a szuverenitások, a szuverének akaratából létrehozott, tehát másodlagos intézményi alapszövegek. Mit jelent mindez? Azt jelenti, hogy ugyan a nemzetközi intézmények saját szuverenitásokra nem hivatkozhatnak, de mégis van egy vagy több dokumentumuk, amely ugyanazt a szerepet tölti be az intézmény legitimálása szempontjából, mint az alkotmány, mint a szuverenitás írott alapja, hagyományosan fenntartott változata az államok esetén.

Mindez oda vezet, hogy a nemzetközi intézmények nem beszélhetnek saját szuverenitásukról, mert az nincs, a tagállami szuverenitással pedig nem foglalkozhatnak, mert az mintegy fölöttük áll. Ennek eredményeként a nemzetközi intézmények szóhasználatából kima- rad a szuverenitásfogalom. Helyette az összes nemzetközi intézmény a saját legitimitását, a saját *raison d'institution*-ját, saját intézményi fennmaradásának érdekét próbálja megalapozni. Ehhez nyilván a saját alapító szerződéseitől indul el, a saját alapító dokumentumára hivatkozik, amikor a cselekvési jogát meg kívánja magyarázni. Közben pedig folyamatosan tágítja a saját hatáskörét, mert folyamatosan növelni próbálja a saját jelentőségét. Ezt a folyamatot, ahogy nemzetközi intézmények egyre inkább a saját fontosságuk látszatának és a tartalmának fenntartására koncentrálnak, kiválóan leírja Matthew Parrish.⁵

4. FELEDÉSBE MERÜL A SZUVERENITÁS?

Itt érhető tetten a konfliktus a szuverének és a szuverének akaratából létező nemzetközi intézmények között. A nemzetközi intézmények természetesen nem tűrhetik, hogy a szuverének folyamatosan megmondják nekik, hogy hol van a létük és működésük korlátja, ezért megpróbálják a saját szemléletüket, jogi kérdések esetén a saját *jurisdiction*ójukat rákényszeríteni az őket létrehozó államokra. Az Európai Unió esetén ennek a csatornája is megvannak, hiszen közös hatáskörnyakorlásról van szó, és ennek feltételeként szép lassan a szuverenitásfogalom végleg kikopik az államok szóhasználatából is. Ha ugyanis a nemzetközi intézményeket még egy saját bírósággal is megtámogatjuk, mint az Európa Tanácsot az Emberi Jogok Európai Bíróságával, vagy az Európai Uniót az Európai Unió Bíróságával, akkor nyilván a bíróságok előtti eljárásban nem lehet a saját állami jogi nyelvezetet használni. Nyilván hiába próbálna egy tagállam pusztán, minden más érv nélkül a saját szuverenitására hivatkozva menekülni az írott nemzetközi jog előírásának teljesítésétől. Ez ugyanis a bíróság *jurisdiction*ójának, végső soron a nemzetközi jog kötelező erejének megtagadását jelentené. Ehelyett a nemzetközi jog szabályaira alapozott érveket kell használni, és bekövetkezik a szuverenitás elmaradása a tagállamok szóhasználatából is.

⁵ Matthew PARRISH: *Mirages of International Justice*, Cheltenham, Elgar, 2011.

Mindennek sajátos változata, amikor a nemzetközi bíróságok, esetünkben Luxemburg és Strasbourg kifejezetten jelzi is, hogy nem szereti, ha a tagállamok a saját alkotmányosságukra, saját szuverenitásukra hivatkoznak. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy ezek a nemzetközi intézmények egyre inkább a tagállami politikai hatalomgyakorlástól, a szuverenitás fizikai gyakorlásától elválasztott igazságszolgáltatási intézményeket kezdik „előszeretni”, a legfelsőbb bíróságokat, alkotmánybíróságokat. Ezek ugyanis jogalkalmazó intézmények. Egy bíróság, alkotmánybíróság nagyon nehezen tudja függetleníteni magát attól, ami le van írva a nemzetközi szerződésben. Az nem tehető félre vagy nem semmisíthető meg, mint az önkormányzati rendelet, vagy a Kormány rendelete vagy egy törvény. Ennek pedig az az eredménye, hogy nemzetközi segíddettel a bíróságok is egyre inkább elfelejtik a szuverenitás fogalmát és helyette maguk is saját hatásköreikre, ha úgy tetszik, a saját intézményi autoritásukra hivatkoznak. Ezt az állapotot nevezi Pokol Béla *jurisztokráciának*.⁶

Ennek viszont az a következménye, hogy a szuverenitásról megfeledkezünk, és gyakorlását, vagyis a *mi alkotmányunk* alakítását szépen lassan átengedjük mindenféle nemzetközi intézményeknek. Végül nemcsak elfelejtjük a szuverenitást, hanem az tényleg elfogy. Ezért fontos az, hogy olvassuk azt, amit erről írtak elődeink 1000, 800, 600, 400, 100 évvel ezelőtt. Nem felejthetjük el, hogy nem azért van magyar alkotmányosság, mert azt valaki elismeri, hanem azért van magyar alkotmányosság, mert mindig is volt. Ha úgy tetszik, mert lett. Ezt az alkotmányosságot alakítottuk, kiegészítettük, máskor kihagytunk belőle részeket. Ez az alkotmányosság és ez a szuverenitás ma is. Az alkotmány jogi diszciplína tárgya ugyan, de nem ez a legfontosabb jellemzője. Az alkotmány és az alkotmányosság nem választható el a szuverenitástól mint ténykérdéstől, erre pedig féltékenyen vigyáznunk kell.

Suverenitás nélkül csak intézményi autoritás marad, az alkotmány és az alkotmányosság elenyészik.

6 Pokol Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*, Pázmány Law Working Papers, 2016/8.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016, 113–120.
2. JAKAB András: *A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra*, Európai Jog, 2006/2, 3–14.
3. Matthew PARISH: *Mirages of International Justice*, Cheltenham, Elgar, 2011.
4. POKOL Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*, Pázmány Law Working Papers, 2016/8.
5. Joseph RATZINGER: *A liturgia szelleme*, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 16.
6. TORMA András: *Egyed István életműve: példa a közjogászok számára*.

Varga Zs. András (varga.zs.andras@jak.ppke.hu), tanszékvezető egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék), prodékán, alkotmánybíró, volt legfőbbügyész-helyettes. Főbb kutatási területei: a közigazgatás kontrollmechanizmusai, a jogállamiság felfogásának változásai az ezredforduló után, az ombudsmani típusú intézményrendszer, az ügyészségi szerepek alkotmányjogi megalapozása.