



**MTA Law Working Papers**

**2014/13**

**Globális uralmi rend és állami  
szuverenitás**

*Pokol Béla*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

**Pokol Béla**

## **Globális uralmi rend és állami szuverenitás**

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

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

### **I. A globális uralmi rend kialakulása**

A nyugati civilizáció társadalmainak a második világháborút követő évtizedekben - mind Európában mind Amerikában - alapvetően a nemzetállami szinten történt meg a működési keretük szerveződése. (A zsákutcába jutott, és már eltűnt szovjet blokk társadalmainak akkori szerveződésétől most tekintsünk el.) Noha már ekkor különbséget lehetett tenni - Michel Albert kifejezését használva - a „rajnai” kapitalizmus” és az angol-amerikai „versengő” kapitalizmus szerveződési elvei között, de ezek a különbségek sokáig nem hangsúlyozódtak ki élesen. A „rajnai” modell lényege volt, hogy az állam és a kormányzat aktív iparosítási politikát folytatva segíteni igyekszik az adott társadalom ipari

versenyképességét, a pénzpolitikát ehhez a kormány tartja kézben, és a határoknál szigorú ellenőrzés alá veszi a tőke mozgását, a külső pénztőke behatolási kísérleteit jogi eszközökkel blokkolni tudja; továbbá az erős és centralizált szakszervezeti csúcsszervekkel egyeztetve hozza meg a legfontosabb gazdasági és más állami döntéseit, és a társadalmi béke fenntartása érdekében egy széles jóléti hálót épít ki a szegényebb rétegek számára.<sup>1</sup> Mindez egy többé-kevésbé harmonikus társadalmi működést és egyensúlyt biztosított ezekben a társadalmakban, melyekhez a nyugat-európai kontinentális országok tartoztak elsősorban. Ezzel szemben az angol-amerikai „versengő” kapitalizmusban a piaci versengés teljesebben tudja meghatározni a termelést, de ezen kívül a többi funkcionális szektorban is teljesebben dominál a piaci működés, a kormány kevésbé aktív mind az iparpolitika és más szektorok szervezésében, mind a jóléti hálózatok kiépítésében és költségvetési fenntartásában; e mellett a munkavállalók millióit szervező nagy szakszervezetek és az állami döntéshozók között nincsenek meg az egyeztető kompromisszumos fórumok a nagy hatókörű állami döntések meghozatalakor. A tőkés csoportok szintjén pedig, míg a „rajnai” kapitalizmusban az ipari-mezőgazdasági tőkés csoportok erősebben meghatározók, addig az angol-amerikai „versengő” kapitalizmusban a banki-pénztőkés csoportok a dominálóbbak, sőt ők határozzák meg a legnagyobb angol és amerikai multinacionális szintű ipari és más vállalatokat is.<sup>2</sup>

E különbség ellenére az 1940-es évek második felétől kezdve a nemzetállami szintű társadalomszervezés volt a meghatározó a nyugati világ egészében, és ez némileg a „rajnai” kapitalista modellnél leírt jellemzőket tette a középpontba minden nyugati társadalomban. E rendszer alapja az 1944-ben megkötött Bretton Woods-i egyezmény volt a nyugati világ államai között. Ennek lényege volt, hogy a nyugati államok valutái egymáshoz viszonyítva rögzített árfolyammal rendelkeztek, és ezen az árfolyamon az USA dollárján keresztül kapcsolódtak aranyfedezethez. Ez azt jelentette, hogy a rögzített árfolyamon az Egyesült Államok központi bankja vállalta, hogy mindenkor aranyra váltja e valutákat. E rendszer alapján az egyes kormányok a központi jegybankjaikat közvetlenül meghatározva ügyeltek az ország valutájának stabilitására, és egyrészt kamatláb-, hitel- és adópolitikával aktív ipar és gazdaságpolitikát folytattak egyes társadalmi célok elérésére (pl. a teljes foglalkoztatottság felé közelítés, egyes iparágak felfuttatása, szociálpolitikai hálók kiépítése stb. érdekében), másrészt az államhatárokon átlépő pénztőkét és vállalkozói tőkét szigorúan ellenőrzés alá vonták. Alapvetően tehát ebben a rendszerben az egyes társadalmak működése nemzetállami szinten volt megszervezve, és aktív kormányzati politikán keresztül történ meg a társadalom szerveződése, és ennek alávetve működött a piaci szerveződés, illetve országonként külön tartották a banki-pénzügyi tőkés csoportok szerveződését.

Ez a rendszer omlott össze 1971-ben, amikor az Egyesült Államok elnöke felmondta az aranyra váltási kötelezettséget. Közvetlen indoka ugyan az USA belső gazdasági nehézségei

---

<sup>1</sup> Lásd R. Dahrendorf: Anmerkungen zur Globalisierung. In: Beck, Ulrich (szerk.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Suhrkamp. Frankfurt am Main. 1998. 41-54.p.

<sup>2</sup> Lásd Paul Hellyer: A globális pénzügyi válság túlélése, avagy a remény gazdaságtana. Altern-csoport, Gondola '96 Kiadó. Budapest. 1998. 24-27 p.

voltak a megterhelő vietnámi háború következtében, de mélyebb okként az amerikai banki-pénzhatalmi körök törekvése is ott volt, melyek az előbbi rendszer miatt erősebben ki voltak rekesztve a nyugat-európai országokból, illetve itt ellenőrzés alá tudták őket vonni a kormányok.

Miután Bretton Woods alapja megroppant az aranyalaptól elszakítás miatt, az egyes nyugat-európai országok belső valutáris helyzete és az egyes valuták által szervezett belső gazdaságok irányítása feszültebbé vált. A bizonytalanná vált valuta-értékek és a bizonytalanná vált inflációs ráták miatt a beruházások volumenében csökkenések mutatkoztak, az inflálódo reáljövedelmek miatt a korábbi nyugodtabb munkavállalói rétegek sztrájkhullámai jöttek létre. A szellemi szférában pedig dominálónak kezdett válni, hogy mindezek a gondok a túlzott állami beavatkozás és a kormányok jövedelem-újraelosztó tevékenysége miatt jöttek létre. A növekvő társadalmi nyugtalanságok miatt egyrészt, a szellemi közvélemény átalakulása után az előbbi érvek tömegmédiában való sulykolása miatt másrészt, olyan politikai irányzatok és pártok kerültek hatalomra, melyek az 1970-es évek közepétől - először Nagy-Britanniában, majd az Egyesült Államokban és innen áterjedve a kontinentális Európa nyugati részére - a rajnai kapitalizmus jellemzői helyett az angol-amerikai versengő kapitalizmus jellemzőit kezdték tisztán megvalósítani. Ez volt a neoliberais gazdaság- és társadalompolitikai koncepció uralomra jutása az 1970-es évek végétől a nyugati társadalmakban. A neoliberais társadalomszervezés lényeges jellemzői poláris ellentétet jelentenek a Bretton Woods-i rendszernél leírtakhoz képest. Központi törekvés itt a piac erőinek a legteljesebb szabadon engedése, és ezzel együtt a banki-pénztőke mozgása elől minden korlát elhárítása. A korábbi, államhatárok közé szorított pénztőke helyére az országok között szabadon mozgó pénztőke lépett. Ezt a szabad mozgást tovább fokozták azok az információs technológiai újítások, melyek az 1980-as évektől kezdve az internet, az email és egy sor további eszköz révén összekapcsolták a világ nagy tőzsdéit és pénzintézeteit, és akár másodpercek alatt a dollárok milliárdjait lehet akárhová eljuttatni, illetve kivonni egy országból. E mellett a szélesebb tömegek is jobban bekapcsolódtak a tömeges használatot elért elektronikus információs utakon a kisebb megtakarított pénzeikkel a pénzügyi alapokba és részvénypiacokba, óriási módon kiszélesítve ezzel a banktőke kezelésében levő össztársadalmi tőke nagyságát. E technikai lehetőség, együtt a neoliberais korlát-lebontásokkal, kiszabadította a banki-pénztőkét a nemzetállami kormányok ellenőrzése alól, és a leghatalmasabb angol-amerikai bankok vezérletével egyre inkább egy összefonódó globális banktőkés csoportosulást hozott létre az 1990-es évek közepére.

A neoliberais társadalomszervezés további jellemzői közé tartozik az államilag fenntartott intézmények privatizációja, és a magántulajdonba került intézmények piaci szervezés és működtetés alá helyezése. Amíg a korábbi évtizedekben a mindenki számára elérhető és jórészt államilag finanszírozott kórházak, iskolák, kulturális központok, nyugdíjalapok, börtönszféra, katonai szféra stb. nagy állami szektorokat alakított ki – és ezektől távol tartották a banki-pénztőkés csoportokat – addig most ezek egymás után privatizálásra kerültek. Az új magántulajdonosok nagyon nagy részben a banki-pénzügyi tőkés csoportok közül kerülnek ki, akik már korábban is meghatározó tulajdont szereztek a legnagyobb ipari és más vállalkozásokban, de most óriási módon megnőtt a

magántulajdonukba került intézmények hatóköre. Különösen az angol és amerikai banktőkés csoportok tudták és tudják a privatizáció során megszerezni a legtöbb országban a korábbi állami vagytonokat, ezzel hatalmukat és befolyásukat korábban elképzelhetetlen módon kitágítva, első sorban Közép-Kelet-Európa, Latin-Amerika országaiban és más fejlődő országokban, de a nyugat-európai országokban is erős pozíciót szereztek az itt is beinduló privatizációk során e bankár csoportok.

A neoliberais társadalomszervezés terjedésének útjai annyiban eltértek Nyugat-Európa és a többi térség vonatkozásában, hogy míg az előbbieken a már jelzett gondok miatt a plurális szellemi vitákban nagyobb amerikai szellemi és politikai nyomás nélkül kerültek domináló helyzetbe a neoliberais szervezés elvei – és az így kormányra került erők belülről valószínűsítették ezeket meg -, addig a többi térségben ehhez hozzájött egy tudatos eladósítási politika az angol-amerikai bankárkörök részéről az 1980-as évektől. Az eladósított országok aztán a pénzügyi összeomlás elkerülése érdekében mindenre rákényszerültek, amit e körök követeltek a belső társadalomszervezésük átalakítási irányát tekintve. Ezek pedig a már jelzett neoliberais átalakítási tervek voltak: privatizáció, a belső piacok teljes mértékű megnyitása a multinacionális vállalatok előtt, a pénzmozgások előtti korlátok teljes mértékű lebontása stb. E külső kényszer és a belső ellenállás hiánya miatt ezért a közép-kelet-európai térségben például oly mértékben megvalósultak a neoliberais szervezési elvek, ami a kontinentális nyugati országokban is csak részben ment végbe, de még a Latin-Amerikai országok esetében is csak részben tudta ezt elérni a globális pénzoligarchia. (Ez utóbbit azzal magyarázzák, hogy ott a közgazdasági tudás és előrelátás jobb helyzetben volt, mint a szovjet blokk erősebb ellenőrzése mellett létező közgazdasági köröknél a közép-európai országokban, és ezért a helyi közgazdasági ellenállás bizonyos fokig csökkentette a külső amerikai nyomásnak való engedelmességet a legtöbb latin-amerikai országban).<sup>3</sup> De hogy a nyugat-európai országok esetében is erős volt a nyomás a neoliberais szervezési elvek irányában, azt mutatják Franciaországban 1981-ből a szocialista Francois Mitterand köztársasági elnökké válása utáni események. Mitterand, programjának megfelelően, vissza akarta államosítani a legfontosabb szolgáltatási szektorokat, növelni akarta a szociálpolitikai hálót az alsóbb néprétegek számára, és ehhez tudatos iparfejlesztést és pénzpolitikát kívánt megvalósítani, többek között a teljes foglalkoztatás irányába lépés érdekében. Csak néhány rövid év telt el, de a világgazdasági nyomás és az összehangolt külső pénzügyi mozgások által keltett kényszerek révén mindent fel kellett adni e programból, és vissza kellett térnie a neoliberais társadalomszervezés elvek mellé.<sup>4</sup>

Ebbe a globálissá váló uralmi rendbe és az angol-amerikai banki-pénzügyi tőkés csoportok által uralt világba léptek be a szovjet birodalom felbomlása után a közép-kelet-európai országok, közöttük a magyarok is. Noha ekkor még nem volt teljesen befejezett a

---

<sup>3</sup> Lásd Kees van der Pijl: What Happened to the European Option for Eastern Europe? In: Bieler, Andreas/; A. D. Morton (eds.)(2001): Social Forces in the Making of the New Europe. Palgrave. Hampshire. 2001. 185-204. p.

<sup>4</sup> Lásd Robert J. S. Ross, Robert: The Theory of Global Capitalism: State Theory and Variants of Capitalism on the World Scale. In: Smith, D. A. /Böröcz J. (ed.): A New World Order? Global Transformation in the Late Twentieth Century. Greenwood Press. Westport, Connecticut, London. 1995. 19-36. p.

globális pénzoligarchia és a neoliberális uralmi rend kiépülése, de fő vonalaiban ez már megvalósult az 1989-es rendszerváltozás idejére. A volt állampárti uralmi rendszerek „felvételre jelentkezése” a kapitalizmus erőinél még egy harcot is kirobbantott rövid időre a rajnai kapitalizmus jellemzőit védő német tőkés csoportok és a tiszta neoliberális rendet terjesztő angol-amerikai bankárcsoportok között. A Deutsche Bank nagyhatalmú elnöke *Herrhausen* és pénzügyi csoportjaik - oldalukon olyan erős ipari tőkés csoporttal, mint a *Mannesmann* konzern - a közép-kelet-európai országok vonatkozásában háttérbe igyekeztek szorítani a neoliberális szervezést erőltető angol-amerikai bankárköröket a rendszerváltás körüli időszakban. Ezzel szemben az amerikai pénzügyi körök, alapítványaikon és az e térségben az 1990-es évek elején megszerzett szellemi-médiabázison keresztül, széleskörű privatizációt, visszaszorított állami szerepet, kormánytól független jegybankot stb. igyekeztek propagálni, illetve megszervezni erre a politika és szellemi elit egyes részeit. A kétféle kapitalista modell erői közötti viaskodás rövid ideig tartott. *Herrhausen* és még néhány vezető a „rajnai” modell erői közül hamarosan merénylet áldozatai lettek, de a globális amerikai banktőke erői amúgy is jobb helyzetben voltak e térségben a korábbi szellemi behatolásuk révén. Lengyelországban és Magyarországon az amerikai banktőke különösen a Soros-Alapítványon és a köré épült intézeti hálózatokon keresztül már az 1980-as évek eleje óta megjelent, és az 1990-es években a régió összes országában széleskörű szellemi (egyetemi, tömegmédiabeli, könyvterjesztői stb.) infrastruktúrát építettek ki. A rajnai kapitalizmus tőkés csoportjai a szellemi-intézményi behatolás terén nagyságrendekkel kisebb bázist tudtak csak kiépíteni, és még a tömegmédiák szférájába behatoló német tőke is sokszor az angol-amerikai neoliberális szellemi szektort erősítette, és nem kíséreltek meg egy ellen-szellemi hatalmat kiépíteni velük szemben.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> E német bankárkörök - szemben a Deutsche Bank-kal és *Herrhausen* csoportjával - a Dresdner Bank körül csoportosultak, lásd Kees van der Pijl: What Happened to the European Option for Eastern Europe? In: Bieler, Andreas/: A. D.Morton (eds.)(2001): Social Forces in the Making of the New Europe. Palgrave. Hampshire. 2001. 193-201. p.

neoliberális társadalomszervezés erői így ebben a régióban a legerősebben nálunk értek el hegemoniát.<sup>6</sup>

## II. Állami szuverenitás a globális nemzetközi rendben

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

### 1) Kitekintés a szuverenitás-fogalom változásaira

Nem vitás, hogy a szuverenitás mai értékére, realitására az előbb vázolt változásokból sokan azt a következtetést vonják le, hogy mivel a gazdasági folyamatok globalizálódnak, a történelemből itt maradt állami szuverenitás fölöslegessé és tarthatatlanná válik.<sup>7</sup> Erdemes

---

<sup>6</sup> E kérdéskör részletesebb elemzéséhez lásd korábbi tanulmányaimat, Pokol Béla: Globális uralmi rend. Kairosz Kiadó. Budapest 2005, illetve ennek második kötetét 2008-ból.

<sup>7</sup> A egykori német alkotmánybíró, Dieter Grimm az ezredfordulótól a nyugat-európai országok szakmai köreiben felerősödő szuverenitás-vesztés/vagy megmaradás vitáját elemezve azt állítja, hogy bár növekszik a szuverenitástagadók száma, de a többség még ma is a szuverenitás kategóriájának átalakítva-megtartása mellett van: „Die Zahl der Autoren, die diesen Weg gehen und den Souveränitätsbegriff auf veränderte Bedingungen einstellen wollen, scheint größer zu sein als die Souveränitätsverleugner.” Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs. Berlin University Press. Berlin 2009. 100 p.

ezért megnézni, hogy miképpen született meg egyáltalán a szuverenitás mint eszme, és a megszületett eszme fokozatos jogi intézményrendszerrel körbeépítése milyen önállóságot adott ennek a nem vitásan reális folyamatok eredőjeként megjelenő kategóriának. (Az utóbbi azért fontos, mert a szuverenitást fölöslegessé minősítők álláspontja kimondatlanul azon alapul, hogy ahogy a reális folyamatok eredőjeként létrejött valaha ez a kategória, úgy a reális folyamatok utóbbi évtizedes változásaiból következik ma már ennek törvényszerű eltűnése.) Fogalomtörténeti kutatások szerint<sup>8</sup> a szuverenitás etimológiailag a latin *super*, *superanus*, *supremus*, *supremitas* szavak középkori francia nyelvhasználatban való átalakulásával keletkezett, és mint a legfelső jelzőjeként kezdték használni a „soverain”, „sofrain” kifejezést, majd ennek tárgyiasított formáját a „soverainete” fogalmat. Az 1200-as évektől látható ennek feltűnése a francia szerzőknél a király jogállásának egyik jellemzőjeként a többi hűbérúrhoz viszonyított magasabb állására, az 13000-a években pedig ez a kifejezés a király legfőbb igazságszolgáltatási pozíciója jelzésére is elterjedt. A mai értelemben a szuverenitásfogalmat először Jean Bodin használta 1576-ban a „Six Livres de la Republique” című könyvében a francia királynak a császártól és a pápától való független jogállásának jelzésére.<sup>9</sup> Nála elsősorban az állami szuverenitás külső oldala kapott nagyobb hangsúlyt, de a létrejött eszme továbbvitele során Thomas Hobbesnál a hangsúly áttevődött a belső szuverenitásra. Hobbes a Leviathan c. művében az abszolút monarcha javára az önállóságukról lemondó egyének fölötti jogállásra használta fel az államon belüli pozíció jelzésére az *uralkodó szuverenitását*, mint a senki által nem korlátozható hatalmi állás kifejezését. Vele szemben és az uralkodói szuverenitással szemben John Locke az 1600-as évek végén a *népszuverenitást* emelte, és ezt vitte tovább az 1700- as években Rousseau, majd lépett be ebbe akcentus-eltolódásként az 1800-as években a *nemzeti szuverenitás*.

Tanulságos Dieter Grimmnek a szuverenitás különböző megfogalmazásaira vonatkozó elemzése, mely egyrészt a társadalmi szerződés eszméjéből az 1700-as évek közepétől kifejlődő alkotmányeszme és a népszuverenitás kapcsolatát, másrészt az írott alkotmányt és parlamenttől elkülönült alkotmányozó hatalmat tagadó angol parlamenti szuverenitás viszonyait taglalja. A francia minta nyomán abszolút hatalomra törő angol király kísérlete megbukott az 1600-as évek közepén, és az 1688-as Dicsőséges Forradalomban a győztes régi rend - kiegyezve a polgársággal - végül az parlamenti szuverenitás egy sajátos formulájában találta meg a szuverenitás kifejezését: a társadalomban főhatalomért küzdő három csoport, a felsőházban, a Lordok Házában származása révén jelenlevő arisztokrácia, a választás útján az Alsóházban megjelenő polgárság és a királyi korona együtt adja Nagy-Britannia szuverenitásának hordozóját, és ezt fejezi ki az egységes szuverenitás megjelenítésének formulája: „the King in the parliament”. Ennek révén Angliában megmaradt a parlamenti szuverenitás, és itt nem jött létre a népszuverenitáson alapuló rend. Ezzel szemben a népszuverenitást és az ebből következő alkotmányeszmét a középpontba emelő Egyesült Államok, majd 1789-es forradalmuk után a franciák a szuverenitás kifejezésére és intézményesítésére önálló alkotmányozó hatalomba fogták be a népszuverenitást, mely az

---

<sup>8</sup> Lásd Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und in Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806. Duncker und Humblot. Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 38. Berlin 1986. 12-15 p.

<sup>9</sup> E mű magyar nyelvű fordítása „Az államról” címmel jelent meg (Gondolat Kiadó 1987), a szuverenitás eszme korábbi történeti megfogalmazását és ennek változásait Bodin különösen a 73-104 oldalakon tárgyalja.



alkotmányban egy keretet adva az államhatalom gyakorlására, delegálja a belőle eredő államhatalmat az egyes közjogi intézményeknek, a parlamentnek, az államfőnek stb. – újabban a keret betartásának őrzésére alkotmánybíróságot is létrehozva -, de a szuverenitás hordozója mindig az alkotmányozó hatalom marad, és ez elválik a folyamatosan működő törvényhozástól és más, delegált hatalmat kezelő központi állami szervtől.<sup>10</sup> Ha egy állam egy szövetségi államba lép be, ahol mind a tagállamnak, mind felette a szövetségi államnak is az osztott hatáskör nyomán rész-szuverenitása van, akkor a valamikor Bodin által megfogalmazott fogalmi jellemző a szuverenitás oszthatatlanságára esik, de még így is értelmes a szuverenitás kategória a szövetségi állam és a tagállam közötti viszonyok fontos aspektusainak leírására, ahogy végül a világon az első szövetségi államként létező Egyesült Államok közjogi vitáiban (majd ennek példája nyomán a svájci államszövetség szövetségi állammá átalakításának menetében) az 1800-as évek folyamán végül konszenzusra lelt.<sup>11</sup> Am azoknál az állami integrációknál, ahol az államok egyesülése nem megy el egy szövetségi állam létrehozásáig, ott megmarad a résztvevő tagállamok teljes és osztatlan szuverenitása. Az átfogó integrációnak az állami jogosítványok átadása az ebbe belépő államok alkotmányozó hatalmának döntésén nyugszik, és ahogy az átadhatja a szuverenitás működtetését a törvényhozásnak, az államfőnek, az alkotmánybíróságnak stb., és ez nem érinti az alkotmányozó hatalomban megtestesülő népszuverenitást, úgy átadhatja ezt nemzetközi szervezetnek és átfogó integrációnak is. Am ezt jogilag bármikor visszavonhatja, érje esetleg bármilyen reális hátrány a létrehozott átfogó integráció részéről.

Grimm ezzel látja igazoltnak a német alkotmánybíróság 2009-ben született döntését az Európai Unió Lisszabon-szerződéséről, melyben rögzítésre került, hogy lévén az EU szuverén államok által létrehozott nemzetközi szervezet - államszövetség és nem szövetségi állam – az uniót létrehozó szerződések alapján való döntés értelmezése az uniónak átadott kompetenciáról egy vitás eset fényében nem lehet egyoldalúan az uniós szerv, Európai Bíróságának a joga, hanem mint a nemzetközi egyezmény másik fele, a szerződést kötő tagállam alkotmánybírósága (mint az alkotmányozó hatalomban megtestesülő népszuverenitás őrzője) is mindig vizsgálhatja az Európai Bíróság értelmezésének uniós alapszerződésnek való megfelelőségét, de ugyanígy – az uniós jog tagállami jogot megelőző érvényének ellenére - bármely uniós jogi rendelkezést arra tekintettel, hogy az alapszerződésben átadott jogosítványnak megfelelően járt-e el a uniós jogi rendelkezés alkotója: „Fehlt es daran, sind gleichwohl erlassene europäische Rechtsakte in Deutschland unanwendbar.”<sup>12</sup> Ez a német alkotmánybírósági belátást nagyon ösztönző lehet a hazai alkotmánybíráskodásra is, mivel a hazai alkotmánybíróságot is sarkalatos törvény jogosítja fel a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára (lásd Abtv. 23. § (3) bekezdés). Ez ugyan csak nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjáról szól - és nem az e szerződések alapján létrehozott nemzetközi bíróságok döntésének Alaptörvénnyel való összhangjának ellenőrzésére -, de német alkotmánybírák tágító értelmezésének ösztönzésére ez értelmezhető úgy is, hogy a magyar államot egy nemzetközi

---

<sup>10</sup> „Die Souveränität zieht sich dagegen in die verfassunggebende Gewalt zurück und äußert sich nur im Akt der Verfassungsgebung. Während der Geltung der Verfassung bleibt sie latent” Grimm id. mű 72. p.

<sup>11</sup> I.m. 54-60. p.

<sup>12</sup> Grimm, i.m. 109. p.

egyezmény alapján kötelező nemzetközi bírósági döntést is megvizsgálhat a magyar alkotmánybíróság akkor, ha tartalmilag közvetlenül a magyar Alaptörvény valamelyik alapvető jogra vonatkozó előírását vagy más rendelkezését érinti, arra tekintettel, hogy az adott döntés mennyiben maradt meg a magyar állam által aláírt nemzetközi egyezmény keretei között. Ebbe a körbe eshet a német alkotmánybírák által már jelzett Európai Bíróságon túl mindenekelőtt a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság magyar államot kötelező döntése, ha az nyilvánvalóan a döntésnek alapul fekvő Egyezmény szövegétől elszakadva született. (Ennek kibontására majd a tanulmány utolsó részében kerül sor.)

Ha az Európai Unió problematikáján túl a tágabb nemzetközi környezetben is szemügyre vesszük a szuverenitásra ható meghatározó erők és körülmények mai változásait, akkor a következőket érdemes kiemelni. A szuverenitás-eszme megjelenésének és eszmetörténeti változásainak alapját valaha az jelentette, hogy az egy országon belüli embercsoportok középkorban végig meglévő széttöredezettsége és a hatalom ennek megfelelő széttöredezettsége és pluralitása az 1400-as évektől felgyorsulóan talaját veszítette az egységesülő Franciaországban, majd később Európa többi részén is. Ennek folyamán a korábban jellemző személyi függések és ezek osztottsága, illetve ezek egymást átfedő jellege - a különböző hűbérúri láncolatban fel a királyig, illetve az egyházi hatalmaktól való párhuzamos függés más láncolataival - fokozatosan jelentőségét veszítette. Ugyanígy a korábbi csoportokat illető személyes jogok pluralitása egy-egy területen belül is (például mint Magyarországon a németek és szászok önálló joggal élése az egyes városokban stb.) lassanként leépült, és mindezek helyére a territorialitás elvének kizárólagossága lépett. A modern állam és szuverenitása ezzel teremtődött meg, és az egy területen élők mindegyike egyetlen hatalom kizárólagos ernyője alá került. Csak az országon belüli emberközösségnek ez a homogenizálódása tette lehetővé, hogy a territórium a középpontba léphetett, és az államhatalom e köré szerveződve egyrészt kívülrre – a többi ország felé - is legfőbb hatalmat követeljen, illetve a belső embercsoportokat illetően is a hatalom monopolizálását mondja ki.<sup>13</sup>

Miután a westphaliai béke nyomán 1648-tól fokozatosan kiépült az egyes szuverén államok védelmének nemzetközi intézményrendszere és az egyes nagyhatalmak túlhatalmának mások általi féltékeny meggátolási rendszere, a nemzetközi jog egyre bevettebb és követettebb normái önálló létezését adták a szuverenitás valamikori pusztaszményi létezésének. Önmagában azok a változások, melyek az utóbbi évtizedekben a szuverenitás eszméjének létrejöttéhez előfeltételt jelentő állapotokat ismét megváltoztatták, és részben eltüntették - vagy folyamatosan eltüntetnek - ezeket, a pusztaszmény eltűnéssel már nem

---

<sup>13</sup> „The principle of territoriality is most decisive for the modern state. It relies on the acceptance of territorial border as the material limit to the exercise of the power. Prepared for in the 1555 peace treaty of Augsburg and resolved in the 1648 peace treaty of Osnabrück and Münster, the overlapping power claims based on personal loyalties were replaced by system of defined territorial borders. Modern states' explicitly claim, and are based on particular geographic territories, as distinct from merely occupying geographic space which is true of all social organizations (...) Territory is typically continuous and totally enclosed by clearly demarcated and defended boundary. Altogether, the system of modern territorial states organizes geographical space by a system of territorially disjoint, mutually exclusive, functionally similar sovereign states.” Petra Dobner: More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism. In: Petra Dobner/Martin Loughlin (eds.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford Univ Press 2010. 144 p.

vonják maguk után magának a szuverenitás eltűnését. Részben kiüresíthetik és átalakíthatják ennek helyi értékét, de mint önálló, nemzetközi jogi intézményrendszerrel rendelkező társadalmi képződmény az új feltételekhez alkalmazkodva ez még hosszú ideig tovább élhet. *Petra Dobner* élelemjűen hívja fel arra a figyelmet, hogy *magának a térnek a territorialitásra szűkülése* megváltozóban van az emberi társadalmak szerveződésében az utóbbi évtizedekben. Azáltal, hogy a társadalmi kommunikációk és a közösségek újratermelésének egy sor fázisa a virtuális térbe kerülnek, és ott zajlanak le, a korábban territóriumokhoz kötött emberi létezés egyre inkább már az átfogó térbe kerül, és a territoriális lehatárolások felett a társadalom élete átlép. Vagyis nem csak arról van szó, hogy a szűk határok közötti államok nagyobb régiókban, territóriumokban összefonódnak, hanem arról is, hogy a tér territórium dimenziója mellé más dimenziók is belépnek.<sup>14</sup>

Látható tehát, hogy az állami szuverenitás a társadalmi szerveződés egy sor új folyamata révén - a nemzetállami kapitalizmus globális-monetáris kapitalizmus felé ellépő formáján túl is - megváltozott helyzetbe került. A globális uralmi rend erői korlátozzák az állami szuverenitással élés lehetőségét alkalmanként gazdasági szankciók és retorziók bevetésével, a virtuális térre épülő társadalmi szerveződés folyamatai pedig kiveszik a szuverén államok kezéből a befolyásolás valamikori eszköztárának egy jelentős részét. Hosszabb távon főként az utóbb említett biztosan alaposan át fogja alakítani az államok szerepét a társadalmak szervezésében, de az állami szuverenitás önálló nemzetközi jogi intézményrendszerrel való sűrű körbeépítése és ennek kulturális szimbólumokban és tömeges hitekben, identitásokban való leülepedése még hosszú ideig tartós alapot adhat létezéséhez. Erkölcsi és átfogó közösségi identitások nélkül nem szerveződhetnek tartósan a virtuális térre áttelepedett emberi közösségek sem, és ennek formája - legalábbis a nyugati civilizáció világában - még hosszú ideig csak a nemzeti közösségi forma lehet.

## **2) Az állami szuverenitás felszámolására irányuló változási tendenciák**

Ebből a kiindulópontból kell szemügyre venni azokat a fejleményeket, melyek az utóbbi években az államok nemzetközi jogi szuverenitását is aláásni igyekeznek. A következőkben négy olyan tendenciát elemzek, melyek a nemzetközi politika és nemzetközi jog terén indultak be az utóbbi évtizedekben, és melyek egymást felerősítve végül az állami szuverenitás teljes kiürülését eredményezhetik Európában. Sorrendben az első fejlemény az emberjogi garanciák őrzésére létrehozott strasbourgi emberjogi bíróság metamorfózisa volt az 1980-as évek végétől kezdődően, melynek során az emberjogi egyezményben védeni rendelt egyes jogoknak ez a szerv olyan értelmezést kezdett adni, hogy fokról fokra teljes jogterületeket tudott ellenőrzés alá vonni, és mivel az egyes védett jogok mint garanciák a teljes jogrendszer kulcspontjait védik, ez a kiterjesztés a szuverén államok törvényhozási

---

<sup>14</sup> „The sense of territoriality in general is being questioned by the growing importance of non-geographic spaces such as the virtual space of digitality. Without taking the position that geography no longer matters, the geographically organised state is still losing control of the growing virtual space, a fact which undermines its authority in geographic territories. Virtual space challenges the notion of *locus*; it raises the question of whether it can make sense to speak of space and place anymore and if so how, if territorial fixation is abandoned.” Im. 145.p.

szabadságát lényegében felszámolja - messze túllépve azon, amire a nemzetközi szerződésben megállapodó államok eredetileg létrehozták az Egyezményt és az emberjogi bíróságot. Egy másik fejlemény többek között ezt a változást vette alapul az 1990-es évek közepétől, és konstatálva az emberi jogok széles értelmezése révén ezeknek egyre inkább mint államok feletti alkotmányi szabályrendszerként való működését - melyeket ez anélkül is köti, hogy abban maguk megegyeztek volna – a nemzetközi jog alkotmányjogiasodását, globális alkotmányjoggá változását hirdette meg. Ez ugyan csak elméleti fejleménynek tűnik, de mivel óriási gazdasági és politikai erők törekvésének ad hangot, hihetetlen nagy globális terjesztéssel - alapítványok, ösztöndíjak, nemzetközi konferenciasorozatok stb. – van jelen a tudományos életben és a jogpolitikai szférában. Egy harmadik fejleményt a globális alkotmány-tanácsadó szervek megjelenése és egyre szélesebb hatókörük mutat, melyek eredetileg csak szűkebb emberjogi szempontokból és kisebbségvédelmi ügyekben léptek fel, de az előbbi fejlemények révén és azt kiegészítve egyre inkább a szuverén államok alkotmányozó hatalmának egészét ellenőrzés alá vonják. Ennek Európában leginkább ismert formalizált szervezete a Velence Bizottság, de kevésbé formalizáltan hasonló szervek az amerikai kontinensen is vannak. Végül negyedik fejlemény már az egyes szuverén államokon belül viszi tovább az előbbiekből összegződő hatásokat, és az egyes alkotmánybíróságoknak abban a jogkörében (vagy legalábbis annak vindikálásában) csapódik le, hogy a strasbourgi EJEB döntései és a globális alkotmány-tanácsadó szervek előírásai, illetve az alkotmányjogiasított „általános” nemzetközi jog alapján magát az alkotmányt, az alkotmánymódosítást és az alkotmányozó hatalmat is ellenőrzés alá vonják. Ezzel bezárulna a kör, és ezzel a szuverén állam legfőbb jellemzője, az alkotmányozó hatalom feletti rendelkezés az országon belül is megszűnne. Ám ez az utóbbi fejlemény még csak a legújabb előretörést jelenti, és inkább csak egyes politikai csoportok illetve melléjük szegődött jogászcsoporthoz törekvéseit fejezi ki, noha voltak már ebbe az irányba mutató, hazai alkotmánybírósági döntések, illetve a jövőben ilyen döntéseket megalapozó érvelések is. Ezek bemutatása után lezárásként meg kell vizsgálni, hogy milyen lehetőségek vannak a hazai alkotmánybíráskodásban az állami szuverenitás csökkenésének megállítására, különösen tekintettel a német alkotmánybíráknak az EU lisszaboni szerződésének 2009-es vizsgálata közben létrehozott alkotmányidentitás doktrínájára.

## **2.1. A nemzetközi emberjogvédelem metamorfóza**

Az elmúlt évtizedek lényeges változást hoztak a nemzetközi jog szerveződésében annyiban is, hogy az államok közötti konfliktusokban a korábbi közvetítő jellegű szervek helyére egyre inkább igazi bírósági jellegű szervek jönnek létre. *Ruti Teitel* és *Robert Howse* közös tanulmányukban a nemzetközi rend „tribunalizációjának” nevezi ezt a változást, melyben fokozatosan egy önálló nemzetközi bírói stáb kerül az szuverén államok fölé, és amelyek döntései már nem egyszerűen csak vitarendezési jellegűek, hanem egy állandó normarendszer precedensekkel továbbépítésébe illeszkednek.<sup>15</sup> Ez a nemzetközi bírói

---

<sup>15</sup> Lásd Ruti Teitel/Robert Howse: Cross-Judging: Tribunalization in a Fragmented but Interconnected Global Order. N. Y. U. Journal of International Law and Politics. (Vol. 41.) 2009. 292-294.p.; előttük már Benedict

korporáció pedig kiegészítő intézményeivel és szellemi fórumaival, illetve a nemzetközi politika más hálózataival együtt az évtizedek alatt önálló rendszerré tudott formálódni, mely tartósabban tud akaratképző szereplőként az államok felett megjelenni.<sup>16</sup> A nemzetközi bíróságoknak a szerződő államok fölé növéseinek ebben az átalakulásában különösen nagy ugrást jelentett az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) változása az 1990-es években, amikor az államokon túl a természetes személyek és más magánszervezetek is megkapták a jogot arra, hogy saját államuk jogsértésére hivatkozva az EJEB előtt pereljék be államukat.<sup>17</sup> Ez különösen azért volt fontos fejlemény az államok feletti akaratképzési instancia térnyerésében, mert az emberi jogi egyezmény absztrakt jogainak szövegezése nagymértékben nyitott jellegű, és így a szerződő felek által aláírt Egyezmény nyitva hagyja a lehetőséget a konkrét ügyben döntő bírák kitágító értelmezésére.

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

Az emberjogi egyezménytől elszakadás egyik támasza az általános szerződésértelmezés terén a bécsi egyezmény 31. cikkének 3/c. pontja, mely szerint „A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni (...) a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazott bármely idevonatkozó szabályát”.<sup>18</sup> Ezáltal azonban az emberjogi egyezményben rögzített jogok kikerülnek a szerződő felek ellenőrzése alól, és strasbourgi bíróság lényegében szabad kezét kap a jogok tényleges tartalmának meghatározásában. Az amúgy is extrém módon nyitott jogok rögzítése ezzel a külső normarendszerre kinyúlással pusztá hivatkozási ponttá süllyesztheti le az Egyezményt, és valójában a strasbourgi bírók önmaguk döntenek el, hogy mit

---

Kingsbury elemezte ezt a fejleményt: „Foreword: Is the Proliferation of International Courts and Tribunals a Systemic Problem?” N. Y. U. Journal of International Law and Politics. (Vol. 31.) 1999.

<sup>16</sup> Ennek elemzésére lásd Daniel Terris et al: *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*. 2007.; ugyanígy a nemzetközi jogi szférában a személyi hálózatok szerveződésének elemzésére: Anne-Marie Slaughter: *The New Global Order*, 2004.

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

<sup>18</sup> „There shall be taken into account, together with the context (...) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.”

értenek az egyezmény egyes jogai alatt, és rónak ki szankciókat az egyes államokra.<sup>19</sup> Eredetileg e szabály célja az volt, hogy az egyre inkább fragmentálódó nemzetközi jogban az integrációt jobban biztosítani lehessen, ám azáltal, hogy az egyes természetes személyek (és rajtuk keresztül politikai erők) is tudnak most már a saját államukkal szemben az emberjogi bírósághoz fordulni, a demokratikus pluralizmuson nyugvó államokban ez egyre inkább az mindenkori kormánypártokkal szembenálló ellenzéki erők instanciájává tette a strasbourgi bíróságot. Az óriási szélességű értelmezési szabadság pedig a szerződő államok feletti döntőbíróból a hatalmi küzdelem résztvevőjévé teszi sokszor az emberjogi bírót.

A másik elszakadási támaszt az emberjogi egyezménytől az általános szerződésértelmezés terén a bécsi egyezmény 31. cikkének 3/b. pontja adja strasbourgi bírónak: „A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni (...) a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmét illetően a részes felek megegyezését jelenti.”<sup>20</sup> Julian Arato egy másik alapos tanulmányában kimutatja, hogy a szerződő államok fölé növekvő nemzetközi bíróságoknál általában is megfigyelhető volt az elmúlt évtizedek során, hogy egy változás ment végbe ennek az értelmezési szabálynak az alkalmazásában. Míg korábban valóban a vitába került államok szerződéshez alkalmazkodó gyakorlatát tekintették értelmezési alapnak a vitássá vált nemzetközi szerződési pont értelmezésében, addig mára egyre inkább eltolódott a vonatkozási pont. *A szerződő államok utólagos gyakorlata helyére a nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi szervezet, illetve szerződést kezelő nemzetközi bíróság utólagos gyakorlata került:* „Yet subsequent practice had always referred to the subsequent conduct of states parties. There seems to have been absolutely no precedent for the notion that the practice of the organs of an international organization might act as a proxy for subsequent state conduct. (...) (T)he consistent practice of the organs of an international organization is an authentic and appropriate guide to the meaning of that organization’s constituent instrument.”<sup>21</sup> A strasbourgi emberjogi bíróság kissé módosítva ment el ugyanebbe az irányba. Ugyanis a bírái ugyan az emberjogi egyezményben résztvevő sok-sok állam gyakorlatát tekinti értelmezési alapnak a 31. cikk 3/b pontjára hivatkozva, ám ennek lényege, hogy nem a vitába került államok saját gyakorlatát - vagy ha egy egyén a saját államát támadta meg, akkor annak az államnak a gyakorlatát veszi alapul -, hanem több részes állam gyakorlatából egy *európai konszenzust* mond ki, és ehhez méri az összes többi államot, benne az éppen vitában levő államokat is. Az pedig, hogy mi a tényleges európai konszenzus az egyes jogokat illetően, a bírák szuverén módon maguk deklarálják: „Within this narrow context, however, the ECtHR adopts an extraordinarily broad construction of VCLT 31 (3)b itself, notable in two important respects. First, the singular feature of the Court’s approach is that it does not require the common practice of all the parties, even when it is aware of the contradictory practice of a minority of parties. So long as the practice of the parties evidences the agreement of most of

---

<sup>19</sup> Lásd Julian Arato: Constitutional Transformation in the ECHR: Strasbourg’s Expansive Recourse to External Rules of International Law. Brook. J. Int’l Law 2012 (Vol. 37.) 351-353.p.

<sup>20</sup> „All treaty interpretation shall take into account (...) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”

<sup>21</sup> Julian Arato: Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organization. The Yale Journal of International Law, (Vol. 38.) 2013. 319.p.

them on a given interpretation the Court will consider the interpretation authentic and established.”<sup>22</sup>

Az egyes szuverén államok és törvényhozásuk felett parttalaná váló emberjogi kontroll egyik külön problémáját jelenti, hogy a strasbourgi bíróságokba az egyes államok által küldött bírák - akik a pluralizmus logikája szerint változó törvényhozási többségek egyikének kiválasztottjait jelentik – a később megváltozott otthoni törvényhozási többség felett egy jelentős ellen-politikai érvényesítési lehetőséghez jutnak. Az ECtHR ugyanis azt a döntési eljárási szabályt alakította ki, hogy a saját államát Strasbourgban megtámadó természetes személy ügyében nemhogy nincs kizárva az adott állam által küldött bíró, hanem éppen hogy rendszerint ő a riportőr, az ügyben a döntést előkészítő előadó bíró.<sup>23</sup> Ha az ember a szem elé veszi, hogy az európai államokban az egyik legfontosabb törésvonal a plurális politikai táborok között az állami szuverenitás megtartására törekvők versus az ennek feladására törekvők között feszül, akkor fel tudja mérni, hogy mit jelent az, ha pl. egy szövetségi Európát támogató egykori törvényhozási többség által küldött bíró dönt folyamatosan egy állami szuverenitás megtartására minden eszközt bevető későbbi törvényhozás többség törvényét megtámadó személy ügyében. Az emberjogi egyezményben résztvevő államok így az otthoni politikai küzdelmeik felett sokszor egy meghosszabbított ellen-politikai szerveződéssel kénytelenek szembenézni Strasbourgban. Ez a probléma különösen súlyossá teszi az emberjogi bíróság előbb bemutatott expanzióját és az Egyezményen túllépő kontrollját az állami törvényhozások felett.

A már elemzett a tágításokhoz jön ráadásul az az általános expanzív gyakorlat, melyet több európai alkotmánybíróság is művel az egyes alkotmányos alapjogok értelmezésében. Ennek lényege, hogy miután az alkotmányi szabályozás az egyes jogi folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként rögzítette, az alkotmánybírák úgy fogják aztán fel ezt a garanciális pontot, hogy a teljes folyamatra kiterjesztik az adott alkotmányos alapjogot, és ezzel elvonva a jogi folyamat többi részét is a törvényhozási alakítási szabadság alól alapjogiasítják az egész jogterületet. Pl. így van ez a büntető eljárás terén, ahol a védelemhez való jog és más garanciák védelmére hivatkozva a teljes büntetőeljárást bevonták ezekbe a jogokba és ezzel az alkotmánybírósági ellenőrzés alá; vagy ugyanígy a népszavazáson való részvétel jogát oly módon kitérítik, hogy a teljes népszavazási folyamat bekerült ebbe az alkotmányos alapjogba. A strasbourgi bíróság rendszerint még a legaktivistább alkotmánybírósághoz képest is jobban kiszélesíti az Egyezmény jogait, és ezzel a szerződő államok egész jogterületeit vonja be ellenőrzés alá. *Melissa A. Water* „lopakodó monizmusnak” nevezi ezt a hatást, és ezzel az alapvetően dualista alapon álló jogrendszerek - melyekben a nemzetközi jogi normák külön beiktatással kerülnek be a belső jogrendszerbe – közvetlenül alárendelődnek a nemzetközi normáknak.<sup>24</sup> A Julian Arato által elemzett két kitérítéssel együtt a strasbourgi bíróság tehát igazi szuverénként kezd viselkedni a szerződő

<sup>22</sup> Id. mű 336.p.

<sup>23</sup> „For this reason, the national judge is normally required to sit on a case involving his or her state, often playing the role of „judge-rapporteur” on the seven-member panel by taking the lead in organizing the documents and proceedings.” Leigh Sigwart: The „National Judge”: Some Reflections on Diversity in International Courts and Tribunals. *McGeorge Law Review* (Vol. 42.) 2010226. p.

<sup>24</sup> Lásd *Melissa A. Water*: Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretative Incorporation of Human Rights Treaties. *Columbia Law Review* (Vol. 107.) 2007 No. 2. 628. p.

államokkal szemben, és ez teszi érthetővé, hogy több európai államban erősödnek a hangok már magának az emberjogi egyezménynek való alávetés felbontására, így Nagy-Britannia esetében ezt már Cameron miniszterelnök is felvetette a közelmúltban.<sup>25</sup>

## 2.2. A nemzetközi jog alkotmányjogiasítása

A II. Világháború után az Amerikából Európába áttelepített alkotmánybíráskodás – most tekintsünk el az osztrák kezdetektől 1920-ból, melynek csak az elkülönített szervezeti megoldását vitték tovább – egy lényeges szempontból más funkciót is kapott a nemzetközi jog vonatkozásában, mint az eredeti helyén volt. Az 1949. évi német alkotmány a megszálló amerikai csapatok jogászainak szoros ellenőrzése mellett jött létre, és ahogy Németország felosztása és tartós megszállása – illetve az amerikai ellenőrzés mellett elindított európai integráció révén egy nagyobb európai egységbe befogása – is célozta, a német alaptörvény egyes előírásai is súlyt helyeztek arra, hogy ne idéződjön fel a nemzeti szocialisták 1932-es, milliók általi megválasztásának veszélye és ezzel a kialakult nemzetközi hatalmi egyensúly felborulása.<sup>26</sup> A nemzetközi hatalmi viszonyoknak való közvetlen alávetést célozta így az is, hogy bekerült az 1949-es német alaptörvénybe a német jog nemzetközi jognak való közvetlen alávetettsége: „A nemzetközi jog általános szabályai a szövetségi jog részét képezik. Megelőzik a törvényeket és a szövetségi terület lakosai számára közvetlenül állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket” (29. cikk). Majd a nemzetközi jog közvetlen német jog-felettségét a 100. cikk (2) bekezdése úgy pontosítja, hogy ha egy bírósági eljárásban kétség merül fel abban a tekintetben, hogy egy nemzetközi jogi szabály a szövetségi jog részét képezi-e, akkor vita esetén ebben az alkotmánybíróság dönt. Az elmúlt hatvan évben ugyan a német alkotmánybírák ezt a hatáskörüket csak visszafogott mértékben gyakorolták,<sup>27</sup> de mindenesetre ez a példa megteremtette a legtöbb, később létrejött európai alkotmánybíróság számára az amerikaitól eltérő új funkciót is: nem egyszerűen alkotmánybíróság a törvények hazai alkotmányhoz mérésével, hanem egyben *nemzetközi jogi bíróság is* a hazai törvényeknek a nemzetközi joghoz mérésével. Ezzel a megkettőzéssel és összefonással az európai országok hazai alkotmányai és a nemzetközi jog

---

<sup>25</sup> Ennek legújabb fejleményeként a Cameron-kormány minisztere, Chris Grayling egy törvényjavaslat elkészítését jelentette be, melyben egyik opciót az jelenti, hogy miközben Nagy-Britannia az Európai Tanács tagságát fenntartaná, megfontolja az emberjogi egyezményből való kilépését: „He said legal advice suggests that UK could remain part of the Council of Europe while withdrawing from the jurisdiction of its court. However,

he said the Strasbourg court should first rethink its purpose when such a country as Britain reconsiders membership. (...) Grayling said every word of European convention on human rights is sensible but the way that it is interpreted is problematic.” The Guardian: Grayling says European court of human rights has lost legitimacy. Monday 30 December 2013.

<sup>26</sup> A német alaptörvény (Grundgesetz) 1949-es létrejöttének leírásához lásd: Karlheinz Nicklauß: Der Weg zum Grundgesetz. UTB Verlag, Stuttgart. 1999.

<sup>27</sup> „Some post-World War II national constitutions incorporate international law – or some parts of international law – as superior to statutes. So for example, in Germany, The Basic Law provides that „the general rules of public international law... take precedence over statutes and directly create rights and duties for individuals”, although in practice this provision is given somewhat restrictive meaning”. Vicki C. Jackson: Transnational Challenges to Constitutional Law: Convergence, Resistance, Engagement. Federal Law Review, (Vol. 35.) 2007, 164.p.



elvileg egy közös normaanyagban egyesüléshez közeledhetnek, noha mindig az adott alkotmánybírói többségek döntenek el, hogy mennyire ambicionálják az alkotmánybíráskodás mellett a „nemzetközi bírósági” szerepet, vagy milyen fokban hagyják az utóbbit a nemzetközi fórumokra, és csak a hazai alkotmányhoz mérik a törvényeket ellenőrzés közben.

Ezt az összefonódási lehetőséget azonban több fejlemény is érinti az utóbbi években, és ezek új aspektust adhatnak az alkotmánybíráskodásnak, vagy adnak is, ahol ezek erősebben realizálódtak az adott ország alkotmánybíráskodásában. Egyik ilyen fejlemény - erős globális hatalmi támogatás mellett – a *nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának* elmélete, melyet több jogtudósi és jogpolitikus csoport is támogat, és amely az eredetileg a nemzetállamok közötti szerződéssel létrehozott jogot jelentő nemzetközi jogot mint egy új „globális alkotmányjogot” fogja fel, illetve igyekszik ezt így felhasználni a nemzetállami jogokkal és alárendelő alkotmányaikkal szemben. Szűkebb elemzéssel csak egy elméleti fejlemény ez az új jelenség, de ha átfogóbban vesszük szemügyre az utóbbi évtizedek globális világtrendjének változásait, akkor ez nagyon is beleillik ezekbe. Mint láttuk, az 1970-es évek elejétől induló, majd az 1980-as évektől az egész euratlanti térségben dominánssá váló változás a korábban az 1940-es évek második felétől létező keynesiánus, „jóléti állami” kapitalista szerveződést - benne a nemzetállami önállósággal - egyre inkább a leépülés felé vitte. Ezzel párhuzamosan fokról-fokra a nemzetállamok határait lebontó, és önálló belső szerveződésük helyett az egyes országokat a globális-monetáris kapitalizmusba integráló mechanizmusok kezdtek kiépülni. A szovjet birodalom széthullása után az innen kiszabaduló közép- és kelet-európai országok már ebbe a globális-monetáris kapitalista szerveződésbe léptek be az 1990-es évektől. A fokozódó európai integráció – úgy, ahogy a világ többi régiójában a hasonló integrációs szerveződések is - ezektől a globális struktúráktól kapták az ösztönzéseket és a háttérerősítést a befogott nemzetállamok feletti ellenőrzés fokozására. A Valutaalap, a Világbank és főként az 1995-től működő WTO nemzetközi szerződésekkel és ezek szankcionálására bírságolási fórumok létrehozásával stabilizálta a globális világtrend ellenőrzését a nemzetállami szerveződések felett. A formailag továbbra is érintetlenül létező állami szuverenitás így a határait a munkaerő-, áru- és tőkemozgás előtt kötelezően kinyitásra ítélt országokban él tovább, és ez az addig is létező globális hatalmi szerveződések és mögöttük álló globális tőkés- és bankárcsoportosulásokat minden eddiginél erőteljesebben tette dominálóvá felettük. Tulajdonképpen ez az egész globális struktúra csak a 2008-as nagy válságsorozat megindulásával rendült meg, mivel az egésznek alapját adó, globális bankcsaládokra épülő pénzügyi rendszer elemi szinten bizonyult alkalmatlannak a nemzetállamokat elfojtó világglobalizmus tartós fenntartásra. Ezek a jelenségek - egyesülve a különösen a közép-kelet-európai országokat sújtó migrációs mozgásokból következő demográfiai összeroppanás jeleivel -, erősebbé tették az Unióval szemben a nemzetállami szerveződés fenntartására irányuló politikai erőket a térségünkben éppúgy, mint az e feletti globális mechanizmusokkal való szembeszállás tendenciáit. Ez utóbbiak azonban még olyan friss fejlemények, hogy szellemi szintű irányzatok szintjén irányváltásokat még nem erősítettek fel, és a monetáris-globális világglobalizmus problémamentességét alapul vevő szellemi irányzatok erőteljesekek ma is.

Ez a strukturális háttér adhat magyarázatot azokra a szellemi fejleményekre, melyek az 1990-es évek közepétől a nemzetközi jog és az alkotmányjog határterületein tevékenykedő jogászok között a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletét hozták létre. *Alexander Somek* kritikusan úgy írja le ezt a törekvést, hogy mivel az európai alkotmányozás és az Európai Egyesült Államok létrehozásának terve az ezredforduló utáni években politikailag teljes mértékben megbukott, és az euroszkepticizmus növekedése mellett semmi esély ennek visszafordítására, a valamikori politikai törekvés helyére az ezt támogató tudósok/jogpolitikusok léptek, akik a társadalmi és a jogi realitás fogalmainak átértelmezésével kívánják létrehozni az általuk kívánt állapotot. Ha az új világrend nem hozható létre már politikai eszközökkel, akkor képzeld el, hogy a kívánt változás már meg is történt, és csinálj úgy, mintha a változás már realitássá vált volna: „Since nobody appear to believe any longer in a change of the world order by political means, scholarship is increasingly taking comfort from the academic equivalent of practical change, namely the re-description of social realities, If the world cannot be changed, you imagine it changed and pretend the work of your imagination to amount to the real. (...) The most ludicrous form of the re-description is the application of constitutional vocabulary to international law.”<sup>28</sup>

*Christine Schwöbel*, e szellemi fejlemény kutatója is úgy jellemzi ezt az irányzatot, hogy hangoztatói csak felerészben jogtudósi attitűddel vallják ezt - létező jelenségek semleges diagnózisaként -, és sokan ezek között inkább normatív vízióval sürgetik egy globális alkotmány létrejöttét a világtársadalom felett.<sup>29</sup> *Tudósi és egyben politikai-jogpolitikai mozgalom* így ez, és ezt a kettős jelleget a szem előtt tartva lehet igazán megérteni az itteni állításokat, ezek motivációit. Tisztább tudósi kiindulópontot foglal el *Günther Teubner* ebben a szellemi irányzatban, aki Niklas Luhmann világtársadalom elképzeléséből indul ki. Luhmann elméletében a nemzeti társadalomszerveződés már csak illúzió, a funkcionálisan differenciálódott modern társadalom az egyes alrendszereket már a világtársadalom szintjén szervezi meg, és Teubner a globális-monetáris mechanizmusok domináns szerepbe kerülését csak ennek kiteljesítőjeként látja. Így a tényleges világtársadalmi létezés - miközben az alkotmányok formailag a nemzeti szinten stabilizálják az alkotmányosság intézményeit – egy szocietális világalkotmányt formál ki globális szinten. Teubner számára az új fejlemények a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásával csak egy újabb bizonyítékot adnak Luhmann

---

<sup>28</sup> Alexander Somek: Administration without Sovereignty. In: Petra Dobner/Martin Loughlin (eds.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford Univ Press 2010. 286 p.

<sup>29</sup> „When discussing global constitutionalism, international lawyers commonly assume one of two orientations: either a normative orientation (this is the type of constitutionalism we should have) or a descriptive orientation (this is the type of constitutionalism we already have). The former mostly concerns visions for a „global constitution” while the latter often concerns ideas of the process that will at some point culminate in „a global constitution”; this process is commonly referred to as „constitutionalization”. (Christine Schwöbel: The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers. German Law Review (Vol .13) 2012 No. 1. 1.p.) Lábjegyzetben még van tér arra, hogy e gondolat szélesebb bázisának prezentálására *Rainer Wahl*-tól is megidézzük a kettős szerep kiemelését: „In their double role scientific observers and legal policy shapers, numerous scholars of Europe used powerful rhetoric to defend the concept of the constitution and saw major progress in transposing concepts and terms from their narrow nation-state application to the European level. In their often powerful will to help shape of politics, which always also endangers scholarship, they used the concept of the constitution to help bring citizens over hurdles to a deepened union.” Rainer Wahl: In Defence of 'Constitution'. In: Petra Dobner/Martin Loughlin (eds.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford Univ Press 2010. 240 p.

világtársadalom elméletének, és ezt a fejleményt a funkcionális alrendszerek világtársadalmi szerveződése kényszeríti ki.<sup>30</sup>

Egy másik irányzatot a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletén belül *normatív konstitucionalizmusnak* nevezik, és ez arra törekszik, hogy a nemzetközi jog általános szabályai közül egy csoportot kiemeljen azon az alapon, hogy ezek morális megalapozásúak, és ezt mint egy globális alkotmányjogot prezentálják, amely anélkül is köti az államokat, hogy csatlakoztak volna az ilyen nemzetközi szerződésekhez.<sup>31</sup> Ez azonban álláspontom szerint két hibában is szenved. Az egyik hiba a morális megalapozásban rejlik, mivel ez kimondatlanul a ténylegesen létező társadalmakban elterjedten működő erkölcstől (közmorál) *elszakítva* tesz fel univerzális morális normákat, melyre alapozva egy világalkotmány léte megállapítható. Ilyen univerzális világmorál azonban csak a morálfilozófusok kritikai morál-elméletében lehetséges, és az euratlanti térség országaiban a szellemi körökben hatásos univerzális kritikai morál többé-kevésbé csak az igazságosság egy megcsonkított verziója körül tudott felvázolni egy ilyen morált. Kantból kiindulóan leginkább John Rawls és őt továbbfejlesztve Jürgen Habermas hoztak létre ilyen univerzális kritikai morált feltevő elméleteket, ám ez - az empirikus morálszociológiai felmérések szerint - csak a szűk elitértelmiségi körök liberális részeiben kap követést a reális életben. A nyugati civilizáció társadalmában az emberek igen nagy többsége a bevett és elterjedt sok évszázados erkölcsi értékek szerint éli életét.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Lásd erre legutóbb Günther Teubner: *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford University Press. Oxford 2012. Csak lábjegyzetben lehet most kitérni arra, hogy Luhmann egész világtársadalom-elmélete egy féloldalasságon nyugszik azzal, hogy kirekesztve a társadalom szerveződéséből az egyes embert mint „pszichikai rendszert”, nem tudta figyelembe venni az emberi személyiség egészének a közösségek mindennapi életében való szerveződését. A mindennapi élet struktúrái pedig – szemben a funkcionális alrendszereknek ténylegesen a világ egészében való szerveződésével – erőteljesebben megmaradtak a nemzeti társadalmi szerveződések szintjén, és a morális szocializáció, illetve a hatékony közösségi identitás – hacsak nincs egy extrém erős vallási identitása valakinek, ami az európai civilizáció utóbbi évszázadában tömegesen már elképzelhetetlen – a nemzeti közösségek nélkül csak csonkán lenne lehetséges. Amennyiben tehát valóban a nemzeti közösségek végleges megszűnése felé fejlődik az európai civilizáció, akkor inkább az összeroppanás várja, mintsem az az optimista jövőkép, amit Teubner a szocietális világalkotmánnyal feltételez. (A luhmanni elméleti féloldalasság elemzéséhez lásd *Béla Pokol: Gesellschaftliche Teilsysteme oder professionelle Institutionensysteme? Reformulierungsvorschläge zu Niklas Luhmanns Systemtypologie*, Zeitschrift für Soziologie 1990/5.; illetve *Béla Pokol: Theoretische Soziologie und Rechtstheorie*. Schenk Verlag, Passau, 2012.

<sup>31</sup> Christine Schwöbel ide sorolja Erika Wet tanulmányát 2006-ból „The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Law”, Angelika Emmerich-Fritsch anyagait és Michael Byers tanulmányát „Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules” 2007-ből.

<sup>32</sup> Lásd Lawrence Kohlberg ez irányú morálszociológiai felméréseit: *From is to ought. How to commit the naturalistic fallacy and get away with it in the study of moral development*. In: Th. Mischel (ed.): *Cognitive development and epistemology*. Academic Press, New York. 1971. 151-235. p. A közmorált eltüntető és ezt a kritikai morállal felcserélő elméleti irányzatok kritikájához lásd korábbi elemzésemet: *Pokol Béla: Moráleméleti vizsgálódások. A közmorál elméleti eltüntetésének kritikája*. Kairosz Kiadó, Budapest 2011.

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

Egy harmadik kiindulópontot jelent a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletében az *analógiai konstitucionalizmus* irányzata Christe Schwövel elemzésében, amely a nemzetállami jogok feletti EU-jogot veszi alapul, és a tagállami jogok ezzel együttélésének analógiájára teszi fel egy többszintű alkotmányi rend csúcsaként a nemzetközi alkotmányjog létét és működését. Ezen érvelés szerint, ahogy az EU tagállamainak alkotmányai egy közös alkotmányi értékrendszerben egyesülni tudnak, úgy a nemzetközi jog általános normáiból és elveiből is kiemelhető egy világalkotmány, és igazolható ez ugyanúgy, ahogy az EU közös alkotmányi értékrendszere.<sup>33</sup> Ez a megközelítés azonban eleve egy vitatható felfogást és inkább csak politikai törekvést abszolutizál az Unión belül a tagállamok alkotmányai és felettük az uniós jog egyes részeinek uniós alkotmányjogként felfogása terén. Ugyanis ténylegesen az ilyen általános részek csak az egyes tagállamokon belül az *uniós jog alkalmazása közben hatályosak*, és az ezen kívüli tagállami belső jogokat illetve alkotmányi szabályokat nem érinthetik, és nem állnak felettük. Ezzel szemben azok a jogász csoportok és uniós politikusi körök, akik az Uniót egy szövetségi állammá kívánják átformálni a tagállami szuverenitás lényegi megszüntetésével, az általánosabb uniós jogi normákat ilyen uniós alkotmányként igyekeznek felfogni. Egy ilyen törekvésre volt válasz legutóbb épp Magyarország vonatkozásában az Európai Bíróság döntése, mely az uniós Alapjogi Karta hatályával kapcsolatban leszögezte, hogy az nem általános alapjogi rendszerként létezik a tagállamok joga felett, hanem csak akkor lehet bevonni a döntésbe, amikor az adott ügyben uniós jogszabály alkalmazása történik.<sup>34</sup> Az uniós jog pedig csak pontosan körülírt ügyekben és területeken áll a tagállamok joga felett. Az analógiai konstitucionalizmus tehát már az Unión belül is téves alapokon áll, és inkább csak politikai törekvésként fogható fel az Unió jelenlegi állapotának szövetségi állammá továbbvitele felé, és ezt továbbfejleszteni a nemzetközi jog világalkotmányként felfogásának alátámasztására felé még inkább tévesnek minősíthető.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Schwöbel ide sorolja Matthias Kumm anyagait, pl. „The Legitimacy of International Law: A constitutionalist Framework of Analysis” c. munkáját 2004-ből.

<sup>34</sup> „A Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.” (Az Európai Bíróság 8. tanácsának döntése, 2013. okt. 10.)

<sup>35</sup> Megítélésem szerint a hazai jogpolitikai vitákban ide sorolható a „többszintű alkotmányosság” propagálása is, amely - szemben az előbb említett ítélettel az Európai Bíróságtól - úgy teszi fel a tagállami alkotmányok felett egy uniós alkotmányi szabályrendszer létét, hogy összekeveri az egyes tagállamok összehasonlító jogászaik és jogtudósainak absztrahálási eredményeit az általános alkotmánytani monográfiáikban és a *tényleg hatályos*

Összefoglalóan érdemes a német Rainer Wahl rendszerezett kritikáját bemutatni a nemzetközi jog alkotmányosodásának téziseivel szemben, mert a német szakirodalomban ez már majd két évtizedes múlta tekint vissza, és így a nálunk csak kezdődő vita sok újrafelfedezést megspórolhat. Wahl nyolc pontban összegzi azokat a konceptuális változásokat, melyeket az alkotmány-gondolat állami síkról globális térre való átvitele magával hoz: 1) Ha a nemzetközi jog többé nem államok-köztiségre koncentrál, és nem az egyes államok többé ennek alanyai, akkor új szubjektum után kell nézni, és erre a pozícióra akkor a nemzetközi közösség mint legátfogóbb emberi közösség merül fel, melynek átfogó érdekei és értékei vannak, melyet valamilyen vezetés erőszak bevetésével szankciókkal is érvényesíthet szűkebb közösségekkel és egyes államokkal szemben. 2). Ha ez az új nemzetközi jog már nem a tagállamok konszenzusán alapul, akkor ennek pótlására valamilyen átfogó normatív bázist kell kialakítani, és emberjogok, általános javak, értékek kinyilvánításával, melyek megsértése akkor is igazolja az egyes államok ellen szankciót, ha ezek azokat visszautasítják. 3) A *ius cogens* koncepciója ezért válik középpontivá az új alkotmányos nemzetközi jog híveinél, mert úgy tünteti fel a tartalmait, mint a legátfogóbb értékeket és morális alapokat, melyeknek senki nem állhat ellen. Ám a ténylegesen nemzetközi jogban ennek a kategóriának a legszűkebb területen van jelenleg alkalmazása, és óriási a szembenállás azzal a csúcsteljesítménnyel, amit a nemzetközi alkotmányosság hívei ennek tulajdonítanak. 4) Ha a nemzetközi jog nem marad e koncepciónak megfelelően a továbbiakban már formális jog, akkor normatív-értékelvű joggá kell válni, mely a modern jog alapjával val szakítást jelent.<sup>36</sup> 5) Ha a nemzetközi jog már kevésbé formális-pozitív jog és inkább normatív-értékbázison nyugvó, akkor a morális megalapozás válik középpontivá, és ezzel az eddigi eljárás-központú, egyezmény-elemző nemzetközi jogtudományból inkább morálfilozófiai és jogfilozófiai szellemi vállalkozás alakul ki. 6) Az állam szerepe az új felfogásban átalakul, és pusztán mint a nemzetközi emberközösség egy kollektív tagja kap csökkentett státuszt, amely az eddigi nemzeti közösség érdekei helyett már a világ egészének szintjén levő érdekek végrehajtójává válik. 7) Ahogy a belső állami jogokban végbement átalakulás szerint az állam már nem a közösség egészének kifejezője és célja, hanem az egyes egyén áll mindenekfelett, úgy az új alkotmányos nemzetközi jogban is az egyén kerül mint végső védelmi cél a középpontba, és az új alkotmányos nemzetközi jog emberjogi dimenziót kiemelő hangsúlya ennek megjelenítését jelenti. 8) Végül kiemeli Rainer Wahl az új alkotmányos nemzetközi jog jogértelmezési módszereinek átalakulását a hagyományoshoz

---

uniós jogi állapotokat. Az előbbieket eltervezhetjük „általános európai alkotmányt”, de ténylegesen ‘több szintű alkotmányosság’ ezekből a tagállamban létező alkotmányok felett csak akkor jöhetne létre, ha egy föderalista politikai mozgalom sikerének eredményeként - és most tegyük zárójelbe, hogy ez mennyiben lenne áldás, vagy inkább átok - létrejönne az Európai Egyesült Államok. Addig ez a felcserélés, és tagállamok feletti kötelező európai alkotmányosságról értekezni inkább csak politikai törekvések tudományos álcában való megjelenésének tekinthető.

<sup>36</sup> Jelezni kell a német nyelv magyarra fordításánál a nehézséget abból eredően, hogy a mi elterjedt köznyelvünkben ha valami értékelvűvé válik, az eredendően csak jó lehet, és az értékes egyenlő a jóval. Az itteni elemzésben azonban normalogikai jelentésében szerepel az „érték” és „értékelvűség”, mely szemben a szabálypontosságú normafelmutatással az értékek síkján csak kontúrnélküli előnyben részesítéseket és háttérbe tolásokat ad meg; és ráadásul ezek is egymást keresztezik a konkrét alkalmazásuk közben, és ez csak egyikük háttérbe szorításával a másik javára lehetséges. Az értékek abszolútságra törekvése ezt nem teszi lehetővé, és ezért beszélt valamikor Carl Schmitt az „értékek zsarnokságáról”, ami a magyar köznyelv (nem normalogikai) érték-felfogása miatt nem igazán fordítható le magyarra.

képest. Ennek lényege, hogy míg az államok-köztiséget és a államközi szerződéseken nyugvó hagyományos nemzetközi jogban a szubjektív jogértelmezés dominált, melyben a megegyező államok akarata és szándéka volt a középpontba, addig az új, az államoktól elszakított nemzetköz jogban az objektív értelmezési módszerek nyernek teret.<sup>37</sup>

Végül álljon itt *Philip Allott* értékelése a nemzetközi jog átalakulásaként létrejövő új globális hatalmi realitás globális uralmi csoportjáról: „Finally, we must face a new global social reality, a reality dominated by a new version of an age-old social phenomenon, an emerging international aristocracy, an oligarchy of oligarchies.”<sup>38</sup>

### 2.3. Egy globális alkotmányoligarchia formálódásának a veszélye

A II. Világháború utáni évektől a nyugati hatalmak által levezényelt átalakulás egyik központi kérdése rendszerint az alkotmány elkészítése volt, és ebben meghatározó szerepe volt a megszálló vagy megszállás nélkül az átalakulást ellenőrző nyugati nagyhatalmaknak. Az Egyesült Államok által ellenőrzött átmeneteknél ez addig elmehetett, hogy például Japán részére az amerikai megszálló csapatok jogászai maguk írták meg teljesen az alkotmányt, és ezt csak lefordították utólag japán nyelvre,<sup>39</sup> de az 1949-es német alaptörvény készítésének fő vonalait is a megszálló amerikai jogászai ellenőrizték. A szovjet birodalom 1989 utáni felbomlasztásakor a függetlenné vált, volt csatlós államokban - mint Magyarországon is – az alkotmányozás nyugati hatalmak általi meghatározása már közvetettebb volt, de a külföldi, főként amerikai tanácsadók befolyása döntő volt az alkotmány súlypontjait illetően is azon az úton, hogy a hazai résztvevők egy csoportja folyamatos összeköttetésben állt az amerikai tanácsadókkal. (Illetve közvetetten pedig úgy, hogy a 90'-es átalakulásnál nagyrészt alapul vett német alaptörvényi megoldások eleve a korábbi amerikai megfontolásokat tartalmazták.) Az Közép-Kelet-Európában így kiképzett „tranzitológus szakértők” aztán később az Egyesült Államok által vezényelt más változásokban globális szinten is rendelkezésre álltak.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Lásd Rainer Wahl: In Defence of 'Constitution'. In: Petra Dobner/Martin Loughlin (eds.): *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford Univ Press 2010. 230-232. p.

<sup>38</sup> *Philip Allott*: „The Emerging International Aristocracy”, *New York University Journal of International Law and Politics*. (Vol 35.) 2003 No. 2. 309.p.

<sup>39</sup> Noah Feldman írja, hogy a japán alkotmány külső, rákényszerített jellege a hatályba lépés után tíz év múlva a japán közvélemény tudomására jutott, és ekkor egy bizottságot hoztak létre az alkotmány rendelkezéseinek átvizsgálására és esetleges revíziójára, de végül mindent megtartottak benne, ami ma már nem lenne elképzelhető – teszi hozzá – az alkotmányok belső legitimitásának igénye miatt: „Less than a decade after the adoption of the Japanese Constitution, the document's imposed foreign origins became public knowledge in Japan. A commission was formed to consider redrafting – and despite the recommendations for changes, the existing constitution was preserved in its entirety. A half century later, one cannot imagine this sort of acquiescence being reproduced in most places in the world. Today a new constitution must be understood as locally produced to acquire legitimacy.” *Noah Feldman*: *Imposed Constitutionalism*. *Connecticut Law Review* (Vol 37.) 2005, 859.p.

<sup>40</sup> „Indeed, the Bush administration sent a coterie of two dozen veterans of Eastern Europe democracy movements to Iraq in April of 2003 with the aim - quickly thwarted – of getting their insights on how the process should work.” *Noah Feldman*: *Imposed Constitutionalism*. *Connecticut Law Review* (Vol 37.) 2005, 865. p. A globális térben mozgó, nemzetközi alkotmánytanácsadók tevékenységének leírására lásd még *Louis Aucoin*: *The Role of International Expert in Constitutional – Making*. *Myth and Reality*. *Georgetown Journal of*

E kezdetek után az átmenet lezajlása sem szakította meg a belső alkotmányozás és közjogi fejlődés globális kontrollját, és ezt az európai államok vonatkozásában még az is árnyalta, hogy az európai integráció küzdelmeiben az ezredforduló idején egy egységes uniós alkotmány készítése is felmerült, melynek küzdelmeiben a korábbinál tisztábban megfogalmazódott az egyik politikai irányzat csoportjaiban az Európai Egyesült Államok létrehozásának szándéka. Ez végül elbukott, de ennek folyamán markáns körvonalat öltött egy európai jogászcsoporthoz, amely a félbehagyott európai alkotmány kerülő úton történő megvalósításának módozatait kutatja azóta is. A formailag szuverén európai államok felett úgy lehetne egy vázlatos képet adni a globális alkotmányoligarchia formálódásáról, hogy alapszinten az egyes országok egyetemi-akadémiai szférájában tevékenykedő jogászcsoporthozokat emeljük ki, melyek egyes – főként alkotmányjogász és nemzetközi jogász körökből egyesülő - részei egy folyamatos diskurzusban állnak össze a nemzetközi jog alkotmányjogiasítását, illetve az alkotmányjog nemzetközijogiasítását kutatva-ösztökélve. Ez az utóbbi években formálódó jogpolitikai/tudományos közösség a különböző nemzetközi alapítványok által finanszírozott közvetítő hálózatok révén külföldi ösztöndíjak, konferenciasorozatok rendszerét építette ki, ahol az egyes országokon belüli csoportosulások sűrű hálózattal összefonódhatnak, közös tematikát, vezéreszméket, érvelési mintákat és szlogeneket kialakítva. Az elvileg akadémiai-egyetemi berkekben szerveződő diskurzusok ebben a szférában is kifejtik hatásukat a jövő jogászainak globális-kozmopolitika eszmék felé nevelésében, de igazi hatásuk abban áll, hogy a szélesebb szellemi szektorok és a tömegmédiá globális szerveződés felé nyitott részei óriási módon felerősítik az itteni véleményeket. A közvélemény felé így mint a tudomány és a „szakma” igaz álláspontját, mint vonzó jövőképet mutatják be a globális/európai közjogi rendszer létrejöttét, illetve anomáliának az ezzel szembeeső nemzetállami szuverenitás törekvéseit. Amikor pedig fontosabb közjogi döntések - például alkotmánymódosítások, választási rendszer-módosítások, vagy akár a globális hatalomnak nem tetsző kormánykoalíció-alakítások stb. - jönnek létre, akkor az ezzel szembeálló hazai jogpolitikus-csoportok rendezvényeit, akcióit egyes nyugati nagyhatalmak (köztük főként az amerikai) nagykövetségei, alapítványai karolják fel, és szükséges esetben ezek külügyminisztériumait riadóztatva lépnek fel az alkotmányozó hatalmukat gyakorló parlamenti többségekkel szemben. A nemzetközileg szerveződő jogpolitikus/tudós csoportosulásoknak ez adja az igazi erőt, ám ez viszi ki végleg őket az akadémiai világból, és avatja e csoportokat a globális hatalmi küzdelmek aktorává mint a globális alkotmányoligarchia részeit.<sup>41</sup>

---

International Affairs. 2004 Winter/Spring 89-95 p., illetve *Michael Riegner: The Two Faces of the Internationalized pouvoir constituant: Independence and Constitution-Making under External Influence in Kosovo.* Goettingen Journal of International Law. 2010. No.32. (Vol. 3.) 2010, 1035-1062. p.

<sup>41</sup> Az amerikai Jon Kyl, Douglas J Feith és John Fonte közös cikkükben a Yale jogászprofesszora, Harld Koh globális szinten játszott szerepét elemezve így írja le globális szféra magán aktorainak együttműködését: „Koh has been a compelling advocate of what he calls „the transnational legal process”, whereby „transnational private actors blend domestic and international legal processes to incorporate or internalize so-called global legal norms into domestic law. „Key agents in promoting this process of internalization include transnational norm entrepreneurs, governmental norm sponsors, transnational issue networks, and interpretative communities,” he wrote in a 2006 *Penn State International Law Review* article. „In this story one of these agents triggers an interaction at the international level, works together with other agents of internalization to force an interpretation of the international legal norm in an interpretative forum, and then continues to work with

Ezek a jellemzők és jegyek formai oldalról, strukturális összefüggésekből mutatják meg az alkotmányoligarchia szerveződését, ám ha tartamilag nézzük meg törekvéseiket, akkor ebből a szempontból is demokráciától elszakadást és az alkotmányosság más alapokra helyezését láthatjuk e csoport képviselőinek írásaiban. Egyik ilyen vonás, hogy általában is háttérbe szorítják a demokratikus szerveződés fontosságát a globális alkotmány eltervezésekor, másik erre utaló törekvésük, hogy a demokratikus alkotmányozásnak eddig alapot jelentő alkotmányozó hatalom eltüntetése is megjelenik írásaikban. Mint Christian Volk írja legújabb tanulmányában, a globális alkotmányosság hívei a demokráciára alapozás helyett az általuk létrehozott kritikai morál igazságossági elveire igyekeznek alapozni az új rendet, félretolva a tömeges részvétel formáit elképzeléseikben, és a globális jogászelit észérveinek megfelelést csúsztatják a demokratikus politikai küzdelmek helyére: „In order to fulfill the promises of global constitutionalism, even thinkers like Juergen Habermas feel compelled to transform questions of global democracy into questions of global justice and the mora-legal quality of the outcome of legal (International Criminal Court) or executive (United Nations Security Council) decision-making on the global level. This gives rise to assumptions that global constitutionalist scholars are not so much concerned with the problem of democratic participation on the global level. (...) The reasonable deliberation of a legal elite supersedes the democratic-political struggle.”<sup>42</sup>

---

those agents to persuade a resiting nation-state to internalize that interpretation into domestic law”.  
Kyl/Feith/Fonthe: The War of Law: How New International Law Undermines Democratic Sovereignty. Foreign Affairs, July/August 2013. 118.p.

<sup>42</sup> Christian Volk: Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises. Goettingen Journal of International Law (Vol. 2.) 2012 No. 2. 559-560.p. Ez a demokráciával szembeni tartózkodás persze eleve adott az ennek a csoportosulásnak morálfilozófiai alapot adó analitikai-normatív jogfilozófiai irányzatnál, ahogy ezen irányzat követője/kritikusa, Jeremy Waldron is írta egy magyar nyelvre lefordított anyagában is. Ez az anyag arra is jó, hogy az irányzat viszolygását is láthassuk, ahogy felsorolja a törvényhozással szembeni fenntartásokat: „a törvényhozásban lefolytatott vita kaotikus és ripacskodó (...) A törvényjavaslatok nem maguk vívják ki autoritásukat a bennük rejlő értelem erejénél fogva, hanem mások ruházzák fel őket autoritással egy olyan eljárás segítségével, amelyben semmi több sem szól mellettük, mint támogatójuk számbeli túlsúlya (...) Az önkényesség vádja (...) az önkényes eljárást állítja szembe egy észérveken alapuló eljárással egy olyan kontextusban, ahol az ésszerűsége van szükség, mivel a politikai célkitűzések, az erkölcs és az igazságosság fontos szempontjai forognak kockán” (Waldron: Törvényhozás, autoritás és szavazás. In: Bódig/Győrfi/Szabó (szerk.): A Hart utáni jogelmélet alapproblémái. Bíbor Kiadó Miskolc. 2004. 372-373 p.). Egy másik cikkében az ilyen felfogások jogelméletben betöltött domináns szerepe miatt Waldron idézi a critek doyenjének, *Mangabeira Ungernek* az állítását, miszerint „a juriszprudencia kis piszkos titkainak egyike” („dirty little secret of contemporary jurisprudence”) az antidemokratikus beállítottságuk” (lásd Waldron: Can there be a Democratic Jurisprudence? (Draft of March 2004 for Analytical Legal Philosophy Conference. NYU School of Law, 1-2 p.). Waldron ezt az állítást helyesli általánosságban, azonban az analitikai jogelmélet esetében ezt a tartózkodást a demokratikus törvényhozás jogban játszott szerepével szemben azzal védi ki, hogy az analitikai filozófia - így az analitikai jogfilozófia is - csak a mindenhol létezőre korlátozhatja magát, és ez nem teszi lehetővé, hogy csak a jogok némelyike esetében létező demokratikus jogalkotást - mint a politikai demokráciák partikuláris sajátosságát - is kutassa: „Democracy as such has little or nothing to teach us about the concept of law under severe disciplinary limitations of general jurisprudence” (i. m. 3 p.). Mindenesetre egy „bágyadt utálatot” azért elismer Waldron is az analitikai



A globális alkotmányosság megalapozásából az alkotmányozó hatalom eltüntetését *David Dyzenhaus* fejtette ki egy új tanulmányában. Ezzel egy kínzó problémát kívánt megoldani, mivel a ténylegesen létező, identitást és szolidaritást felmutató nemzeti társadalmak felett egy általános „európai népről” - nem is beszélve a világ egészében egy egységes közösségről – nem lehet beszélni, így a felvilágosodás után elterjedt demokratikus alkotmányosság alapját, *egy alkotmányozó hatalmat* itt nem lehetett megkonstruálni. Az eltüntetés ezen kíván segíteni. Dyzenhaus stratégiája ennél kétirányú, egyrészt a jogi pozitivizmusnak tulajdonítja, hogy egyáltalán felmerül a törvények demokratikus törvényhozással legitimálása, illetve ugyanígy az alkotmány alkotmányozó hatalomra visszavezetése, másrészt az alkotmányozó hatalom eszméje és a tényleges alkotmányozás szűk elitek általi létrehozásának tényeit felmutatva diszkreditálni igyekszik az eszmét, mint irreális elképzelést: „The distinction between constituent power and constituted power is a natural one of such theories since they are committed to the view that whatever authority a legal order might have must have its basis outside the legal order, for example, in a political decision of “We, the people.” (...) Normative legal theories are not subject to this ambivalence since they explain law’s authority in general by reference to law’s intrinsic qualities, hence the question of constituent power doesn’t arise for them.”<sup>43</sup> Dyzenhaus ezzel a fejtegetésével ugyan a főként Ronald Dworkin által megalapozott morálfilozófiai irányzatból indul ki, ahol egy-egy törvény legitimitását szintén nem a demokratikus törvényhozás általi létrehozás alapozza meg elsődlegesen, hanem a vizsgált törvény bizonyos jogelveknek való megfelelése, ám azért ott még a legitimitás alapjaiban benne van a törvényhozási folyamat demokratikussága is. Ezen lép túl Dyzenhaus annyiban, hogy nála már teljes szakítás történik az alkotmány legitimitásának egy alkotmányozó hatalomra alapozásával, és e helyett a létrehozott alkotmány jogon belüli jogelveknek megfelelése lép.

Másik oldalról igyekszik igazolni Dyzenhaus az alkotmányozó hatalommal szakítást, és e helyett a tervezett globális alkotmány globális elitekre és ezek észérveire alapozást, amikor kimutatja, hogy miközben az alkotmányozó hatalom elméletei a nép tudatos döntését képzelik el, és az ideális vitákban kialakuló alkotmányozást tartják a szemük előtt, ténylegesen csak szűk elitek, vagy akár külső hatalmak által készített alkotmánytervezetek felett történik meg a pusztán szavazás, minden átlátás nélkül: „The theorists of constituent power hypothesize an event – a decision of ‘We, the people’ – when historical inspection will show that an alien power decided (as the case in postwar Germany, and Japan), or a back-room negotiation (as in South Africa), or an elite of politicians at a constitutional convention.”<sup>44</sup> És mivel ez a megalapozás pusztán illúzió - vonja le a következtetést Dyzenhaus - szakítani kell az alkotmányozó hatalom hamis mítoszával és a milliós tömegekre alapozás általi legitimálással, és e helyett az alkotmány tartalmának a politikai morál elveivel, vagy a

---

jogelmélet demokrácia felé irányuló beállítottságát illetően: „In analytic legal philosophy the discomfort takes a milder form something between languid disdain and disciplined indifference” (i.m. 2.p.).

<sup>43</sup> David Dyzenhaus: Constitutionalism in an old key: Legality and constituent power. *Global Constitutionalism* (Vol. 1.) 2012 No. 2. 234. p.

<sup>44</sup> i.m. 259. p.

jog belső elveivel való egyezése alapján kell megadni meg az igazolást.<sup>45</sup> Én nem hiszem, hogy a demokráciával és az alkotmányozó hatalommal való szakítás e képe után túl erős lenne az *alkotmányoligarchia* kifejezés használata az államokon túli globális alkotmányozásra törekvők leírására.

Európában a globális alkotmányoligarchiának ehhez a szerveződéséhez járul alkalmanként a Velencei Bizottság bekapcsolódása ezekbe a küzdelmekbe. Ez az 1990-ben létrehozott szervezet elvileg Európa közös alkotmányos örökségének védelmére szolgál az emberjogi egyezmény körül megszerveződött Európai Tanács tanácsadó szerveként, és az egyes európai államokban folyó alkotmányozás illetve alkotmánymódosítások elemzésével az emberi jogok érvényesülését hivatott segíteni. Ám az emberjogi bíróság már látott többszörös tágításai révén a teljes alkotmányos rendszer, sőt az ezen túli teljes hazai jogrendszerek bekerülnek az emberjogi ellenőrzés alá, így Velencei Bizottság ellenőrzése is párhuzamosan kitágul ezzel. Ezen az úton pedig, miközben csak az európai közös alkotmányos örökség védelme lenne a feladata, ebbe egyáltalán nem tartozó alkotmányozásokkal és alkotmánymódosításokkal szemben is kifogásokat támaszt ez a szerv, és ajánlásokat fogalmaz meg ezek megváltoztatására. Ennek legkirívóbb formája volt az elmúlt években, hogy miközben Európa nagyobbik részében ma sem léteznek alkotmánybíróságok - és tulajdonképpen csak 1989 után váltak a szórványos kezdetek után jobban elterjedtekké -, illetve ahol léteznek is óriási eltérések vannak jogköreikben, a Velencei Bizottság a 2011-es magyar alkotmányozás folyamán komoly aggályokat fogalmazott meg az itthoni alkotmánybíráskodás jogköreinek átalakítása kapcsán. Ezzel alaposan túllépte a jelzett funkcióját a közös európai alkotmányos örökség védelmét illetően, de mivel az Európai Unió politikai küzdelmeiben a szuverenitására támaszkodó Magyarország az uniós szerződések által hazai hatáskörben maradó alkotmányozó hatalmával élve szembekerült egyes domináns uniós hatalmi körökkel, a Velencei Bizottság - máskülönben csak tanácsadó - tevékenységét felhasználva politikai vesszőfutásnak tették ki az Európai Parlamentben és az unió más szerveiben a magyar kormányzatot, illetve magyar alkotmányozást. Ilyen szerepbe átcsúszva a Velencei Bizottság mint a globális alkotmányoligarchia része tevékenykedik olykor, noha el lehet mondani, hogy egy sor esetben - belül maradván funkcióján - valóban a legnemesebb elemzéseket végzi. Pl. az amerikai kormány megbízásából a titkosszolgálatok által megkínzott foglyok európai államokba történő áthozatalát és itteni titkos börtönökben végrehajtott kínzását kivizsgáló jelentése a legnemesebb emberjogi dokumentumnak minősíthető, és a legkisebb mértékben sem hozható át a globális alkotmányoligarchia tevékenységei közé.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> „Since the event as characterized never takes place attention has to get displaced onto something else, either onto the content of the constitution, which then requires one to evaluate it by external standards of political morality, or onto the validity-producing mechanisms of legal order, which are then said to be accepted by some significant group, whether legal officials or the population at large or both.” i.m. 59.p.

<sup>46</sup> Lásd a jelentés elemzését *Alexander J. Leone*: Compliance with New International Law: A Study of Venice Commission Opinion No. 363/2005 on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners. The Geo. Wash. Int'l Law Review. (Vol. 41.) 2009. 299-326.p.

## 2.4. A hazai alkotmánybíráskodás választútjai és a globális alkotmányoligarchiába átcsúszás veszélye

Az alkotmánybíráskodás makropolitikai összefüggései között meg kell még vizsgálni, hogy mi a hazai alkotmánybírák többségi álláspontja a magyar állam alkotmányozó hatalma és a nemzetközi/globalis politikai erők viszonyát illetően, és mennyiben ismerik esetleg el, hogy a tényleges gazdasági-pénzügyi nyomásgyakorláson túl a szuverenitás formális-jogi síkon is korlátozható. Erre lehetőséget a régi Alkotmány 7. §-a adhatott, mely a nemzetközi kötelezettségvállalást alapvetően a belső jogba csak kihirdetéssel engedte megjeleníteni, de - német mintára - tartalmazta azt is, hogy „A Magyar Köztársaság jogrendje elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”, és ezt némileg pontosabb fogalmazással az Alaptörvény Q) cikkének (3) bekezdése is tartalmazza: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabállyal kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részeivé.” A kihirdetéssel belső joggá válással nincs probléma, az nem hozhatja létre az állami szuverenitás formai korlátozását, hisz az állami jogalkotás csak azt hirdeti ki, amit előtte konkrétan elfogadott nemzetközi kötelezettségként. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak belső jogrend feletti ereje azonban bizonyos értelmezéssel módot adhat arra, hogy az alkotmánybírák erre támaszkodva magát az alkotmányozó hatalmat - új alkotmányt, alkotmánymódosításokat - is ellenőrzés alá vonják, illetve megsemmisítsék ezeket, és így a globális uralmi rend mindenkori követelményeit érvényesítsék a szuverén magyar állammal szemben. Nézzük meg, hogy milyen főbb értelmezési lehetőségek vannak e téren, és milyen irányokba indultak el a hazai alkotmánybírák.

Megítélésem szerint a közvetlen hatály deklarálása a nemzetközi jog általános szabályai vonatkozásában három értelmezési pozíciót tesz lehetővé.

A) A legszűkebb értelmezést az jelenti e téren, ha a nemzetközi jog általános szabályainak alaptörvényi elfogadását a *magyar állam nemzetközi szerződéskötési kompetenciájának keretében* fogjuk el. Ebben az értelmezésben a Q) cikk (3) bekezdésnek első mondata azt írja elő a magyar állam számára, hogy csak olyan nemzetközi szerződések megkötésében vegyen részt, melyek nem állnak szemben a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaival sem a megkötés eljárási szabályait illetően, sem tartalmilag. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabálya szerint ekkor a nemzetközi szerződések kötése feletti ellenőrzési jogát e keretekre figyelemmel hajtja mindenkor végre.

B) A második értelmezési lehetőség – melyet az Alkotmánybíróság korábban az 53/1993 (X. 13.) határozatában választott - tágabban fogja fel ezt a rendelkezést, és nem szűkíti le a nemzetközi jog általános szabályainak hatóterületét a magyar állam nemzetközi szerződéskötési kompetenciájának kereteire, hanem a teljes magyar jogrendszerre hatást gyakorlónak fogja fel ezeket, és erre támaszkodva az Alkotmánybíróság - az alkotmányos szabályokon kívül - ellenőrizheti és megsemmisítheti a hazai törvényeket és más jogszabályokat. Néhány évvel később, a 4/1996. (I. 22.) AB határozatban (ABH 1997, 41.) egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányos normakontrollja kapcsán az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy „[a] nemzetközi jog általánosan elismert szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alkotmány szintjén; de a „belső joggal való

összhangjukat - az Alkotmány 7. §-ából és az 1993-as határozatból következő biztosításának alkotmányi parancsát - úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni.”

C) Végül a legtagabb értelmezési verzió az, amit a 61/2011 (VII.13) AB határozat indokolásában mondott ki az akkori alkotmánybírói többség, és amely már nemcsak a teljes jogrendszer felett állónak fogja fel a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályait, hanem az alkotmányozó hatalom felett állónak is. Ezzel az értelmezéssel az alkotmánybírák mind az alkotmányt, mind egyes részeit és módosításait tartalmilag is ellenőrizhetőnek tekintik, és pl. az Alkotmánybíróság az ellenőrzés során megsemmisíthetné a későbbiekben az Alaptörvény helyébe lépő esetleges későbbi új Alkotmányt is: „A posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái valamint alapelvei (...) A *ius cogens* normái, alapelvei, alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelyeknek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen” (indoklás V. rész 2.2. pont). Ezt az érvelést a 2011-ben kibővített alkotmánybírói többség - heves belső viták után - rendszerint elvetette, de például a 12/2013 (V. 24. ) AB határozat indokolásában még megerősítette, és a Q) cikkből az alkotmányozó hatalomra vonatkozó korlátokra következtetett a jövőbeli esetleges alaptörvény-módosítások kapcsán (lásd az indoklás III. részének 3. pontjában).<sup>47</sup>

Szuverenitás-barát értelmezés megítélésem szerint csak az A) pontban jelzett értelmezés lehet, mikor a nemzetközi jog általános szabályainak alaptörvényi elfogadását a magyar állam nemzetközi szerződéskötési kompetenciájának keretében fogjuk el. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának több deklarációja és értéknyilatkozása a nemzeti közösség jövőbeli fennmaradását rögzíti, és ezt az Alaptörvény értelmezésénél kötelezővé teszi az R) cikk. A nemzetközi szerződéskötési kompetenciához keret megadásán túl a nemzetközi jog általános szabályainak belső jogrendben való hatályát az Alaptörvény még egy helyen ismeri el, amikor a *nullum crimen sine lege* elvet alaptörvényi rangra emelve lehetővé teszi ennek az elvnek a kivételes jellegű megtörését a nemzetközi jog általános szabályaira tekintettel: „A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntető eljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt” (XXVIII cikk (5) bek.).

Csak ezt az értelmezést látom összeegyeztethetőnek a Nemzeti Hitvallás deklarációival, és csak ezzel az értelmezéssel látom kizárhatóknak, hogy a globális hatalmi viszonyok magyar

---

<sup>47</sup> Szakirodalmi támogatásként az 'általános' nemzetközi jog belső jogban játszott ilyen domináns szerepével szemben álljon itt John McGinnis és Ilya Somin közösen írt, két terjedelmes tanulmánya, melyben ők e jelenség hajtóerőiként a hazai politikai rendszerben sikertelen, de globális szinten erős politikai elitnek nemzetközi összefonódását látják, akik a demokrácia helyett a nemzetközi bírói oligarchiákban inkább bíznak: „A final explanation for the rise of raw international law may be its attractiveness to groups that are dissatisfied with the outcomes of the domestic political process. Political scientist Ran Hirschl has suggested that political and social elites have reacted to the rise of democracy in the modern world by constructing more powerful and wide-ranging roles for the judiciary over which they retain substantial influence.” John O. McGinnis/Ilya Somin: Should International Law Be Part of Our Law? *Stanford Law Review* (Vol. 59.) 2007 March 1185. p. illetve az expanzív emberjogi bíráskodás révén való belső jog alávetésével szembeni kritikájukra: McGinnis/Somin: *Democracy and International Human Rights. Notre Dame Law Review* (Vol. 84) 2009 No. 4. 1739-1798.p.

társadalmat szorosan meghatározó erői ne vezessenek az állami szuverenitás formális feladásához is.

A nemzetközi jog és a magyar Alaptörvény viszonya elemzésének lezárásaként ki kell még térni a német alkotmánybíráknak az uniós Lisszabon-szerződés kapcsán meghozott döntésében megfogalmazott elméleti konstrukció lehetséges átvételére a magyar alkotmánybíráskodásban.<sup>48</sup> Mint az előbbiekben ezt már érintettem, a magyar alkotmánybírói törvény feljogosítja az Alkotmánybíróságot, hogy a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangját megvizsgálja. Kiterjesztő értelmezésben – a német minta nyomán - ez magába foglalhatja azt is, hogy a már megkötött nemzetközi jogi egyezményt egyedi esetre alkalmazó nemzetközi bíróságnak a magyar államot kötelező döntését - amennyiben az tartalmilag a magyar Alaptörvény valamelyik rendelkezését közvetlenül érinti - a magyar Alkotmánybíróság megvizsgálhatja abból a szempontból, hogy mennyiben felelt meg ez a döntés az alapul fekvő egyezmény szövegének, vagy mennyiben lépett túl azon. A magyar állam által nemzetközi szerződésben vállalt szuverenitáskorlátozása ugyanis csak addig terjedhet, amíg a nemzetközi szerződésben fogalt normát alkalmazza ténylegesen a szerződés betartására létrehozott nemzetközi bíróság. Amennyiben a bíróság egyedi döntése ettől elszakad, és kitérítve a nemzetközi szerződés előírását olyan norma betartására kötelezi a magyar államot, melynek ő nem vetette alá magát, akkor ez az egyik nemzetközi fél önkényes eljárását jelenti.

A korábbi alkotmánybírói többség még a korábbi Alkotmány hatálya alatt foglalkozott a Lisszaboni Szerződés kontrollja kapcsán a német alkotmánybírák által létrehozott un. alkotmányidentitás doktrínájával, de nem kívánta ezt áthozni a hazai alkotmánybíráskodásba (lásd a143/2010 (VII. 14.) AB határozat indokolása III. részének első pontját). Az azóta hatályba lépett Alaptörvény azonban a nemzeti közösség és a nemzeti szuverenitás erőteljesebb védelem alá helyezésével kötelezi a mai alkotmánybírói többséget arra, hogy felülvizsgálja az akkori álláspontot. A német alkotmánybírák lisszaboni döntése annak kimondásával hozott létre új doktrínát, hogy ha egy ilyen egyezménytől elszakadó döntés az adott multilaterális nemzetközi egyezményben résztvevő állam alkotmányának magvát érinti, akkor az adott állam alkotmánybírósága jogosult megvizsgálni, hogy ez az elszakadás nem sérti-e az állam alkotmányidentitását, és ha ezt megállapítja, akkor megtiltja az adott döntés végrehajtását az államban.<sup>49</sup> Ezt a doktrínát és az ez által létrehozott döntési

---

<sup>48</sup> A német alkotmánybírák uniós alapszerződések kapcsán kimondott doktrínájának más európai alkotmánybíróságok általi átvételére lásd Guglielmo Verdirame elemzését: *A Normative Theory of Sovereignty Transfers*. *Stanford Journal of International Law* 2013. No.2. (Vol 49.) 383-389. p. A cseh alkotmánybírák a németek nyomán – még azoknak a korábbi Maastricht-ítéletükből átvéve - deklarálták 2008-ben az alkotmányuk sérthetetlen magvának érinthetetlenségét az EU jogi aktusai által; a spanyol alkotmánybírák ugyanígy a németek Maastricht-ítélete által ösztönözve igyekeztek 2004-es döntésükben az uniós jog elsőbbsége mellett a hazai alkotmány *végző-legfelső jellegét* rögzíteni, és erre támaszkodva kimondani a hazai alkotmánybírák uniós aktusokkal szemszállásának doktrínáját.

<sup>49</sup> Lásd a német alkotmánybírák Lisszabon-döntésének főbb megállapításait (BverfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009) „3) Az európai egyesülést mint a szuverén államok szerződési unióját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a tagállamokban a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok politikai alakítására ne maradjon elegendő mozgástér. Ez különösen azokra a szektorokra vonatkozik, melyek a polgárok életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánéletüket és személyi illetve szociális biztonságukat illető önálló döntési felelősségüket érintik, valamint azokra a politikai döntésekre vonatkozik, melyek különös erővel a nyelvi, a történelmi és a

kompetenciát a német alkotmánybírák az Európai Unió jogi aktusai tekintetében fektették le, de ennek elvi tézisei minden multilaterális nemzetközi egyezményben való részvételre vonatkoznak, és az állam alkotmányidentitásának védelmére az alkotmánybíróságoknak e tágabb körben is kompetenciát biztosítanak.

A magyar állam számára ez az Unión kívül elsősorban a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság döntéseit érintheti, hisz az minden döntésével a magyar Alaptörvény által is szabályozott alapvető jogokat érinti, és mint láttuk az előzőekben, az emberjogi bíróság az utóbbi évtizedekben hajlamos olyan mértékben túlmenni az Egyezmény rendelkezéseinek a szövegén, hogy az teljes jogterületeket bevon ellenőrzése alá, és ezzel lényegében kiüresíti a hazai törvényhozás szabályozási szabadságát. Az angolok erre tekintettel helyezték kilátásba a kilépésüket magából az Egyezményből, de ezzel a hatáskörrel a kilépést elkerülve is fel lehetne lépni a legkirívóbb esetekkel szemben. Ha tehát a hazai Alkotmánybíróság deklarálná ezt a kompetenciáját a jövőben egy határozatában, akkor a kormány megtehetné a továbbiakban, hogy egy magyar államot elmarasztaló EJEB-döntés végrehajtása előtt az Alkotmánybírósághoz fordulna az Abtv. 23. §. (3) bekezdése alapján, kérve, hogy az alkotmánybírák vizsgálják meg, mennyiben felelt meg az EJEB döntése az alapul fekvő Egyezmény szövegének. Az Alaptörvénnyel összhangban csak az az EJEB döntés állhat, mely megfelelt az Egyezmény szövegének. Ahogy tehát a német alkotmánybírák kimondták a Lisszabon-döntésükben, egy nemzetközi egyezmény tartalmát nem kezelheti egyoldalúan csak az egyik fél, úgy az Európai Emberi Jogi Bíróság által hozott döntések esetében is ragaszkodni kell ahhoz, hogy az alkotmányidentitás őrzése miatt az érintett tagállam alkotmánybírósága is hatáskörrel bírjon ebben. A magyar szabályozás minden módosítás nélkül is biztosítja ezt, és csak az Abtv. 23. § (3) bekezdésének szövegét kell a jövőben ennek megfelelően értelmezni.

---

kulturális hagyományokra vannak ráutalva, és melyek a politikai közvéleményben pártpolitikailag és parlamentáris úton folyamatosan diszkurzív vitákban fejlődnek. (...) 5) A szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy az európai egyesülés szerveinek jogi aktusai és intézményei a közösségi és uniós jogi szubszidiaritás betartása mellett a nekik juttatott felségjogok korlátozott és egyedi felhatalmazások keretei között születtek-e meg a Lisszaboni Uniós Alapszerződés 5. cikkének (3) bekezdésbe foglalt első és második mondatának megfelelően. Ezen belül a szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy ezen uniós aktusok folyamán az alkotmányidentitás érinthetetlen magva nem sérült-e meg, mely az Alaptörvény 23. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatából következik, összefüggésben az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdésével. Ennek az alkotmányjogilag levezetett vizsgálati jognak a gyakorlása követi az Alaptörvény európaijog-barátságának az elvét, és ezért nem mond ellen a lojális együttműködés alapelvének. Ezen vizsgálati kompetencia nélkül nem lehetne megőrizni a folytatódó európai integráció menetében a szuverén tagállamok alapvetően önálló politikai és alkotmányi struktúráit, melyet a Lisszaboni Szerződés 4. cikke (2) bekezdésének első mondata is rögzített. Ily módon az alkotmányidentitás és ennek uniós jog általi szavatolása egymással összhangban vannak.”

© Pokol Béla, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515