

SZUVERENITÁS, IDENTITÁS ÉS AUTONÓMIÁK A MAGYAR KÖZJOGBAN

Bevezetés

Bármely alkotmányjogi kérdés, így a többség-kisebbség viszonyának tárgyalása során nem indulhatunk ki máshonnan, mint a szuverenitásból. A szuverenitást rendszerint az állam, mint a társadalmi szerveződés legmagasabb önálló szintjének alapvető jellemzőjeként (*differencia specifica*) értelmezzük. A társadalomban a hatalom tény. Történelmi ismereteink és mindennapi tapasztalataink kétségtelenül teszik, hogy minden helyzetben, ahol emberek együttműködése szükséges, vagyis ahol nem teheti minden ember azt, amit akar, hanem közösen kell cselekedniük, vagy legalábbis akaratuk ütközik, előbb-utóbb valaki (vagy valakik) olyan helyzetbe kerül(nek), hogy akarata (akaratuk) érvényesül a többiek akaratával szemben. Nem cáfolja ezt az a helyzet sem, amelyben az akaratformálás a résztvevők közös megegyezésén alapul (konszenzusos akaratképzés), mivel a végső közös akarat ebben az esetben is eltér (legalábbis elvileg) a résztvevőkétől.

A hatalom tény marad akkor is, ha azt az állam gyakorolja. Így értelmezzük a szuverenitást mint állami főhatalmat is. A *szuverenitás* a legegyszerűbb megfogalmazás szerint nem más, mint egy adott területen és adott népcsoport fölött ténylegesen és elvileg kizárólagosan gyakorolt (fő)hatalom, amelyet más hasonló helyzetű hatalomgyakorlók ilyenként elismernek. A szuverenitás külső oldalát ennek megfelelően a függetlenség, önállóság és külső kontroll nélküli döntési képesség jelenti, belső oldalát pedig a legfőbb hatalom letéteményese és az általa alkotott szabályok. Ebből következnek a szuverenitáson alapuló úgynevezett (belső) felségjogok: a *parancsolás joga* és az *alávetettség (engedelmesség) kötelezettsége*.¹ A

¹ Schanda Balázs: Az államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország*

szuverenitás mint állami főhatalom nélkülözhetetlen eleme minden viszonyban az a képesség, hogy a döntéseknek ténylegesen érvényt lehessen szerezni.²

A közhatalom is hatalom tehát, és mint ilyen, magatartási szabályok általános megfogalmazását, az egyes jogalanyokkal szembeni kikényszerítését és a magatartási szabályok betartásával kapcsolatos viták eldöntésének tényleges lehetőségét jelenti. A közhatalom birtokában megfogalmazott, és az egyes jogalanyokkal szemben kikényszerített magatartási szabályokat nevezzük jognak. A közhatalom, a szuverenitás gyakorlásának módja ennek megfelelően *jogkérdés*.³ Jogkérdés a közhatalom gyakorlásának forrása, formája és intézményrendszere is. Ilyen jogkérdés a kisebbségek helyzete egy államon belül.

A következőkben először a nemzet *közjogi* szerepének megkevlhetetlenségét igyekszem igazolni, mégpedig előbb pozitív majd negatív módszert alkalmazva, majd ennek néhány következményét vázoló fel. A közjogi szempont hangsúlyozásának azért van jelentősége, mert jogi kategóriaként a magánjogban nem leljük nyomát (ott a vagyoni viszonyokban más kollektív tulajdonosok jelennek meg, így az állam, az önkormányzat, egyéb jogi személyek, illetve jogi személyiség nélküli, mégis szerzőképes jogalanyok).

alkotmányos intézményei. Ötödik kiadás. Budapest: HvgOrac, 2016, 103-106; Dezső Márta: A szuverenitás. In: Kukorelli István (szerk): *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris, 2002, 121-122, 136-138; Hercegh Géza (szerk.): *Nemzetközi jog.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1989, 38-40; Gombár Csaba: Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Budapest: Korridor Politikai Kutatások Központja, 1996, 13-45; Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a törekeny szuverenitásról. In: Uo. 227-233; Vild Éva: A Szentszék és a magyar állam viszonyáról. In: *IURA*, 13. évfolyam, 2007. 1. szám (158-175), 158.

² Szilágyi Péter: *Jogi alaptan.* Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1992, 118.

³ Loughlin, Martin: *The Idea of Public Law.* Oxford: Oxford University Press, 2003, 29.

A nemzet a közjogban

Annak ellenére, hogy napjainkban a közjogi irodalom meghatározó témái (intézményrendszer, emberi jogok, a tételes jog tartalma és érvényessége) között a nemzet nem tűnik fel, minden állam- és jogértelmezés mögött szükségszerűen ott húzódik rejtetten a nemzetfogalom.⁴ A jog ugyanis viszonylag praktikus értelmezése szerint nem más, mint a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó, az állam által alkotott, de legalább az állam által elismert és az állam által végső soron kikényszerített, kötelező magatartási szabályok összessége.⁵

Ebből a jogfogalomból nyomban következik a jog közösségi és relációs jellege. A relációs jelleget nem szokás hangsúlyozni, mivel „megzavarja” az egyéni emberi jogok mindenek fölöttiségére épülő diskurzusok ívét.⁶ A közösségi vonás azonban nem lehet vita tárgya: ha a jog magatartási szabály, akkor értelmét (és végső soron persze érvényességét is) csak az adja, ha nem egyetlen elszigetelt egyénre értelmezzük. A jog közösségi jellegéből azonban még nem következik a nemzet (és a nemzetfogalom) szükségessége. Ennek belátásához beszélnünk kell az állam, mint a jog forrásának néhány tulajdonságáról.⁷ Ezek közül az első a szuverenitás, vagyis egy adott területen és adott népcsoport fölött ténylegesen és elvileg kizárólagosan gyakorolt (azaz fő-) hatalom, amelyet más hasonló helyzetű hatalomgyakorlók ilyenként elismernek.⁸ Az állam tehát

⁴ Ez még a neo-kelsenianus pozitív jogi iskola (és jelentős hatású magyar képviselője Jakab András, megközelítését l. Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest-Pécs: Dialóg-Campus, 2007.) esetén is így van, illetve így kell lennie. Ennek az állításnak az igazolása későbbiekben felismerhető lesz.

⁵ A definíció érvényességét mutatja, hogy a kánoni jog is hasonló megközelítést alkalmaz (l. Erdő Péter: *Egyházjog*. Budapest: Szent István Társulat, 2003, 47) sőt, az „állami” jog definíciója tulajdonképpen úgy is felfogható, mint a kánoni jogfogalom szűkítése.

⁶ Jelentőségét viszont szemléletesen mutatja be Frivaldszky János: A házasság és a család: elnyomó hatalmi viszonyok avagy a jog relacionális jellegének prototípusai? In: *Iustum Aequum Salutare*, IV/3. (2008), 5-29.

⁷ Sőt, a már említett kelsen-i értelmezés szerint egyedüli, minden kötöttségtől mentesen parancsoló forrásának.

⁸ L. az 1. lábjegyzetben hivatkozott műveket.

egy meghatározott népcsoporthoz kötődik. Ez a kötődés azonban nem esetleges.

Amennyiben az állam feltétlen ismérvének tekintjük az alkotmányosságot,⁹ így annak részeként a népszuverenitás (vagy demokratikus legitimitáció) elismerését, akkor az államot történeti kötöttségű jelenségként kell felfognunk.¹⁰ Ha pedig a legitimitás fogalmát nem az elsődleges szociológiai értelemben használjuk, hanem úgy tekintjük, mint a *jogrend* egészének (és nem egy konkrét politikai helyzet) elfogadottságát, támogatását, akkor nem nehéz belátni, hogy az állam és az azt megalapozó alkotmány (vele pedig a jogrend) legitimitása egybevág a népszuverenitás gyakorlásával. Az alkotmányozás alanya (a szuverenitás forrása) alkotmányoz, ezáltal szükségképpen legitimálja az alkotmányt és az arra épülő állam- és jogrendet.

A fenti okfejtésből további megállapítások következnek. Mindezekelőtt az, hogy lehetetlen egy fennálló alkotmányt, alkotmányos rendet, jogrendet az alkotmányozó alanytól, a szuveréntől függetlenül értelmezni. Maradéktalanul objektív alkotmány, alkotmányos rend és jogrend legfeljebb elméleti konstrukcióként létezhet – és ilyenként persze saját belső törvényszerűségei kutatásának tárgya is lehet. Minden létező alkotmány azonban egy azonosítható szuverén alkotmánya, az alkotmányos rend egy azonosítható szuverén alkotmányos rendje, a jogrend egy azonosítható szuverén jogrendje.

⁹ Az alkotmányosság értelmezésünk szerint *formailag* a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságosság elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogoknak és szabadságbiztosítékoknak a szavatolását jelenti. Levezetéséről l. Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest: Dialóg-Campus, 2017, 51-54, 131-133.

¹⁰ L. Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. In: *Iustum Aequum Salutare*, V.2009/1, 89-107; vö. Gyurgyák János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Budapest: Osiris 2007, 16-17.

Közjog nemzet nélkül?

Ezt a következtetést viszonylag könnyen igazolhatónak véljük fordítva is, a *reductio ad absurdum* módszerével: ha az alkotmányt és a rá épülő jogrendet nem a szuverén „sajátjának” tekintenék, hanem csak a véletlenszerűen az ország területén tartózkodókat kötelező normának, akkor nem találnánk magyarázatot arra, hogy ugyanez a jogrend miért köti például a nem Magyarországon tartózkodó állampolgárokat. Ezzel a gondolattal el is érkeztünk a nemzet közjogi szükségességének negatív igazolásához.

Kifejtéséhez az egyszerűség kedvéért vegyük Magyarország alkotmányát, és kíséreljük meg „kiírtani” belőle mindazt, ami a közvetlenül vagy közvetve a nemzetre utal. Ennek érdekében nyilván törölnünk kell mindazokat a rendelkezéseket, amelyek azonosítható történeti múltra, nyelvre, magát nem véletlenszerű egyén-közösségnek tekintő csoportra utalnak. Mindjárt ilyen a legelső rendelkezés (sőt, már a preambulum is): az országot nem lehetne többé Magyarországnak nevezni, legfeljebb valamilyen földrajzi utalással helyettesíthetnénk, például lehetne „Pannónia: köztársaság”. Ezt következetesen végig kellene vezetni a szövegen. Aztán el kellene hagyni a határon túli magyarokra, a nemzeti és etnikai kisebbségekre utaló rendelkezéseket, a Himnuszt, ki kellene cserélni valamilyen absztrakt jelképre a címet, és így tovább. Ami marad, az egy nagyjából semleges szöveg, amely csak a hatalomgyakorlás intézményeire és az egyént a hatalommal szemben megillető jogokra utal. A megoldásunk azonban mégsem felelne meg maradéktalanul a kitűzött célnak. Alaptörvényünk sajátossága miatt ugyanis mindjárt az elején van egy rendelkezés, amelyet az előbbi gondolat kísérlet eredményeként nem töröltünk, mégpedig a B) cikk (1) és (3) bekezdése (amely az átirított szövegünkben úgy hangzana, hogy): „Hazánk neve Pannónia” és „a közhatalom forrása a nép.” Röviden: a nemzet-fogalomtól való „megszabadulásunk” után még mindig ott lenne a *nép*, mint az állam (pontosabban a szuverenitás) forrása.

Ha következetesen tovább kívánnánk lépni, akkor ezt is törölni kellene, csakhogy ebben az esetben feladnánk a népszuverenitás kategóriáját, mint az alkotmányosság-paradigma *sine qua non* elemét (*első abszurdum*). Magyarul megismételve: nincs alkotmányosság az azt hordozó közösség nélkül (csak valamilyen, a hatalom pusztán tényén alapuló kényszerrend; vélhetően mondani sem kellene, hogy ha nincs közösség, csak hatalom, akkor ebben a rendszerben az egyéni emberi jogoknak sem maradna alapja). Megkísérelhetnénk persze az első abszurdum feloldását azzal, hogy népet mégiscsak elfogadjuk a szuverenitás hordozójaként (és ilyenként a néppel együtt az Alkotmány fenti rendelkezésének megkegyelmeznénk). Megoldást ez sem hozna. Ha ugyanis nem feledjük, hogy a nemzetet (többek között) történetisége miatt vetettük el, akkor a megmaradt „*nép*” legitimációs funkcióját sem köthetjük történetiséghez. A nép változása (halálozás, kivándorlás, születés vagy nagykorúvá válás, bevándorlás) sőt, akár csak hangulatának elmozdulása újra meg újra felvetné a legitimációs igényt. Történetiség nélkül tehát az állam és a jogrend léte folyamatosan igazolandó, a jog, mint szabály pedig csak legitimálása pillanatában érvényes. Azt hiszem, belátható, hogy ez képtelenség (*második abszurdum*). Az állandóan megkérdőjelezett szabály ugyanis nem csak kikényszeríthetetlen, de nem is lehet kötelező (hiszen megalkotását követően nyomban érvénytelen). A második abszurdum ezért átfogalmazandó: történetiség nélkül az állam és a jog nem érvényes többé. A negatív módszer eredményeként kimutatott két abszurdumból is azt a következtetést kell tehát levonnunk, hogy történetiségében értelmezett szuverén (nép vagy nemzet) hiányában nincs alkotmányosság, nincs állam, nincs jog.

A nemzet és közjoga

A történeti nemzetre, mint a közjog feltétlen alapjára épülő népszuverenitás tana persze további kérdéseket vet fel. Mindenekelőtt azt, hogy akkor tehát pontosan ki a szuverenitás alanya?

Ha az Alaptörvény közjogi alanyainak rendszerében a szuverenitással kapcsolatba hozható (hatalmi forrás) alany elnevezését nézzük, akkor legalább öt fogalommal találkozunk. Ezek: a *nép* (amely a B) cikk definíciója szerint a hatalom forrása), a *nemzet* (amelynek egységét a 9. cikk szerint a köztársasági elnök kifejezi), a *magyarok* (akiknek Magyarország határain belül is lenniük kell, ha már a D) cikk szerint a határain kívül is élnek), a magyar nemzet (szintén a D) cikkbeli említés folytán) végül pedig a *nemzetiségek* (amelyekről a XXIX. cikk rendelkezik, és amelyek államalkotó tényezők). Ebben a fogalmi zűrzavarban nehéz, sőt nem kizárt, hogy lehetetlen világos, logikailag is zárt rendet találni, és ez a tanulmány nem is ezt célozza. Ezért anélkül, hogy a fogalmi tisztázást elvégeznénk,¹¹ és anélkül, hogy az Alaptörvényben előforduló fogalmak bármelyikével azonosítanánk – így a nemzet fogalommal sem – a továbbiakban az alkotmányozás alanyának, a szuverenitás birtokosának a *nemzetet* tekintjük (elfogadva ezzel a Zlinszky János által kimutatott prioritást a nép és a nemzet fogalmak közjogban való előfordulását illetően).¹²

A nemzet tehát értelmezésünk szerint a szuverenitás hordozója (és e szerint az értelmezés szerint fogalmilag azonos a B) cikk által definiált néppel). Könnyen belátható, hogy a nemzet e szerint az értelmezés szerint kétféle minőségben jelenik meg fogalmi rendszerünkben. Egyfelől – az alkotmányozást követő pillanattól – a hatalom forrása és absztrakt hordozója, vagyis – éppen az Alaptörvény rendelkezése folytán – a szuverenitás legális alapja. Másrészt

¹¹ Megjegyezzük, hogy a nemzet-fogalom tisztázását nem azért nem kíséreljük meg, mert nem tulajdonítunk jelentőséget akár csak a rész-sikereknek is. A használt egyszerűsítéssel azonban következtetéseink is könnyebben általánosíthatók. A magyar nemzetfogalom fejlődését részletesen bemutatta Gyurgyák 2007 i.m., egyszersmind Ernest Renanra támaszkodva kiemelte – a mi megközelítésünk szempontjából – legfontosabb tulajdonságát: „...közös emlék a múltból, közös tero a jövőre” (15. o.), vagy „...egyszerre nemzetépítő projektum, tero, célkitűzés (...), ugyanakkor bár képzelt, de mégiscsak nem virtuálisan, hanem nagyon is valóságosan létező közösség” (17. o.). Ezt a kettősséget emeljük ki a következő sorokban magunk is. A nemzetfogalom más értelmezéseit l. Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel, 2004.

¹² Zlinszky János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest: Szent István Társulat, 2005, 3, 15.

azonban – az alkotmányozás pillanatában – a szuverenitás ténybeli hordozója, hiszen ezért képes alkotmányozni.

Az a belátás, hogy a nemzet ebben a kétféle minőségben egyaránt jelen van, igen komoly jelentőséggel bír. Ha eltekintünk az alkotmányozás pillanatától, látszólag csak a legális nemzet „létezik”. Ez különösen a változatlan alkotmánnyal bíró társadalmak/jogrendek esetén fordul elő, amikor az alkotmányozó „ténybeli” nemzet és az egykor létrehozott alkotmánnyal élő „legális” nemzet tagjai között már nincs átfedés. Ebből következően úgy tűnhet, és ezt a pozitív jogi megközelítés a végletekig erősítheti, hogy a jog előírásain kívül a legális nemzet alanyait már semmi nem köti össze, vagyis a nemzet egyenlő az állampolgárok összességével (politikai nemzet-fogalom).¹³ Ez a látszat – függetlenül attól, hogy valós-e vagy nem –, még mindig jelentőséget kell, hogy tulajdonítson a (legális) nemzetnek, hiszen annak nevében történik a hatalom gyakorlása.

Mindenképpen szükséges azonban annak tisztázása, hogy mi köti össze a nemzet tagjait. Nyilván része a kötőerőnek a tényleges hatalom, de annak elfogadása, hogy az érintett egyén-összesség együtt gyakorolja a hatalmat, vagyis a „többiek” elfogadása hatalomgyakorló alanyként feltételezi azt, hogy a „mi” alanynak van értelme – hogy „mi” egyenként tagjai vagyunk valaminek.¹⁴ Látszólag speciális jelentéstartalmat tulajdonít a „mi” fogalmának Joseph Ratzinger, amikor kiemelve a jog jelentőségét, az ószövetségi zsidóság mint nép fennmaradásának három elemét emeli ki, a kultuszt, a jogot és az ethoszt.¹⁵ (Érdeemes egy pillantást vetni a kultuszra. Az állam laicitását, a bármiféle kultusztól való elválasztását hangsúlyozva úgy tűnik, hogy létezik legális nemzet közös vallási élmény nélkül. A tapasztalat azonban mást mutat, három különböző szerző három eltérő nézőpontból jut arra a következtetésre, hogy

¹³ Lásd erről: Kántor Zoltán: Előszó. In: Kántor 2004 *i.m.* 7-17.

¹⁴ Ez világosan látszik az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának bevezető mondatából: „We the people...”, „Mi, a nép...” A „mi” jelentőségét és a „tagság” megkerülhetlenségét szemléletesen és világosan mutatja be Scruton, Roger: *A nemzetek szükségességéről*. Budapest: Helikon, 2005, 21-23.

¹⁵ Ratzinger, Joseph: *A liturgia szelleme*. Budapest: Szent István Társulat, 2002, 16.

transzcendencia nélkül nincs nemzeti lét. Az első: „Eisenhower elnök, a homo Americanus religiosus archetípusa nem többet és nem kevesebbet kért a nemzettől, mint a 'hitben való hitet'. 1954-ben így szólította meg az országot: 'Kormányzásunk teljességgel értelmetlen, ha alapja nem a mély-ségesen gyökerező vallásos hit – és engem nem érdekel, hogy miben.'”¹⁶ A második: „...Amerika maga lett vallássá. Az amerikai zászló és az amerikai nemzethez tartozás már-már szinte vallásos áhítatot követel és ad az amerikaiak tömegének...”¹⁷ A harmadik: „Amerika polgári vallása vallásos választ ad arra, amiről az amerikaiak azt hiszik, közös bennük. ... az amerikai hitvallás protestantizmus Isten nélkül”.¹⁸

Valamiféle, a megélt összetartozásból származó közmegegyezés nélkül egy alkotmány nem tudja ellátni még a „társadalmi minimum” szerepét sem. Ehhez a racionális elfogadottságon túl más is kell, mégpedig érzelmi vagy még inkább lelki azonosulás: az a hit, hogy a dolgok jól mennek és ennek alapja a *mi* fennálló (alkotmányos) rendünk.¹⁹ Nem igaz tehát, hogy egy alkotmány értéke önmagában van: valamire irányulnia kell. Ha a belső értékei nem általánosan elfogadottak, és ebből adódóan a jogrend sem rendelkezik a szükséges minimális elfogadottsággal (aminek az önkéntes jogkövetésben kell megnyilvánulnia), az alkotmányos rendet nem közmegegyezés, hanem kizárólag az erőszak (mint a hatalom potenciális érvényesítési lehetősége) tarja össze. *Szolidaritás* nélkül ezért az alkotmányosság és a jog rendje csak a pusztá fizikai hatalmat takaró látszat lehet, a közös jog alapja nem. A fentiek szerint értelmezett szolidaritás pedig szükségszerűen hordozza a közjog történeti meghatározottságát is: a közjog nem a priori létezik, hanem *egy létező nemzet közjoga* (alkotmányos rendje). Ennek közjognak pedig

¹⁶ Johnson, Paul: *A kereszténység története*. Budapest: Európa, 2005, 657.

¹⁷ Matolcsy György: *Amerikai birodalom. A jövő forgatókönyvei*. Budapest: Válasz, 2004, 84.

¹⁸ Huntington, Samuel P.: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Budapest: Európa, 2005, 169, 172.

¹⁹ Ezt ma már az individualista társadalomtudományi iskola sem tagadja. A bizalomról, a társadalmi tőkéről, vagyis azokról az értékekről, normákról, amelyek lehetővé teszik egy csoport, végső soron pedig a társadalom tagjainak együttműködését l. Fukuyama, Francis: *A nagy szétbomlás*. Budapest: Európa, 2000, 33.

alkotójaként szükségképpen jogalánya a történeti kötöttségeivel együtt értelmezett nemzet.

A közjogi nemzet és tagjai

A közjogi nemzet történetiségéből két következtetést is levonhatunk a nemzet és tagjait illetően. Az egyik a tagság múltjára és jövőjére vonatkozik, a másik a jelenére. A múltat és jövőt illetően a következtetéseket ebben az írásban rövidre lehet zárni, mert ezek már kilépnek a közjogi keretektől, a kérdést pedig Gyurgyák János alaposan körüljárta. A nemzet *létező közösség*, amely azonban renan-i értelemben a múltra is kiterjed, alapja a közös múltszemlélet, valamint Burke meglátásának megfelelően része a jövő is (tagjai közé sorolandók a még meg nem születettek).²⁰ A nemzetnek és tagjainak jelene azonban nagyon is közjogi kérdés. A nemzet közjogi jogalanyisága ugyanis semmiképpen nem fedheti el tagjait. Egyrészt azért nem, mert ebben az esetben is a jog fogalmának tagadásához jutunk, a magatartási szabály ugyanis elsődlegesen embereket (személyeket) kötelezhet, hiszen csak ők cselekvőképeseek (a jogi személy nevében is valaki eljár), így a nemzet kollektív jogalanyisága is csak egyén vagy egyének cselekményei összességében nyilvánul meg.

Másrészt azonban a népszuverenitáshoz (mint a közjog történetiségét megalapozó kategóriához) hasonlóan az alkotmányosság keretei között értelmezett közjog másik *sine qua non* összetevője az *igazságosság* követelménye, amely ugyan nem a mindenki (minden személy és személyek minden csoportja) jogos érdekének feltétlenül, mindenáron való megfelelést jelenti, hanem csak azt (de azt feltétlenül!), hogy a jognak legalább törekednie kell az igazságosságra. Ennek leginkább elterjedt megfogalmazását *radbruch-i formulaként* ismerjük, amely szerint a jog a szuverén parancsa, amelynek egyet-

²⁰ Nem teljesen szabályos megoldásként az eredeti művek helyett Gyurgyák Jánosra hivatkozom, l Gyurgyák 2007 i.m. 15-17, 538. Az eredeti művek egy része olvasható még: Kántor 2004 i.m., A „Mi” fogalmának ezt az értelmezését követi Scruton 2005 i.m., 21.

len korlát mellett bármi lehet a tartalma. Ennek megfelelően lehet valaki számára igazságtalan, esetleg célszerűtlen vagy más okból „helytelen” a norma, de a hibás norma is a jog része. Előfordulhat azonban, hogy a norma az igazságossággal olyan mértékben áll szemben, hogy már nem tekinthető többé jognak. Ez akkor következik be, ha már nem is törekszik a jog az igazságosságra, „*ahol az egyenlőséget, ami az igazságosság magja, a pozitív jogalkotás által tudatosan megtagadják.*”²¹ Ebben az esetben a törvény már nem pusztán helytelen, hanem a törvény köntösébe bújt jogtalanság.

A válasz tehát, amit Radbruch megfogalmazásában vélünk megtalálni, a formális legalitás tartalmi korlátjaként – mégpedig az általunk alkalmazott jogfogalom értelmében nélkülözhetetlen korlátként – a jogalanyok (emberek) egyenlőségére épülő igazságossági követelmény. Az ember természetes akarat-egyenlőségének a jog fogalmából következő elismerése pedig nem más, mint az *egyenlő méltóság*, más megfogalmazás szerint az *általános személyiségi jog*, vagy a személyiség szabad kibontakozásához való jog, az általános cselekvési szabadság, röviden az *önrendelkezési jog*. Az egyenlő méltóság pedig – különféle megfogalmazásaitól függetlenül – az egyéb jogok forrása.²² Azt kell tehát mondanunk, hogy a *személyi méltóság* elismerése nélkül az alkotmányosság és a jog rendje újra csak a

²¹ Radbruch, Gustav: *Gesetzliches Unrecht und übergeseztliches Recht*, idézi: Ligeti Katalin: A jogállami büntetőjogról. In: Wiener A. Imre: *Büntetendőség – büntethetőség A Btk. általános része, de lege ferenda*. Budapest: MTA-JTI, Közlemények No.17., 2003, 91.

²² Nem véletlen tehát, hogy ezt tekinti a magyar jogrendszer alapjának is az Alkotmánybíróság I. az első ilyen tartalmúak közül a 8/1990. (IV. 23.) AB (ABH 1990, 42, 45), 27/1990. (XI. 22.) AB (ABH 1990, 187, 189) vagy 57/1991. (XI. 8.) AB (ABH 1991, 272, 279) határozatokat. Az utóbbiban az Alkotmánybíróság ismételten utalt arra, hogy „az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Leszögezte, hogy a modern alkotmányok, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anya jog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amely az egyén autonómiájának védelmére szolgál, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. // Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „általános személyiségi jog” részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is.” A hivatkozott határozatokban írtak elméleti jelentőségét emeli ki Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001, 452-459.

puszta fizikai hatalmat takaró látszat lehet (miként a nemzet esetén is tapasztaltuk), a jog alapja nem. Zlinszky megfogalmazására utalva: a személyi méltóság elismerésének hiányában a normarendszer legfeljebb csak hasonlít a joghoz.²³ A személy természetéből eredő méltóságának elismerése tehát a jog alapvető, *univerzális*, objektív, ugyanakkor nem a saját rendelkezése folytán létező sajátossága – a legalitás szükségképpen követelménye.²⁴ A nemzet szolidaritása és az egyén méltósága persze egymás ellen hat, mégis egyidőben kell érvényesülniük (ha a közjog érvényességét fenn kívánjuk tartani). Arányuk, különösen „helyes” arányuk a priori nem határozható meg, de annyi kijelenthető, hogy a két „végpont”, az egyik minőség eltűnése és a másik kizárólagossá válása egyenlő a jog tagadásával. Másként fogalmazva *az alkotmányos rend legitimitása és legalitása feltételezi a szolidaritás és a személy méltósága közötti szubsziaritást*.²⁵

Nemzet közjog nélkül?

Miután ez az írás hosszadalmasan bemutatta, hogy a közjognak szüksége van nemzetre, továbbá felvillantotta a közjog nemzetének néhány jogi sajátosságát, nem fejezhető be a másik irány, vagyis annak legalább felületes vizsgálata nélkül, hogy létezhet-e nemzet (köz)jog nélkül? A Ratzinger-elv²⁶ szerint a válasz az, hogy nem,

²³ Zlinszky 2005 *i.m.*, 15.

²⁴ Végző soron ez nem más, mint a jog természetes kötöttségének elismerése. Kifejtését I. Frivaldszky János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest: Szent István Társulat, 2007, 412-418.

²⁵ A szolidaritás és a személyi méltóság kiegyenlítése a szubsziaritás segítségével nem újkeletű. Frivaldszky 2007 *i.m.* 422-433 világosan bemutatja, hogy a szubsziaritás (egyébként szintén természetjogi eredetű) alapelve XI. Pius pápa *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikájában megjelent értelmezésében az Európai Unió saját alapelvevé vált, és ténylegesen megnyilvánul intézményei napi gyakorlatában. L. még: *Az egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest: Szent István Társulat, 2007, 91-96., 107-109., 111-114. A szubsziaritás az Európai Unió nemzetek feletti viszonyában úgy jelenik meg, mint a tagállami hűség és az alapszabadságok, valamint az emberi jogok kiegyensúlyozása, I. Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris, 2002, 162., 429., 484., 515., 510-520., 545., 583-603.

²⁶ L. Ratzinger 2002 *i.m.*, 16.

mint ahogy saját szokások és saját kultusz (vagy legalábbis közös elemeket is tartalmazó kultuszok) nélkül sem. Más szóval: nemzet, következésképpen nemzeti kisebbség valamiféle közjogi elismerés nélkül nem létezhet. A fenti állítás közjogi igazolása nem igényel túlzottan bonyolult okfejtést. Az egyén jogainak (vagy közkeletűen az emberi jogoknak) nevezett igények közül az, amelyet az állam jogként nem ismer el, valójában nem létezik (mert nem érvényesíthető). A (mindenkire) kötelező erő, és ennek garanciája, az állami kikényszeríthetőség változtatja az egyéni igényt (törekvést, szándékot, elvárást, akaratot) alanyi joggá, tiszteletben tartását pedig magatartási szabállyá. Az el nem ismerés a jog szempontjából közömbössé, a tiltás pedig éppen fordított (azaz nem gyakorolható) magatartási szabállyá redukálja az egyéni igényt.

Mindez szükségszerűen igaz a nemzethez tartozásra (a „mi” tagságára) vonatkozó igényekre is. Vegyük az egyszerűség kedvéért a nyelvhasználatot. A saját nyelv használata, mint alanyi jog el nem ismerése (vagyis az állam jogának, mint szabályrendszernek ezzel szembeni közömbössége) a saját nyelvhasználati igényt nyilvánvalóan megfosztja jogi természetétől: hiába beszéli valaki a saját nyelvet, ha senki más nem köteles érteni azt. A tiltás értelemszerűen még durvább eredményhez vezet – ebben az esetben a nemcsak az történik, hogy a nyelvhasználati igény mellé nem biztosítjuk a jogi erőt, hanem fordítva, a saját nyelv használatától való tartózkodás a kötelező (jogi erejű és kikényszeríthető) szabály. Hozható lenne más példa is, így a jelképhasználat, a saját intézmények fenntartásának (jobb esetben támogatásának) igénye vagy akár a saját „részjog” (közkeletű nevén autonómia) elismerése, hasonló eredményre jutnánk.

A közjogi nemzetként való elismerés hiánya – a jogi közömbösség – részben pótolható lehet, ha az egyének egyesülési joga egyébként elismert. Ez ugyanis olyan egyéni szabadságjog, amelynek gyakorlása – az egyesületkénti működés – már hordoz kollektív jegyeket. Ez jó esetben a nemzeti igény közjogkénti elismeréséhez hasonló helyzetet jelent. Létező analógiaként hivatkozni lehet az egyesülési jog, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság kombinációja

alapján működő intézményes egyházakra. A közjogi közömbösség (legyen tagja, aki akar, az állam szabályainak tiszteletben tartása mellett csináljanak, amit szeretnének, használjanak olyan szimbólumot, amilyen jólesik, hozzanak olyan szabályokat, amilyen tetszik) ilyen esetben a szerveződés belső autonómiáját biztosítja ugyan, de egy kellemetlen korláttal: az egyházak belső jogát az állam nem kényszeríti ki, ezáltal megtagadja a közjog részekénti elismerést. Persze lehet az egyházaknál több közjogi elismerést biztosítani. A „közönséges” egyesületeknél, és sajátos formájuknál, a pártoknál látjuk az állam valamiféle garanciát vállal az egyesületi szabályok formai betartásának biztosításáért (például garantálja, azaz bíróság által kikényszeríthető jogként biztosítja a tagságon alapuló részvételi lehetőséget a döntéshozatalban). A belső szabályok tartalmába (az egyesület belső „*anyagi jogába*”) azonban ilyenkor sem szól bele.

A közjogi közömbösség tehát jó esetben is csak csökevényes elismertséget jelent, az „*egyessületi nemzet*” legfeljebb a „*tag*” eljárási jogait biztosító közjogi védelmet élvezhet, de a tagság a legteljesebb mértékben egyéni döntés – a tagnak vannak jogai az egyesülettel szemben, de ha ezekkel nem él, vagy felhagy a tagsággal, akkor az egyesület tehetetlen vele szemben. A tiltás nyilván meg egyértelműbb helyzetet jelent: „*tiltott nemzet*” közjogi értelemben egyáltalán nincs, ha pedig valaki mégis megpróbálja létezőnek tekinteni, akkor megtorlást kockáztat. Az „*egyessületi nemzet*” és a „*tiltott nemzet*” példáiból *a contrario* következik, hogy a nemzet léte feltételezi a saját közjogot. A nemzet önálló állama esetén ez a saját *szuverén közjog*, más államában élő nemzeti kisebbség esetén pedig a többség által elismert rész-közjog, más szóval az állami közjog részét képező saját *autonóm közjog*.

Ez a következtetésünk leírja a saját államában élő nemzet (tényként megjelenő, ezért nyilván meg nem kérdőjelezett) „*szükségét*” a saját közjogra. Hasonlóképpen igazolja a saját állammal nem rendelkező, de nemzetként (pontosabban a többségi nemzethez képest nemzeti kisebbségként) létezni kívánó népcsoport igényét a közjogi autonómiára, mint létének alapjára. A helyzet valamivel bonyolultabb, ha olyan nemzeti kisebbségről beszélünk, amely más, többsé-

gi nemzet államában él, és itt is kíván élni, ám van saját állama is. Ebben az esetben ugyanis a saját közjog szükségessége megduplázódik: létehez nemcsak a többségi nemzet által elismert autonóm közjogra van szüksége, hanem a saját államban élő „*anyanemzete*” és ennek közjoga általi elismerésre is.

A magyar nemzet és más nemzetek között élő részei vonatkozásában állításaink következményei is világosak: Magyarország jogának el kell ismernie és közjogi jogalanyként a határain kívül élő magyarokat (nem csak egyénekenként, hanem közösségként is), az érintett más államok többségi nemzetei pedig autonóm közjog létrehozásának lehetőségét kell, hogy biztosítsák. Saját (autonóm) közjogi nélkül a nemzeti kisebbségeink léte bizonytalan vagy tilalmazott. Ugyanez mondható el a magyarországi (az Alkotmány által nemzeti és etnikainak nevezett) kisebbségekre is. *Saját közjog nélkül tehát nemzet és nemzeti kisebbség nincs, kitaszított (az anyanemzetéből) vagy jogfosztott (a többségi nemzethez képest).*

Az autonómia hagyománya a magyar közjogban

Az előzőekben kifejtettekre nagyszerű példát mutat a magyar történeti alkotmány, amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény értelmezésének kötelező kerete („*Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaiival összhangban kell értelmezni*”). A történeti alkotmányunk számára a nemzet és közjoga kölcsönös függése korábban nyilvánvaló tény volt. Több példa közül hadd emeljek ki egyet: a székelyeket például nem az erdélyi királyi vármegyék magyarjaitól elkülönülő nyelvük, hanem saját közjoguk tette önálló nemzetté – nem etnikai, hanem jogi kisebbség voltak a Magyar Királyságban,²⁷ amint ezt Werbőczy Hármaskönyve világosan szemlélteti.

²⁷ Az önálló közjog és szerepe nem volt vitás soha, és ma sem az: I. Werbőczy István: *Hármaskönyv*. Budapest: Franklin-társulat 1897., reprint: Pécs: Szikra, 1989, 380-385, Marczali Henrik, illetve Schönherr Gyula fejezeteit in: Szilágyi Sándor (szerk.): *A magyar nemzet története*. Budapest: Athenaeum, 1896, II. kötet 169-170., illetve III. kötet 602, Makkai László fejezetét in: Köpeczi Béla (főszerk.): *Erdély története*. Budapest: MTA, 1988, I. kötet 291-292, 347, Kálnoky, Nathalie:

A Hármaskönyvből egy székely ugyan a „*nobiles privilegiati*” (kiváltságos nemesek) fordulatot szereti idézni, de maga a rendelkezés ennél jóval több közjogi jelentőséget hordoz. „*Sunt praeterea Transylvanis in partibus Scythuli, nobiles privilegiati, a Scythico populo, in primo eorum ingressu in Pannoniam propagati, quos nos, corrupto quodam vocabulo, Siculos appellamus: dissimili penitus lege, et consuetudine gaudentes: rerum bellicarum expertissimi: qui per tribus, et generationes, atque lineas generationum (antiquorum more) haereditates, ac officia inter sese partiuntur, et dividunt*”²⁸ – írja Werbőczy István ítélmester Hármaskönyve III. Rész 4. címének bevezetőjeként. Ez az előadás a szöveg egy rövid fordulata, és az ennek kifejtéséhez fűzött zárójeles magyarázat máig tartó jelentőségére kíván rámutatni: „...*dissimili penitus lege, et consuetudine gaudentes... (antiquorum more)...*” Magyarul: „...teljesen külön törvényekkel és szokásokkal élnek ... (a régi szokás alapján)...”

A fordulat a székelység önállóságával, privilégiumaival, különleges jogrendjével foglalkozók számára jól ismert.²⁹ Az a közjogi, a jogrend egészét érintő minta, amelyet a Hármaskönyvnek ez a rövid formulája elénk tár, nem kizárólag jogtörténeti jelentőségű, hanem jelenkorunk egyik neuralgikus kérdésének, az egy országon, egy szuverenitáson, egy jogrenden belüli autonómia-törekvések megértéséhez és megoldásához is segítséget nyújthat. Különösen igaz ez, ha a kérdést a nagyobb autonómia-törekvések összefüggéseibe helyezzük, kiderül ugyanis, hogy a formula egyfajta mintaként is felfogható akár az egykori Dunai Monarchián belüli, akár a mai Európai Unió belüli magyar autonómia-törekvésekhez. Igazol-

A nemes székely nemzet konstitúciói és privilégiumai. Csíkszereda: Pallas-Akadémia, 2007, 52-53.

²⁸ „Ezenkívül vannak az erdélyi részekben a scithák, kiváltságos nemesek, a kik a scitha néptől, ennek Pannoniába való első bejövetele alkalmából származtak el, a kiket mi romlott néven „siculuskoknak” nevezünk; a kik teljesen külön törvényekkel és szokásokkal élnek; a hadi dolgokban legjártasabbak: az örökségekben és a tisztségekben egymás közt (a régi szokás alapján) törzsek, nemzetségek és nemzetségi ágak szerint részesednek és osztozkodnak”.

²⁹ Kálnoky 2007 *i.m.*, 15; Egyed Ákos: Előszó a magyar kiadáshoz. In: Kálnoky 2007 *i.m.* 7.; Szádeczky Kardoss Lajos: *A székely nemzet története és alkotmánya I.* Székelyudvarhely: Litera-Veres, 2012, 17.

ja, hogy tisztességesen igényelhetünk önálló magyar közjogot a Habsburg-ház egységesítő törekvéseivel szemben, és tisztességesen igényelhetjük ma is alkotmányos identitásunk elismerését, illetve tisztességesen támogathatjuk a határon túli magyar közösségek autonómia-igényét. Az autonóm közjogok elismerése ugyanis a magyar történeti alkotmányosság immanens, azaz belső, nélkülözhetetlen, elidegeníthetetlen része. Ehhez ragaszkodtunk mindig és ehhez, mint történeti alkotmányunk vívmányához okunk és jogunk van ragaszkodni ma is, immár az Alaptörvény R) cikkének előírását is tiszteletben tartva.

Ennek belátáshoz a III. Rész 4. címének és a Hármaskönyv egyéb rendelkezéseinek összefüggését kell nagyon röviden megvizsgálnunk. Az ország közös jogától megkülönbözteti egyes országrészek, így Erdély jogát a III. Rész 1. címének 1. §-ában: *„a mi törvényüinktől némileg eltérő és elütő szokásairól”*, amely alapján viszont végső soron ugyanúgy a királyi kúria jogosult ítélni, a 2. §-ban megkülönbözteti továbbá a fentiekől a szabad királyi városok (helyhatósági) jogát. A jog végső anyagi forrásának – a nép megkérdezésének kötelezettsége ellenére – a szuverént (fejedelem) tekinti a II. Rész 3. címének 5. §-ában: *„Mégis mindezeket nem a nép, hanem különösen a fejedelem statutumainak mondjuk azért, mert ha a fejedelem beleegyezése és megerősítése mindkét esetben azokhoz nem járul, eme rendeleteknek semmi ereje nem leszen. Mindazáltal általános néven eme rendeleteket igen gyakran az ország végzeményeinek nevezzük.”* A székelyek önálló joghatóságának forrásaként kifejezetten is említi a fejedelmet és a közös legfelsőbb ítélkezési fórumot a III. Rész 2. címének 2. és 3. §-ában: *„a fejedelem beleegyezésével ... határozhatnak és rendelhetnek”,* illetve *„a... peres ügyeket... a királyi curiába mint feljebbezési helyre szokták átküldeni”*.

Mi következik mindebből? Visszafelé olvasva a vázlatos levezetésünket az, hogy:

- Magyarország egységes állam volt – az akkori értelmezés szerint egyetlen fejedelem hatalma alatt állt,
- Erdély ennek az egységes Magyarországnak része volt (amit megerősít, hogy a Királyi Jóváhagyás Hármaskönyvet megelőző szövegrésze külön nem is említi, viszont a Hármaskönyvet követő szövegrész az országnagyok között felsorolja az erdélyi püspököt, Wárdai Ferencet, miként Szapolyai János erdélyi vajda, székely-ispán, főkapitányt is),
- az egységes királyi főhatalom ellenére a székelyek külön joghatálya alá tartoznak, amely különbözik az ország közös – így a nem székely erdélyi jogalanyokra is vonatkozó – törvényeitől,³⁰
- ez a saját jog több, mint a helyhatóságok – így az erdélyi vármegyék – helyi joga, minthogy nem kiegészíti,³¹ hanem helyettesíti az ország más részein hatályban lévő közös királyi jogot is.

Mindez sokáig így is maradt: a történelem iróniája, hogy pont a Hármaskönyvnek lett ez a sorsa. Erdélyben a fejedelemség idején törvényként volt hatályos,³² miközben a „királyi” Magyarországon megmaradt jogkönyvnek. Hasonló furcsasággal találkozunk az Osztrák Polgári Törvénykönyv tekintetében is, amely az Országbírói Értekezletet követően is hatályban maradt Erdélyben az ideiglenes Törvénykezési Szabályok helyett. Ennek következménye az is, hogy a kiegyezést követően az 1872-es igazságügyi törvények alapvetően centralizált rendszert állítottak fel. Mégis két Ítéltábla és két főügyészség kezdett működni, az egyik (a centralizáltságnak

³⁰ L. III. Rész 3. cím. L. még: Bogdándy Zsolt: Az erdélyi központi bíraskodás kialakulása és főbb jellegzetességei (1541-1571). In: Máthé Gábor (szerk.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014 (117-139), 119, 131.

³¹ L. III. Rész 2. cím

³² A Diploma Leopoldinum a Hármaskönyvet az Approbatakkal és a Compilatakkal (azaz Erdély saját alkotmányával) együtt kötelező jogforrásnak ismerte el az uralkodó. L. R. Várkonyi Ágnes: Az önálló fejedelemség utolsó évtizedei (1660-1711). In: Makkai László, Szász Zoltán: *Erdély története II: 1606-tól 1830-ig. 3. kiadás*. Budapest: Akadémiai, 1988 (784-971), 881.

megfelelően) Pesten, a másik a közjogi autonómiát is jelképezve Marosvásárhelyen. A pesti (később Budapesti) nagyobb volt, területi illetékessége kiterjedt szinte a teljes Magyarországra – Erdély kivételével. Erdély a Marosvásárhelyi Ítéletábla és a mellette működő Főügyészség illetékességéhez tartozott. Utóbbiak felállításának oka nem csak az Erdélyi Fejedelemség korábbi különállásának szimbolikus elismerése, hanem annak is oka, hogy az Országbírói Értekezleten erdélyi küldöttek nem vettek részt és az annak eredményét tárgyaló Országgyűlésen sem. Így az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok nem voltak hatályban Erdélyben (miként egyébként Horvátországban, Fiumében és más határ menti területeken sem). Erdélyben az Osztrák Polgári Törvénykönyv maradt hatályban. A saját anyagi magánjog pedig önálló bíróságot igényelt. Történt pedig mindez a centralizált Magyar Királyságban.

Összefoglalva kijelenthető tehát, hogy az ország – akkor még éppen meglévő – egységét nem látszott veszélyeztetni a székelyeknek a közös jogtól jelentős mértékben különböző külön jogrendje (amelyet egyébként a Hármaskönyv nem is részletez túlzottan, mivel az csak rájuk vonatkozik),³³ és a kiegyezést követő saját magánjogit elismerő közjogi autonómia sem. Mai megfogalmazással: sem az ország szuverenitását, sem területi integritását nem sértette egy jelentős terület autonómiája és az azon alapuló saját köz- és magánjog. Az érintett nemzetiség – a székelyek – identitásának vizsgolt forrása, egyszersmind alapja és hordozója volt a saját közjog. Mindez – elméletileg legalábbis – ma sincs másképp.

Szuverenitás, nemzet, autonómia

A mai felfogásuk kiindulópontja szerint egy állammal kapcsolatban álló természetes személy közjogi szempontból vagy *állampolgár* vagy *idegen*. Az állampolgárság ugyanis, mint állandó (tartós) közjogi kötelék egy természetes személy és egy konkrét állam között,³⁴

³³ L. III. Rész 4. cím 7. §.

³⁴ Schanda 2016 *i.m.* 103.

kizárólagosan választja el az állampolgárokat, akikkel szemben hűségükért cserében az államnak fokozott kötelességei vannak a nem-állampolgároktól, akiknek összefoglaló elnevezése az idegen (csak példaként: erre utal az *idegenrendészet* mint közigazgatási ágazat fogalma)³⁵. Az elhatárolást persze napjainkra több körülmény is viszonylagossá teszi. Így mindenekelőtt az alapvető jogok egyetemessége, és ennek részeként a diszkrimináció tilalma, amit Magyarország vonatkozásában a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény is tartalmaz,³⁶ és aminek folytán Magyarország az alapvető emberi jogokat nem csak a saját állampolgárai, hanem minden ember számára biztosítja. Európán belül – és Magyarország, valamint legtöbb szomszédja tekintetében ez különösen fontos – további viszonylagosságot hozott az európai polgárság intézménye,³⁷ amelynek következtében az EU tagállamok viselnek bizonyos felelősséget egymás állampolgárai iránt. Mindez azonban nem von le semmit annak jelentőségéből, hogy a szuverén hatalom (illetve az EU tekintetében a tagállami szuverenitásokból származó hatalom)³⁸ és a természetes személyek egymás közötti viszonyában különbség tehető aközött, hogy kiket tekint a hatalom „sajátjainak” (e tekintetben az uniós polgárság az EU kialakuló birodalmi vonásainak egyike).³⁹ Magyarország tekintetében a fogalompár jelentőségét fokozza az a körülmény, hogy az normatív merevsége folytán önmagában képtelen különbséget tenni az idegenek között: a nem magyar állampolgár magyar identitású természetes személyek közjogi értelemben idegenek. Ezen próbált már az Alkotmány is finomítani⁴⁰ a határon túli magyarok klauzulájával.

Ebben a felfogásban – álláspontunk szerint – nemzet olyan kö-

³⁵ Wetzel Tamás: *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest: Publikon, 2011, 29-31.

³⁶ Balogh Zsolt: A diszkrimináció tilalma. In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt: *Alkotmányjog – alapjogok*. Budapest: PPKE JÁK, 2011 (119-140.) 123.

³⁷ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest: KJK, 2002, 49-50.

³⁸ Nagy Károly: *Reform versus válságkezelés*. In: *Európai Tükör* 2009 /1, 92-110., Schanda 2016 i.m., 92-93.

³⁹ Colomer, Josep M.: *On Building the American and the European Empires*. In: *LSEQ Papers*, 6/2009, 13-16.

⁴⁰ Schanda 2016 i.m. 97-98.

zösség, amelynek összetartozásában az intézményesültség, nem pedig a nyelv vagy az etnikai azonosság a legfontosabb. Annak ellenére véljük ezt helyesnek, hogy a közfelfogás a nemzetet a modern kor termékeként létrejött olyan közösségnek tekinti, amely azonos nyelvet beszél, nagyrészt azonos etnikai eredetű tagokból áll, és amely tudatában van összetartozásának.⁴¹ Nagyjából ezt tartalmazza Szűcs Jenő (Carlton Hayes-re alapozó) meglátása is,⁴² amely azonban arra is utal, hogy az azonos nyelvet beszélő és közös hagyománnyal rendelkező közösség nagyon régi, régebbi, mint a 18. sz. végén útjára induló modern nemzetfogalom. A magunk részéről ezt a „régiséget” vagyis a nemzeteknek a nemzetállamok korát megelőző létét és jelentőségét lényegesnek véljük, mégpedig Tönnies híres distinkciójára alapozva: a közösség (*Gemeinschaft*) – és szerintünk a nemzet is ilyen – olyan személyegyüttes, amelynek egyéni tagjai a saját érdekeikkel szemben is hajlandóak a közösség felé fordulni (a közös érdekeket szem előtt tartani), szemben a társasági jellegű modern civil társadalommal (*Gesellschaft*), amelyben a közös érdekek soha nem érvényesülnek az egyéni érdekekkel szemben.⁴³ A nemzet közösségi felfogása szempontjából tehát az identitás-elem fontosabb, mint az érdekek. Kétségtelen, hogy – amint erre Horkay-Hörcher kifejezetten utal – a közösségi identitás-felfogásnak van egy jelentős transzcendens eleme.⁴⁴ Transzcendens elemen itt

⁴¹ Balázs Zoltán: *A politikai kötelesség hat igazolási stratégiája*. In: Szarka László – Vízi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat, 2007 (26-39.) 29; Pap András László: *Nacionalizmus és nemzetállam: esszenciális vagy esetleges kapcsolat*. In: Szarka László – Vízi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat, 2007 (40-52.) 42-43.; Egedy Gergely: *Gondolatok a nemzetről...* In: Uo., 71.

⁴² Szűcs Jenő: *Nemzet és történelem*. Budapest: Gondolat, 1984, 195. A hivatkozás „a cultural group of people who speak a common language /or closely related dialects/ and who possess a community of historical traditions /religious, territorial, political, military, economic, artistic and intellectual/”, forrása: Hayes, Carlton J. H.: *Essays on Nationalism*. New York: Macmillan, 1926, 5-6.

⁴³ Tönnies, Ferdinand: *Community and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 2, 16, 21.

⁴⁴ Horkay-Hörcher Ferenc: *Konzervativizmus, természetjog, rendszerváltás: politika- és jogfilozófiai tanulmányok*. Budapest: L'Harmattan, 2008, a közösségi meghatározottságról:

nem valamiféle metafizikai összetevőt értünk, hanem az identitás olyan elemét, amelynek kialakulása, vállalása kizárólag racionális érveléssel (még inkább az egyén racionális döntéshozatali mechanizmusaira alapítva) nem támasztható alá.⁴⁵

Az egyén jogaival és méltóságával kapcsolatos példa részletes leírása azért is hasznos a nemzetfogalom magyarázata szempontjából, mert a két racionálisan magyarázható dimenzió, az egyéni és az individuális egyéni akaratoktól (vagy legalább a hallgatólagos beleegyezéstől) függő formális társadalom (*Gesellschaft*) két dimenziója alkotja a politikai síkot, amelyen értelmezhető a jog, és esetünkben a politikai nemzet, amelynek – mint láttuk – összekötő közege a (köz) jog. A kulturális összetartozás-tudat, amely a saját érdek meghaladását is lehetővé teszi, emeli ki transzcendens elemként a közösséget (*Gemeinschaft*) a politikai síkból, és ez teszi nemzetté a politikai közösséget. Reméljük, hogy az előző gondolatok alapján nem tűnik úgy, hogy az egyéni és közösségi dimenziók által meghatározott politikai sík elválasztható a közösségi identitást adó transzcendens dimenziótól. Ez ugyanis csak a leírás szempontjából alkalmazott technika, valójában a három dimenzió együtt⁴⁶ határozza meg a közösséggént felfogott nemzetet. Úgy véljük továbbá, hogy kellőképpen alátámasztottuk, hogy a közösséggént felfogott nemzetnek miért meghatározó, nélkülözhetetlen kelléke az intézményesültség.

Uo. 218, 244-245, annak transzcendens eleme: 213, 227, 244.

⁴⁵ Ilyen metafizikai összetevő jogi definíciók vagy szabályok mögött is megjelenik, aminek talán az emberek („természetes személyek”) egyenlő méltóságának szabályában mutatható ki legvilágosabban. „*All human beings are born free and equal in dignity and rights*” – „*Minden ember szabadnak születik egyenlő méltósággal és jogokkal*” fogalmazza meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának I. cikke. A szabály három összetevőre (dimenzióra) bontható. Az alany („ember”) az individuális dimenzió, az alanyok összessége („minden”) hordozza a közösségi dimenziót. Mindennek az egyenlőséghez és az egyenlőség születéshez kötése viszont sem nem individuális, sem nem közösségi, ráadásul a tapasztalati tényekkel sem igazolható. Vagy elfogadjuk a transzcendens, azaz természetjogi megalapozást, vagy lemondunk a magyarázatról. Részletesen I. Varga Zs. András: *Personal Dignity and Community*. In: *Iustum Aequum Salutare*, VI. 2010/4, 167-173.

⁴⁶ Szent II. János Pál pápa szerint „*A nemzetek jogai, nem mások, mint emberi jogok, sajátosan a közösség élet szintjére alkalmazva*” I. Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma, i.m., 157. pontja.

Ez a transzcendens dimenzió által hordozott, állandóságot biztosító összetevő, amely az elvileg véletlenszerű személyösszességtől megkülönbözteti a létező nemzete(ke)t.

Az pedig, hogy miért nem a nyelv vagy az etnikai származás biztosítja az intézményesülést, empirikus érvekkel egyszerűen alátámasztható.⁴⁷ Elegendő Németországra, Ausztria és Svájcra gondolni. Németországban és Ausztriában teljesen, Svájcban részben azonos a nemzeti nyelv, a német, mégis intézményesülten elkülönült nemzetként léteznek. Fordítva: a közösségként felfogott svájci nemzet közös nyelvi azonossággal sem rendelkezik. Az etnikai származás, mint intézményesítő tényező mára végképp használhatatlan, a történelem során bekövetkezett népesség-keveredés miatt Európában sem érvényes már, az Amerikai Egyesült Államokban pedig jórészt soha nem volt az. A további kérdés az, hogy milyen intézményesítő tényezőket tudunk mégis azonosítani.

Saját nemzeti történetünk, különösen Erdélyé azt mutatja, és ezáltal az eddig írtak igazolásához is hozzájárul, hogy a hagyományos – a reformkor előtti – nemzetfelfogásunk, illetve nemzeti intézményesülésünk alapja valóban nem a nyelv és nem az etnicitás. Az *Approbata Constitutio* a három erdélyi nemzet (uniója) tekintetében kifejezetten azt mutatja, hogy két nemzet, a nemes vagy királyi vármegyei „magyar” és a „székely” nemzet között nincs sem nyelvi, sem jelentős etnikai különbség, van viszont jogi/tradícióbeli.⁴⁸ A királyi vármegyékhez képest ugyanis az eltérés elsősorban a saját közjog, másodsorban az azon alapuló részben eltérő magánjog (a saját közigazgatás, saját örökösödési rendszer).

Mindez a Kápolnai Unió (1437) idejére intézményesedett, de a folyamat sokkal régebbi. Egészen röviden néhány példa rá: a nemesség kérdést illetően Balogh Judit azt hozza, hogy „A nemesség vagy nobilitas fogalma a székely társadalomban a középkor folyamán, sőt

⁴⁷ L. ennek magyar vonatkozásairól: Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. Tanulmány a magyar közjog és politikai történet köréből*. Kolozsvár: Minerva, 1944, reprint: Budapest, Optimum, 1989.

⁴⁸ *Approbatae Constitutiones Regni Transilvaniae et Partium Hungariae Eidem Annexarum, Pars III, Titulus I, Articulus I.*

egészen 1562-ig nem értelmezhető ugyanúgy, mint Magyarország többi részén. A nemes kifejezést többnyire nemes székely nemzet értelemben használták ugyanis. A székely nemzet tagja tehát annak okán birtokolta nemességét, hogy maga is része volt a székely nációnak. Sőt, minthogy forrásos bizonyítékunk is van rá, azt is tudjuk, hogy a 15. század végéig a székely mivolt bizonyítása önmagában is elégséges volt arra, hogy bárki a Székelyföldön kívül is teljes jogú nemesként éljen.⁴⁹

A kollektív nemesség tehát, noha nem volt személyre szóló, mégis személy szerint megilletett mindenkit, aki része volt a székely társadalomnak, tekintet nélkül arra, hogy az illető az első vagy a második rendbe tartozott-e. A közfelfogás is általánosságban nemeseknek tartotta a székelyeket a középkor folyamán, azaz nemesi jogokkal élőknek. A székelység széles körű, nemesi kiváltságai a Székelyföldre költözés előtti időkre nyúlnak vissza, amikor a határookra telepítve éltek és határvármegyékbe szerveződtek... 1562-ig ugyanis, legalábbis a leírt törvények értelmében a *ius regium* nem hatolhatott be a Székelyföldre. Hasonlóképpen mutatja be a folyamatot Nathalie Kálnoky is:⁵⁰ eltérő a közigazgatás, melynek alapja a szék, mások a vezetők (székely ispán, királybírók), eltérő a bírászkodás, teljesen sajátos a közbirtokosság intézménye, a főbenjáró bűnök büntetésének fővesztésre korlátozása jószágvesztés nélkül (a büntetés tehát a családot nem sújtja) stb.

Mindezzel persze nem azt akarjuk mondani, hogy ne lenne jelentősége a származásnak, de ez már évszázadok óta bizonytalan, a többféle teória mára sem tisztázódott.⁵¹ Az viszont nem vitás, hogy a „magyar nemzet” és a „székely nemzet” azonos nyelvet beszélt, viszont eltérő jogrendszerrel bírt. Azt pedig, hogy más „nemzetekétől” eltérő jognak az intézményesülésben szerepe volt, mutatja a királylyal szembeni kötelezettséget megszegővel szemben alkalmazott

⁴⁹ Balogh Judit: *A székely nemesség kialakulásának folyamata a 17. század első felében*. Kolozsvár: EME, 2005, 19-20.

⁵⁰ Kálnoky 2007 *i.m.*; Werbőczy (reprint) 1989 *i.m.* 380-385; Marczali 1896 *i.m.* 169-170; Schönherr 1896 *i.m.* 602; Makkai 1988 *i.m.* 291-292., 347.

⁵¹ L. például Kristó Gyula: *A székelyek eredete*. Budapest: Balassi, 2005 vagy Egyed Ákos: *A székelyek rövid története a megtelepedéstől 1918-ig*. Csíkszereda: Pallas-Akadémia, 2006.

büntetés, a dúlás: a közösség a közös privilégiumok alapjául szolgáló kötelezettséget maga torolta meg, ezzel is védve a közösséget (okkal, a későbbi privilégiumvesztések hivatalos indoka jellemzően a lázadás volt).⁵² Létezett tehát egyfajta, az egyént és közösséget összekötő római jogi „*Salus rei publicae suprema lex esto*”-hoz⁵³ vagy a kánonjogi „*Salus animarum suprema lex esto*”-hoz⁵⁴ hasonló alapszabály.

A nemzet az elmúlt évek hazai jogalkotásának tükrében

A fentiek fényében lehet és kell megítélnünk a 2010. óta meghozott törvényhozási aktusok közül a legfontosabbakat. Az első a mindössze néhány – de annál fontosabb – rendelkezést tartalmazó 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről. A törvény mindegyik jogtételét lehetne – és érdemes lenne – elemezni, témánk szempontjából mégis a 3. §-ának első mondata a legfontosabb: „Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme.” A rendelkezés ugyanis első alkalommal foglalta törvénybe, ezáltal biztosított kötelező erőt a kulturális értelemben felfogott nemzetnek. Míg ugyanis a politikai nemzet – a már leírtak értelmében – jogdogmatikai szükségszerűség, a kulturális nemzet jogi relevanciája kevésbé kézenfekvő volt a hivatkozott törvény elfogadásáig.

A következő lépést a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi L. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény hozta, amely formailag csak módosító törvény, ugyanakkor megnyitotta az utat kulturális és politikai értelemben vett magyar nemzet (nemcsak fo-

⁵² Balogh 2005 *i.m.* 42. és kk.

⁵³ Zlinszky János: *Ius publicum*. Budapest: Osiris, 1994, 35, 50, 207.

⁵⁴ Erdő Péter: A közjő és a lelkek üdvössége. Adalékok a jogrendek teológiai vonatkozásához. In: *Magyar Tudomány* 2011/5.

galmi, hanem tényleges) közelítése előtt. Úgy rendelkezett ugyanis, hogy a Magyarország határain kívül élő magyarok egyszerűsített honosítási eljárással, magyarországi letelepedés és állampolgársági vizsgakötelezettség nélkül, mindössze a magyar nyelv ismeretének igazolásával honosíthatók. Ennek eredményeként már nemcsak kulturális értelemben, hanem magyarországi letelepedés nélkül jogi értelemben is kötődhetnek a Magyar Államhoz. Röviden: a politikai nemzet részeivé válhatnak.

A nemzeti összetartozás jogi kifejezésének utolsó eleme, záróköve az Alaptörvény, amely egyfelől a Nemzeti hitvallásban – amely a közhiedelemmel szemben rendelkezik normatív, azaz kötelező erővel – vállalja a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét, másfelől a magyarországi nemzetiségeket is a magyar politikai közösség részének vallja. Az Alaptörvény ugyanakkor a D) cikkében ennél is világosabban rendelkezik úgy, hogy *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”*

Kérdézet persze, hogy a kedvezményes honosítás lehetőségének megnyitása után mi értelme van a D) cikknek, a válasz azonban nem bonyolult: mindig lesznek olyan magukat magyarnak valló, Magyarország határain kívül élő emberek, akik valamilyen okból nem tartoznak a magyar állampolgárok közé. Az ő számokra a D) cikk biztosítja a Magyarországhoz fűződő jogi kapcsolat minimumát. A D) cikktől függetlenül az Alaptörvény hatálybalépést követően – a másik két hivatkozott törvény folytán – jelentősen csökkent a politikai és a kulturális nemzet közötti különbség.

Azt lehet tehát mondani, hogy az Országgyűlés nem feloldani próbálta a kulturális/politikai nemzet dilemmáját, hanem átvágta azt. Olyan egymásra épülő döntéseket hozott, amelyek folytán a különbségtétel jelentős részben gyakorlati jelentőségét veszíti. Kétségtelen, hogy előfordulhatnak olyan jogi helyzetek, amelyek

megoldásához továbbra is különbséget kell tenni a két nemzet-értelmezés között. Ehhez azonban nem szükséges annak egyszer s mindenkorra történő rögzítése, hogy az érintett jogszabályi vagy alaptörvényi rendelkezések a kulturális, avagy a politikai nemzetre utalnak-e. Elegendő ezt az egyes konkrét helyzetekben tisztázni.⁵⁵

A Hármaskönyv mintája ma

A fenti levezetésből ki kell tűnnie, hogy a közjogász számára elengedhetetlenül fontos a jog saját értelmezési szabályainak figyelembevétele, de a valóságot nem lehet erőszakkal és minden áron a joghoz igazítani. *Nem lehet nemzetet találni az alkotmány céljaira, csak egy létező nemzetnek lehet alkotmánya.*

Amit ehhez a Hármaskönyvben leírt jogi helyzet mutat, az nem más, mint az a minden szuverén ország számára megnyugtató tapasztalat, hogy egy népcsoport számára az általa lakott országrészben biztosított önálló jogrend, ha úgy tetszik, a közjogi autonómia nem fenyegeti sem a területi integritást, sem az állami főhatalom gyakorlását. A középkori királyi Magyarországot sem a székelyek teljesen külön törvényei és szokásai törték meg, hanem az ettől teljesen független török hódítás.

Megkockáztathatjuk tehát a következtetést, miszerint a Hármaskönyv vizsgált rendelkezése igazolja azt is, hogy az államokból álló nagyobb közösségek, akár az Európai Unió létét, jogrendjének primátusát, (az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkében megjelölt) alapértékeit sem sérti a tagállamok közjogi sajátossága, alkotmányos identitása. Sőt, amint a király, a Szent Korona iránti szoros hűség az autonóm közjogon alapult, úgy a mai közösségi hűséget is erősítheti a tagállamok közjogi autonómiájának tiszteletben tartása.

⁵⁵ Ugyanerre a következtetésre jutott más megfontolás alapján Kántor Zoltán: Hamis dichotómia: politikai/kulturális nemzet. In Szarka László – Vízi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest: Gondolat, 2007, 80-91.