

# Szuverenitás

**Szerző:** CHRONOWSKI Nóra, PETRÉTEI József

**Affiliáció:** egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs, TK JTI; egyetemi tanár, PTE ÁJK

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2020.06.15

**Idézési javaslat:** CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „Szuverenitás” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/szuverenitas> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az alkotmányjog legjelentősebb alapkérdései közé tartoznak a hatalom eredetével, alanyával, jellemzőivel, működésével, korlátozásával kapcsolatos problémák. Ezeket a kérdéseket a szuverenitás fogalma alá szokás sorolni, amely azonban korántsem konszenzusos kifejezés. Eltérő jelentést és jelentőséget tulajdonít neki a politika és a jog: az előbbi a hatalomra vonatkozó tényeknek, míg az utóbbi a hatalom jogi szabályozottságának és kötöttségének relevanciáját hangsúlyozza. A legfontosabb előírásokat az adott állam alkotmánya rögzíti, amikor megjelöli a hatalom eredetét, forrását és meghatározza a hatalom gyakorlásának legfontosabb jogi kereteit. Míg a hatalom alanyának (tulajdonosának) megjelölése a szuverenitás valamely formájának kinyilvánítását jelenti, addig a hatalom működésére, gyakorlására vonatkozóan formalizált keretet alakít ki az alkotmány. Ennyiben az alkotmányjog jelenti a szuverenitás és a hatalomgyakorlás jogi alaprendjét, azt az ideális esetben demokratikus és konszenzusos folyamatokban kialakított konkrét rendet, amelyet az adott politikai közösség működésének kereteként ismer el. A kortárs alkotmányjog a szuverenitás három megnyilvánulását szabályozza: a népszuverenitást, a jogszuverenitást és az állami szuverenitást. Az utóbbival összefüggésben lényeges kérdés a tartalmát jelentő felségjogok – alkotmányos hatáskörök – gyakorlásának módja, amelyet a nemzetközi és nemzetek feletti – elsősorban az európai uniós – együttműködés döntő módon befolyásol.

## Tartalomjegyzék

### 1. A szuverenitás fogalmának kialakulása és változása

- 1.1. A szuverenitásfogalom története
- 1.2. A szuverenitáskonceptiók ellentmondásossága
- 1.3. A szuverenitáskonceptió veszélyei
- 1.4. A szuverenitás fogalmának jelentősége

### 2. A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban

- 2.1. A népszuverenitás
- 2.2. A jogszuverenitás
- 2.3. Az állami szuverenitás
  - 2.3.1. Az állami szuverenitás fogalma
  - 2.3.2. Az állami szuverenitás tartalma
  - 2.3.3. A felségjogok
  - 2.3.4. Az állam külső szuverenitása

## 2.4. A szuverenitás kortárs értelmezési lehetőségei európai kontextusban

### 3. A szuverenitás megjelenési formái Magyarország Alaptörvényében

#### 3.1. A népszuverenitás elve az Alaptörvényben

#### 3.2. A jogszuverenitás kifejeződése az Alaptörvényben

#### 3.3. Az állami szuverenitás szabályozása az Alaptörvényben

##### 3.3.1. Külső szuverenitás, nemzetközi együttműködés, hatáskörgyakorlás az Európai Unió tagállamaként

##### 3.3.2. Belső állami szuverenitás

## 4. JEGYZETEK

---

### 1. A szuverenitás fogalmának kialakulása és változása

[1] A szuverenitás fogalmának – jelentősége ellenére – nincs egyértelműen és általánosan elfogadott meghatározása, mert az egyrészt objektív, másrészt szubjektív tényezők következtében is nehézséggel jár,<sup>[1]</sup> és időről időre újult erővel fellángoló szakirodalmi viták övezik.<sup>[2]</sup> Ennek részben az az indoka, hogy a szuverenitás fogalmát a történelmi fejlődés során különböző összefüggésekben használták, és e fogalom tartalma – ennek megfelelően – jelentős átalakuláson ment keresztül, mivel aszerint módosult, hogy az állam fejlődésével összefüggésben milyen kérdések és problémák kerültek előtérbe. Azt is figyelembe kell venni, hogy a szuverenitás meghatározásának – és az ezzel összekapcsolódó problémáknak – alapvető jelentősége van az általános államtan, az ->alkotmányjog és a ->nemzetközi jog számára, de a szuverenitás jelentését más-más vonatkozásban ragadják meg, és eltérő tartalommal használják. Ez még akkor is kimutatható, ha természetesen ezekben a különböző megközelítésekben vannak azonos, illetőleg hasonló elemek.<sup>[3]</sup>

[2] A szuverenitás meghatározásakor kiindulásként egyfelől a politikai és jogi értelemben felfogott szuverenitást érdemes elhatárolni egymástól.<sup>[4]</sup> A politikai szuverenitás ténykérdés: adott közösségen – népen, nemzeten, társadalmon – belül létező legfőbb hatalom meglétének értelmében fogható fel, illetőleg e hatalom iránti törekvésben jelölhető meg. A jogi értelemben felfogott szuverenitás viszont adott közösségen belül létező legfőbb hatalom jogi ismérvekkel történő leírását jelenti. Ezzel együtt a jogi konceptualizálás szükségképpen magán viseli annak jegyeit, hogy alapvetően konfliktusfogalomról (*Kampfbegriff*) van szó.<sup>[5]</sup> A szuverenitás esetében nem lehet eltekinteni attól, hogy a jogtudomány olyan koncepciót próbál leírni, amelyet időről időre hatalmi igények és harcok formáltak.<sup>[6]</sup>

[3] Másfelől a jogi szuverenitásfogalom esetében megkülönböztethető az alkotmánytani (alkotmányjogi), a nemzetközi jogi és az államelmélet (államtan) (->jogbölcsélet) szerinti szuverenitásmeghatározás. E megközelítések a szuverenitást mint legfőbb hatalmat ragadják meg, de az államelmélet és a nemzetközi jog a szuverenitást az állam vonatkozásában értelmezi (->az államok szuverén egyenlősége), míg az alkotmánytani megközelítés esetében különbség tehető a népszuverenitás, a jogszuverenitás és az állami szuverenitás között.

#### 1.1. A szuverenitásfogalom története

[4] A szuverenitást általában legfőbb hatalomként (*summa et suprema potestas*) szokás meghatározni. A szuverenitás azonban nem abszolút, hanem a történelmi fejlődéstől függő, tisztán funkcionális fogalom, amely meghatározott történelmi szituációban keletkezett<sup>[7]</sup> annak érdekében, hogy meghatározott célt érjenek el vele.<sup>[8]</sup> A szuverenitás gondolatának csírái először az univerzalisztikus császári hatalom eszméjével szemben fellépő különböző kisebb államalakulatok önállósági igényével összefüggésben jelentek meg, később a szuverenitásra vonatkozó elméletek a vallásháborúk következtében meggyengült királyi hatalom megerősítése érdekében kerültek

felhasználásra, majd az abszolutisztikus uralkodó hatalmával szembeni fellépés érdekében alakultak át, és a modern értelemben vett állam legitimációs szükségleteit elégitették ki.<sup>[9]</sup> E célok jelentős mértékben befolyásolták a szuverenitás jelentésének alakulását.

**[5]** A szuverenitás fogalmát megjelenésekor – a középkor végén és az újkor elején – adott közösségben az alattvalók fölött gyakorolt legmagasabb, abszolút és örökös hatalomként határozták meg. Ennek következtében az akkor megállapított jelentés tartalmilag e kor sajátosságait tükrözte vissza. A „*sovereign*” fogalmát már a XIII. század óta Franciaországban, a XIV. században pedig Angliában is használták abban az értelemben, hogy aki szuverén, az végső fórumként dönt, például báróként, de akár királyi tisztségviselőként vagy bíróságként is. A király – különösen mint legfőbb bíró – szuverén, de csak amennyire hatáskörei terjednek, amelyeket alkalomszerűen mint „*souverenitetes*”-t jelölnek.<sup>[10]</sup>

**[6]** A XVI. század közepén Jean Bodin (1529/1530–1596) francia jogász a francia–angol fogalmat „*soverinitas*”-szá latinizálja, és ezt első ízben a késő római császárkorból örökölt fogalmakkal teszi egyenlővé: „*summum imperium*”, „*summa potestas*” és „*majestas imperii*”. Bodin – *Six Livres de la République* című művében (1576) – precíz fogalmat<sup>[11]</sup> alkot: a szuverenitást általános uralmi jogosítványként határozza meg, az állam „állandó és abszolút” hatalmaként,<sup>[12]</sup> amely legfontosabb kompetenciaként felöleli az általános törvényhozási jogkört, amelyből a szuverén más uralmi jogosítványait levezetik.<sup>[13]</sup> Ezek a hadüzenet és békekötés, a legmagasabb tisztségviselők kinevezése és elmozdítása, a legmagasabb magisztrátusok elítéléséről való döntés, az adók kivetése és elengedése, kegyelmezések és felmentések, a pénzkibocsátás meghatározása és a hűségeskü megkövetelése.<sup>[14]</sup> Az egyébként premodern világszemléletű Bodin ezzel megalapozta az államnak azt a kompetenciáját, hogy szabályai tárgyát maga – és kizárólag egyedül – határozza meg. Ez a belső szuverenitás lényegi sajátossága, amely nélkül a későbbi, modern államfejlődés nem lett volna elképzelhető. A szuverénnek a kompetenciáját „egyoldalúan” – más beleegyezése vagy hozzájárulása nélkül – kell gyakorolnia, különben nem tekinthető szuverénnek. Ez a döntésben való függetlenség kifelé és befelé is irányult. Kifelé irányulóan – mint külső szuverenitás – a parancstól való függetlenséget jelentette: „aki a pápától, császártól vagy egy királytól utasítást elfogad, nem birtokol legfőbb hatalmat”. A „belső” szuverenitás a rendekkel való együttes kormányzás ellen irányult. A rendek szerepének a „tanácsra és segítségre” való korlátozása kizárta őket a tulajdonképpeni állami akaratképzésből, és a társadalom területére szorította őket. A rendi konszenzuspozíciók és a vétőjogok negációja a fejedelmi abszolutizmus számára teoretikus igazolást nyújtott, egyidejűleg azonban arról is gondoskodott, hogy a politikai-adminisztratív uralmi apparátus a jövőben csak egyetlen legitimációs alapon álljon, és cselekvési programját maga határozta meg. Ezért tudták a szuverenitásfogalmat kétszáz évvel később a demokrácia elvével összeolvasztani.<sup>[15]</sup>

**[7]** Bodin a szuverenitást – mint teljhatalmat – az uralkodóra ruházta, de nem tekintette korlátlanak, mert a monarcha hatalmát sokféle módon – az isteni joghoz, a természetjoghoz, a szerződésekhez és az állam alaptörvényeihez – jogilag kötöttnek tekintette. Bodin a szuverenitás új tanáival azt kívánta bizonyítani, hogy bármely állami rend feltétele olyan központi tekintély létezése, amely a hatalommal ténylegesen rendelkezik.

**[8]** Az állami gyakorlatban a szuverenitásfogalom – bár azt a szerződések kifejezetten nem tartalmazták – az 1648-as európai (vesztfáliai) békekötésekkel érvényesült,<sup>[16]</sup> és ezt követően kapcsolódott össze a kifelé irányuló függetlenséggel és a befelé irányuló „*summa potestas*”-szal. Filozófiailag a szuverenitásfogalmat mindenekelőtt az angol Thomas Hobbes (1588–1679) *Leviatán* című művében (1651) fejlesztette tovább – a *Leviatán* azóta is a szuverenitás legerőteljesebb szimbóluma.<sup>[17]</sup> Hobbes az uralkodó erős hatalmát támasztja alá, megrajzolva a racionális államhatalom képét. A szuverenitás szerinte egy és oszthatatlan. Az uralkodó rendelkezik a szuverenitással, mivel a társadalmi és államszerződés konstrukciója szerint rá ruháznak minden individuális hatalmat, és ebből visszavonhatatlan „*sovereign power*” keletkezik, így mindenki más az uralkodó alattvalója. Hobbes megszüntette a szuverén hatalom az érvényes jog általi

korlátozásának rendszerét – amiről a jogász Bodin nem mondhatott le – és fokozta a szuverén uralom ellenállhatatlanságát: a törvényeket a szuverén hatalom bocsátja ki, az alattvalóknak kötelességük mindaddig megtartani azokat, amíg a szuverén biztosítani tudja a békét és a polgárok jólétét, biztonságát.<sup>[18]</sup> Hobbesnál a szuverén hatalom céljának meghatározása és a célból folyó korlátozottság is megfogalmazódik.

**[9]** A szuverenitás fogalma tehát – megszületését követően – az abszolutista uralkodó jogait alapozta meg, mivel a szuverenitás hordozójának az uralkodót tekintették, akinek hatalma elvileg korlátlan volt, így a szuverenitást is abszolutizálták.<sup>[19]</sup> A szuverén uralkodó korlátlanul rendelkezhetett a jogról: új jogot alkothatott, a régit megszüntethette, mégpedig anélkül, hogy ebben bármiféle alkotmányjogi előírás korlátozta volna. A szuverén uralkodó volt tehát minden jog forrása, de ez őt nem kötötte. Nem kellett sem az általa alkotott, sem az örökölt jogra tekintettel lennie, bármikor el is térhetett ezektől. Mindenki más kötve volt a joghoz, egyedül a szuverén uralkodó jelentett ez alól kivételt. A jogalkalmazó szerveknek utasításokat adhatott, ami által elérhette, hogy a jogtól eltérő döntések szülessenek. Minden kompetenciát bármikor magához vonhatott, és így a hatalmat osztatlanul a kezében tartotta. Az összes más kezében lévő államhatalom az uralkodó által delegált hatalom volt. Bár az uralkodó alatt lehettek kompetenciával rendelkező szervek, de maga a szuverén monarcha az összes hatalmi szerv fölött állt. Az uralkodó szuverenitása feltétlen, visszavonhatatlan és időben korlátlan volt. Ebbe mindenkinek – fenntartás nélkül – bele kellett nyugodnia, mert eleve illuzórikus lett volna a szuverenitás megszüntére várni: ha a szuverenitás feltételei, visszavonhatósági okai fennállnak, akkor az ezekről döntő szerv lenne a legmagasabb és első fok, ennek a döntésnek a birtokosa lenne a szuverén. A szuverén uralkodó szuverenitása tartalmilag korlátlanul érvényesül.<sup>[20]</sup> Ezért nem volt vele szemben sem a népnek, sem a rendeknek ellenállási joga. Ezekben a koncepciókban a szuverenitás negatív tartalma, vagyis a függetlenség, az alá nem rendelődés értelmében konkretizálódik az állam *ab solutus* volta; a pozitív tartalom, a szuverenitás konkrét jogosítványokkal történő leírása viszont mind Bodin, mind Hobbes esetében esetlegesen annyiban, hogy katalógusaik többé-kevésbé leképezik a francia és angol uralkodó adott korban gyakorolt felségjogait.<sup>[21]</sup>

**[10]** A korlátlan szuverén uralkodóra vonatkozó felfogást a XVII. század természetjogilag orientált elméletei haladták meg, amelyek megkísérelték az uralkodó hatalma egyoldalúságának rendkívül széles doktrínáját korlátozni. Ennek során éppen a tartalmi korlátok megjelenése – például a természetjogra, az uralkodó és az alattvalók közötti szerződés megsértésére stb. való hivatkozások – jelentették az abszolutista teljhatalom első korlátjait.

**[11]** A XVII. század természetjogi államtana kicseréli a szuverén egyes kompetenciáinak – a Hobbesnál még megtalálható – konstitutív felsorolását egyetlen átfogó, minden államban identikus teljhatalom elképzelésével. Ennek megfelelően a „*summum imperium*”, „*maiestas*”, „*souveraineté*”, a „legfőbb” vagy „legmagasabb hatalom” szükséges tulajdonság, amelyet azonban a monarchiában az egyes fejedelmi hatáskörökkel csak deskriptíven töltenek ki. Az államszerződés hobbesi koncepcióját a természetjogtan átdolgozta: eszerint a szuverén államhatalom birtokosa a szerződő partner, és az is marad. Volt, aki ebből csak az ellenállási jog koncekvenciáját vonta le (Samuel von Pufendorf), de az angol John Locke (1632–1704) a szerződésszegéssel a forradalmat igazolta. Szerinte a „szuverén hatalom a néptől delegált hatalom [...] bizalmi hatalom [...] bizalommal adott hatalom.”<sup>[22]</sup> Locke a *Két értekezés a polgári kormányzásról* című könyvében (1690) a „király a parlamentben” elvét – vagyis a parlamenti szuverenitást a király közreműködésével – fogalmazta meg. Locke nagy érdeme, hogy elsőként vázolta fel az abszolutizmust követő korszak – az alkotmányos monarchia – államhatalmának lehetséges működését, és intézményi megoldásai máig meghatározó befolyást gyakoroltak az alkotmányok fejlődésére.

**[12]** Angliában a polgári forradalom következtében a XVII. század második felében új hatalmi szituáció alakult ki, és olyan új szuverenitásfogalom született, amelyben az angol hatalomgyakorlás valósága tükröződött. A *Bill of Rights* (1689) felszámolta az abszolút uralkodó jogosítványait és alkotmányos monarchiát hozott létre, ami a királyi hatalom korlátozását és a parlament

megerősödését jelentette. A parlamenti szuverenitás tana a parlamentet tartja a legfőbb jogalkotó hatalomnak, abban az értelemben is, hogy megalkothat és hatályon kívül helyezhet bármely törvényt, és hogy a parlament törvényét egy másik szerv nem helyezheti hatályon kívül és nem kérdőjelezheti meg.<sup>[23]</sup>

**[13]** A szuverenitás elméletének továbbfejlesztésében kiemelkedő szerepet játszott a népszuverenitás fogalmának meghatározása, ami az abszolút uralkodó szuverenitásának elképzelésével szembeállítva fogalmazódott meg. A népszuverenitás döntő mértékben Jean Jaques Rousseau (1712–1778) politikai filozófiájának köszönhető. A *Társadalmi szerződés* című művében (1762) csak a „nép” hatalomhoz való jogát ismerte el. Számára a cselekvési és törvényhozási képesség a szuverenitás lényegét fejezi ki, ami miatt a népnek és a szuverénnek identikus érdekeinek kellene lennie, és – optimális esetben – a nép és a szuverén ugyanaz a személy.

**[14]** Rousseau szerint az anarchisztikus természeti állapotból a népnek magát kell szuverénnek konstituálnia, mégpedig egy „általános akarat” (*volonté générale*) képzésével. A társadalmi szerződés által „közös én” állapot jön létre: köztársaság vagy politikai test, amelynek passzív aspektusa az államot jelenti, és amelynek aktív aspektusa a szuverenitás. Olyan társulásra van tehát szükség, amelynek minden tagja feltétel nélkül lemond összes jogáról a közösség javára. Minden személy az általános akarat legfőbb irányítása alatt egyesül. Az általános akarat nem a többség akarata, és nem is egyszerűen mindenki akarata, hanem az állam valamennyi tagjának állandó akarata. Az így létrejött, egyének fölött álló, valamennyi egyén egyesüléséből származó személy a főhatalom, a szuverén. A szuverenitás – és tulajdonképpen csak népszuverenitás van – semmi más, mint a „*volonté générale*” gyakorlása; a szuverén eszerint – *per definitionem* – kollektív lényeg, amely sem mások által nem reprezentálható, sem nem osztható meg a hatalommegosztás értelmében. Szigorú értelemben tehát Rousseau-nál nem lehet szó tulajdonképpen népszuverenitásról, inkább a „*volonté générale*” szuverenitásáról.<sup>[24]</sup>

**[15]** A népszuverenitás alapelvét jogilag először az 1776-os amerikai forradalom alkotmányoklevelei, illetőleg az 1789-es francia Ember és Polgár Jogainak Deklarációja rögzítette.

**[16]** Az 1776-os Virginiai Jognyilatkozat a következő mondattal kezdődik: „Jogok nyilatkozata, melyet Virginia derék népének képviselői alkottak teljes és szabad gyülekezetükben, s amely jogok, mint a kormányzat keletkezésének alapjai, a maguk és utódaik tulajdonának tekintendők.” Ezt erősíti meg a II. pont is: „Minden hatalom a néptől ered; s az ruházza át képviselőire; az előljárók az ő megbízottai és kiszolgálói, s mindenkor felelősséggel tartoznak.”<sup>[25]</sup>

**[17]** Az 1776-os Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat a következőképpen fogalmaz:

[...] e jogok biztosítására az emberek kormányokat állítottak fel, amelyeknek jogos hatalma a kormányzottak beleegyezéséből származik; ha bármelyik kormányforma bármikor károssá válik, és nem felel meg annak a célnak, amely miatt megalkották, akkor a népnek jogában áll azt megváltoztatni, vagy eltörölni, új kormányzatot szervezni s azt oly alapelvekre fektetni, hatalmát oly módon megszervezni, ahogy az biztonsága és boldogsága szempontjából a legelőnyösebbnek látszik.<sup>[26]</sup>

**[18]** Az 1789-es francia Ember és Polgár Jogainak Deklarációja 3. cikke rögzíti: „Minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik; sem testület, sem egyes ember nem gyakorolhat olyan hatóságot, amely nem kifejezetten a nemzettől ered.”<sup>[27]</sup>

**[19]** A népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás egybeesése a nép és a nemzet fogalmi azonosítására vezethető vissza. A feudális abszolutizmus elleni harc során ugyanis markáns megfogalmazást nyert, hogy adott államban a legfelső hatalom mind bel-, mind külpolitikai vonatkozásban a népet, az embereket, a nemzetet,<sup>[28]</sup> nem pedig az abszolút uralkodót illeti meg.

[20] A népszuverenitás alapelvét – a kritikai filozófiai reflexiók ellenére – a demokratikus alkotmányok többsége magáévá tette, és a mai alkotmányok a népszuverenitás elvét legtöbbször jogi értelemben rögzítik. Ezt – az egyes alkotmányok konkrét megfogalmazásának eltérése ellenére – általában a következőképpen végzik el: a „szuverenitás teljességének hordozója a nép”, illetőleg „minden államhatalom a néptől származik”. Ebben a megfogalmazásban az jut kifejezésre, hogy a szuverenitás – mint legfőbb hatalom – csak a nép (nemzet) egészét, nem pedig egyes csoportokat vagy egyéneket illet meg.

## 1.2. A szuverenitáskonceptiók ellentmondásossága

[21] A szuverenitás meghatározásánál gondot okoz az is, hogy a szuverenitás – mint legfőbb hatalom (*summa et suprema potestas*) – fogalmát gyakran összekeverik vagy felcserélik a szuverenitás hordozójára vonatkozó kérdéssel. A szuverenitás – legfőbb hatalomként – adott hatalom legfőbb jellegét, tulajdonságát jelenti, mivel ez a hatalom nem engedi meg más hatalomnak sem azt, hogy fölötte álljon, sem azt, hogy vele konkuráljon. Ha azonban a szuverenitás – legfőbb hatalomként – tulajdonságot jelöl, akkor felvetődik a kérdés, hogy ez a tulajdonság mihez kapcsolódik, illetőleg kit illet.<sup>[29]</sup> A szuverenitás határozott értelmet csak azon az alanyon keresztül nyer, amellyel egybekapcsolódik.<sup>[30]</sup> ez ad választ arra a kérdésre, hogy a legfőbb hatalomnak ki az alánya.<sup>[31]</sup> Az abszolutizmus korában a szuverenitás hordozója az abszolút monarcha volt, nem pedig az állam. Csak hosszú fejlődés után alakult ki az a felfogás, hogy a szuverenitás hordozója az állam,<sup>[32]</sup> vagyis a szuverenitás az államiság ismérve, az államiság tényleges állapota.

[22] Ennek alapján az államtan és a nemzetközi jog a szuverenitást az államhoz kapcsolja (->az államok szuverén egyenlősége),<sup>[33]</sup> és a népszuverenitás felfogását tulajdonképpen nem tekinti relevánsnak;<sup>[34]</sup> a nép nem lehet a szuverenitás alánya, mivel a nép – akármilyen fontos része is az államnak – ennek csak egyik alkotóeleme, és nem azonos vele. A nép – mint az állam egyik fogalmi alkotórésze – nem rendelkezhet a szuverenitással, ez csak az államot mint egészet illetheti meg, mert az egyének atomizált halmazából csak az állam főhatalma következtében lesz „nép”.<sup>[35]</sup> Ugyanakkor az alkotmányjog nem tekinthet el attól a tényről, hogy a demokratikus alkotmányok a népszuverenitás elvét nyilvánítják ki, és ezáltal a népet jelölik meg a szuverenitás hordozójaként. Az alkotmányjogban a nép az a konstituáló tényező, amelyik az alkotmányozó hatalom letéteményese, gyakorlója, és az alkotmányozás aktusa során hozza létre azt az alaptörvényt, amely magát az államhatalmat is konstituálja. Bár a nép – mint államalkotó nép – az állam fogalmi eleme, az alkotmányozás aktusa során elvileg maga dönt az állam létéről, az államiság minőségéről. A nemzetközi jog szerint viszont azt a kérdést, hogy egy – magát függetlennek tekintő – közösség tényleg szuverén-e vagy sem, a többi állam egyénileg dönti el az adott állam elismerése vagy annak megtagadása útján.<sup>[36]</sup>

[23] A fogalmi meghatározásra máig negatívan hat az a tény is, hogy a szuverenitásfogalmat nemcsak államelméleti kategóriaként használták fel, hanem a politikai küzdelmekben harci jelszóként is alkalmazták.<sup>[37]</sup> Különösen a nemzetállami eszme megerősödése, majd a nemzetállamok létrejötte, valamint az elnyomott nemzeteknek a XIX. és XX. században folytatott függetlenségi harca következtében a nemzeti szuverenitás egyre inkább a nemzetek önrendelkezési jogát (->a népek önrendelkezési joga) jelentette,<sup>[38]</sup> tehát azt, hogy minden népnek, nemzetnek szuverén joga a saját politikai státusáról, az államiság gyakorlásának formájáról külső beavatkozás nélkül, szabadon döntenie. A gyakorlatban a nemzeti mozgalmak nem az egységes nép, az egységes nemzet eszméjére hivatkoztak, hanem az egy nemzethez tartozók jogosultságát ismerték el az államalapításhoz. Így a nemzet fogalmától tették függővé a szuverenitás alanyának meghatározását. Ezért a jogi és a politikai szuverenitás problémája, bár egymással szorosan összekapcsolódott, el is tért egymástól: politikai jelszóként a szuverenitás a nemzeti függetlenségért folytatott küzdelmet jelentette, és ténykérdésként – az adott nemzet önállóságának valóságaként – értelmezték, ami az önálló államiságban öltött testet. A szuverenitás ennyiben ma is a jog és a valóság között vizsgálható, ami egyszerre vet fel tény- és jogkérdéseket.<sup>[39]</sup>

**[24]** A nemzeti szuverenitás fogalmát mint a nemzetek önrendelkezési jogában megtestesülő jogot az ENSZ Alapokmánya mára nemzetközi alapelvként fogalmazta meg. Eszerint az ENSZ célja – többek között – az, hogy a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének (->a népek önrendelkezési joga) tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze, és e közös cél elérése érdekében az ENSZ „valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapszik”.<sup>[40]</sup> A nemzeti szuverenitás a nemzetközi jogban – a reális hatalmi viszonyokkal ellentétben – minden állam egyenlőségét posztulálja. Ennek jelentős kihatása van a nemzetközi döntési folyamatokra (például a nemzetközi szervezetekben, a nemzetközi konferenciákon és a nemzetközi egyezmények megkötésében), és ezért rendszerint nem a többségi, hanem a konszenzusz elv érvényesül, ami *de facto* kisebbségvédelmi elv a kis államok számára.

### 1.3. A szuverenitáskonceptió veszélyei

**[25]** A szuverenitás fogalmával kapcsolatos bizonytalanságok következtében történt kísérlet arra is, hogy ezt a fogalmat alkotmányjogi és nemzetközi jogi kategóriaként fölöslegessé és ártalmassá nyilvánítsák,<sup>[41]</sup> és ezért lemondjanak róla. Ez több tényezőre volt visszavezethető.

**[26]** Egyrészt a szuverenitást – adott történelmi körülmények között – legfőbb, korlátlanul létező hatalomként fogták fel, és az abszolutizmus korában a szuverenitásra való hivatkozással igazolták az uralkodó önkényes hatalmát az alattvalók felett. E felfogással szemben az a kritika fogalmazódott meg, hogy az államhatalom koncentrálódása etikailag igazolhatatlan és káros, ezért az államhatalom megosztásának szükségessége mellőzhetetlen. Ha viszont az államhatalom – mint legfőbb hatalom – megosztott, akkor nincs értelme szuverenitásról beszélni, mert nem létezik „legfőbb hatalom”, csak hatalmak vannak, amelyek egymást egyensúlyban tartják. E felfogás azonban nem veszi figyelembe azt, hogy nem az állam hatalmának megosztásáról van szó, hanem az államhatalom gyakorlásának különböző szervekre történő telepítéséről, vagyis az államhatalom továbbra is egységes, csak a gyakorlása megosztott.

**[27]** A szuverenitást gyakran olyan módon azonosították az államhatalommal, hogy ezt minden államhatalom sajátosságaként tüntették fel. A mai felfogás szerint a szuverenitás ugyan az államiság szempontjából fontos kellék, de nem szükségszerű tulajdonsága minden államhatalomnak.<sup>[42]</sup> A szövetségi államokban a tagállamok rendelkeznek saját államhatalommal, de nem tekinthetők szuverénnek. A szuverenitás csak az állam egészét – a szövetségi államot – illeti meg, de ebben az értelemben az államiság szükségszerű tulajdonsága.

**[28]** A népszuverenitás elvével kapcsolatban is többen megfogalmazták, hogy bár a szuverenitás a demokratikus alkotmányok alapján kötelező jelleggel a népnél van, tartalmilag kiürült, mert a nép a szuverenitást nem képes gyakorolni, ezért a szuverenitást a legitimitás kérdésével helyettesítik vagy takarják el. Megjegyzendő azonban, hogy a népszuverenitásnak az alkotmányozás kapcsán történő megnyilvánulásával kialakított uralmi struktúra egyúttal az alaptörvényen alapul és legitímálódik, de csak akkor, ha az alkotmányozás folyamata demokratikusan valósult meg, vagyis a polgárok vélemény- és akaratképzési folyamata diszkurzívan strukturált formában zajlott, és deliberatív vitában nyilvánult meg.

**[29]** Másrészt – nemzetközi jogi vonatkozásban – az állam függetlenségeként hangoztatott szuverenitás a nemzetközi jog kötelező erejének egyre növekvő tagadásához vezetett,<sup>[43]</sup> és ezzel támasztották alá – különösen a XIX. században – azt az elvet, hogy adott állam mindenkor háborút indíthat (*ius ad bellum*).<sup>[44]</sup> A szuverenitásnak ez a kiélezett jellege – amely az eredeti fogalmában sem volt megalapozott – különböző reakciókat váltott ki. Az ilyen értelemben felfogott szuverenitást – mint a nemzetközi anarchia és a háborúk fő okozóját – kritika tárgyává tették. A szuverenitás ellen felhozott érvek között szerepelt, hogy ez az államok közötti ellentétek forrása, az egységes világpiac miatt elavult, a szuverenitáshoz való ragaszkodás akadályozza a fejlődést.<sup>[45]</sup> E kritikák következtében fogalmazódott meg az ún. „világállam” létrehozásának követelménye, amely az állami szuverenitás tagadását jelentette azért, hogy a világbéke biztosítható legyen. Ez azonban

feloldódott a strukturálisan egyszerűbb következménynek számító globalizáció jelenségében, ami egyrészt azzal magyarázható, hogy a második világháború után a nemzetközi jogrendben a háború teljes elutasításával az államok erőszakos összeolvasztása nem elfogadható opció, másrészt azzal, hogy a népszuverenitás elve alapján nem várható el az alkotmányjogilag konstituált népként identikus alanyok, a politikai közösség tagjai, vagyis az egyének önfeladása.<sup>[46]</sup> Napjainkban a szuverenitással szembeni kritikák elsősorban éppen a globalizálódás folyamatára, az államok közötti kölcsönös függések rendszerére (interdependencia), az európai integráció fokozódására, a nemzetközi együttműködések elmélyítésére hivatkoznak.<sup>[47]</sup> A szuverenitás tagadása helyett azonban a mai viszonyok között sok állam részéről éppen a szuverenitás hangsúlyozott védelme jut kifejezésre,<sup>[48]</sup> ami az európai szinten egyre inkább alkotmányos identitásvédelembe fordul át (->a tagállami identitás védelme).<sup>[49]</sup> Az említett tendenciák nem a szuverenitás megszűnését, hanem jelentéstartalmának átalakulását jelzik.<sup>[50]</sup>

**[30]** Harmadrészt a szuverenitást – legfőbb hatalomként – a jogszuverenitás tana utasítja el, amely szerint a legfőbb nem maga a hatalom, hanem csak a jogrend lehet,<sup>[51]</sup> amelynek alapját az alkotmány alakítja ki és határozza meg. E felfogás az állami szuverenitást azért utasítja el, mert ez a jogállammal (->jogállamiság) nem összeegyeztethető. Nem az állam a szuverén, hanem a jog, ezért nincs állami, hanem csak jogszuverenitás.<sup>[52]</sup> A jogszuverenitás azonban a szuverenitás hordozójának problémáját megoldatlanul hagyja, mert nem válaszol arra a kérdésre, hogy ha a jog a szuverén, akkor ki alkotja azt a jogot, ami az államot is köti. A jogszuverenitással kapcsolatos kritikák azt fogalmazzák meg, hogy a szuverenitás tény, és nem jog, így ezzel a szuverenitást a jogi szférából kiszorítják, és ezáltal jogi mérséklésének lehetőségéről eleve lemondanak.<sup>[53]</sup>

**[31]** A szuverenitás és a szuverenitás fogalmának fenti kritikája elsősorban a szuverenitás korlátlan, legfőbb hatalomként történő felfogása ellen irányult, ez azonban sem a szuverenitás eredeti tartalmának, sem modern felfogásának nem felel meg. Bár a szuverenitás ilyen meghatározása bizonyos korszakokban nagyon hatásos volt, és az államok közösségének erre vonatkozó vádjai részben igazolhatók, ez egyáltalán nem kényszerítő ok arra, hogy a szuverenitás fogalmát az államtanból, a nemzetközi jogból és az alkotmányjogból száműzzék. E követelés ugyanis nincs tekintettel a szuverenitás fogalmának történelmi alkalmazkodóképességére, funkcionális jellegére.

#### 1.4. A szuverenitás fogalmának jelentősége

**[32]** A szuverenitás a modern államnak és elméletének a produktuma: a hatalom monopóliumáért folyó harcban keletkezett, és a legfőbb állami hatalom tényleges-történelmi problémáját érinti. A szuverenitás „fejlődése” és az egyes felfogások kialakulása is mindig arra kereste a választ, hogy az adott hatalmi viszonyrendszerben ki tekinthető a hatalom alanyának, ki rendelkezik a legfőbb hatalommal, illetőleg ennek a hatalomnak mi a tartalma. Így a szuverenitás a modern állam keletkezési folyamatában kulcsfogalommá vált, bár a szuverén államiság koncepciójának nincs egzakt módon megjelölhető keletkezési ideje.

**[33]** A különböző korokban adott eltérő válaszok alapján megállapítható, hogy nem létezik tértől és időtől elvonatkoztatott szuverenitástartalom. Az egyes felfogások mögött mindig az adott kor politikai viszonyainak, hatalmi törekvéseinek lényege figyelhető meg, ami által a szuverenitás fogalma és közelebbi tartalma a történelem során jelentős változáson ment keresztül. Célja az volt, hogy egyrészt a belső békét és biztonságot garantálja, másrészt az ugyanígy strukturált szervezetekkel – az államokkal – egyenlően, közvetlenül, a nemzetközi jog szintjén kapcsolatba lépjen. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a szuverenitás fogalma a legszorosabban összekapcsolódik a modern államnak és az államközi kapcsolatok rendszerének keletkezésével és fennállásával. Ezért az ezzel összefüggő problémák addig maradnak fenn, amíg az államok a belső béke és biztonság megóvását lényeges feladatuknak tekintik, és amíg az államközi kapcsolatok rendszere fennáll. Mivel egyfelől a béke és a biztonság megóvása érdekében igénybe vett eszközök változnak, és a modern jogállamokban egészen mások – és másoknak is kell lenniük – mint a totalitárius



államokban, másfelől az államközi kapcsolatok is folyamatosan fejlődnek, a szuverenitás fogalmának is eszerint szükséges módosulnia.

## 2. A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban

### 2.1. A népszuverenitás

[34] A népszuverenitás fogalmát az alkotmányok általában abban a formában határozzák meg, hogy „a hatalom forrása a nép”, illetőleg „minden hatalom a néptől származik”.<sup>[54]</sup> A népszuverenitás ebben az értelemben az juttatja kifejezésre, hogy a legfőbb hatalom alanya, hordozója a nép. A fogalom tehát a népnek azt a jogát és tényleges lehetőségét fejezi ki, hogy szabadon döntsön alkotmányos berendezkedéséről, és ennek keretében meghatározza államiságát, döntsön az államhatalom konstituálásáról és gyakorlásának módjáról, valamint az államszervezet felépítésének, működésének alapvető szabályairól.

[35] A népszuverenitás ezért elvileg a nép alkotmányozó hatalmát jelenti, amely eredeti – másból nem levezethető – hatalom, és olyan normatív konstrukció, amelynek fő szerepe az, hogy meghatározza a politikai közösség együttélésének alapvető normáit.<sup>[55]</sup> A nép legfőbb hatalma tehát az alkotmány alapja és forrása. A nép legfőbb hatalma az alkotmányt megelőző, azt létrehozó hatalom, vagyis konstituáló, nem pedig konstituált hatalom. A nép legfőbb hatalma – ami az alkotmányozás folyamatában nyer kifejeződést – az alkotmány megalkotásáig terjed. Az alkotmány megalkotását követően azonban a nép hatalma már csak az alaptörvény keretei között, az ott előírt – közvetett (azaz képviseleti) vagy közvetlen (például népszavazás) – formában gyakorolható.<sup>[56]</sup> Az alkotmány így annyiban a népszuverenitás korláta is, amennyiben a nép hatalmának gyakorlására vonatkozóan állapít meg szabályokat. A népszuverenitásra való hivatkozás tehát nem jelentheti az alkotmányi rendelkezések figyelmen kívül hagyását, csak akkor és annyiban, amennyiben az alkotmányozó hatalom gyakorlásáról, új alkotmányos berendezkedés létrehozásáról van szó. Erre általában a korábbi alkotmányos berendezkedés által kialakított államiság szétesése esetén kerül sor.<sup>[57]</sup>

[36] Mivel a népszuverenitás alanya, hordozója a nép, ezért indokolt e fogalmat közelebbről is megvizsgálni, mivel ezt – a nemzetfogalommal együtt – alkotmánytani viták kísérik (->nemzet és nép). A nép – természetes-szociológiai értelemben – emberek közössége. A közösségképződésnek azonban objektív és szubjektív tényezői vannak. Az objektív tényezőkhöz sorolható a közös származás (nemzeti vagy etnikai azonosság), a közös kulturális-nyelvi örökség egysége, továbbá bizonyos vallási vagy ideológiai meggyőződés, valamint a politikai sorsközösség – és az ebben manifesztálódott történelmi hagyomány és tapasztalat – együttessége. A szubjektív tényezőt az jelenti, hogy ez a közösség – az objektív adottságaiban gyökerező – azonosságtudatot, szellemi-lelki összhangot, összetartozásérzést alakítson ki, ami által megkülönböztethető egységgé formálódik.<sup>[58]</sup> Látható, hogy azok a tényezők, amelyek a népek kialakulásához és megkülönböztetéséhez vezetnek, rendkívül komplex és nehezen megragadható jelenségek. A „nép” azonban nemcsak eszmetörténeti-szociológiai, hanem jogi fogalom is.<sup>[59]</sup> Jogi értelemben a népnek tudnia kell dönteni politikai státuszáról, ami többféle formában – többek között az alkotmányozás során – juthat kifejezésre, ami mindenekelőtt saját szuverén állam létrehozásában ölt testet. Ennyiben a népszuverenitás az állami szuverenitás alapját és forrását jelenti.

[37] Ehhez egyrészt a népnek egybefüggő településszerkezettel kell rendelkeznie, tehát adott területhez kötődnie, másrészt mind számszerű nagysága, mind társadalmi-politikai fejlettsége alapján képesnek kell lennie arra, hogy a hatalomgyakorlás céljából állami vagy legalább autonóm-területi szervezetet hozzon létre. Nem feltétel természetesen, hogy akarjon is önálló államot létrehozni, hiszen az önrendelkezési jog célja éppen az, hogy a mindenkori nép számára lehetővé tegye a szabad választást politikai státuszáról, ami természetesen azzal is járhat, hogy az illető nép egy „idegen” állam részévé kíván válni, vagyis másik független állammal egyesülni, ahhoz

csatlakozni, de magában foglalhatja azt is, hogy más politikai-autonóm státuszt választ.<sup>[60]</sup>

**[38]** A nép – jogi kategóriaként – azokat a természetes személyeket öleli fel, akik rendelkeznek azokkal a jogosítványokkal, amelyek a politikai státusról való döntésben részvételi jogokat jelentenek. Az ilyen értelemben felfogott nép kategóriája azonban az alkotmánytörténetben inkább ténykérdés. Az alkotmányozás – mint politikai státusról való döntés – során a nép nem a korábbi alkotmány alapján megállapított jogi minőség szerint értékelendő, hanem az alkotmányozásban való részvétel ténye alapján.

**[39]** A néppel szorosan összefügg a nemzet fogalma: mindkettőt sokféleképpen azonosítják egymással. Az azonosítás talán legfontosabb kifejeződése az, amely szerint a nép összetartozásérzése a nemzetben tudatosan fejeződik ki.<sup>[61]</sup> Ennyiben tehát a nép és a nemzet fogalma megegyezik. A nemzet azonban történelmi kategóriaként meghatározott korban keletkezett, és e keletkezéstörténet magán viseli kora politikai-ideológiai determináltságát.<sup>[62]</sup> Ennek megfelelően a nemzet fogalmának többféle jelentése alakult ki, ami attól is függött, hogy milyen célból – ha tetszik, politikai érdekből –, illetőleg milyen összefüggésben használták. A történelem során a nemzetnek Európában – tekintettel a fogalom tér- és időbeli viszonylagosságára – legalább két eltérő értelmezése alakult ki: az ún. „államnemzet” (politikai nemzet) és az ún. kultúrnemzet(nyelv-nemzet)-felfogás.<sup>[63]</sup>

**[40]** Az államnemzet-felfogás egyrészt megfelel az angolszász térségben hagyományosan használt nemzetértelmezésnek. Nagy-Britanniában ugyanis már a XVII. században elterjedt a hatalomgyakorlás etnikai különbségeken felülemelkedő, a regionális-személyi sokrétegűség lehetőségét messzemenően elfogadó, területi alapon álló szervezetének gondolata.<sup>[64]</sup> A területi alapú megközelítés azt eredményezte, hogy a nemzetet az adott területen élőkkel olyan módon azonosították, hogy a nemzethez tartozást a brit korona alattvalói jelentették. Később, ahogy az alattvalókból polgárok váltak, a nemzethez tartozást az ->állampolgárság intézménye juttatta kifejezésre. Az észak-amerikai alkotmányfejlődés is azt a gondolatot vette át, hogy az amerikai nemzet az állampolgárok közösségét jelenti. Másrészt a francia enciklopédisták – a nagy francia forradalom ideológiai előkészítése során – a XVIII. század második felére körülírták a polgári nemzet fogalmát, amit az 1789-es francia forradalom elsősorban Nyugat-Európában segített győzelemre. Ez a nemzetfogalom szintén az állammal kapcsolatos, de ez az állam a polgári(-egalitárius) társadalom sajátos nemzetállama, a nemzet pedig, amely alkotja, olyan egységes, oszthatatlan, az őt létrehozó polgárok akaratában testet öltő nemzet, amely a történelem által formált szubjektív közösségélményen alapszik.<sup>[65]</sup> A francia forradalmi alkotmány is „az egy nép, egy terület (vagy állam), egy kormány” jegyekkel határozta meg a nemzetet. Ebből egyenesen következett, hogy az a népcsoport, amelynek nincs állama, amelyet nem saját kormánya igazgat, nem tekinthető nemzetnek. A francia nemzetfogalom szerint tehát az egy államban élő, azonos állampolgárságú egyének közössége alkotja a nemzetet.

**[41]** Ez az államnemzet-felfogás vezetett el a modern „nemzetállam” kialakulásához, amely a XVIII. század végén Franciaországban jött létre, és a XIX. század folyamán elterjedt a nyugat-európai kontinensen. A nemzetállam azon az eszmén nyugszik, amely szerint a nép nemzetként saját államában jelenik meg, vagyis „minden nemzet egy állam, illetőleg minden állam egy nemzet”. Így a nemzetállam eszméjében a nemzet a politikai közösség tipikus formájaként az államot jelöli: a politikai nemzet alkotói az állampolgárok. Ez a felfogás több országban – köztük az Európai Unió tagállamainak egy részében is, például Franciaországban vagy Görögországban – a mai napig él.

**[42]** Az államnemzet-felfogástól eltérően a XIX. század elején – elsősorban Közép- és Kelet-Európában – a kultúr-nemzet (vagy nyelv-nemzet)-felfogás vált uralkodóvá, mégpedig olyan mértékben, hogy hatása máig terjed. Az e területen élő népek – akik nemzeti egységük kialakítása során történelmük alakulása folytán igen sok államhoz tartoztak – a XIX. század elején a nemzet egy másik fogalmát alkották meg.<sup>[66]</sup> Eszerint a nemzet az emberek közös – objektív és szubjektív – ismérvének tényleges vagy kinyilvánított létezése, ami őket nemzetté teszi.<sup>[67]</sup> E felfogás a

nemzethez tartozónak tekinti az azonos nyelvet beszélő, azonos kultúrájú egyéneket, tekintet nélkül arra, hogy melyik államban élnek, és milyen állampolgárságúak. Ennek a fogalomnak a középpontjában tehát olyan objektív kritériumok állnak, mint a közös nyelv, kultúra, származás, történelem stb., de ismérvei között nem játszik döntő szerepet sem a terület, sem az állam.<sup>[68]</sup> Fontos szerepet kap azonban az identitás szubjektív tényezője, vagyis a nemzethez tartozás azonosságadata.

**[43]** A fentiekből látható tehát, hogy a népnek, a nemzetnek és az államnak sokféle – szorosan és kölcsönösen vonatkoztatott – összefüggése van. Eszerint a nemzet – a politikai nemzetfogalomnak megfelelően – azonos lehet az állammal, ami az államnemzet- és a nemzetállam-felfogásnak felel meg. A politikai nemzet ennyiben azonos az államalkotó néppel, mert mindenki a politikai nemzet része, aki az adott állam állampolgára, függetlenül attól, hogy milyen nemzeti, etnikai közösséghez tartozik.<sup>[69]</sup> Ebben az esetben a nemzet fogalma az adott állam lakosságán belüli államhordozó lényegjelölő, vagy másképpen a szuverén népet, ami valójában az államalkotó nép kategóriájával azonos. Az „államalkotó nép” az állam területével és hatalmi szervezetével együtt a modern államfogalom meghatározó eleme, és mint ilyen, jogi kategóriaként magában foglalja az adott állam állampolgárainak összességét.

**[44]** Az állam területén lakók közül nem tartoznak az államot alkotó néphez a külföldiek, akik más állam állampolgárai, valamint a hontalanok, akik egyik állammal sem állnak állampolgársági jogviszonyban. Az államalkotó nép tehát az állammal speciális módon összekapcsolódott emberek összessége. Az államalkotó népnek azonban nem kell egységes nemzetnek lennie a kultúrnemzet-felfogás értelmében, mivel adott államban különböző nyelvű, kultúrájú és vallású népcsoportok is államalkotó néppé egyesülhetnek. Ebben az értelemben adott állam egyrészt több – természetes-szociológiai értelemben felfogott – népet/nemzetet foghat össze, másrészt azonban szintén csak egy népet, sőt ugyanennek csak egy részét. Az államalkotó nép kategóriája – mint politikai nemzet – tehát csak az adott állam állampolgárait öleli fel, tekintet nélkül arra, hogy egyébként milyen nemzeti-etnikai csoporthoz tartoznak, vagyis nem foglalja magában az adott állam teljes lakosságát, illetőleg azokat sem, akik más államban élnek, de a kultúrnemzet-felfogás szerint egyébként a nemzet részének tekinthetők.

**[45]** A nemzet – a kultúrnemzet-felfogás szerint – olyan közösséget jelent, amely az államiság szempontjából kevésbé, vagy egyáltalán nem releváns. Ha a nemzet kategóriáját a kultúrnemzet értelmében használják, akkor az államalkotó népen belül is differenciálni kell. Ez utóbbi esetben a nemzet egyrészt szűkebb, másrészt tágabb kategória, mint a politikai nemzet. Szűkebb annyiban, amennyiben a nemzetállam állampolgárainak csak azt a részét öleli fel, akik a kultúrnemzet felfogása szerint az azonos kultúrájú, azonos nyelvet beszélő, közös származású stb. nemzeti-etnikai csoport tagjai. Másrészt tágabb, mivel a nemzethez tartozónak tekinti azokat is, akik más országokban élnek, más államok állampolgárai, de nyelvük, kultúrájuk, eredetük stb. szerint egyébként a nemzethez tartoznak.

**[46]** A nemzetfelfogás két alapmodellje sokféle variációban képeződik le a konkrét alkotmányokban attól függően, hogy adott államban együtt élő közösséget milyen tényleges etnikai viszonyok jellemzik: egy államon belül államalkotó lehet több etnikum, emocionális kötődéssel vagy anélkül; de államalkotó lehet olyan közösség is, amelyben egyik etnikum domináns szerepet tölt be más etnikumok kisebbségi (nemzetiségi) státusának és jogainak elismerése mellett.<sup>[70]</sup>

**[47]** A nemzet fogalmának bonyolultsága azt eredményezi, hogy az alkotmányjogban a nemzet kategóriája helyett a szuverenitás alanyaként általában a nép, konkrét jogviszonyokban pedig az állampolgárság és más státusok fogalmát használják. Így – ebben az értelemben – a népet tekintik az állam nélkülözhetetlen elemének, az állami szuverenitás forrásának: jogi értelemben a népnek kell tudnia dönteni politikai státusáról.

## 2.2. A jogszuverenitás

**[48]** A jogszuverenitás kérdésében a jogpozitivista (->**jogpozitivizmus**) és a természetjogi (->**természetjogtanok**) megközelítés eltérő álláspontot foglal el.<sup>[71]</sup> A jogpozitivizmus tagadja a jogszuverenitás létét, mivel a hatályos alkotmányjog szerint nincs olyan jog, amely a szuverén nép általi megalkotástól függetlenül létezne. A nép gyakorolja ugyanis azt az államhatalmat, amely a jogot alkotja és érvényesíti. A jog – jogtudományi értelemben véve – ezért nem a nép szuverenitásának előfeltétele és határa, hanem szuverenitásának kifejeződése és következménye, és olyan közvetítője, amiben a szuverenitás kibontakozik. A nép ezért elvileg még abban sem korlátozott, hogy – szükség esetén az alkotmány újraalkotásával – bármilyen rendelkezést alkosson (például ->**halálbüntetést** vezessen be, kényszermunkát rendeljen el, magántulajdont vonjon el stb.). A jogpozitívista felfogás szerint olyan jogelvek, amelyekhez a szuverén jogi értelemben kötve volna, nem léteznek.<sup>[72]</sup> Ha a szuverén morális, vallási vagy egyéb okokból meghatározott értékekhez kötve érzi magát – mint például az emberi méltóság sérthetlensége vagy a véleménynyilvánítás szabadsága –, akkor ezeket figyelembe veheti ugyan, de jogilag erre nincs kötelezve.

**[49]** A természetjogra orientált megközelítés<sup>[73]</sup> ezzel szemben viszont azt a felfogást képviseli, hogy a demokratikus államokban a jogszuverenitást a népszuverenitás és az állami szuverenitás elé kell állítani.

**[50]** A demokráciában – a politikai berendezkedés alapjaként – léteznek olyan meghatározott jogelvek és értékek, amelyek nem sérthetők meg. A népszuverenitás elvének demokratikus alkalmazása nem a többség önkényes akaratának érvényesítése, hanem az egyének, a társadalmi kisebbségek és csoportok jogainak tiszteletben tartása a demokratikusan kialakult többség által.

**[51]** A jogszuverenitás a jog főhatalom jellegét abban az értelemben ismeri el, hogy minden államhatalmi megnyilvánulásnak alkotmányosnak kell lennie, a hatalom alapja a jog,<sup>[74]</sup> tehát az alaptörvény szupremáciája érvényesül. Mivel az alkotmány – a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő – alaptörvény, ezért a benne megfogalmazott intézményes garanciák biztosítják az államhatalom korlátozását, önkényes gyakorlásának tilalmát, vagyis az államhatalom joghoz kötését, a jogállamot (->**jogállamiság**).<sup>[75]</sup>

**[52]** A népszuverenitás és jogszuverenitás eszméje ugyanakkor kibékíthető egymással, ha elfogadjuk, hogy a népszuverenitás tényleges érvényesülésének legfontosabb módja a nép alkotmányozó hatalmának megvalósulása. Az alkotmányozó hatalom által létrehozott alkotmánynak mint alapkonszenzusnak rögzítenie kell azt a minimális megegyezést, ami a továbbiakban a társadalmi együttélés alapját és a politikai erők mozgásterének keretét képezi. A nép alkotmányozó hatalma tehát megteremti a demokratikus hatalomgyakorlás feltételeit, meghatározza az alkotmányos alapelveket, rögzíti az alapvető jogokat, az állami célokat és az állam felépítésének strukturális elemeit, szabályozza az állami cselekvések és ennek következményei egységére vonatkozó eljárásokat. A modern, demokratikus értékekkel, intézményekkel és garanciákkal adekvát alkotmányi tartalom előfeltétele a materiális értelemben vett jogállam érvényesülésének. A jogszuverenitás tana nem tagadja a népszuverenitás eszméjét, pusztán arról van szó, hogy a jogszuverenitást a jogállamiság megvalósulásának tekinti. A jogszuverenitás így az államhatalom onnipotenciáját tagadja, és korlátként állítja elé a materiális jogállam alapelveit. A jog főhatalom jellegéből adódóan – az alkotmány megalkotása után – mind a nép, mind az állam hatalma csak az alkotmányi keretek között, az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően gyakorolható.<sup>[76]</sup> Az alkotmány tehát így válik az állami szuverenitás alapjává és korlátjává. A jogszuverenitást csak a népszuverenitás elsődleges formája – az alkotmányozó hatalom formájában történő gyakorlása – előzi meg. Az alkotmány elsőbbsége garantálja tehát, hogy az állami jogalkotás, a jogmegóvás és a jogérvényesítés a jog uralma alatt állnak. Az alkotmányos állam – eszméje szerint – a jog uralmát jelenti, ennyiben a jog minősül szuverénnek.<sup>[77]</sup>

## 2.3. Az állami szuverenitás

### 2.3.1. Az állami szuverenitás fogalma

[53] Az állami szuverenitás – mint az államiság lényegi ismérve – egységes fogalomként értelmezendő, de ennek két oldalát szokás megkülönböztetni annak megfelelően, hogy a szuverenitás az államnak milyen jellegű döntéseire, illetőleg tevékenységére kapcsolódik.<sup>[78]</sup> A szuverenitás belső oldala az államnak azt a képességét jelenti, hogy önállóan határozza meg és tartja fenn belső állami-jogi rendjét, továbbá főhatalmat gyakorol a területén lévő természetes és jogi személyek, valamint dolgok felett (belső szuverenitás). A szuverenitás külső oldala szerint az állam független, vagyis minden idegen hatalomtól szabad és önálló államisággal rendelkezik, továbbá tekintet nélkül tényleges gazdasági vagy katonai erejére és helyzetére, a nemzetközi életben – a nemzetközi jog alanyaként – az egyenlőség alapján vesz részt (külső szuverenitás).<sup>[79]</sup> Az állami szuverenitás külső és belső oldala közötti megkülönböztetés fogalmilag lehetséges és célszerű, de e két aspektus egymással elválaszthatatlanul összekapcsolódik, és egységet alkot.

[54] A belső szuverenitás ugyanis csak akkor adott, ha a szuverenitás kifelé irányulóan is fennáll, vagyis az állam csak akkor rendelkezhet függetlenül belső állami-jogi rendjéről, ha szuverenitása kifelé irányulóan is létezik. Az állam függetlensége viszont feltételezi, hogy a nemzetközi kapcsolatokban az állam egységként nyilvánul meg, vagyis belső szuverenitása érvényesül. Csak a szuverén, azaz minden más állam utasításaitól független, és az államon belül létező legfőbb hatalom következtében a kifelé irányulóan hatásegységként fellépő állam lehet a nemzetközi jog alanya.

### 2.3.2. Az állami szuverenitás tartalma

[55] Az állam belső szuverenitásának tartalmát általában a következő jellemző vonásokkal szokás összefoglalni:<sup>[80]</sup>

[56] Az állam – mint szuverén hatalom – a legfőbb hatalom, nincs alárendelve más külső, állami vagy egyéb hatalomnak, amely befelé korlátozná funkcióinak megvalósításában. Megjegyzendő azonban, hogy e felfogással ma már nem a korlátlan legfőbb hatalom elképzelése kapcsolódik össze. Az államhatalom, bár minden más hatalomnak fölérendelt az államban, mégis korlátozott hatalom: befelé irányulóan az alkotmányjog és részben a nemzetközi jog, kifelé irányulóan pedig elsősorban a nemzetközi jog és részben az alkotmányjog által. Az alkotmányos demokráciákban az állam főhatalma a polgárok közössége által képződő hatalomként fogható föl, és nem tekinthető korlátlan: az állam főhatalma az alkotmányból vezethető le és az alkotmány által korlátozott. Ezért az állam szuverenitása – a mai felfogás szerint – jogilag kötött legfőbb hatalmat jelent. Ennek megfelelően az állam önállóan alakítja ki államszervezetét és jogrendszerét, de ezt csakis az alkotmány és a nemzetközi jog szabályai szerint teheti meg.

[57] Az állam belső szuverenitása egyetemes, mivel az állam hatalma kiterjed területére és lakosságára. Az állam a területén ún. területi felségjogot gyakorol, lakossága felett pedig személyi felségjogát érvényesíti. A nemzetközi jog azonban mind a területi, mind a személyi felségjogok vonatkozásában ismer bizonyos korlátozásokat.<sup>[81]</sup>

[58] A szuverén állam a hatalom teljességével rendelkezik, az állam hatalma az adott társadalmon belül mindenre kiterjed, de a hatalom teljessége nem eredményezhet korlátlanyságot. A hatalom teljessége nem azt jelenti, hogy az államban a szuverén államhatalom mellett egyáltalán nincs, vagy nem is lehetne más hatalom. A szövetségi államban a szövetség szuverén államhatalma mellett a tagállamok államhatalma is létezik. A tagállamok azonban nem szuverének, mivel a szuverenitás a szövetséget illeti meg, a tagállamok viszont ennek alárendeltek. Az alkotmányos demokrácia államában az államhatalom mellett a hatalmak sokfélesége létezik, amelyeket semmiképpen sem lehet közvetlen állami hatalmaknak tekinteni, ugyanakkor ezeket közhatalomként indokolt jelölni.<sup>[82]</sup> Ilyennek tekinthető a területi és funkcionális önkormányzatok által gyakorolt közhatalom. Az államhatalom szuverenitása azt jelenti, hogy ezek a hatalmak csak

az állam jogrendjének keretében, vagyis a szuverén államhatalom által alkotott törvények keretében fejthetők ki, így az államhatalommal való konfliktusban alárendeltek. Ugyanakkor ezeknek a hatalmaknak némelyike alkotmányjogilag biztosított, ezért a szuverén államhatalom törvényi szabályozásának az alkotmányi előírásokra figyelemmel kell lennie.

**[59]** Az állam belső szuverenitása kizárólagos jellegű, vagyis az állam a hatalma gyakorlásához nem igényli az érintettek beleegyezését vagy közreműködését. Az állam belső szuverenitása abban a lehetőségben és tényben fejeződik ki, hogy a társadalmi viszonyokat rendezni és alakítani képes, a társadalmi együttélést irányító funkciója van. Ezért egyrészt jogot teremtő és formáló, másrészt az ebben foglaltaknak érvényt szerző effektív képességgel kell rendelkeznie. Az államilag szervezett társadalom rendjének megteremtésében és érvényre juttatásában az állam eredményesen alkalmazza a főhatalmát, ami a parancsolás és engedelmisség relációjában értelmezendő.

**[60]** Az állam belső szuverenitása egységes, ami azt jelenti, hogy az állam szervei nem külön-külön gyakorolják a szuverén hatalmat, hanem az állam mint egész, mint egységes szervezeti rendszer gyakorolja azt. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha az államhatalom gyakorlásánál az állami szervek együttműködése megvalósul. Ezért az államhatalom gyakorlásának megosztása nem csorbítja az állam szuverenitását. Az állami főhatalomnak effektívnek kell lennie azoknak az állami feladatoknak a megvalósítása érdekében, amelyek alapvetően a társadalmi együttélés biztonságának, életképességének fenntartását, garantálását, stabilitását és tartósságát jelentik.

### 2.3.3. A felségjogok

**[61]** Az állami szuverenitás jogi kategóriákkal történő meghatározása feltételezi az állami főhatalom jogosítványok általi megragadhatóságát, amelyet összefoglaló elnevezéssel a felségjogok jelölnek. A belső szuverenitás a modern demokráciában azt jelenti, hogy az állam valamennyi felségjoggal rendelkezik. Az állam szuverenitása tehát a felségjogok összessége: azok a közjogi jogosítványok tartoznak ide, amelyek az állam főhatalmának érvényesítését biztosítják, vagyis amelyek az államhatalom döntésekben történő kinyilvánítását, és e döntések érvényesítését foglalják magukban. A felségjogok az átfogó államhatalomnak a részjogosítványaiként értendők, és az államhatalom egyes megnyilvánulásainak jogi cselekvésformáiként határozhatók meg. A felségjogok ezért magukban foglalják a jogilag alakító hatalom összes aspektusát: az államhatalom valamennyi funkciójának – mint alaptevékenysége fő irányainak – cselekvésformáiként határozhatók meg, azaz jogalkotást, kormányzást, végrehajtást, jogalkalmazást, bíraskodást stb. jelentenek. Az államhatalom egységességének elvéből következik, hogy csak gyakorlását – azaz egyes megnyilvánulási formáit – lehet megosztani; azokat, amelyek egy-egy felségjog formájában nyernek kifejezést. Az egységes államhatalom megosztása tehát az államhatalomból egyenként következő felségjogok gyakorlásának különböző szervekhez való hozzárendelését jelenti.<sup>[83]</sup> A felségjogok esetében nem absztrakt cselekvési jogosítványokról van szó, hanem tárgyvonatkoztatott hatáskörökről, amelyek az egyes állami feladatokhoz rendelték, ezért nem képzelhetők el meghatározott célokra irányultság nélkül.<sup>[84]</sup>

**[62]** A felségjogok szorosan összekapcsolódnak azokkal a közfeladatokkal, amelyeket az államnak – a társadalmi együttélés biztosítása érdekében – a hatalom alkalmazásával el kell látnia. Másképpen megfogalmazva, a felségjogok alatt az államot az államhatalom gyakorlása érdekében megillető jogosítványok összességéiként kell érteni, ami a hatásköri szabályokban vagy kompetencianormákban konkretizálódik. Az állam főhatalma tehát a felségjogok összessége, az egyes felségjogok pedig hatásköri előírásokban testesülnek meg.<sup>[85]</sup>

**[63]** A felségjogok kifelé irányulóan a nemzetközi jog keretében, az államon – mint szervezeti egységen – belül pedig az alkotmány és a törvények keretében állnak fenn, azaz érvényesítésük nem lehet korlátlan és tetszőleges. Az állam, illetőleg az állam hatalmát megjelenítő egyes állami

szervek tevékenységük során csak az adott felségjogot – amely jellegét tekintve több hatáskörben fejeződhet ki – gyakorolhatják, és ennek keretében kell eljárniuk.

[64] Mivel a felségjogok – konkrét megjelenésüket tekintve – csak egyes feladatokhoz, illetőleg feladatkomplexumokhoz rendelt jogosítványok lehetnek, ezért ezek átruházhatók,<sup>[86]</sup> míg az államhatalom egésze nem lehet az átruházás tárgya. Az átruházás során az átfogó jellegű államhatalomnak csak egyes részei kerülnek átadásra, ami azonban valamennyi állami cselekvésformát érintheti. A felségjogok az átruházás után is jogilag az államhoz rendelve, mivel az állam ezeket a jogokat még ténylegesen érvényesítheti. A felségjogok csak az állam beleegyezésével ruházhatók át. A felségjogok átengedése azonban nem vezethet az állam felbomlásához vagy más módon történő megszűnéséhez. Az államhatalom gyakorlásának, hatásköröknek vagy jogosítványoknak az átruházása érinti az állami szuverenitást, de nem szünteti meg, csak korlátozza.

#### 2.3.4. Az állam külső szuverenitása

[65] Az állami szuverenitás külső oldala tartalmilag azt fejezi ki, hogy az adott állam a nemzetközi életben önálló hatalomként lép fel: külső funkciói gyakorlásában nincs alárendelve más államnak, önállóan dönt külpolitikai kérdésekben.<sup>[87]</sup>

[66] Ez egyrészt az állam teljes nemzetközi jog- és cselekvőképességét jelenti, vagyis azt, hogy más államokkal való kapcsolatában szabadon, másoktól függetlenül dönt.<sup>[88]</sup> A külső szuverenitás tehát az államnak az a nemzetközi jog által alanyi jogként elismert képessége, amelynél fogva független más államok irányában létesített kapcsolataiban, vagyis minden idegen hatalomtól mentesen dönthet.

[67] A függetlenséget politikai értelemben kell felfogni, ami azt jelenti, hogy az az állam, amelyik formailag független, jogilag is az, noha a függetlenség tényleges állapotával esetleg nem rendelkezik. A politikai függetlenség ugyanis bizonyos gazdasági függetlenséget is feltételez.<sup>[89]</sup>

[68] Másrészt a szuverenitás külső oldala is kifejezésre jut abban, hogy az állam mentességet (ún. immunitást) élvez más államok joghatósága alól.<sup>[90]</sup> Ez azt jelenti, hogy idegen államot – annak beleegyezése nélkül – az állam belső bíróságai előtt nem lehet perelni.

[69] Az állam külső szuverenitása az államok viszonyát is kifejezi, vagyis azt a viszonyt, amely az adott állam és az államok nemzetközi közösségének többi tagja között fennáll. A szuverén állam más szuverén államokkal egyenlő hatalom: a nemzetközi életben más államokkal egyenlő jogokat élvez, és más államokkal egyenlő mértékben kötik a nemzetközi jog normái, így például a belügyekbe való beavatkozás tilalmát, valamint a függetlenség és területi integritás tiszteletben tartását előíró szabályok.<sup>[91]</sup>

[70] Az állam külső szuverenitása sem tekinthető korlátlanoknak, az állami függetlenség fő korlátja a nemzetközi jog.<sup>[92]</sup> A nemzetközi jogot az államok hozzák létre, és az az egyenlőség alapján minden államnak hasonló jogot biztosít. Így ez a korlátozás nem az államok felett álló jogrend által valósul meg, hanem azáltal, hogy az államok bizonyos önkorlátozást gyakorolnak.<sup>[93]</sup> Az önkorlátozás a szuverenitást nem szünteti meg, még csak nem is jelenti a szuverenitás csorbítását, mivel ez a feltétele a többi állammal való együttműködésnek.<sup>[94]</sup>

#### 2.4. A szuverenitás kortárs értelmezési lehetőségei európai kontextusban

[71] A szuverenitás körüli megújuló viták azt mutatják, hogy a fogalom jelentéstartalma korszakunkban átalakulóban van.<sup>[95]</sup>

[72] Az globalizációra, az államok közötti hálózatos kapcsolatokra és az európai integráció fejlődési irányára tekintettel még mindig tarthatónak tűnik a megosztható és többemű szuverenitásfelfogás (*pooled, shared sovereignty*),<sup>[96]</sup> amely figyelembe veszi, hogy a nemzetközi

együtműködési formák mellőzhetetlen elemei a társadalmak együttélésének és interakcióinak. Az állam (hatalmának) abszolút jellege két irányból is korlátozott a modern jogfejlődés következtében. Egyrészt felülről, mert a nemzetközi közösségnek „kényszerítőleg” tagja. Másrészt alulról, mert a néppel képzett politikai kötelékben önmaga – saját magára is kötelező – közjogának hordozója. A külső értelemben szuverén állam rendelkezhet olyan alkotmánnyal, amely nem teszi lehetővé az állam egyik szervének sem, hogy teljes szuverén hatalmat gyakoroljon, vagy abszolút hatáskörrel rendelkezzen saját hatáskörének megállapításához.<sup>[97]</sup>

**[73]** Amennyiben az a kiindulópontunk, hogy a politikai és a jogi értelemben vett szuverenitás elválasztható, akkor a nemzetközi együttműködések és a globalizációra reagáló integrációs folyamatok hatására keletkező alkotmányjogi vitákban háromféle érvelési irány azonosítható. A népszuverenitáshoz köthetők a nemzetközi vagy az azokkal összefüggő állami aktusok demokratikus legitimitására vonatkozó kérdésfelvetések. A jogszuverenitás elvont elmélete konkretizálódik a normakonfliktusok esetében, amikor az a vita tárgya, hogy melyik norma rendelkezik alkalmazási vagy értelmezési elsőbbséggel: a nemzetközi eredetű (európai uniós) vagy a belső jogi. Az állami szuverenitáshoz legszorosabban a felségjogokra, hatáskörökre irányuló viták kötődnek: az átruházott vagy közösen gyakorolt hatáskör terjedelme, mélysége, intenzitása és az aktusok *ultra vires* (hatáskört átlépve hozott) jellege jelenthet jogilag releváns kérdést. A felségjogok átruházásának, avagy más államokkal közös gyakorlásának az állam nemzetközi együttműködése érdekében, az államközi intézményekben való részvétele szempontjából van kiemelkedő jelentősége.<sup>[98]</sup> Alapvetően az alkotmány rendelkezhet arról, kit és milyen módon hatalmaz fel arra, hogy döntsön a felségjogok nemzetközi intézményekre – például a NATO vagy az Európai Unió szerveire – történő átruházásáról. Az együttműködési formák közül a legintenzívebb hatáskörtranszfer az Európai Unió keretében zajlik: a tagállamok elismerik az uniós jog államon belüli érvényességét, és önkéntesen vállalják, hogy a főhatalmi jogosítványukat nem önállóan, hanem elsősorban – nemzetközi szerződésben meghatározott esetekben – uniós intézmények útján gyakorolják.<sup>[99]</sup> Az ilyen folyamat az állami szuverenitás korlátozásaként értelmezhető, aminek következtében azonban a tagállamok állami tulajdonságaikat nem veszítik el, és másik oldalról a transzfer címzettje (például az Európai Unió) sem nyer állami minőséget. Lényeges, hogy nem a szuverenitás átruházásáról van szó, csupán felségjogok (hatáskörök) gyakorlásának átengedéséről.<sup>[100]</sup> Az állami szuverenitás körébe tartozó felségjoggyakorlás átruházásának megengedettsége, illetőleg az állami szuverenitás ezzel összekapcsolódó korlátozásának lehetősége a tagállamok mindenkori alkotmányjogához igazodik. Az egyes tagállami alkotmányok különböznek a felhatalmazó normák megfogalmazásában, azaz abban, hogy minek az átruházását szabályozzák.<sup>[101]</sup> A bonyolult konstrukciókban és a felmerülő lehetséges konfliktusokban az alkotmányi szabályok támpontot jelentenek a vitás kérdések megoldásához. Ezek közé tartozik, hogy ki legyen a hatáskörök őre,<sup>[102]</sup> van-e és kinél van a végső kontrolljog az átruházott hatáskörök gyakorlása felett, létezik-e belső jogi jogorvoslat vélt vagy valós hatásköri túllépés esetén, vissza lehet-e vonni általánosságban az átruházó aktust, mik a tartalmi feltételei a hatáskörgyakorlás átengedésének, azaz vannak-e a kedvezményezett nemzetközi szervezettel, intézménnyel kapcsolatban bizonyos minimumkövetelmények, és végül, van-e egyes hatásköröknek olyan lényeges tartalma, amelynek autonóm átruházása adott állam esetében még önkéntesen sem lehetséges.<sup>[103]</sup> E kérdések mérlegelése és megválaszolása jogi minősítést igényel és jellemzően (alkotmány)bírósági kompetenciát feltételez, de a szuverenitás toposza önmagában nem alkalmas a válaszadásra. Ahogy önmagában az sem jogilag értékelhető felvetés, hogy például az európai uniós tagság a szuverenitást erősítő vagy gyengítő tényező-e. Az Európai Unió példájánál maradva, amely jogi értelemben szuverén államok önkéntes és akaratlagos társulása, lehet érvelni amellett, az együttműködés sokkal inkább alapítói szuverenitásának kifejezését, megerősítését jelenti,<sup>[104]</sup> de az is alátámasztható, hogy a tagállamok döntési önállósága az integrációs folyamatban korlátozott.<sup>[105]</sup> Az integrációs folyamatban a tagállamok nem a szuverenitásukat engedik át, hanem a szuverenitás részét képező egyes (alkotmányos/állami) hatásköreiket vagy azok gyakorlását, és ezzel megnyitják jogrendszerüket az Európai Unió joga előtt. Az integrációs célkitűzések érdekében maguk a nemzeti



alkotmányok is módosíthatók, azonban ez a lehetőség nem korlátlan.<sup>[106]</sup>

[74] A nemzetközi (uniós) intézmények és a tagállamok kompetenciávitáiban az állami szuverenitás is felmerülhet jogi érvként, kérdés azonban, hogy mi annak jelentéstartalma. A főhatalmi jogosítványok átfogó mennyiségi és minőségi kategóriájaként nem kellően egzakt, a minimalista és formális értelmezés – amely a „végső döntés” vagy az „utolsó szó” kompetenciája<sup>[107]</sup> – pedig nem a megoldás, hanem a probléma része minden olyan esetben, amikor fel kell oldani a kollíziót az uniós és a tagállami jogrend között. Ebben a körben két alapvető, egymással ellentétes irányú (és téves következtetések lehetőségét magában rejtő) dilemma merülhet fel. Egyfelől, a tagállami szuverenitásra hivatkozással kimondható, hogy az alapító szerződéseket az alkotmányi felhatalmazáson keresztül ratifikáló kihirdető törvények jelentik az uniós jogrend tagállami érvényességének az alapját.<sup>[108]</sup> Másfelől, az uniós jogrend autonómiájára történő hivatkozás ahhoz az érvehhez vezet, hogy az autonóm jogrendszernek nincs szüksége tagállami alkotmányjogi érvényességi alapra, a nemzeti jog tehát egészen figyelmen kívül hagyható.<sup>[109]</sup> A két antagonisztikus érvelés nem képes választ adni a kollízió kérdésére, vagyis arra, hogy egymásnak feszülő érvényességi igények esetében a keresett kollíziós normát csak az uniós jogrendszerből, vagy csak a tagállami jogrendszerből lehet-e kiválasztani.<sup>[110]</sup> Elméletileg elképzelhető, hogy az uniós jog elsőbbségének kollíziós normája a tagállami jogrendszerből is levezethető. A tagállami alkotmány felhatalmazó rendelkezése az uniós jog érvényességének elsőbbséget ad, de egyben meghatározza – szintén kollíziós normát adva – az előnyszabály terjedelmét és határait. Ez utóbbi tekintetében a nemzeti alkotmány számít végső kötelező mértéknek, mivel elvileg elrendelheti, hogy az Európai Unió joga csak korlátozott, nem kizárólagos elsőbbséget élvez a belső joggal szemben. A tagállamilag kreált és az uniós jogból származtatott kollíziós normák egymásnak feszülhetnek, és azt, hogy melyik az irányadó, az döntheti el, hogy a jogalkalmazó számára melyik jogrendszer tűnik erősebben kötelezőnek, valamint feloldható a kölcsönös tiszteleten alapuló bírói párbeszéd keretében is.<sup>[111]</sup> Részben ez lehet az oka, hogy az *ultra vires* kérdésre redukálódott „szuverenitásviták” egyre inkább új köntösben, a dogmatikailag sokkal kevésbé kidolgozott nemzeti/alkotmányos identitás toposzában (->a tagállami identitás védelme) térnek vissza az európai szintéren.<sup>[112]</sup>

### 3. A szuverenitás megjelenési formái Magyarország Alaptörvényében

[75] Magyarország Alaptörvénye, amely 2012. január 1-je óta hatályos, a korábbi köztársasági Alkotmányhoz hasonlóan tartalmaz rendelkezéseket a népszuverenitással és az állami szuverenitással kapcsolatban, Magyarország jogállammá nyilvánításával pedig egyben korlátozza is azokat. Maga a „szuverenitás” kifejezés vagy a „szuverén” jelző nem szerepel benne, de az alkotmányjogi dogmatika alapján a szuverenitás különböző aspektusai egyértelműen azonosíthatók, és az alkotmánybírói gyakorlatban is megjelennek.<sup>[113]</sup>

#### 3.1. A népszuverenitás elve az Alaptörvényben

[76] Az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint Magyarországon a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja,<sup>[114]</sup> egyértelművé teszi, hogy a magyar alkotmányos rendszerben érvényesül a népszuverenitás elve. E rendelkezés alapján a nép tekinthető a közhatalom eredetének,<sup>[115]</sup> de nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően az Alaptörvényben foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában.<sup>[116]</sup> A nép fogalmát az Alaptörvény *expressis verbis* nem határozza meg. A népszuverenitás szempontjából azonban abból a rendelkezésből, amely szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, továbbá kivételesen közvetlenül gyakorolhatja, az következik, hogy a nép kategóriája azokat az egyéneket foglalja magában, akik számára biztosított az országgyűlési képviselők megbízásában, valamint a közvetlen hatalomgyakorlást jelentő döntéshozatalban – az országos népszavazásban – való közreműködés. Ezt az Alaptörvény a -

>választójog<sup>[117]</sup> meghatározásával rögzíti: minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen,<sup>[118]</sup> valamint országos népszavazásban részt vegyen.<sup>[119]</sup> Ebből következően a választópolgároknak az országgyűlési képviselőválasztáson és az országos népszavazáson való részvétellel kapcsolatos joga egyúttal az Alaptörvényben biztosított politikai alapjog,<sup>[120]</sup> amely a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantálja.<sup>[121]</sup> Alkotmányos alapelv tehát, hogy a közhatalom forrásaként megjelölt nép a hatalmát elsősorban választott képviselői útján – ennek következtében az Országgyűlésen<sup>[122]</sup> mint legfőbb népképviselési szervén keresztül – gyakorolja. A képviselési hatalomgyakorlás elsődlegességéhez képest a közvetlen hatalomgyakorlási forma – az országos népszavazás – kivételesnek mondható, és sajátos viszonyban áll a képviselési hatalomgyakorlással: egyfelől országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,<sup>[123]</sup> másfelől az Alaptörvény teljes körűen felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben nem tartható országos népszavazás.<sup>[124]</sup> Ugyanakkor a kivételesnek mondott hatalomgyakorlási forma megelőzi a képviselési hatalomgyakorlást, mert az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.<sup>[125]</sup>

**[77]** A népszuverenitás elvének érvényesülését jelentő hatalom – mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő – gyakorlása csak az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően történhet.<sup>[126]</sup> Ez a megállapítás egyúttal azt is jelenti, hogy Magyarországon érvényesül a jogszuverenitás elve.

### **3.2. A jogszuverenitás kifejeződése az Alaptörvényben**

**[78]** Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja,<sup>[127]</sup> amely – csakúgy, mint a jogszabályok – mindenkire kötelező,<sup>[128]</sup> továbbá érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.<sup>[129]</sup> Kiemelkedő és meghatározó szerepét támasztja alá annak előírása, hogy az Alaptörvénnyel jogszabály nem lehet ellentétes.<sup>[130]</sup> Ennek garantálása érdekében az Alkotmánybíróságnak – mint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének – fő szabály szerint lehetősége van arra, hogy hatásköreiben eljárva megsemmisítse az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.<sup>[131]</sup> Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar jogrendszerben érvényesül az Alaptörvény – mint alkotmány – szupremáciája: Magyarországon az Alaptörvény jeleníti meg a hatalomgyakorlás jogi alaprendjét, azt a konkrét és normatív rendet, amelyet az államilag szervezett társadalom – mint politikai egység – működésének feltételül és keretül ismernek el.<sup>[132]</sup> Ennek értelmében alkotmányosan az állam egyetlen szerve sem gyakorolhat olyan hatalmat, amely az Alaptörvénnyel ellentétes lenne, és az állam hatalma nem terjeszkedhet túl az Alaptörvény által meghatározott kereteken, vagyis az állami szerveknek ezek között kell tevékenykedniük.

### **3.3. Az állami szuverenitás szabályozása az Alaptörvényben**

#### **3.3.1. Külső szuverenitás, nemzetközi együttműködés, hatáskörgyakorlás az Európai Unió tagállamaként**

**[79]** Az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésében kinyilvánítja az állam függetlenségét, és alkotmányi alapelvként rögzíti, hogy Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.<sup>[133]</sup> A szabályozás hiányossága és adóssága maradt azonban, hogy a nemzetközi együttműködés potenciális partnerei közül kihagyja a nemzetközi szervezeteket, amelyek változatos együttműködési formáknak adnak keretet, és amelyek legtöbbször maguk is a nemzetközi jog alanyai.<sup>[134]</sup> Ezt azért is érdemes kiemelni, mert a korábbi magyar Alkotmány, valamint a jelenlegi Alaptörvény is csupán egyetlen szervezet, az Európai Unió kapcsán szabályozza a hatáskörök átruházásának, pontosabban a közösen gyakorolt hatáskörök

korlátainak kérdését (lásd alább), noha a „szuverenitáskorlátozás” és a felségjogok gyakorlásának átengedése, „közösítése” nem kizárólag az Európai Unió keretében történik, hanem más szervezetek és együttműködések esetében is sor kerül rá.<sup>[135]</sup>

**[80]** Az Alaptörvényben kifejezetten nem jelenik meg a háború elutasításának és az erőszak tilalmának a nemzetközi *ius cogens* körébe tartozó – a korábbi Alkotmányban szereplő<sup>[136]</sup> – elve, mivel azonban Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait (->a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya),<sup>[137]</sup> ez az elv a külkapcsolatokra értelemszerűen továbbra is irányadó. E rendelkezések egyben belső, alkotmányos korlátot jelentenek az állam külpolitikájának, nemzetközi kapcsolatainak alakítására is, mivel a béke, a biztonság és a fenntartható fejlődés kiemelt alaptörvényi értékeknek számítanak.<sup>[138]</sup>

**[81]** Elvi szinten megjelenő törekvést és követelményt – egyben állami célt és feladatot – tartalmaz az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.<sup>[139]</sup> A célmeghatározás – tartalmi garanciákkal – kifejezésre juttatja, hogy Magyarország elkötelezett minden Európában zajló integrációs, harmonizációs, nemzetek feletti és nemzetközi regionális együttműködés iránt, amelyeknek részese.<sup>[140]</sup>

**[82]** Az Alaptörvényben – a köztársasági Alkotmányhoz hasonlóan, de a hetedik alaptörvény-módosítás (2018) óta módosult tartalommal – szerepel ún. Európa-klauzula, amely megteremti a belső, alkotmányjogi alapját és keretét annak, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként részt vehessen.<sup>[141]</sup> Az Unió a célkitűzéseit a szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg:<sup>[142]</sup> a hatáskör-átruházás elvének megfelelően kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, és minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.<sup>[143]</sup> Mivel a hatáskör-átruházás állami főhatalmi jogosítványokat érint, az Alaptörvény E) cikke eredetileg, 2012-ben a következőket rögzítette:

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

**[83]** 2018-ban a (2) bekezdés kiegészült: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

**[84]** Az állami szuverenitás szempontjából a klauzula (2) és (4) bekezdése releváns, míg a (3) bekezdés jogforrástani szempontból lényeges (->az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal). A felhatalmazó rendelkezés 2002-ben került az Alkotmányba, az Alkotmánybíróság uniós csatlakozást megelőző gyakorlatát is figyelembe véve.<sup>[144]</sup> Az Alkotmánybíróság szerint az állam nemzetközi kapcsolataiban a főhatalmi jogosítványairól rendelkezhet: nemzetközi kötelezettségeket vállalhat,<sup>[145]</sup> és szuverenitását nemzetközi szerződéssel vagy belső elhatározásból – megfelelő szintű jogszabállyal – korlátozhatja.<sup>[146]</sup> A testület azonban 1998-ban

arra is rámutatott, hogy az Országgyűlés alkotmányi felhatalmazás hiányában nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén túlterjeszkedni, valamint nemzetközi szerződés megkötésével és kihirdetésével nem hajthat végre burkolt alkotmánymódosítást. A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimitációja a népszuverenitás elvéből következő alkotmányos követelmény a nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően is.<sup>[147]</sup> Miután hazánk 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, az Alkotmánybíróság többször megerősítette, hogy a csatlakozási klauzula nem egyetlen alkalomra szól, hanem alkalmazni kell minden esetben, ha nemzetközi szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul, továbbá keretet (korlátot) jelent a közös hatáskörgyakorlás szempontjából.<sup>[148]</sup> Az uniós hatáskörgyakorlás felülvizsgálatától ugyanakkor a testület tartózkodott. 2016-ban ebben a megközelítésben fordulat állt be, a testület az Európa-klauzulát új értelmezési irányokkal bővítette:

Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.<sup>[149]</sup>

**[85]** A német mintára bevezetett három új vizsgálati mérce közül a második kifejezetten az állami szuverenitás védelmére irányul, és az *ultra vires* kontroll lehetőségét alapozza meg az uniós hatáskörgyakorlással szemben. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez összekapcsolódik a népszuverenitás elvével:

A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tag állami formában megvalósuló) gyakorlása felett.<sup>[150]</sup>

**[86]** A szuverenitáskontroll eleme a fenntartott szuverenitás vélelme, amely szerint „Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor”.<sup>[151]</sup> Végül az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni”.<sup>[152]</sup> 2018-ban, az Alaptörvény hetedik módosításával az alapjogi és az állami szuverenitás védelmére irányuló fenntartás az Európa-klauzula része lett, míg az alkotmányos önazonosság védelme minden állami szerv általános kötelességeként az R) cikk (4) bekezdésébe került. A jogfejlődés iránya az aktív szuverenitás- és identitásvédelem lehetőségét teremti meg, de ez egyelőre nem konkretizálódott: az új felülvizsgálati mércék tartalmát az Alkotmánybíróság esetről esetre határozza majd meg.<sup>[153]</sup>

### 3.3.2. Belső állami szuverenitás

**[87]** Az állami főhatalom szabályozásával összefüggésben az Alaptörvény rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén (-> **hatalommegosztás**) alapszik.<sup>[154]</sup> Ennek az alapvető rendelkezésnek az érvényesülését hivatottak biztosítani az egyes állami szervek feladatát és hatáskörét előíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szervezeti és eljárási szabályok, valamint az összeférhetetlenségi rendelkezések.<sup>[155]</sup> Megjegyzendő azonban, hogy e nagy jelentőségű alapelv megvalósulását az alkotmány

valamennyi államszervezeti és garancianormájának, továbbá az alkotmányos gyakorlatnak is szolgálnia kellene – ha a szerepe formális, akkor nem fejt ki hatást a közhatalom gyakorlására. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.<sup>[156]</sup> E rendelkezés az állam erőszakmonopóliumát írja elő,<sup>[157]</sup> amelynek azonban – a jogállami elvre (->jogállamiság) tekintettel – jogon kell alapulnia, joghoz kötöttnek kell lennie, és a jog által korlátozott módon, csak meghatározott normasértésekre vonatkozó reakcióként – legtöbbször csak *ultima ratió*ként – gyakorolható.<sup>[158]</sup> Az Alaptörvény azonban lehetővé teszi – törvényben meghatározottak szerint – az önvédelemhez való jogot,<sup>[159]</sup> amely kivételszabályt jelent az állami erőszakmonopólium alól.<sup>[160]</sup> Ennek indoka lehet, hogy az állam a jogi tárgyakra irányuló támadásokat nem képes megfelelő időben és hatékonyan elhárítani, de a privát erőszak sem lehet tetszőleges, arra csak törvényben meghatározottak szerint van lehetőség.<sup>[161]</sup>

**[88]** A magyar állam a főhatalmat Magyarország államterületén fejt ki. Magyarország jelenlegi határait – a második világháborút Magyarország vonatkozásában lezáró – 1947. évi február hó 10. napján Párizsban kelt békeszerződés állapítja meg, amelyet az 1947. évi XVIII. törvény cikkelyezett be, és az 1947. szeptember 15-én lépett hatályba.<sup>[162]</sup> Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – nem fogalmazza meg alapelvi szinten az állam kötelezettségeként az állam létének és területi integritásának védelmét,<sup>[163]</sup> ugyanakkor a Magyar Honvédség alapvető feladatául jelöli meg – többek között – Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelmét.<sup>[164]</sup> A Honvédségnek – mint Magyarország fegyveres erejének – feladatmeghatározásából következik, hogy az állam gondoskodik létének és integritásának külső támadásokkal szembeni védelméről, és az ehhez szükséges intézmény és szervezett eszköz létrehozásáról.<sup>[165]</sup> Az államterület – mint az állam szuverenitásának eleme – egyszerre földrajzi-lakóhelyi, valamint állami-jogi kategória. Az első objektív tagozódást jelent, amely természeti egységeket és településeket, valamint ez utóbbiak vonzáskörzetét foglalja magában. Az utóbbi olyan közjogi kategóriák meghatározását jelenti, amelyek az állam térbeli kiterjedésének konkrét egységeiként kerülnek megállapításra. Az államterület belső tagolásának kérdése ugyanis része az állami szuverenitásnak, az állam a saját területe felett szabadon rendelkezhet, vagyis jogszabályok útján maga határozza meg területi tagolását. Az Alaptörvény szerint Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik,<sup>[166]</sup> a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.<sup>[167]</sup> Ennél részletesebb szabályozást azonban az Alaptörvény nem tartalmaz.<sup>[168]</sup> A területi tagozódás alapozza meg a helyi közhatalom gyakorlásának, azaz az önkormányzatiságnak a szintjeit, és eligazításul szolgál a bírósági és közigazgatási szervezet kialakításakor is.<sup>[169]</sup> Az Alaptörvényben szereplő területi tagozódás alapján megállapítható, hogy Magyarország unitárius (egységes) állam, mert területén nincsenek külön államisággal rendelkező alakzatok, Magyarország alkotmánya, államszervezete és jogrendszere egységes.<sup>[170]</sup>

**[89]** Az állam személyi felségjoga a népesség felett érvényesül, amely kétféle értelemben határozható meg. Az állam jogi népességét a magyar állampolgárok összessége alkotja, ami nem azonos a tényleges népességgel, vagyis a Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárok összességével. A magyar állam szuverenitása szempontjából idegennek (a népességhez nem tartozónak) minősül minden olyan személy, aki nem magyar állampolgár. A nem magyar állampolgárok lehetnek külföldiek – vagyis más állam állampolgárai –, valamint hontalan személyek, akik egyetlen állammal sem állnak állampolgársági viszonyban. Az országban tartózkodó külföldiekre és a hontalanokra csak a magyar állam területi felségjoga terjed ki: kötelesek Magyarország alkotmányos rendjét tiszteletben tartani, jogszabályait megtartani és a magyar hatóságok intézkedésének eleget tenni. A jogállásokat (státusokat) ugyanakkor meghatározó módon befolyásolja az Európai Unió joga és a nemzetközi jog (->külföldiek és hontalanok, ->menekültek). Az állam jogi értelemben vett népességét tehát azok a természetes személyek együttesen alkotják, akik az állammal állampolgársági viszonyban állnak, függetlenül tartózkodási helyüktől, vagyis attól, hogy akár végleges, akár átmeneti szándékkal

más államban – külföldön – élnek. Az ->állampolgárság – és az ezt szabályozó állampolgársági jog – közvetlen összefüggésben áll az állami szuverenitással, mivel az állami szuverenitás minden jegye kizárólag az állampolgárokra terjed ki: az állam személyi felségjogot gyakorol felettük, függetlenül tartózkodási helyüktől. Ennek értelmében a magyar állampolgároknak külföldi tartózkodásuk alatt is be kell tartaniuk a magyar jogszabályokat. Mivel a magyar állampolgár külföldön az ottani állam területi felségjoga alatt is áll, a külföldre pedig magyarországi tartózkodása alatt – a magyar állam területi felségjoga mellett – kiterjed államának személyi felségjoga is, elképzelhető a területi és személyi felségjog közötti kollízió.

**[90]** Az állam szuverenitásából következően az Alaptörvény egyfelől állami feladatként fogalmazza meg, hogy Magyarország védelmezi állampolgárait,<sup>[171]</sup> másfelől a magyar állampolgárok alapvető jogosultságaként biztosítja, hogy külföldi tartózkodásuk ideje alatt Magyarország védelmét élvezzék.<sup>[172]</sup> Ennek következtében az államot – az alapjogból adódó – konkrét és objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli. E kötelezettség teljesítésének az állam a diplomáciai és a konzuli védelem eszközével tesz eleget. Magyar állampolgárt továbbá Magyarország területéről nem lehet kiutasítani, és a magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet.<sup>[173]</sup> Ezek a magyar állampolgárok státuszjogai (->állampolgári státuszjogok).

**[91]** Az állami szuverenitásból adódóan szintén az állam határozza meg azokat a feltételeket, amelyek között állampolgárai az állam területét elhagyhatják, illetőleg azokat, amelyek a külföldiek számára a be- és a kiutazást, valamint az állam területén tartózkodást lehetővé teszik. E szabályok megállapításánál természetesen figyelembe kell venni a nemzetközi és az uniós jogot is, mert ezek az állam általi szabályozás korlátaiként jelentkeznek. Az Alaptörvény szerint mindenkinek – aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.<sup>[174]</sup> A Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani, de a csoportos kiutasítás tilos, és érvényesülnie kell a visszaküldés tilalmának.<sup>[175]</sup> Az Alaptörvény hetedik módosítása vezette be az állami szuverenítésra hivatkozással az idegen népesség betelepítésének tilalmát,<sup>[176]</sup> aminek célja, hogy a közös uniós menekültügyi politika keretében se születhessen az Országgyűlés hozzájárulása nélkül ilyen hatású döntés.

**[92]** Az adott állam állampolgárainak összességét – alkotmányjogi értelemben – szokás államalkotó népként jelölni.<sup>[177]</sup> Az államalkotó nép politikai sorsközösséget és rendszerint kulturális közösséget alkot, azonban nem kell egységes nemzetnek<sup>[178]</sup> lennie abban az értelemben, hogy különböző nyelvű, kultúrájú és vallású népcsoportok is államalkotó néppé egyesülhetnek adott államban. Magyarországon az Alaptörvény a népet ismeri el a közhatalom forrásának, azaz a népszuverenitás elvét nyilvánítja ki, a politikai/államnemzet és a kulturális/etnikai nemzet koncepcióit azonban vegyesen alkalmazza. Egyrészt Magyarország állampolgárainak túlnyomó többsége magyar nemzetiségű, ugyanakkor az Alaptörvény *de jure* nem nyilvánítja Magyarországot magyar nemzeti állammá, hanem úgy rendelkezik, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek<sup>[179]</sup> államalkotó tényezők,<sup>[180]</sup> a magyar politikai közösség részei.<sup>[181]</sup> A nemzetiségeknek államalkotó tényezői szerepük betöltése érdekében Alaptörvényben biztosított joguk van – sarkalatos törvény szerint – részt venni az Országgyűlés munkájában.<sup>[182]</sup> Mivel a nemzetiséghez tartozó személyek egyúttal magyar állampolgárok is, ők beletartoznak az államalkotó nép (és a politikai nemzet) kategóriájába, de nem sorolhatók a – kulturális értelemben felfogott – magyar nemzet fogalmába. Másrészt az Alaptörvény tudatosan nagy hangsúlyt helyez az egységes magyar nemzet összetartozására, vagyis a magyar etnikai-kulturális nemzethez tartozók összekapcsolására és összefogására. Ezért állami feladatként írja elő a Magyarország határain kívül élő magyarok sorsáért viselt felelősséget. Az államnak elő kell segítenie e közösségek fennmaradását és fejlődését, támogatnia kell magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, továbbá a szülőföldön való boldogulásukat, valamint elő kell mozdítania együttműködésüket egymással és Magyarországgal.<sup>[183]</sup> A „nemzet” kifejezést ugyanakkor

nemcsak etnokulturális értelemben használja az Alaptörvény, hanem például a preambulum kezdő mondatában szereplő magyar nemzet tagjait a hitvallás zárásában Magyarország polgáraival azonosítja. Emellett a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök sem értelmezhető kizárólag a magyar nemzetiségűek államfőjeként.

[93] Az állami szuverenitásnak az egyes történelmi korszakokban különböző szimbólumai voltak.<sup>[184]</sup> Az állami szimbólumok azok az ismertetőjelek és megjelölések, amelyek az államiség létét és az e keretek között élő társadalom együvé tartozását fejezik ki. Minden állam felségjoga, hogy állami szimbólumait meghatározza, mivel az állam szuverenitását az állami jelképek juttatják kifejezésre. E körbe sorolható a felségjelvényekről – a címerről és a zászlóról –, a himnuszról (->nemzeti jelképek), a kitüntetésekéről, a ->nemzeti és állami ünnepekről való döntés. Bizonyos szempontból ide tartozik az állam fővárosáról – mint az állam székhelyéről – való rendelkezés is.

[94] Az Alaptörvény az Alapvetés című részében határozza meg Magyarország felségjelvényeit<sup>[185]</sup> – a címet és a zászlót –, valamint más állami (nemzeti) szimbólumait: a himnuszt,<sup>[186]</sup> a nemzeti és állami ünnepeket,<sup>[187]</sup> továbbá a fővárost.<sup>[188]</sup> Ezek tehát a magyar állam szuverenitásának alkotmányban rögzített közjogi szimbólumai. Bizonyos értelemben az állami és nemzeti szimbólumok körébe sorolható a magyar nyelv hivatalos nyelvként való rögzítése,<sup>[189]</sup> és a forint Magyarország hivatalos pénznemeként történő meghatározása.<sup>[190]</sup>

[95] Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti hitvallás is tartalmaz deklarációkat az államisághoz köthető történelmi eseményekről és szimbolikáról. Ilyen történelmi esemény az államalapítás, Magyarország német megszállása vagy az első szabadon választott Országgyűlés 1990. évi megalakulása. Ilyen szimbólum és nemzeti ereklye például a Szent Korona, amely „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”. Ennek azonban – a köztársasági államformára és a népszuverenitás elvére figyelemmel – nincs jogilag releváns következménye a szuverenitás normatív tartalmára nézve.<sup>[191]</sup>



#### 4. JEGYZETEK

[1] Albrecht RANDELZHOFFER: „Staatsgewalt und Souveränität” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOFF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I.*, Heidelberg, C.F. Müller, 1995, 692–694.

[2] A német fogalmi vitákról lásd pl. Wilhelm HENNIS: *Das Problem der Souveränität*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1951; Werner VON SIMSON: *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Berlin, Duncker & Humblot, 1965. Lásd még Lassa F. OPPENHEIM: *International law* (szerk. Ronald F. ROXBURGH), London, Longman, 1920–1921. § 66. A szuverenitást az államtudományok kimérájaként jellemzi TAKÁCS Péter: „Előszó” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*, Budapest–Győr, Gondolat, 2015, 9. Lásd még BLUTMAN László: „Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról?” in TAKÁCS uo. 112.

[3] PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 175–176.

[4] Ahogy azt Szabó József megfogalmazta, a szuverenitás arra rendeltetett, hogy azt „mind a politika, 23. oldal

mind a jogtudomány, sőt a szociológia is magáénak követelje. Sőt a fogalom még hozzá a történelem hagyatéka; évszázadok zománca borítja be.” SZABÓ József: *A szuverénitás. Nemzetközi jogi tanulmány*, Szeged, A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1936, 3.

[5] VINCZE Attila: „Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság” in KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*, Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009, 363–364.

[6] Lásd Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, O. Häring, <sup>3</sup>1914, 435 vagy Hans KELSEN: „Souveränität” *Die Neue Rundschau* 1929/1, 433.

[7] Ulrich HALTERN: *Was bedeutet Souveränität?* Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, 1–4.

[8] Vö. Prodromos DAGTOGLU: „Souveränität” in Roman HERZOG – Hermann KUNST – Klaus SCHLAICH – Wilhelm SCHNEEMELCHER (szerk.): *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart, Kreuz, 1979.

[9] JAKAB András: „A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára” in PAKSY Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia, Konferenciataulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 245.

[10] Helmut QUARITSCH: „Souveränität” in Joachim RITTER – Karlfried GRÜNDER (szerk.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 11*, Basel, Schwabe & Co. AG, 1995, 1104.

[11] FEKETE Balázs: „Bodin szuverenitásfogalma. Olvasónapló” *Közjogi Szemle* 2019/2, 67–74.

[12] Jean BODIN: *Az államról*, ford. MÁTÉ Györgyi – CSÜRÖS Klára, Budapest, Gondolat, 1987, 73.

[13] QUARITSCH (10. j.) 1104.

[14] Lásd BODIN (12. j.) 117–125.

[15] QUARITSCH (10. j.) 1104.

[16] JAKAB (9. j.) 246; Benno TESCHKE: *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*, London, Verso, 2003, 3.

[17] VINCZE (5. j.) 364.

[18] Thomas HOBBS: *Leviatán I*, ford. VAMOSI Pál, Budapest, Kossuth, 1999, 284–304.

[19] Az abszolutizmus szuverenitásfelfogásának összefoglalását lásd Martin KRIELE: *Einführung in die Staatslehre*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, 56–58.

[20] Blackstone megfogalmazásában e megközelítés szerint minden államban van és kell legyen „egy legfőbb, abszolút és ellenőrizetlen hatalom, amelynek nem lehet ellenállni, és amely magában foglalja a *jura summi imperii*-t avagy a szuverenitási jogok teljességét”. William BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*, Vol. 1, Oxford, Clarendon Press, 1765–1769, 156–157.

[21] VINCZE (5. j.) 365; JELLINEK (6. j.) 461–465.

[22] QUARITSCH (10. j.) 1105.

[23] A parlamenti szuverenitás elve a törvényhozó hatalom forrására utal, és a parlamenti jogalkotás szupremáciájára, amely napjainkban is a brit alkotmányjog egyik fontos alapelve. Lásd Hilaire BARNETT: *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish, 1999, 211; Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, ford. TARNAI János, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902, 69.

[24] Vö. Kurt RÖTTGERS – Ralf LINVERS: „Volkssouveränität” in Joachim RITTER – Karlfried GRÜNDER (szerk.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 11*, Basel, Schwabe & Co AG, 2001, 1110.

[25] KOVÁCS István – SZABÓ Imre: *Az emberi jogok dokumentumokban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980, 630.

[26] KOVÁCS–SZABÓ (25. j.) 633.



[27] KOVÁCS-SZABÓ (25. j.) 120.

[28] A nemzetet politikai nemzetként fogták fel, ami az ún. államnemzet kategóriájának felelt meg.

[29] Lásd ehhez VINCZE (5. j.) 366; JELLINEK (6. j.) 455, 474–475.

[30] Lásd Hans KELSEN: *A szuverenitás fogalmának változása. Az Erzsébet Egyetem Barátai Tudományos Szövetsége Kiadványai VI.*, Budapest, Danubia, 1931, 6.

[31] JAKAB András: „A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra” *Európai Jog* 2006/2, 3–5.

[32] A már említett vesztfáliai békekötések időszakához köthető a szuverenitás és az állam elméleti összekapcsolása, amikor *de facto* a hatalmi küzdelmek az állam mögé rendeződtek. JAKAB (9. j.) 246. Itt érdemes megjegyezni, hogy Jakab András sajátos magyar kompromisszumos stratégiaként jellemzi a XVI. század kezdetén megfogalmazott Szent Korona-tant, amely álláspontja szerint a szuverenitás kérdéskörét kiszorította az alkotmányjogi problémák közül. JAKAB (31. j.) 5. A Szent Korona-tant korai szuverenitáselméletként jellemzi VARGA Zs. András: „Magyarország szuverenitása” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András: *A magyar közjog alapintézményei*, Budapest, Pázmány Press, 2020, 261.

[33] Lásd továbbá VALKI László: „Az állam szuverenitása” in KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*, Budapest, Complex, 2014, 101–103; Elizabeth A. MARTIN (szerk.): *Oxford Dictionary of Law*, Oxford, Oxford University Press, <sup>5</sup>2003, 469.

[34] Ez megnyilvánulhat egyrészt elutasításban: „A népszuverenitás elmélete, amely a népet nem mint az állam alkatelemét s az állam szuverenitásának képviselőjét, hanem mint önmagában szuverén urat képzei el: egy ilyen értelemben egyáltalán nem létező egységet tekint a szuverenitás alanyának. A szuverenitást megszemélyteleníti.” SZABÓ József: *A szuverenitás. Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hungariae Francisci-Iosephinae, Sectio: Iuridico-Politica Tom. XI./I-II.*, Szeged, A. M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1937, 6–7. Másrészt megnyilvánulhat úgy is, hogy „a hatalom államon belüli forrásaira és gyakorlására vonatkozó elméletek részeként” veszik számításba, amely elméleteknek „a nemzetközi jogrend működése szempontjából nincs különösebb szerepük”. BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság szuverenitásképe: problémák és ellentmondások” *Jogtudományi Közlöny* 2019/12, 469.

[35] Vö. SZABÓ (34. j.) 6. Lásd még KISS Barnabás: „A nemzetközi jog hatása a szuverenitás »klasszikus« közjogi elméletére Szabó József munkássága tükrében” in BLUTMAN László – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014, 317–318.

[36] „A szuverenitás mint tényleges állapot tehát bizonyos értelemben szubjektív fogalom, hiszen létezését konkrét esetben az egyes államok eltérően ítélik meg, pl. a bábállamok szuverenitásának államiságának létezését a többi állam megtagadhatja.” NAGY Károly: *Nemzetközi jog*, Budapest, Püski, 1999, 67.

[37] „Kampfbegriff”, lásd Utz SCHLIESKY: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, 57, idézi VINCZE (5. j.) 364. Kelsen szerint a szuverenitás „tragikus álarc”, amely mögött a legkülönfélébb hatalmi igények húzódnak meg. KELSEN (30. j.) 5–6.

[38] Joachim HEINTZE: „Völker im Völkerrecht” in Knut IPSEN (szerk.): *Völkerrecht*, München, Beck, <sup>6</sup>2014, § 8. msz. 43.

[39] David DYZENHAUS: „Kelsen, Heller and Schmitt: Paradigms of Sovereignty Thought” *Theoretical Inquiries in Law* 2015/2, 339.

[40] Vö. az ENSZ Alapokmánya 1. cikk 2. és 2. cikk 1. pontjaival. Törvénybe iktatta: *1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.*

- [41] Lásd Thomas J. BIERSTEKER – Cynthia WEBER: *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- [42] VINCZE (5. j.) 366.
- [43] „Az imperializmus korszakában a legnagyobb hatalmak célja a hódítás, a területek, gyarmatok szerzése és a gazdasági befolyás növelése, valamint külföldi kereskedelmi piacok megszerzése volt. Ezen törekvéseknek a nemzeti szuverenitás eszméje gátat jelentett, így megindult a szuverenitás tagadása.” NAGY (36. j.) 69.
- [44] A decizionista Carl Schmitt koncepciója szerint szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt, azaz a szuverenitás nem a jogrendben, hanem a politikai akaratban és döntésben rejlik. Az állam tisztán politikai entitás, amelynek inherens joga van háborút indítani. Carl SCHMITT: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, ford. George SCHWAB, Cambridge, MIT Press, 1985, 5; Carl SCHMITT: *The Concept of the Political*, ford. George SCHWAB, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, 45. Ezzel szemben Kelsen szerint a szuverenitás olyan minőség, amely kizárólag a legfőbb jogrendhez kapcsolható (és elmélete szerint az állam nem más, mint a nemzeti jogrend megismerésének; nincsenek inherens jogai, így háborúindításhoz való joga sincs) – az eldöntendő kérdés pedig az, hogy a nemzeti jog vagy a nemzetközi jog definiálható legfőbb jogrendként. Hans KELSEN: *Pure Theory of Law*, ford. Max KNIGHT, Berkeley, University of California Press, 1970, 221–278, 199.
- [45] Vö. NAGY (36. j.) 69.
- [46] Alexander BALTHASAR: „A felségjogok átruházása az osztrák szövetségi alkotmány alapján – lehetőségek, keretek és kontroll” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*, Budapest, ELTE Eötvös, 2017, 30–31.
- [47] PONGRÁCZ Alex: „A szuverenitásfogalom változásának 21. századi fejleményei” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2018/2, 134–149.
- [48] NAGY (36. j.) 69.
- [49] Pietro FARAGUNA: „Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?” *German Law Journal* 2017/7, 1617–1640; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önzonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai?” in CHRONOWSKI (46. j.) 100.
- [50] Lásd BAYER József: „A szuverenitás változása a globalizáció korában” in TAKÁCS (2. j.) 15–17.
- [51] Hugo KRABBE: *Die Lehre der Rechtssoveränität. Beitrag zur Staatslehre*, Groningen, J.B. Wolters, 1906, különösen 1–31. és 191–196.
- [52] A hazai jogelméletben hasonló álláspontot Horváth Barna képviselt, lásd HORVÁTH Barna: „Joguralom és parancsuralom” *Katolikus Szemle* 1936/10, 610–612. Átfogóan értékeli PONGRÁCZ Alex: „Ment-e a szuverenitáselméletek által a világ elébb? Avagy a szuverenitás fogalma Horváth Barna »Angol jogelméletében«” *Államtudományi Műhelytanulmányok* 2016/5.
- [53] Vö. DAGTOGLU (8. j.) 1982.
- [54] Például a „minden hatalom a néptől ered” formula szerepel a német alaptörvény 20. cikk (2) bekezdésében, „a nemzeti szuverenitás a népé” kitétel található a francia alkotmány 3. cikkében. A magyar alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint: „A közhatalom forrása a nép.”
- [55] Ez nem jelenti, hogy a nép ténylegesen és kizárólagosan elvégezné az alkotmány megírását.
- [56] Lásd pl. a német alaptörvény 20. cikk (2) bekezdésének 2. mondatát: „A nép az államhatalmat választások, szavazások, valamint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás meghatározott szervei útján gyakorolja.” Vagy a magyar alaptörvény B) cikkének (4) bekezdését: „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

[57] PETRÉTEI (3. j.) 184–188.

[58] A népen belül különböző néprészek, népcsoportok vagy néptörzsek különböztethetők meg.

[59] Georg BRUNNER: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában. A Magyarországi kutatás könyvtára XVII*, ford. EMŐKEI István, Budapest, Teleki László Alapítvány, 1995, 10.

[60] BRUNNER (59. j.) 10.

[61] Alain DIECKHOFF: „Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése” in KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*, Budapest, Rejtjel, 2004, 298.

[62] Ernest RENAN: „Mi a nemzet?” in BRETTER Zoltán – DEÁK Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: a nacionalizmus*, Pécs, Tanulmány, 1995, 171–187. Lásd még Troper meghatározását: „la nation est distincte du peuple réel; c’est une entité abstraite”. Michel TROPER: *La théorie du droit, le droit, l’État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, 302.

[63] MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratából” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1, 78–81.

[64] BRUNNER (59. j.) 9.

[65] BRUNNER (59. j.) 9.

[66] HALÁSZ Iván: „A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban” in HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel és távol*, Budapest, Gondolat, 2004, 27–41.

[67] Ez a nemzetfogalom a XVIII. és a XIX. század fordulóján, a német idealizmus korában keletkezett, amikor a német nemzet létezését a közös nyelvből és kultúrából vezették le. Ebben a sok államból álló német kulturális és nyelvi térben még nem hangoztatták a közös állam iránti követelményt, kivált azért, mert a különböző német államok lakosságának nagyobb részét a XIX. század második feléig még nem tekintették a német nemzethez tartozónak. BRUNNER (59. j.) 8.

[68] Az a követelmény, amely szerint a nemzetnek joga van nemzetállamban egyesülni, sőt néha ezt meg is kell tennie, csak a XIX. század közepe után vált fontossá. BRUNNER (59. j.) 9.

[69] Majtényi Balázs szerint a politikai nemzet nemcsak az állampolgárok, hanem az ország lakosai között fennálló alkotmányjogi kapcsolat, mert igazolási problémákat okoz bármely csoport kizárása a döntéshozatali eljárásokból, amennyiben a kiindulópont az, hogy a demokrácia mindazok egyenlő részvételén alapszik, akik az adott állam fennhatósága alatt élnek. MAJTÉNYI (63. j.) 78.

[70] JAKAB András: „Alkotmánybeli nemzetfelfogások és Európa vegyes etnikumú társadalmai” in JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 233–267.

[71] Michel TROPER: „Sovereignty and Natural Law in the Legal Discourse of the Ancien Régime” *Theoretical Inquiries in Law* 2015/2, 315–317. A vita nem új keletű, lásd J. Roland PENNOC: „Law and Sovereignty” *The American Political Science Review* 1937/4, 617.

[72] TROPER (71. j.) 316.

[73] Sir William BLACKSTONE: *The Sovereignty of the Law. Selections from Blackstone’s Commentaries on the Laws of England* (szerk. Gareth JONES), London, Macmillan, 1973, 27–36.

[74] SIMSON (2. j.) 54–61; Martin KRIELE: *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, Stuttgart, Kohlhammer, 2003, 81; KRABBE (51. j.) 1–31.

[75] PETRÉTEI (3. j.) 144. Jacobs szerint a szuverenitás klasszikus tana nem alkalmas a mai állami funkciók és nemzetközi cselekvési formák magyarázatára. Francis G. JACOBS: *The Sovereignty of Law*:

*The European Way*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 2. és 4.

[76] SZIGETI Péter: „A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége, és ami azon túl van... Vázlat a probléma állásáról a XXI. században” in TAKÁCS (2. j.) 215.

[77] PETRÉTEI (3. j.) 189. Korai jogszuverenitás-elméletként lásd még KRABBE (51. j.). A szuverenitás alkotmányos jogállami kereteiről lásd Christian SEILER: *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, 89–105. és 120-164.

[78] Vö. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, Budapest, Osiris, 1998, 178.

[79] Nemzetközi jogilag – végső soron – szinte minden állami jogosítvány létezését le lehet vezetni a szuverenitásból azon az alapon, hogy nemzetközi jogosultságok hordozására csak a szuverenitás ad lehetőséget. „A szuverenitás ennél fogva az államiság ismérve, az államiság állapota.” NAGY (36. j.) 67.

[80] Vö. SZILÁGYI (78. j.) 179.

[81] „A területi felségjog korlátozásának leggyakrabban előforduló esetei: a nemzetközi jogi szolgálat (pl. vasútvonal átvezetésének és fenntartásának joga egy másik állam területén); a nemzetközi szomszédjog (pl. közös folyók vízhozamával való gazdálkodás); a békés áthaladás joga (parti tengereken, nemzetközi folyókon); diplomáciai képviselő létesítése.” DEZSŐ Márta: „A szuverenitás” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*, Budapest, Osiris, 1992, 73.

[82] A közhatalom a közösség tagjai számára a közös ügyek intézését szolgálja, és szervei ezt a hatalmat igazgatásként gyakorolják. Legitimitása a jog megvalósításának szükségességéből adódik.

[83] Stefan GRILLER: *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Eine Untersuchung zu Art 9 Abs 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes*, Wien, Springer, 1989, 13.

[84] PETRÉTEI (3. j.) 191–192.

[85] BALTHASAR (46. j.) 31.

[86] Norbert LORENZ: *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1990, 334.

[87] Vö. SZILÁGYI (78. j.) 180.

[88] „Abszolút függetlenség valójában persze nincs, még a leghatalmasabb államoknak is tekintettel kell lenniük szövetségeseikre és magára a nemzetközi közösségre is.” NAGY (36. j.) 67.

[89] NAGY Károly (36. j.) 68.

[90] Az állami szuverenitás alapvető és meghatározó jellemzője a joghatóság (jurisdikció). Ennek gyakorlása révén az állam megváltoztathat, létrehozhat vagy megszüntethet jogokat vagy kötelezettségeket. Mindez jogalkotási, végrehajtási és bírói aktusokon keresztül valósítható meg. Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog*, ford. DUNAY Pál et al., Budapest, Osiris, 2001, 397.

[91] SZILÁGYI (78. j.) 180.

[92] HALÁSZ Iván: „Szuverenitás és népszuverenitás. Népképviselő és a demokratikus hatalomgyakorlás módja” in HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*, Dialóg Campus, Budapest, 2018, 54–55.

[93] TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, HVG-ORAC, Budapest, 2014, 43.

[94] Vö. NAGY (36. j.) 68.

[95] Trudy JACOBSEN – Charles SAMPFORD – Ramesh THAKUR (szerk.): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?*, Abingdon, New York, Routledge, 2016, 1–7.

[96] VINCZE (5. j.) 366–373; JAKAB (70. j.)120; FEKETE Balázs: „Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában” in CHRONOWSKI (46. j.) 9–19; J. H. H. WEILER: „The Transformation of Europe” *The Yale Law Journal* 1991, 2403–2483; Neil WALKER (szerk.): *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2006; Robert O. KEOHANE: „Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States” *Journal of Common Market Studies* 2002/4, 743–765.

[97] Neil MACCORMICK: „A szuverenitásról és a posztszuverenitásról” ford. KISS Dávid, *Fundamentum* 2003/2, 9.

[98] CHRONOWSKI Nóra: „Szuverenitás az EU tagállamaként” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 9–44.

[99] LORENZ (86. j.) 334.

[100] A szuverenitás „elvesztése” és „csorbítása” fordulatok ellen érvel NAGY Boldizsár: „A szuverén határai” *Fundamentum* 2003/2, 45.

[101] LORENZ (86. j.) 339. Lásd még LÁNCOS Petra Lea: „Szuverenitás és szupremácia: A tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II*, Budapest–Pécs, Pázmány Press, 2013, 53–82.

[102] VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG-ORAC, 2018, 432–434.

[103] BALTHASAR (46. j.) 32.

[104] Vö. Piotr TULEJA: „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen” in Armin VON BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I*, Heidelberg, C.F. Müller, 2007, § 8 msz. 62; Stanislaw BIERNAT: „Offene Staatlichkeit: Polen” in Armin VON BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II*, Heidelberg, C.F. Müller, 2008, § 21 msz. 40.

[105] LORENZ (86. j.) 334.

[106] Günter HIRSCH: „Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit” *NVwZ* 1998/9, 909.

[107] E kompetenciakijelölő előírások olyan jogi normák, amelyek a kompetenciarend felett önmagukban rendelkeznek – hatáskör alapítására szolgálnak (*Kompetenz-Kompetenz*). Lásd Ingolf PERNICE: „Multilevel Constitutionalism in the European Union” *European Law Review* 2002, 519.

[108] Ez általában az alkotmánybírósági kompetenciaalapítást szolgáló érvelés, a hivatkozási alap lehet az ultra vires, vagy újabban a tagállami alkotmányos identitás is. Bármelyik érv esetében figyelembe kell venni azonban, hogy a nemzeti szinten meghozott utólagos alkotmányossági döntésnek önmagában a nemzetközi kötelezettségvállalásra nincsen hatása. A nemzetközi kötelezettség egyoldalúan nem szüntethető meg. Lásd Christian TOMUSCHAT: „Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts” *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1993/20–21, 495.

[109] Ez az érvelés kedvez az Európai Bíróságnak, de cáfolható azzal, hogy az uniós jog legfeljebb elkülönült, de nem független jogrendszer a tagállami és a nemzetközi jogtól. T. C. HARTLEY: *Constitutional Problems of the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 1999, 138–139. és 148.

[110] VINCZE–CHRONOWSKI (102. j.) 189; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I” *Európai Jog* 2007/2, 3–4. Ez az elméleti probléma gyakorlati kérdéssé vált a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésével, lásd BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020, 2 BvR 859/15*, Rn. 1–237.

[111] Manfred BALDUS: „Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom

öffentlichen Recht“ *Der Staat* 1997, 391. A kölcsönös tiszteleten alapuló bírói párbeszéd és a bírói érvkészetek közelítése, ezáltal a normakonfliktus feloldása Orbán Endre szerint a hagyományos hierarchikus helyett heterarchikus szemléletben lehetséges. Lásd ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*, doktori értekezés, Budapest, PPKE JÁK DI, 2019, 214–218.

[112] CHRONOWSKI–VINCZE (49. j.) 100.

[113] BLUTMAN (34. j.) 469–478; VINCZE Attila: „Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék” in TAKÁCS (2. j.) 271–291.

[114] Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bek.

[115] „Az alkotmányjog nem más, mint a hatalomgyakorlás joga, a népszuverenitásteória az alkotmányos demokrácia alfája és ómegája, a hatalomgyakorlás alanya legitimálja az egész alkotmányos rendszert.” KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Budapest, Századvég, 2006, 113.

[116] 1/2013. (I. 7.) AB határozat III.5.1 pont, ABH 2013, 3, 19.

[117] BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-ORAC, 2014.

[118] Vö. az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével. Megjegyzendő, hogy a (4) bekezdés szerint „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti”.

[119] A XXIII. cikk (7) bekezdés 1. mondata szerint: „Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.”

[120] Az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3. AB határozatban kimondta, hogy a népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjog. ABH 1991, 527, 528–529.

[121] Vö. az 1/2013. (I. 7.) AB határozat III. 5.1. pontjával (Indokolás [51]).

[122] Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés.

[123] Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés.

[124] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés.

[125] Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés 3. mondat. A (4) bekezdés szerint „[a]z országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”.

[126] „A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát.” 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52].

[127] Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés.

[128] Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés.

[129] Alaptörvény C) cikk (3) bekezdés.

[130] Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés.

[131] Vö. az Alaptörvény 24. cikk (1)–(3) bekezdéseivel.

[132] Megjegyzendő azonban, hogy e keret a gyakori alaptörvény-módosítások miatt nem kellően stabil, ami az Alaptörvény hatalomkorlátozó jellegét is csökkenti.

[133] Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdés. Ezt a Nemzeti hitvallás 10. posztulátuma is megerősíti: „Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden

nemzetével.”

[134] Lásd ehhez SULYOK Gábor: „A nemzetközi együttműködés alaptörvényi szabályozása” in SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, Győr, Universitas-Győr – SZE DFÁJK, 2013, 464–467.

[135] VINCZE-CHRONOWSKI (102. j.) 40–42.

[136] A korábbi Alkotmány 6. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől”.

[137] Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés 1. mondat.

[138] ÁDÁM Antal: „Az alkotmányozásról” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 17.

[139] Alaptörvény E) cikk (1) bekezdés.

[140] CHRONOWSKI Nóra: „Az Unió értékei és az Alaptörvény” in CHRONOWSKI (98. j.) 59.

[141] A tagságot az EU jogrendszere és a belső jog szempontjából releváns módon a csatlakozási szerződés hozta létre. Magyarországon kihirdette: 2004. évi XXX. törvény a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről, lásd még *HL L 236., 2003.9.23., 17–930.*

[142] Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikk (6) bekezdés.

[143] Vö. az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésével.

[144] Szükségességéről az álláspontok megoszlanak. Az Európa-klauzulát bevezető 2002. évi alkotmánymódosításhoz kapcsolódó szakmai diskurzusban a felhatalmazó rendelkezést támogatta pl. CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum” *Magyar Jog* 2003/8, 459–460; ezt a megközelítést osztja VINCZE-CHRONOWSKI (102. j.) 31–52; nem tartotta szükségesnek pl. KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. rész)” *Európai Jog* 2003/1, 21–30. és KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. rész)” *Európai Jog* 2003/2, 22–33. Ezt a megközelítést osztja GYENEY Laura – SZABÓ Marcel: „A magyar alkotmányjog az Európai Unióban” in CSINK-SCHANDA-VARGA (32. j.) 147–148.

[145] Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattal, ABH 1998, 220, 232.

[146] Vö. a 36/1999. (XI. 26.) AB határozattal, ABH 1999, 320, 322.

[147] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 232–234.

[148] 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 705.; 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Rendelkező rész.

[149] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Rendelkező rész. Értékelését lásd BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE

Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közöny* 2017/3; DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1.

[150] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

[151] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

[152] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

[153] Lásd pl. a fenntartott szuverenitás védelméhez az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló döntést. 9/2018. (VII. 9.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság újabb szuverenitás-felfogásának ellentmondásaihoz lásd BLUTMAN (34. j.) 469–478.

[154] Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

[155] Vö. a 2/2002. (I. 25.) AB határozattal, ABH 2002, 41, 51.

[156] Alaptörvény C) cikk (3) bekezdés.

[157] JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 187.

[158] PETRÉTEI (3. j.) 259.

[159] Az Alaptörvény V. cikke szerint „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához”.

[160] JAKAB (157. j.) 208.

[161] Ilyen esetben a privát erőszak megengedése a fennálló jogrend megtartására és nem a megváltoztatására irányul. Lásd PETRÉTEI (3. j.) 259.

[162] E szerződés lényegében a trianoni békeszerződés szerint állapította meg a magyar államterületet, a kisebb módosítások Magyarország hátrányára történtek.

[163] A korábbi Alkotmány 5. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait”.

[164] Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés.

[165] PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*, Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013, 371–372.

[166] Ezekhez a területi egységekhez meghatározott közigazgatási terület tartozik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az ország területe az egyes települések közigazgatási területe szerint felosztott.

[167] Alaptörvény F) cikk (2) bekezdés.

[168] Az egyes területi egységekkel kapcsolatos részletesebb szabályozást a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (Mötv.) tartalmazza.

[169] Vö. az Alaptörvény F) cikkéhez fűzött indokolással.

[170] A magyar állam területén ún. autonóm területi egységek sincsenek.

[171] Alaptörvény G) cikk (2) bekezdés.

[172] Alaptörvény XXVII. cikk (2) bekezdés.

[173] Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdés 1. mondat



[174] Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés.

[175] Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdés 2. és 3. mondat, valamint XIV. cikk (3) bekezdés. A részletes szabályozást lásd a 2007. évi I. és II. törvényben.

[176] Lásd Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdését, valamint a módosításhoz fűzött indokolást: „Világosan rögzíti, hogy más állam vagy szupranacionális szervezet döntése nem eredményezheti idegen népességhez tartozó személyek betelepítését. Rögzíti továbbá, hogy az idegen állampolgár Magyarországon csak az Országgyűlés által megalkotott törvény szerinti eljárásban meghozott, a magyar hatóságok által elbírált egyedi kérelem alapján élhet. A szabály ugyanakkor az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgáira nem vonatkozik, hiszen ez esetben bejelentéssel válóulhat meg.”

[177] A külföldiek és a hontalanok azonban nem tagjai az államalkotó népnek, még akkor sem, ha az állam területén tartózkodnak; rájuk az állam területi felségjoga terjed ki.

[178] A nemzet fogalmának rendkívül sokféle meghatározásához és a nemzetfelfogásokhoz lásd a 2.1. pontban foglaltakat.

[179] A nemzetiség – törvényi meghatározás szerint – minden olyan – Magyarországon területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. *A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CXXIX. törvény* 1. § (1) bekezdés. E törvény 1. melléklete határozza meg azt is, hogy nemzetiségnek minősül a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

[180] Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés 1. mondat.

[181] Alaptörvény preambuluma: „Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”

[182] Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés. A magyar választási rendszer biztosítja a Magyarországon élő nemzetiségek számára az országgyűlési képviselőket, mert lehetővé teszi az országos nemzetiségi listán kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzését is – az ehhez szükséges szavazatszám (kedvezményes kvóta) megállapításával, illetve azoknak a nemzetiségeknek a számára, amelyek így sem képesek mandátumhoz jutni, a nemzetiségi szószóló megbízását. Emellett az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

[183] Alaptörvény D) cikk. E célt szolgálja a *szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény*. A Velencei Bizottság 621/2011. sz. [véleményében](#) az Alaptörvény D) cikkével kapcsolatban hangsúlyozta, hogy azt kizárólag a Q) cikk (2) bekezdésével összhangban, a két- és többoldalú nemzetközi egyezményekre tekintettel értelmezhető; nem pedig olyanként, mint ami alapot teremt a területen kívüli hatályú döntések meghozatalára. A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a kisebbségvédelemről elsődlegesen az az állam gondoskodik, amelynek területén az adott kisebbség él. Ez magában foglalja a kollektív jogok (és az önkormányzáshoz való jog) biztosítását. A magyar állam szerveinek a határokon kívül élő magyar közösségek tekintetében ilyen döntési joga nincs. A határon túli magyarok támogatása csakis más (érintett) államokkal együttműködve válóulhat meg. Lásd a vélemény 41–44. pontjait.

[184] A szimbólumok olyan jelképek, amelyekkel eszméket, gondolatokat, értékeket jelenítenek meg. Az állami szimbólumok az állam önkifejezésének része, különösen kiemelkedő formája, de egyidejűleg minden államiság egyik szükséges eleme is. Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I*, München, C.H. Beck, 1984, 282.

[185] Alaptörvény I) cikk (1) és (2) bekezdés.

[186] Alaptörvény I) cikk (3) bekezdés.

[187] Alaptörvény J) cikk.

[188] Alaptörvény F) cikk (1) bekezdés.

[189] Alaptörvény H) cikk. Ebből az alaptörvényi rendelkezésből következik, hogy a hivatalos eljárásokban a magyar nyelv használata általánosan kötelező, de ez nem jelenti azt, hogy a szabály alól ne lehetne kivétel. Egyfelől az Alaptörvény biztosítja a Magyarországon élő nemzetiségek alanyi jogaként az anyanyelvhasználatot, ami az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget keletkeztet. Másfelől a közigazgatási hatósági és bírósági eljárásban a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit hátrány nem érhet, mert ez sértené a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény azt is előírja, hogy Magyarország védi a magyar nyelvet. Ez a rendelkezés az állam feladatává teszi, hogy segítse elő a magyar nyelvnek – mint a kulturális nemzet összetartozása legfőbb szellemi örökségének és legfontosabb értékének – ápolását, művelését és védelmét. Az Alaptörvény a magyar nyelvet – mint a magyar kultúra részét – is az állam általi védelem körébe helyezi. JAKAB (157. j.) 190.

[190] Alaptörvény K) cikk. A pénznem törvényes fizetőeszközként történő meghatározása és – szükség esetén – módosítása az állam felségjogából következik, így az állami szuverenitás egyik kifejeződése: a pénznem megállapítása és a pénzkibocsátás mindenhol állami monopólium. (A forintot törvényes fizetőeszközként 1946. augusztus 1-jén vezették be Magyarországon.) A pénzkibocsátás Magyarországon kizárólagosan a Magyar Nemzeti Bankot illeti meg. Magyarország az európai uniós tagsággal vállalta, hogy a forintot euróra cseréli, amennyiben teljesülnek az eurózónához való csatlakozás feltételei. Ez azonban – az alaptörvényi szabályozás következtében – alaptörvény-módosítást igényel.

[191] SZENTE Zoltán: „A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza” *Közjogi Szemle* 2019/1, 1–8; SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – A történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3, 1–10.