

# A SZUVERENITÁS POLITIKAELMÉLETE

Bayer József

az MTA rendes tagja, rektor,  
Zsigmond Király Főiskola  
drbayerjosef@yahoo.com

„Csak egy mítikus múlt megteremtése indíthatta a jelenkori elemzőket arra a könnyelmű megjegyzésre, hogy a globalizáció ütközik a szuverenitással.”  
Stephen D. Krasner (1999, 49.)

„A népszuverenitás mindkét elemét kihívás éri: a nép fogalma és a szuverenitás a végső autoritás értelmében egyaránt radikálisan átalakul a globalizáció befejezetlen folyamata közepette.”  
Adam Lupel (2009, 9.)

A szuverenitás napjainkban ismét igen fontos, és különböző összefüggéseiben vitatott kérdéssé vált. Mint szinte minden, alapvetően az állammal összefüggő politikai fogalmat, a vitákat eltérő tudományos megközelítések jellemzik. A szuverenitás problematikája azonban nem csak elméleti dilemmaként jelentkezik; megjelenik az újságok címlapjain, sőt utcai tömegtüntetések követeléseként is felbukkan. A közéleti vitákban a szuverenitás taglalása gyakran azt jelzi, hogy szűkültek az államok mozgástere, nehezebbé, esetenként kétségessé vált a hatalom autonóm döntési képessége, ami ma jórészt a globalizációnak köszönhető. Mennyi autonómiájuk marad a szuverén nemzeti kormányoknak a gazdasági globalizáció és a nagytársági integ-

rációk közepette? Nem számolja-e fel a globalizáció teljesen a nemzetállami szuverenitást?

## A szuverenitás típusai

A szuverenitást érő kihívásokra eleve csak akkor adhatunk helyes választ, ha megkülönböztetjük különböző dimenzióit. A téma ismert szakértője, Stephen D. Krasner a következő jelentéseit különbözteti meg: 1. klasszikus *belső szuverenitás*; 2. *vesztfíliai szuverenitás*; 3. *nemzetközi jogi szuverenitás*; 4. kölcsönösen függően alapuló, úgynevezett *interdependencia-szuverenitás* (Krasner, 1999a, 112. skk.). Mindezek a dimenziók nem függetlenek egymástól, de mindegyiknek sajátos tartalma van. Rendelkezhetünk az egyikkel a másik nélkül, és nem is egyformán érvényesülnek a valóságban. A szuverenitás megszűnéséről, kiüresedéséről szóló állítások gyakran azért vitathatók, mert nem különböztetik meg ezeket az eltérő dimenziókat, holott a téma differenciált megközelítést igényel. A továbbiakban először röviden áttekintem a szuverenitás elméletének kibontakozását és politikai kontextusát, azután tárgyalom a globalizáció kihívásaiból eredő mai vitákat.

1. A politikaelméletben a szuverenitás kezdettől fogva a főhatalmat vagy legfőbb hatalmat jelentette, amelynek joga a döntés egy politikai közösség belső viszonyairól és

külső kapcsolatairól. Ez az alapjelentés megelőzte a szó használatát, amely csak az újlatin nyelvekben honosodott meg. Már a régi görög filozófiának is egyik alapkérdése volt, hogy kié a legfőbb hatalom, és kié legyen a döntés joga a városállamban? Arisztotelész közismerten eszerint osztályozta az uralmi formákat. A főhatalom egyértelműen annak a szinonímája, amit a későbbi korok szuverenitásnak hívnak. Aki a városállam belső törvényeiről és kifelé a biztonságáról (azaz a háború és béke kérdéséről) dönt, azé a főhatalom. Ezt nem csak egy ember gyakorolhatja; lehet a főhatalom néhány ember kezében vagy a szabad, felfegyverzett polgárok sokaságának birtokában is. Ugyanakkor már Arisztotelész számára is létezett az a probléma, amelyet ma a szuverén hatalom jogi korlátozásának nevezünk. Ő a *politeiát* tartotta a legjobb államformának, vagyis a sokaság olyan uralmát, amely a törvényen és nem az önkényen alapul. (Ellentétben a mai szóhasználattal, ő a demokráciát még a csöcselék önkényes és szeszélyes uralmával azonosította, ami szerinte végül zsarnoksághoz vezet.) (Arisztotelész, 1969, III. könyv) A Római Birodalom, mint hódító hatalom idején az *impérium* mint a parancsadás legfőbb joga volt a szuverenitás megfelelője. A birodalom jogi kultúrájába mint a birodalmi legfőbb autoritás megfélelője épült be, és fő megtestesítője a kései római korban a császári egyeduralom lett.

A szuverenitás elméletét azonban átfogóan elsőként Jean Bodin, az abszolutizmus teoretikusa fejtette ki az újkor hajnalán. A fogalom a francia uralkodók „felség” (*souverain*) megszólításából eredt. Megfogalmazása szerint „a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma... azaz a parancsolás legfőbb hatalma” (Bodin, 1987, 75.). A szuverenitás a politikai közösség lényegét alkotja; valami-

féle oszthatatlan szubsztancia, amely nem egy uralkodói dinasztiához, hanem magához az államhoz kapcsolódik. A szuverén a polgárok és alattvalók feletti legfőbb hatalom, amelyet nem köt a törvény. (*A de legibus absoluta*, azaz „a törvény alól feloldozva” kifejezésből származik az abszolutizmus fogalma is.) Ellenkezőleg, a szuverén maga minden törvény forrása: „Ez a hatalom abszolút és szuverén, mivel nincs más feltételhez kötve, mint amit Isten és a természet törvénye parancsol” – írja (Bodin, 1987, 78.). Az első feltétel arra utal, hogy hitbéli kérdésekben a hatalom nem lehet illetékes; a második, hogy a polgárok tulajdonát és szabadságát tiszteletben kell tartani. Az állam nem az uralkodó személyes tulajdona, a királyi birtok a közhatalomtól el van választva. A szuverén inkább az állam legfontosabb funkcióját testesíti meg: a belső rend garanciájaként önmagában hordja igazolását, és bizonyítja hasznosságát a társadalom számára. A szuverén szabadon dönt, a szava törvény, és nem kell elszámolnia senkinek, miközben mindenki számárával tartozik neki. Bodin foglalja össze először a szuverén hatalom fő ismertetőjegyeit is, amelyek többé-kevésbé máig érvényesek. A legfontosabb a törvények meghozásának, módosításának és eltörlésének joga. Ez maga után vonja, hogy övé a háború indításának és a békekötésnek a joga, beleértve a szövetségek kötését és felbontását is. A belső viszonyok tekintetében a szuverén joga az állam összes főbb tisztségviselőjének kinevezése és leváltása, s a felettük való bíraskodás. A szuverén joga a közterhek és rendkívüli adók kirovása és az alóluk való mentesítés, továbbá gazdasági kiváltságok nyújtása, a bírói ítéletekkel kapcsolatban kegyelmi jog és amnesztia gyakorlása. A szuverén joga a pénz kibocsátása és értékének (értartalmának) meghatározá-

sa. Végül Bodin az alattvalói és hűségeskü betartatásának jogát is ide sorolja (Bodin, 1987, 119.). Ezeket az ismérveket alkalmazva ma is megítélhetjük, hogy meddig érnek a legfőbb hatalom szuverén jogai. Bodin számára a feudális hatalmi struktúrák felbomlása és a vallásháborúk időszakában csak az abszolút hatalom volt a belső béke egyetlen záloga.

A szuverenitásnak ezt az abszolutista felfogását képviselte az angol polgárháború idején Thomas Hobbes is *Leviathan* című művében (Hobbes, 1970, passim), azzal a fontos különbséggel, hogy nála az állam létrejöttének alapja már a társadalmi szerződés. Bármennyi biblikus idézettel emelte is Hobbes vallási magaslatokra a szuverént, alapvetően a hatalom szekularizációjának útját egyengette a társadalmi szerződésről alkotott felfogásával. E hipotézis szerint az emberek biztonságuk érdekében lemondanak természetes szabadságukról, hogy minden hatalmat a szuverénre átruházva, egy államban egyesüljenek, amely biztosítja a belső rendet, a békés polgári viszonyokat a természeti állapot vadságával szemben. Az uralkodó a törvény fölött áll, de ő minden törvény forrása. Felsőjogai közé tartozik a tulajdon szabályainak megállapítása, a legfőbb igazságszolgáltatás joga, a hadüzenet és békekötés joga, a tisztségviselők kiválasztásának és beiktatásának joga, a jutalmazás és kitüntetés, illetve a büntetés joga. Ezeket csak időlegesen ruházhatja át megbízottaira, de velük együtt nem száll át rájuk a szuverenitás maga, az mindig megmarad a főhatalom oszthatatlan tulajdonságának. Ez akkor is igaz, ha a történeti példák tanúsága szerint olykor a népgyűlés vagy az arisztokrácia tölti be a szuverén szerepét.

Hobbes felfogásában a hatalom teremt jogot, és nem a jog teremt hatalmat (*auctoritas*,

*non veritas facit legem*). Minden szerződés csak annyit ér, amennyit a kard erejével be lehet tartatni belőle. Ha ellenben az uralkodó nem tudja megvédeni a polgárok életét és biztonságát, akkor felbomlik a társadalmi szerződés, és visszatér a természeti állapot, melyben nincs jog és erkölcs, mindenki mindenkinek farkasa. Ekkor előlről kezdődik a küzdelem egy új szuverénnek hatalommal való felruházásáért.

Új e felfogásban az is, ahogy Hobbes a nemzetközi viszonyokat kezeli. E téren továbbra is a természeti állapot törvényei uralkodnak, nem lévén felsőbb hatalom, amely döntőbíróként léphetne fel az államok közötti viszonyban. Ebben is kifejeződik a hatalom szekularizációja és a középkori katolikus univerzalizmus vége. Az államok ugyanolyan szuverén egyénekként lépnek fel jogaik és hatalmuk biztosítása érdekében, mint a társadalmi szerződés előtti emberek. A békeegyezmények és barátsági szerződések ezért csak annyit érnek, mint amennyi az őket alátámasztó hatalom, amely biztosítja betartásukat, és szükség esetén ki is tudja azt kényszeríteni. Amelyik politikus erről elfeledkezik, az felelőtlenül viselkedik saját közösségével szemben. Ez a tradíció él tovább a nemzetközi kapcsolatok elméletének későbbi realista irányzatában.

A szuverén hatalom oszthatatlanságának képzetét John Locke haladta meg a *liberális konstitucionalizmus* elméletével. Hobbes felfogásával ellentétben, az emberek szerinte képesek arra, hogy maguknak szabjanak törvényt, és aszerint éljenek. A polgári társadalomban senki sem állhat a törvények fölött. A természetes szabadságtól az emberek csak azért válnak meg, hogy magukra vegyék a polgári társadalom kötelekeit. Kölcsonösen megegyeznek abban, hogy egyetlen politikai testületté (body politic) válnak, „és egyetlen

államot alkotnak, amelyben a többségé a jog, hogy cselekedjek és kötelezze a többieket.” (Locke, 1986, 106.) A politikai hatalom alapja, hivatkozási vagy legitimációs bázisa tehát a polgárok egyetemleges konszenzusa, az a közös akaratuk, hogy egy állammá egyesüljenek. Miután ez létrejött, elég már a többségi elvre hagyatkozni, amely a törvények meghozásához szükséges.

Minden hatalom csak delegált, a társadalmi szerződés csak időleges felhatalmazást ad az uralkodásra, a szuverenitás ezért végső soron mindig a politikai közösségnél, a body politicnál marad. Ez a népszuverenitás elvének első, liberális megfogalmazása. Ha az uralkodó méltatlanná válik a hatalomra, vagy visszaél azzal, akkor vissza lehet vonni a felhatalmazást, és másra lehet átruházni. A szuverén hatalom megoszlik a hatalmi ágak között is, amelyeket a törvényhozói, a végrehajtói és a föderatív – municipális – hatalom intézményeiben jelölt meg. John Locke elmélete közismerten nagy hatást gyakorolt az amerikai alkotmányozásra.

Európában a népszuverenitás fogalmát Jean Jacques Rousseau fogalmazta át radikálisan *Társadalmi szerződés* című művében (Rousseau, 1978, 463–791). A főhatalom lételeményese bármilyen kormányzati formában mindig a nép marad. Mivel a nagy területi államokban a szuverén nép nem gyakorolhatja közvetlenül jogait, képviselőket választ a törvényhozásba, azok pedig kormányt állítanak. De bármely így létesülő hatalom csak delegált, a végső döntés joga mindig a népé marad. „Mihelyt a nép összegyűlt, a kormány egész fennhatósága véget ér, szünetel a végrehajtó hatalom... mert ahol a képviselt személy megjelenik, ott nincs többé képviselő” – írja Rousseau (Rousseau, 1978, 558.). Koncepciójában benne rejlik az ellent-

mondás az elvont „általános akarat” és a társadalom képviselőiben megjelenő pluralis érdekek, a közérdeket szem előtt tartó *citoyen* és a magánérdekeit követő *bourgeois* között. Rousseau radikális demokráciafelfogása alapvetően antipluralista, a szuverenitás nála is oszthatatlan. Republikánus ethoszának ez a vonása hatással volt a jakobinus diktatúrára, és rossz hírbe hozta Rousseau-t, akit a totalitarizmus előfutáraként kezdtek értelmezni. Ez azonban csak kései visszavetítés. Rousseau hatása elsősorban abban érvényesül, hogy minden modern államhatalom legitimációs forrása elismerten a szuverén nép, bármilyen politikai alakzatban. A francia forradalomban Sieyes abbé a népet már a nemzettel kezdte helyettesíteni, és ez lett végül a szuverén nemzetállamok hivatkozási alapja is, amely később a nemzetek önrendelkezésének wilsoni (és lenini) elvében nyert hatáskör megfogalmazást.

A szuverenitás képzete eredetileg a sokcentrumú, másfelől egyházi gyámság alatt álló politikai rendszerek helyébe kívánt szilárd központi államhatalmat állítani, amely belső békét teremt, miközben a polgárok szabadságát is megőrzi. Ebből az elméleti tradícióból ágaznak szét a szuverenitás későbbi abszolutista és liberális konstitucionalista felfogásai. Fontos alternatívaként említhetők Carl Schmitt német jogfilozófus és Jürgen Habermas politikai filozófus nézetei: az első az abszolutista hagyomány, a másik a liberális konstitucionalista felfogás örököse. Nézeteikre csak egy részletesebb tanulmányban térhetek ki.

2. A vesztfáliai békét követően jött létre a modern államrendszer, melyet a belső szuverenitás kizárólagosságának, az államok belső és külső elismerésének igénye teremtett meg. Az államok területi sérthetlensége, kormány-

zatuk kizárólagos joghatóságának elismerése az adott terület és népessége felett, beleértve a külső beavatkozás tilalmát, időközben a nemzetközi jog részévé vált. A modern területi állam az állam új típusa – a politikai hatalom és uralom (authority) ugyanis a középkori Európában nem földrajzilag determinált volt. Sokféle autoritás létezett, és a politikai autoritásokat gyakran felülírta a katolikus egyház univerzalizmusa. A modern állam ellenben területileg körülhatárolt, egységes hatalmi centruma van, és mind jobban szekularizálódik. A vesztfáliai szuverenitás normái a gyakorlatban persze nem mindig érvényesültek, a nagyhatalmi politika sok ponton képes volt korlátozni a gyengébb államok autonómiáját. A szuverenitás története a szuverenitás megsértéseinek is a története, ezért nevezi Krasner a szuverenitást a szervezett képmutatás rendszerének. (Krasner, 1999a, loc. cit. 110.) A vesztfáliai szuverenitás azonban formálisan mindaddig nem sérül, ameddig nem avatkoznak bele abba, hogy miként alakítja egy ország a saját belső uralmi-politikai viszonyait. Az erőszakos beavatkozás viszont a vesztfáliai szuverenitás nyilvánvaló megsértését jelenti. Ugyanakkor a hatalmon lévők önként is beléphetnek olyan szerződéses kapcsolatokba, amelyek korlátozzák a szuverenitásukat. Ilyen korlátok persze már kezdettől léteztek, amennyiben például az augsburgi békeszerződés, amely rögzítette a *cuius regio, eius religio* elvét, klauzulákat tartalmaz a vallási kisebbségek védelmére is. Később, a nemzetállamok korában pedig több békeszerződés, így a versailles-i, a párizsi, az államok jogi elismerésének feltételét a nemzeti és etnikai kisebbségek védelméhez kötötte. A globalizáció ma az emberi jogi rezsimnek formájában állít korlátot a vesztfáliai értelemben vett teljes szuverenitás elé.

A globalizáció ITT kezdi ki leginkább a szuverenitást, amennyiben egyik legfontosabb jellemzője a *determinizálódás*, a területi kötöttségek oldódása. Az elkülönült és jelentéssel teli határok, valamint a belügyeknek a külügyektől való világos elhatárolása mind nehezebbé válik a globális térben. A megkérdőjelezhetetlen autoritás és lojalitás igényét nehezebb fenntartani a sokféle, egymást átfedő autoritások posztmodern világában.

3. A nemzetközi jogi szuverenitás a vesztfáliai államrendszer megszilárdulásának és nemzetközi kodifikációjának, majd intézményesítésének a következménye. Ez talán ma a szuverenitás fogalmának legismertebb és legelfogadottabb típusa. A szuverén állam valójában eleve az államok nemzetközi rendszerével együtt született meg. Az államokat nemzetközi szinten ugyanolyan független, szabad és egyenlő individuumokként kezelik, mint az állampolgárokat a liberális államelméletben. A nemzetközi jogi elismerés aktusa magában foglalja az államok jogi önállóságának, területi sérthetetlenségének, formális egyenlőségének és diplomáciai immunitásának elveit. A gyakorlatban a domináns hatalmak mindig is differenciáltan és taktikai érdekeiknek megfelelően kezelték a nemzetközi elismerést. Találkozhatunk terület nélküli és formális jogi autonómia nélküli entitások szuverenitásának elismerésével is. Az előbbire példa a Málta Lovagrend, az utóbbira a Szovjetunió létezése idején Ukrajna és Belorusszia szuverén tagállamisága, vagy a gyarmati státusú domíniumok, például a függetlenség kivívása előtti India tagsága az ENSZ-ben. A nemzetközi közösség elismerhet emigráns kormányokat, amelyek már elvesztették hatalmi pozícióikat, és felszabadítási mozgalmakat, amelyek még nem vívták ki a függetlenségüket. Ezért több nemzetközi jogi szubjek-

tum van, mint amennyi ENSZ-tagállam. Külön érdekes eset Kína képviselője az ENSZ-ben, ahol csak 1979-ben cserélt helyet Tajvan és a Kínai Köztársaság.

A nemzetközi jogi elismerés jelentősége azon nyugszik, hogy egy állam szerződésképessé és tárgyalóképesé válik a nemzetközi porondon, és a külső elfogadottság egy kormányzat belső legitimitását is erősíti. Az elismerés hiánya nem feltétlen akadálya a nemzetközi érintkezésnek, de mégis jogbizonytalanságot jelent, és ez a befektetők távolmaradását eredményezheti. Vitás ügyekben más elbírálásra számíthatnak az elismert, mint a nem elismert államok az egyes országok bíróságain. A szuverén állam képviselői külföldön diplomáciai mentességet élveznek, részt vehetnek nemzetközi szervezetek tevékenységében, és befolyásolhatják a nemzetközi szabályokra vonatkozó döntéseket.

A nemzetközi jogi elismerés nem garantálja automatikusan a belső szuverenitást, sem pedig a tényleges ellenőrzés képességét az államterület felett. De ez fordítva is igaz lehet: egy állam rendelkezhet belső szuverenitással, sőt vesztfáliai szuverenitással is, amennyiben területén megkérdőjelezhetetlen, kizárólagos fennhatóságot gyakorol. Tajvan és Kína esete jól példázta ezt: Kínának korábban nem volt nemzetközi jogi szuverenitása, Tajvannak most nincs, de mindkettő rendelkezett vesztfáliai szuverenitással. A gyarmati sorból felszabadult államok némelyikére jellemző, hogy rendelkeznek ugyan nemzetközi jogi elismeréssel, mégsem képesek betölteni az államok hagyományos funkcióit, nincs megkérdőjelezetlen belső autoritásuk, és ezért nem tudnak érvényt szerezni a törvényeknek a saját felségterületükön.

4. Végül a kölcsönösen függő vagy *interdependencia-szuverenitás* típusa az, amelyben

a globalizáció hatásai a leglátványosabban megmutatkoznak. James Rosenau szerint ma alapvetően megváltozik a nemzetközi rendszer: az állam által ellenőrizhető tevékenységek köre egyre szűkül. Levegőtisztosítók, terrorizmus, drogkereskedelem, valutaváltások, AIDS, nagyarányú migráció az *interdependencia* vagy új technológiák következményei, amelyek transznacionális és nem nemzeti hatásúak (Rosenau, 1990, 89.). Ez nem érinti a belső szuverenitást, de nagyon is befolyásolja az állam ellenőrzési képességeit. Ha viszont egy állam nem képes szabályozni azt, hogy mi jut át a határain, akkor szerinte azt sem fogja tudni ellenőrizni, ami a határain belül történik (Krasner, 1999a, loc.cit. 148.). A nemzetközi tőkepiacok az I. világháború előtt nyitottabbak voltak, mint manapság, és a munkaerő migrációja arányaiban nagyobb volt a 19. században, mint ma. Egyes államok jobban bekapcsolódnak a nemzetközi vérkeringésbe, mások, főleg Afrikában, máig is eléggé elszigeteltek maradtak. „A transznacionális áramlások nem tették az államokat impotenssé a nemzeti politikai napirend alakításában, és nem is vezettek okvetlenül az ellenőrzés csökkenéséhez. Sőt, a kormányzati kiadások a fejlett országokban az 1950-es évek óta a globalizációval együtt eltérő mértékben, de növekedtek” – írja Krasner (Krasner, 1999a, loc. cit. 156.). Az interdependencia-szuverenitás tehát nem kötődik közvetlenül a vesztfáliai szuverenitáshoz. Lehet egy állam szuverén nemzetközi jogi és vesztfáliai értelemben, mégsem képes ellenőrizni a határain átmenő forgalmat. Más államok nem avatkoznak be, senki nem sérti meg a vesztfáliai értelemben vett szuverenitásukat, mégis a gyakorlatban tehetetlenek a belső szuverenitásuk teljes érvényesítése tekintetében. A szállítás és közlekedés költségeit csökkentő

technológiai változások, valamint a digitális kommunikáció világméretű hálózata csorbíthatja az államterület fölötti kizárólagos ellenőrzést. Ez készíti az államok vezetőit végül olyan nemzetközi egyezmények megkötésére, amelyek külső hatalmi struktúrák felállítással korlátozzák vesztfáliai értelemben vett szuverenitásukat, miközben növelhetik a közösen gyakorolt kontroll lehetőségét. Az Európai Unió ma az a regionális szervezet, amelyik a legmesszebb ment az ilyen megosztott szuverenitás intézményesítésében, anélkül, hogy tagállamainak a nemzetközi jogi szuverenitását ez felszámolta volna. Ellenkezőleg, magának az Uniónak nincsen szuverén képviselője az ENSZ-ben, és más globális hatókörű nemzetközi testületekben sem szerepel önálló jogalanyként. Pusztán létezése mégis nyilvánvalóan érinti a vesztfáliai értelemben vett szuverenitást, amennyiben közösségi szabályozást írhat elő olyan kérdésekben, amelyek régen a nemzetállamok kizárólagos hatáskörébe tartoztak. És ezek betartásának szankcionálására is képes, egyes nacionalista vezetők legnagyobb bánatára. Ugyanakkor senki előtt nem lehet kétséges, hogy az uniós együttműködés jelentősen meg is növeli a globalizáció hatásai feletti ellenőrzési képességeket, vagyis erősíti az interdependencia-szuverenitást.

#### Globalizáció és szuverenitás

A globalizáció a vesztfáliai szuverenitást leginkább azzal ássa alá, hogy eloldozza a hatalom területi kötöttségeit (*deterritorializálódás*). Az elektronikus hálózatokkal összekapcsolt, digitalizált világgazdaságban mind több olyan funkcionális intézmény és hely létezik, amely mintegy területen kívüliséget élvez a szuverén államok határain belül is. Ezek a modern világ *intermundiumai*. Ilyenek pél-

dául a nagy pénzügyi központok a globális metropoliszokban, az *offshore* pénzügyi műveletek támaszpontjai, a szabadkereskedelmi zónák, a különleges gazdasági övezetek, amelyek közül Hongkong a legismertebb példa. Általában a bankok és a monetáris politika nemzetközi szabályozása, és a valutauniók is korlátozzák az államok területi felségjogait. Az elkülönült és jelentéssel teli határok, valamint a belügyeknek a külügyektől való világos elhatárolása mind nehezebb a globális térben. A tér fogalmi ismét szimbolikussá és viszonylagossá válnak, miként a középkorban, a geográfiai és fizikai jelentés helyett. A megkérdőjelezhetetlen autoritás és lojalitás fogalmi mind nehezebben tarthatók fenn a szuverén és a nem szuverén, a területi és a nem területi, sokirányú és egymást átfedő autoritások posztmodern világában. Az abszolút területi szuverenitást mindig is könnyebb volt elképzelni, mint megkonstruálni – írja Kobrin. „Egy posztmodern, digitálisan integrált világgazdaságban azonban talán már maga az eszme is értelmét veszítette. Az ellenőrzés egy terület felett már nem nyújt biztos alapot egy gazdaság vagy gazdasági szereplők fölötti ellenőrzés számára.” (Kobrin, 1999, 182.)

A globalizáció és szuverenitás viszonyáról folyó vitában egyesek szerint a szuverenitás hanyatlóban van, mások szerint továbbra is fennmarad, csak megváltozott funkcióval és tartalommal. Mások szerint a globalizáció nemhogy megszüntetné, de erősíti és nélkülözhetetlenné is teszi a szuverenitást. Bővült a szuverén hatalmak köre, és az általuk garantált jogbiztonság és politikai stabilitás nélkül elképzelhetetlen a pénzügyi piacok integrálódása, a nemzetközi tőkeáramlás, a technológiai beruházások, vagyis a globalizáció folytatása. A szuverenitás és globalizáció

összefüggését nehéz tisztán politológiai szempontok alapján megérteni. A globalizáció felforgatja a politikai-hatalmi viszonyokat, de nem okvetlenül abban az értelemben, hogy az állam jelentősége csökkenne. Saskia Sassen ezt azzal indokolja, hogy a globális gazdasági dinamika nemzeti területekbe ágyazódik, ezért igényli a nemzeti kormányok közreműködését: megfelelő törvényhozást, legitim és stabil politikai rendszert, megfelelő technikai és humán infrastruktúrát (Sassen, 2000). A nemzetállam nem passzív elszenvedője e folyamatnak, hanem aktív közvetítője. Miközben egyes területeken csökken a hatalma, más területeken éppenséggel nő.

Adam Lupel politológus másfelől közelíti: nem az állami szuverenitással van baj, hanem a népszuverenitással. Az állam köszöni, jól van, csak demokratikus működése szenved csorbát. Szerinte a népszuverenitás mindkét elemét súlyos kihívás éri: a nép fogalma és a végső autoritás értelmében vett szuverenitás egyaránt átalakul a globalizáció befejezetlen folyamata közepette (Lupel, 2006, 6.). Ennek ellensúlyozására egyesek egy nemzetközi szintre emelt, kozmopolita demokrácia megalkotását tartják megoldásnak, mint David Held, mások a globális, többszintű kormányzás rendszerét, melyet James Rosenau, Robert Keohane és mások hangsúlyoznak. (Vö. Lupel, 2006; Rosenau, 2006; Keohane, 2002; passim.)

Dani Rodrik, a globalizáció egyik jeles teoretikusa erős szkepszisét fejezi ki mindkét elgondolással szemben. Tézise szerint a világgazdaság alapvető *politikai trilemmája*, hogy nem törekedhetünk egyszerre demokráciára, nemzeti önrendelkezésre és gazdasági globalizációra; a három közül egyszerre legfeljebb kettővel rendelkezhetünk. A demokratikus globális kormányzás szerinte kiméra, mert

túl sok különbség létezik a nemzetállamok között ahhoz, hogy közös szabályokkal és intézményekkel kezelhetők lennének az eltérő szükségleteikből eredő konfliktusok. „Bármilyen globális kormányzást tartunk is szem előtt, az mindig csak a gazdasági globalizáció korlátozott formáját fogja támogatni. A világra jellemző nagy különbségek a hiperglobalizációt összeférhetetlenné teszik a demokráciával.” (Rodrik, 2011, loc. cit. 206.) Rodrik válaszába az, hogy a demokráciának és a nemzetállami önrendelkezésnek győznie kell a gáttalan hiperglobalizáció felett. A globalizáció szerinte túl messzire ment, és ahhoz, hogy folytatni lehessen, erősebb politikai kontroll alá kell helyezni. Ennek mechanizmusát nem valami kozmopolita demokráciában, hanem a Bretton Woods-i pénzügyi rendszerhez hasonló intézmények megújításában látja, amelyek nem korlátozzák a nemzetállamokat abban, hogy védjék egyes piacukat, létfontosságú termelési águkat, kialakult szociális rendszerüket. Ez még nem jelenti a globalizáció végét, csak biztosabb alapokra helyezi azt. A legújabb könyve arról szól, hogy „a nemzeti demokráciák újra megerősítése valójában szilárdabb alapra helyezi a világgazdaságot. És ebben rejlik a globalizáció végső paradoxona. A nemzetközi szabályok vékony rétege, amely kellő teret hagy a nemzeti kormányok manőverezésének, jobb globalizációt eredményez. Orvosolja a globalizáció bajait, miközben megőrzi annak döntő gazdasági jótéteményeit. Értelmes [smart, intelligens] globalizációra van szükségünk, nem maximálisra.” (Rodrik, 2011, loc. cit. 222.)

A szuverenitás tehát fontos kérdés, bár egyre nyilvánvalóbb, hogy sem a tartalma, sem gyakorlásának módja nem maradhat változatlan. A nemzeti szuverenitás 19. századi ideáljával azonban nem lehet kezelni a 21.

század problémáit. Magyarország szuverenitását ma senki sem fenyegeti önmagán kívül. Mérlegelni kell tehát, mit kezdünk vele, mi-  
ben lehetünk teljesen autonómak, és miben kell kooperálni; mi az, ami valóban nemzeti érdek, és mi az, ami csak látszatra az, valójában a nemzet jövőjének a felélése. A szuverenitás ma sokkal inkább a partnerekkel való

együttműködés képességében, mintsem abban áll, hogy megvédjük magunkat az ellenséggel szemben. Az Európai Unió e belátás és az ennek megfelelő politika révén érdemelte ki a 2012. évi Nobel-békedíjat.

Kulcsszavak: *szuverenitás, elméletek, viták, autonómia, integráció, globalizáció*

#### IRODALOM

- Arisztotelész (1969): *Politika*. (Ford. Szabó Miklós) Gondolat, Budapest • <http://mek.oszk.hu/04900/04966/>
- Bodin, Jean (1987): *Az államról*. (Válogatás) (Válogatta Sz. Jónás Ilona; ford.: Máté Györgyi – Csűrös Klára) Gondolat, Budapest
- Gombár Csaba et al. (szerk.) (1996): *A szuverenitás képrázata. (Korridor kötetek)* Korridor, Budapest
- Hobbes, Thomas (1970): *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*. (Ford. Vámosi Pál) Magyar Helikon, Budapest
- Keohane, Robert (2002): *Power and Governance in a Partially Globalized World*. (Kindle Edition) Routledge, London–New York • Szkenelt változat: <http://books.google.hu/books?id=mhrwsR83vPMC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Kobrin, Stephen J. (1999): *Neomedievalism and the Postmodern Economy*. In: Prakash, Aseem – Hart, Jeffrey A. (eds.): *Globalization and Governance*. Routledge, London–New York, 16–187.
- Krasner, Stephen D. (1999a): *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. (Kindle Edition) Princeton University Press, Princeton, NJ
- Krasner, Stephen D. (1999b): *Globalization and Sovereignty*. In: Smith, David A. et al. (eds.): *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, London–New York, 34–52.
- Locke, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. (Ford. Endreffy Zoltán) Gondolat, Budapest

- Lupel, Adam (2009): *Globalization and Popular Sovereignty. Democracy's Transnational Dilemma. (Series Rethinking Globalizations)* (Kindle Edition) Routledge, London–New York
- Prakash, Aseem – Hart, Jeffrey A. (eds.) (1999): *Globalization and Governance*. Routledge, London–New York
- Rodrik, Dani (2011): *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of World Economy*. (Kindle Version) W. W. Norton and Co., New York–London.
- Rosenau, James N. (1990): *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton.
- Rosenau, James (2006): *The Study of World Politics, Volume 2.: Globalization and Governance*. Routledge, New York
- Rousseau, Jean-Jacques (1978): *Értekezések és filozófiai levelek*. Magyar Helikon, Budapest
- Sassen, Saskia (2000): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. (Ford. Rotyis József) Helikon, Budapest 2000. (Original: Loosing control? Sovereignty in an Age of Globalization. 1996, Columbia University Press, New York)
- Sassen, Saskia (1999): *Embedding the Global in the National. Implications for the Role of the State*. In: Smith, David A. et al. (eds.) 1999: *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, London–New York, 158–171.
- Smith, David A. et al. (eds.) (1999): *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, London–New York

## A SZUVERENITÁS ÉS AZ EGYHÁZ

Erdő Péter

az MTA levelező tagja, egyetemi tanár, bíboros, prímás

### I. Az uralkodói szuverenitás, a népszuverenitás és az állami szuverenitás

A szuverenitás mai fogalmának közvetlen történeti előzménye a virágzó középkorban keresendő. Ez az az időszak, amikor a justinianusi összefoglalásból és kodifikációból ismert római jog magyarázóinak koruk kialakuló dinasztikus, majd nemzeti jellegű államaira alkalmazni kezdték a római császárok jogállásának alapvető elemeit. Megfogalmazták a híres elvet, amely szerint a király császár a maga országában (rex est imperator in regno suo) (Quaritsch, 1995, IX/1104; Ferraioli, 2006, XI/10901–10902.). Magát a francia, illetve angol *szuverenitás* kifejezést is csak Jean Bodin (1530–1596) fordítja latinra. Megjelöli az ókori forrásokban szereplő fogalmakat is, amelyeknek az új kifejezés jelentése leginkább megfelel. Ilyen fogalmak a *summum imperium*, a *summa potestas*, és a *maiestas imperii* (Bodin, 1566 [1951], Cap. VI. [I, 174.]). Mindez pedig olyan közhatalmat fejez ki, mely egy államra nézve abszolút és állandó. Ennek a hatalomnak, az akkori szóhasználat szerint, „birtokosa” van, aki általában maga a fejedelem, illetve az uralkodó, akit az abszolutizmus korában „szuverénnek” is neveznek. Így a szuverenitás ebben a megközelítésben elsődlegesen nem az országokra, hanem az uralkodókra, illetve azokra vonatkozik, akik az országokban a legfőbb hatalmat

gyakorolják. Ez a hatalom pedig kiterjed a törvényhozásra és a belőle levezethető uralkodói jogokra. Ilyennek tekintették a hadüzenetet és a békekötést, az állam legmagasabb tisztségviselőinek kinevezését és leváltását, a bíraskodás feletti hatalmat, az adókimutatást, a felmentés és a kegyelem megadásának jogát, a pénzek súlyának és nemesfém tartalmának meghatározását stb. Az újkor elejének gondolkodói ismertek olyan törvényeket is, amelyeket a szuverén uralkodók nem változtathattak meg. Ilyenek voltak „az isteni és természeti törvények”, valamint a legfőbb alkotmányjogi normák (Quaritsch, 1995, IX/1104). Bodin azt nevezi szuverénnek (pontosabban: abszolút szuverénnek), aki Isten után nem ismer semmi más felsőbbiséget maga felett (Bodin, 1583, I., 8, 124.). Ezzel a kijelentéssel a szerző már figyelmen kívül hagyja a vallásnak a lelki dolgokra vonatkozó küldetését és joghatóságát, melyet mindaddig – és sokan a továbbiakban is – abban az elvben foglaltak össze, hogy a pap lelki dolgokban nagyobb a fejedelemtől, és megfordítva: a fejedelem világi dolgokban nagyobb a papnál. Ennek az elvnek a részleges vagy teljes elutasítása az abszolutizmus korára jellemző uralkodói mindenhatóság igényébe torkollott, amely a jozefinizmus és általában a regalizmus ideológiájában újra és újra a szent dolgok körüli uralkodói felségjogokat (*iura circa sacra*) kívánta rögzíteni és kiterjeszteni.