


De iurisprudencia et iure publico
JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2026.

XVII. évfolyam / Vol. XVII.

1-2. szám / No. 1-2

Főszerkesztő / Editor-in-Chief

PACZOLAY Péter

Társzerkesztők / Editors

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Nemzetközi Tanácsadó Testület /
International Advisory Board

Dalibor ĐUKIĆ, Kateřina FRUMAROVÁ,
Ján ŠKROBÁK, Aleksandra SYRYT.

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



HU ISSN 1789-0446

TARTALOMJEGYZÉK / CONTENTS

TANULMÁNYOK / ARTICLES

BALÁSSY Ádám Miklós – SZILÁDI Levente

Ibn Khaldún és a hatalom ciklikus természete - 1 -

BÓDI, Stefánia

The challenges of the 21st century, with a special focus on political capitalism - 13 -

LIKTOR, Attila Zoltán

PLUS ULTRA – The Symbols of the Imperialism of the (Spanish) Habsburgs..... - 21 -

OTT, Anett

Development opportunities for small settlements within the system municipal associations– Mandatory association as a possible avenue for reform - 34 -

SZERLETICS Antal

A joghézag fogalmáról és a joghézagok szükségszerűségéről - 51 -

Balássy Ádám Miklós
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
adjunktus
Orcid: [0009-0008-5489-0084](https://orcid.org/0009-0008-5489-0084)
Sziládi Levente
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
IV. éves joghallgató

XVII. évfolyam / Vol. XVII
2026/1-2. szám/ No. 1-2./2026
Tanulmány / Article
www.mjat.hu
DOI: [10.64608/DIEIP.2026.1-2.1-12](https://doi.org/10.64608/DIEIP.2026.1-2.1-12)

Ibn Khaldún és a hatalom ciklikus természete

Ibn Khaldun and the Cyclical Structure of Power

ABSTRACT

This paper examines Ibn Khaldūn's theory of political power from a legal-theoretical perspective. Its central claim is that Ibn Khaldūn does not understand state authority merely as formal rule, institutional command, or coercive power, but as a historically changing social and normative structure grounded in 'aşabiyyah (social cohesion). The study shows how political authority first emerges from collective solidarity, then becomes stabilised through law, administration, taxation, and institutionalised coercion.

The paper pays particular attention to the legal significance of Ibn Khaldūn's cyclical theory of dynastic rule. In this model, law and institutions do not simply express power, but also preserve, formalise, and eventually conceal its weakening social foundations. The decline of a dynasty therefore appears not only as a political or military process, but also as a crisis of legal and institutional legitimacy. Ibn Khaldūn's thought thus offers a valuable framework for understanding the relation between authority, legality, social cohesion, and the exhaustion of political order.

KEYWORDS: *Ibn Khaldūn, Muqaddimah, aşabiyyah, legitimacy, institutionalisation, dynastic decline, Arabic legal thought.*

Bevezetés

Az arab államelméleti gondolkodás európai recepciója mindmáig aránytalanul csekély, különösen ahhoz képest, hogy az arab filozófusok és politikai gondolkodók jelentős része nem pusztán közvetett hagyományból, hanem primer – főként görög – forrásokból dolgozott. Az arab tudomány és filozófiai kultúra sajátossága éppen abban állt, hogy a görög filozófiai örökséget nem egyszerűen megőrizte, hanem értelmezte, rendszerezte és továbbgondolta.¹ Ez különösen figyelemre méltó akkor, ha összevetjük a latin keresztény gondolkodás egyik legnagyobb alakjával, Szent Ágostonnal, aki saját vallomása szerint sem rendelkezett olyan görög nyelvtudással, amely lehetővé tette volna számára a görög filozófiai szövegek közvetlen és teljes körű befogadását.² Így Ágoston a görög gondolkodást döntően latin közvetítéseken keresztül ismerhette meg, míg az arab gondolkodók esetében a görög filozófiai hagyomány recepciója sokkal közvetlenebb és filológiai megalapozottabb formát öltött. „A muszlim filozófiatörténetek túlnyomó része kitaposott csapásokat követ: a görög recepció mint kiindulás [...], majd a legfontosabb filozófusok munkásságának a számbavétele. Ehhez [...] csatlakozhatnak [...] az iszlámmal kapcsolatos alakulások.”³ Mindazonáltal nem szabad az arab gondolkodókat pusztán a görög filozófia közvetítőjeként értelmezni. *Al-Fārābī* a platóni és arisztotelészi politikai filozófiát az erényes város tanában gondolta újra.⁴ *Ibn Rusd*, (latin nevén *Averroës*), Arisztotelész egyik legnagyobb kommentátora volt, akinek hatása a latin skolasztikára is kiterjedt.

I. Ibn Khaldún és a *Muqaddima* tudományos jelentősége

A jelen tanulmány szempontjából mégis az arab politikai és társadalomelméleti gondolkodás egyik legjelentősebb alakjának⁵ állam-szociológiai elméletét vesszük górcső alá. *Ibn Khaldún* 1332-1406 között élt és alkotott, vagyis abban a korszakban, amikor az arab-iszlám tudományosság már több évszázados filozófiai, (jog)tudományi, történetírói és „teológiai” hagyományra támaszkodhatott. Műve, a *Muqaddima* (Bevezetés) nem egyszerű történeti előszó, hanem önálló társadalomelméleti kísérlet,

¹ Ezt a jelentőséget tovább erősíti, hogy az arab-iszlám kultúra a VIII. századtól kezdve már nem kizárólag a Közel-Kelet vagy Észak-Afrika szellemi világához tartozott, hanem az Ibériai-félszigeten, különösen al-Andalus területén, közvetlenül is jelen volt Európában. Majd a X-XI. századra az arab nyelvű tudomány és filozófia már túllépett a görög művek pusztá fordításán, amit jól jelez az is, hogy a fejlődéssel szemben al-Andalusban „purista” visszafordulás jelent meg az eredeti görög szerzőkhöz, különösen Arisztotelészhez. Lásd Dimitri Gutas, *Greek Thought, Arabic Culture. The Graeco-Arabic Translation Movement in Baghdad and Early 'Abbāsid Society*. Routledge, London, 1998. 153-154.

² Peter Brown szerint Ágoston neveltetése szinte kizárólag latin nyelvű retorikai képzés volt, amelyben Vergilius, Cicero, Sallustius és Terentius álltak a középpontban, miközben a görög filozófia, tudomány és történetírás lényegében kívül maradt a tananyagban. Brown külön kiemeli, hogy Ágoston számára a görög nyelv elsajátítása „súlyos veszteségként” maradt el, s ennek következtében az antikvitás egyetlen olyan latin filozófusává vált, aki gyakorlatilag nem tudott görögül. A művelt görög közönség ezért nem közvetlenül a görög filozófiai rendszerekkel találkozó gondolkodóként látta volna őt, hanem olyan szerzőként, aki a görög filozófusokat főként latin közvetítésekből, különösen Cicero dialógusaiból ismerte. Peter Brown, *Augustine of Hippo: A Biography* (Berkeley: University of California Press, 1967), 36.

³ Simon Róbert: *Hellász vonzásában, az iszlám fogságában – Filozófia az iszlámban*. Corvina Kiadó, Budapest, 2025. 21.64.

⁴ Abū Naṣr al-Fārābī (950) az iszlám filozófia egyik legjelentősebb rendszerezője, aki a görög – elsősorban Platóntól és Arisztotelésztől származó – filozófiai hagyományt nem pusztán közvetítette, hanem saját metafizikai és politikafilozófiai rendszerébe integrálta. A politikai közösséget az „erényes város” (*al-madīna al-fāḍila*) fogalmán keresztül értelmezte, amelyben a vezetés célja a végső boldogság (*sa'āda*) elérése. E koncepció szorosan kapcsolódik a filozófiai tudás, a vallás és a politikai rend egységéhez. Az *İlimlerin Sayımı* (A tudományok rendszerezése) című művében a tudományokat rendszertani egységben tárgyalja, és külön fejezetet szentel a politikai, jogi (*fikh*) és teológiai (*kalām*) tudományoknak, amelyek egymáshoz való viszonyát is meghatározza. Vö. al-Fārābī: *İlimlerin Sayımı*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, arapça aslından çeviren Ahmet Arslan, Iztambul, 2025, ISBN 978-605-295-787-7.

⁵ „Nemcsak a legnagyobb történetíró az arab irodalomban, hanem egyúttal egyike a legelső történelmi gondolkodóknak a világirodalomban.” Lásd. Goldziher Ignác (sorozatszerkesztő: Dévényi Kinga): *A klasszikus arab irodalom története*. Magyar Tudományos Akadémiai Könyvtár és Információs Központ, Budapest, 2013. 144.

amelyben a hatalom, az állam, a dinasztia, a közösségi összetartozás és a civilizáció ciklikus mozgása egységes magyarázati keretbe kerül.

Éppen ezért *Khaldún* vizsgálatán keresztül az arab államelmélet nem a görög hagyomány pusztá utóéleteként, hanem önálló politikai-szociológiai gondolkodásként mutatható be. A *Muqaddima* abban is segítségünkre lehet, hogy államelméleti keretet adjunk annak a kérdésnek, miként keletkezik, szilárdul meg, majd hanyatlak el a hatalom. Egyúttal ismét vizsgálat tárgyává tehetjük, hogy a történelem lineáris, üdvtörténeti szerkezetű⁶ értelmezése mellett nem válik-e a XXI. század politikai tapasztalatai között ismét termékenyebbé a ciklikus hatalomfelfogás. Khaldún multidiszciplináris felfogásának kialakulását segítette, hogy személyében egy kiváló tudóst, történészt, filozófust, szociológust – és jogászt – ismerhettek meg kortársai és az utókor is. Élete során számos udvarban szolgált tisztviselőként, ami alatt megtapasztalta a politikai hatalom törékenységet.⁷ „[...]Mindezt egy olyan korban kellett átélnie, amikor szerte az iszlám világban rendkívül dinamikus politikai csatározások, hódítások, hatalmi átrendeződések és népesség-vándorlások zajlottak le.”⁸ Az észak-afrikai és andalúziai udvarok közötti folyamatos ingázás során felismerte, hogy a hatalom nem csupán az uralkodó személyes képességein, hanem mélyebb társadalmi struktúrákon nyugszik.⁹

„[...] 1378 novemberében vagy decemberében, három évtizednyi távollét után ismét szülővárosában telepedhetett le [...]. Ibn Khaldún négy esztendeig tartózkodott ekkor Tuniszban, ahol oktatott és írta nagy történeti művét.”¹⁰ „Ugyancsak az önéletrajzából tudjuk, hogy a *Muqaddima*-t rekordidő alatt, mintegy öt hónap alatt fejezte be.”¹¹ Művében elméleti keretbe foglalta mindazt, amit két évtizednyi politikai küzdelem során tanult, amely nem csupán egy könyv volt a sok közül, hanem egy teljesen újkeletű tudomány alapköve.¹² Khaldún szavai szerint a *Muqaddima* „[...] egészen újkeletű, szokatlan és rendkívül gyümölcsöző [...]. Semmi köze a retorikához, amely a logikai tudományokhoz tartozik [...]. Nem tartozik a politika tudományához sem, mivel az a háztartás vagy a város igazgatásával foglalkozik az erkölcs és a bölcsesség követelményeinek megfelelően úgy, hogy az emberek sokasága azt az utat kövesse, amely fajtájuk [...] megőrzését és fennmaradását szolgálja.”¹³

Azonban a *Muqaddima* csupán egy bevezetés – mint címe is jelzi – egy nagy történelmi munkának, amelyet „[...] mindenféle történelmi anyag kompilatív gyűjteményének tartják[...].”¹⁴ Goldziher Ignác a mű jelentőségét abban határozta meg, hogy „Ibn Khaldún e munkájába az emberiségnek addig irodalmilag nem tárgyalt köreit foglalta bele[...], amelyeknek származását, genealógiai vonatkozásait, történeti és társadalmi viszonyait a nagy munka egy külön ennek szentelt kötetében tudományosan ő adta elő legelőször.”¹⁵ Goldziher Ignác értelmezésében Khaldún jelentősége nem pusztán abban áll, hogy történeti eseményeket rögzített, hanem abban, hogy a történelmet megelőzően magát a társadalmi lét szerkezetét kívánta megérteni. A *Muqaddima* ezért nem egyszerű előszó vagy historiográfiai prologus, hanem egy olyan önálló elméleti vállalkozás, amely elsőként kísérli meg feltárni az emberi közösségek kialakulásának, fennmaradásának és hanyatlásának belső törvényszerűségeit. Khaldún vizsgálódása a nomád és letelepedett életforma, a gazdasági viszonyok, a társadalmi kohézió és a politikai uralom összefüggéseire irányul, vagyis arra a kérdésre, hogy miként alakul át a pusztá együttélés civilizációvá, majd miként válik maga a civilizáció saját hanyatlásának előfeltételévé. Goldziher szerint Khaldún éppen azzal lépett túl a hagyományos történetíráson, hogy a különböző népek történeti tapasztalataiból általánosítható társadalmi törvényszerűségeket próbált meg

⁶ Értsd: teremtés – bűnbeesés – megváltás – végítélet – üdvösség.

⁷ Ibn Khaldún: *Bevezetés a történelembe (Al-Muqaddima)*. Ford. Simon Róbert, Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 22. Lásd. még Dudlák Tamás: *Ibn Khaldún történelemszemlélete a Muqaddima című műve alapján*. In: Bartha Diána Gabriella (szerk.) *A társadalom tükrében*. Budapest, Magyarország: ELTE Eötvös József Collegium, 2018. 78-82.

⁸ Dudlák 81.

⁹ Khaldún 29-40. Életéről, hivatalairól, útjairól bővebben lásd. Khaldún 22-67.

¹⁰ Khaldún 61.

¹¹ Dudlák 81. Megjegyzés: Hasonló szerzői önstilizáció figyelhető meg Castiglione esetében is, aki *Il libro del Cortegiano* ajánlólevelében azt írja, hogy művét „néhány nap alatt” készítette el, miközben a szöveg valójában hosszabb alkotási folyamat eredménye volt. A mű 1508 és 1516 között formálódott, és csak 1528-ban jelent meg.

¹² „[...] Ibn Khaldún arról beszélt, hogy a *Muqaddima* valami eredeti, addig ismeretlen modell szerint vetette papírra.” Lásd. Khaldún 67.

¹³ Lásd: Dudlák 83. eredeti lbj.:Khaldún 99.

¹⁴ Dudlák 81-82.

¹⁵ Goldziher 144.

levezetni, és ezzel a történelmet már nem pusztán események sorozataként, hanem strukturális mozgások rendszereként értelmezte.¹⁶

Khaldún munkásságát olyan filozófusok munkáival hasonlították össze, mint Niccolò Machiavelli, Giambattista Vico, David Hume, G. W. F. Hegel, Karl Marx, azt sugallva, hogy elképzeléseik előzményre találtak – még ha csak közvetetten is – az övéiben.¹⁷ Valójában talán nem túlzás Khaldúnna tulajdonítani a történetírás újjáéledését a 15. századi Egyiptomban. Később számos neves 16. és 17. századi oszmán tudós és államférfi mutatott élénk érdeklődést munkássága iránt, és a 18. században elkészült a Muqaddima részleges török fordítása.¹⁸ Khaldúnra közönsége az 1860-as évek után „talált rá” amikor megjelent a Muqaddima teljes francia fordítása.¹⁹ A magyar tudományos élet számára Simon Róbert fordítása tette elérhetővé. Simon nem csak lefordította művét, hanem elemezte annak filozófiai hátterét is.

II. Az asszabijja mint a politikai hatalom társadalmi energiája

Khaldún művének egyik kulcsfogalma az *asszabijja*, vagyis a csoportssolidaritás.²⁰ Ez nem modern értelemben vett népakarat, hanem rokonsági, törzsi, harci és vallási kötődésekből létrejövő társadalmi kohézió, amely politikai fölényre, majd dinasztikus uralommá alakítható. Az asszabijja ezért nem pusztán a hatalom megszerzésének feltétele, hanem annak fenntartó ereje is. Amíg erős, addig az uralkodó csoport képes más közösségeket maga köré szervezni, hatalmát kiterjeszteni és intézményesíteni. Amikor azonban ez a csoportssolidaritás meggyengül, a dinasztia elveszíti azt a társadalmi energiát, amely eredetileg felemelte.²¹ Khaldúnna az *asszabijja* végső politikai rendeltetése az állam létrehozása. Erejének mértéke ezért közvetlenül meghatározza a szuverén hatalmak felemelkedését, megszilárdulását és bukását. Fontos ugyanakkor tisztázni, hogy az *asszabijja* nem modern alkotmányjogi vagy népszuverenitási kategória.²² Eredeti formájában a törzsiség hatalma, vagyis olyan közösségi kötőerő, amely rokonsági, harci, vallási és életmódbeli kapcsolatból táplálkozik, és csak később alakul át dinasztikus államhatalommá.

III. Mi az, ami reggel még hódít, délben épít, este pedig másokra támaszkodik?

Az *asszabijja* fogalmából következik Khaldún ciklikus történelemfelfogása. Ha ugyanis a hatalom alapja nem pusztán a forma, hanem a közösségi kohézió, akkor a hatalom sorsa attól függ, hogy ez a kohézió miként változik az időben. A dinasztia ezért nem változatlan politikai szerkezet. Másként működik a felemelkedés pillanatában, másként a megszilárdulás idején, másként a fénykorban, és ismét másként akkor, amikor már csak saját „örökölt” formáit ismétli. Khaldún ciklikus elmélete tehát nem az államformák görög értelemben vett körforgása, hanem a dinasztikus hatalom belső életkorának leírása.

A ciklikusság nála nem elsősorban a platóni vagy arisztotelészi államformatan ismétlése, és nem is a későbbi *machiavelliánus* államberendezkedési körforgás változata. Khaldúnna nem az államformák, hanem a dinasztikák mennek keresztül meghatározott életfázisokon. A dinasztia megszületik, megerősödik, intézményesül, majd fokozatosan elveszíti azt az *asszabijját*, amely

¹⁶ Uo. 144.

¹⁷ Robert Irwin: *Ibn Khaldun: An Intellectual Biography*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2018. XII. Lásd. még Oliver Carré: *A propos de la sociologie politique d'Ibn Khaldûn*. In: *Revue française de sociologie*, 1973. 115.

¹⁸ Simon Róbert: *Ibn Khaldún – History as science and the patrimonial empire*. Ford. Pogátsa Klára, Akadémia Kiadó, Budapest, 2002. 22-23. Az első török fordítás Mehmed Sahib Pirizade nevéhez köthető, aki a Muqaddima első öt fejezetét fordította le.

¹⁹ A Muqaddima első francia nyelvű fordítása: William MacGuckin de Slane: *Les Prolégomènes D'Ibn Khaldoun*. Imprimerie Impériale, Paris, 1863.

²⁰ Megjegyzés Simon Róbert: Ibn Khaldún: Bevezetés a történelembe (Al-Muqaddima), Budapest, Osiris Kiadó 1995-ös műben a csoportssolidaritás kifejezést alkalmazza az arab kifejezésre, az általam olvasott könyv pedig török nyelvű, így innen is ered a fordítási különbség.

²¹ Murat Önder–Faith Ulasan: *Ibn Khaldun's cyclical theory on the rise and fall of sovereign powers: the case of Ottoman Empire*. Adam AKADEMI Sosyal Bilimler Dergisi = Adam Academy Journal Of Social Science, 8(2), Ankara, 2018. 235

²² Önder – Ulasan 235.

létrehozta. Ezért írja Khaldún, hogy a dinasztia különböző, szám szerint öt fázison halad át, és minden fázisban más-más jelleget ölt. „A dinasztia tagjainak minden fázisban olyan a jellegük, amelyet e fázis állapotai megkívánnak és minden másiktól különbözik. A jelleg ugyanis annak a konkrétan formát öltött állapotnak a természetszerű következménye, amelyben létezik.”²³

Az állam Khaldún felfogásában minden organikus képződményhez hasonlóan sajátos életciklussal bír. Kezdeté, virágkora és hanyatlása jól körülírható stációkban tárul elénk. Khaldún historiográfiai és politikafilozófiai rendszerében a hatalom antropológiai, társadalmi és gazdaságelméleti értelmezésévé válik. A dinasztia azért nem érhető meg pusztán (jogi) formaként, mert életét az a társadalmi „dinamika” tartja mozgásban, amelyből megszületett, és amelynek lassú feloldódása végül saját hanyatlásához vezet.

A hatalom tehát Khaldúnnál nem statikus állapot, hanem időben változó társadalmi viszony. Nem csupán döntés és végrehajtás, hanem kényszerítés és elfogadtatás, legitimáció és működőképesség. E kettősség megjelenítésének egyik legárnyaltabb formáját az arab-izlám politikai gondolkodásban éppen Khaldún munkája, aki a államhatalom ciklikus szerkezetét nem statikus rendként, hanem szociológiai organizmusként írja le.²⁴ Tehát a politikai közösségek egymást váltják, a régi rendet új uralkodó csoportok bontják meg, majd a megszilárdult dinasztikák maguk is hasonló hanyatlási folyamatba kerülnek. A régi perzsa, bizánci, majd arab hatalmi formák egymásutánisága is azt mutatja.

E változások egyik fő mozgatója az, hogy az uralkodó csoport más csoportokkal, népekkel és politikai közösségekkel kerül kapcsolatba. Ez a kapcsolat egyszerre jelenthet kiterjeszkedést és belső átalakulást. Egy dinasztia akkor válhat valódi uralkodó erővé, ha képes saját „csoportkohézióját” más közösségek bevonásával politikai renddé szélesíteni. Ugyanez a folyamat azonban idővel destabilizálja is a fennálló hatalmat, mert az eredeti *asszabijja* feloldódik az udvari, intézményi és birodalmi szerkezetben.²⁵

Így az *asszabijja* egyszerre a felemelkedés és a hanyatlás kulcsa. A dinasztia kezdetén létrehozza a politikai egységet, később pedig éppen annak gyengülése nyitja meg az utat egy új, erősebb csoport felemelkedése előtt. Khaldún ciklikus elméletének lényege ezért abban áll, hogy a hatalom bukása nem pusztán *extern intervencio* következménye. A hanyatlás már a felemelkedés *immanens* szerkezetében jelen van, mert az alapító csoportsszolidaritás intézményesülése egyben annak lassú devalválódását is magában hordozza.²⁶ Khaldún ezért a bukást nem rendkívüli történeti katasztrófaként, hanem a politikai közösségek természetes életfolyamataként írja le. Az államok, dinasztikák és civilizációk az emberi élethez hasonlóan megszületnek, növekednek, elérik virágkorukat, majd hanyatlani kezdenek és megszűnnek. Helyüket olyan új közösségek veszik át, amelyekben az *asszabijja* még erősebb, fegyelmezettebb és kevésbé oldódott fel a luxusban.²⁷ A hanyatlás egyik döntő jele éppen az, hogy a közösség elveszíti eredeti természetét, és a csoportérdek helyére a kényelem, a fényűzés és az udvari fogyasztás lép.²⁸ A ciklus így nem külső végzetként, hanem belső társadalmi átalakulásként ismétlődik.²⁹

„A Muqaddimma egyik alaptétele, hogy a történelem állandó változásban van [...].”³⁰ Khaldún elmélete szerint minden dinasztia egy meghatározott úton halad végig, amely rendszerint három

²³ Vö. Khaldún 195.

²⁴ Megjegyzés: Ebben az értelemben pedig a gondolata bizonyos pontokon rokonítható azokkal a modern államelméleti megközelítésekkel, amelyek az államot nem pusztán intézményi szerkezetként, hanem hatalmi funkciók dinamikus elrendezéseként vizsgálják. Balássy Ádám Miklós: *A hatalommegosztás és hatalomfelosztás doktrínája*. in Jogelméleti Szemle 2020/1 8-9. <https://ojs.elte.hu/jesz/article/view/6945/5415>

²⁵ Kalim Siddiqui: *Ibn Khaldun and the Dynamics of Civilization: Social, Economic, and Political Transformation*. The World Financial Review, 2025. 10.

²⁶ Uo. 10.

²⁷ Önder – Ulasan 234.

²⁸ „[...] a nomád betelepülők amint a városi civilizáció részeivé válnak, elhal bennük a kezdeményező képesség [...], gyengül a csoportsszolidaritásuk, átadják magukat az élvezeteknek és a kényelmes életmódnak.” Lásd. DUDLÁK 88.

²⁹ Romsics Ignác: *Mi a történelem? / What is History?* In: *Mindentudás Egyeteme. Mindentudás Egyeteme*, 1. Kossuth Kiadó, Budapest, 2003. 67.

³⁰ Dudlák 87.

nemzedéket ölel fel.³¹ E három nemzedék időtartamát hozzávetőlegesen százhusz évben³² határozza meg, bár ettől a történeti körülmények függvényében lehetnek eltérések.³³ A ciklus alapja az, hogy az államot létrehozó első nemzedék még őrzi a nomád élet keménységét, a szűkösséghez való alkalmazkodást, a bátorságot, a vakmerőséget és mindenekelőtt az *asszabijja* erejét. Ez az alapító nemzedék még nem örökli a hatalmat, hanem megszerzi azt, ezért számára az uralom nem pusztá birtok, hanem küzdelemben kivívott politikai teljesítmény.³⁴

A második nemzedék már az állam által biztosított bőségben és jólétben él. Elhagyja a korábbi nomád létformát, hozzászokik a letelepedett élethez, a gazdagsághoz és a kényelmesebb viszonyokhoz. Ekkor kezdődik meg az *asszabijja* erejének csökkenése, mert a nemesség és a dicsőség többé nem a közösség egészének közös tulajdona, hanem egyetlen uralkodóban és annak dinasztikus környezetében koncentrálódik. A második nemzedék azonban még saját szemével látta az alapítókat, ismeri azok erejét, küzdelmeit és államvédő bátorságát, ezért a régi erények emléke még nem tűnik el teljesen. Bár veszít az első nemzedék nyers erejéből, még nem szakad el végleg az alapítás ethoszától.³⁵

A harmadik nemzedék helyzete ettől gyökeresen eltér. Ők már nem emlékeznek közvetlenül a nomád korszakra, nem ismerik az államalapítás küzdelmeit, és a hatalmat nem feladatként, hanem adottságként érzékelik. Hozzászoknak a jóléthez, az élvezetekhez és a védett élethez, ezért Khaldún szerint mintegy gyermeki állapotba süllyednek vissza. Katonának látszanak, öltözetükben, lovaglásukban és fegyverviselésükben megőrzik a harci rend külső formáit, de mindez már csak látszat. Bátorságuk helyét félelem, kezdeményezőkézségük helyét tehetetlenség foglalja el. Ekkorra az *asszabijja* lényegi ereje eltűnik, és az uralkodó kénytelen idegenekre, rabszolgákra, fizetett hívekre vagy kívülről bevont katonai csoportokra támaszkodni.

Khaldún generációs elméletének tragikus szerkezete éppen abban áll, hogy az állam nem egyszerűen külső destabilizáció következtében pusztul el, hanem előbb elveszíti azt az *intern* erőt, amely a támadásokkal szemben megvédhetné. Az első nemzedék még létrehozza az államot, a második fenntartja annak emlékeztét, a harmadik azonban már csak külső formáit örökli. Ezért az állam három nemzedék alatt jut el az alapítástól az öregségig, majd az összeomlás küszöbéig. Ha nincs külső ellenség, a dinasztia akár tovább is fennmaradhat, de ez már nem valódi életerőből, hanem pusztán abból fakad, hogy nincs olyan hatalom, amely végleg megdöntené. Amint azonban erősebb ellenfél támad rá, az állam belső védelmi képesség híján összeomlik.³⁶

Ezért Khaldún számára a legfontosabb a társadalmi egység és a csoportszolidaritás. E kettő és az alapszükségletek kielégítésének vágya hozza létre az uralkodói tekintélyt és az állam fejlődését.³⁷ „Az elit addig képes eredményesen kormányozni és hatalmon maradni, amíg innovatív, korrekt és egységes. Ha ezeket a tulajdonságait elveszíti, akkor ereje és legitimitása szertefoszlik, s népe függőségbe, egy új és idegen elit uralma alá kerül.”³⁸ Khaldún felfogása szerint Istennek nincsen közvetlen szerepe, azonban az istenhitnek, a vallásnak viszont igen, hiszen szerinte „csak az a nép erős, amely egységes, s csak az lehet egységes, amely hívó.”³⁹

³¹ Megjegyzés: Khaldún a nemzedék időtartamát megközelítőleg negyven évben határozza meg. Ennek bibliai és koráni példáját Izrael fiainak negyvenéves sivatagi bolyongásában látja. Értelmezése szerint a Tíh-sivatagban eltöltött negyven év arra szolgált, hogy a fáraói elnyomás alatt félelemhez és alávetettséghez szokott nemzedék eltűnjön, és helyébe olyan új nemzedék lépjen, amely már erővel és bátorsággal rendelkezik. A negyven év tehát nem pusztán kronológiai adat, hanem antropológiai és politikai mértékegység is. Egy emberöltő alatt eltűnhet egy közösség régi karaktere, és kialakulhat egy új történeti habitus. Khaldún e logika alapján számol három nemzedékkal, vagyis hozzávetőlegesen százhusz évvel, amelyet az államok rendes élettartamának tekint. Lásd Ibn Haldun: *Mukaddime*. Cilt-1 és Cilt 2. Ceviri, Evren Levat Demir 2024. 260-262.

³² Khaldún egy generációt hozzávetőlegesen negyven évben jelölt meg. „Egy nemzedék egy átlagos életkorú ember ideje. Ez pedig negyven esztendő, amelynek során a növekedés és az érés eljut a tetőpontjához.” Lásd. Khaldún 189.

³³ Önder – Ulasan 236.

³⁴ Haldun 259.

³⁵ Uo. 260.

³⁶ Önder – Ulasan 236.

³⁷ Romsics 67.

³⁸ Uo. 67.

³⁹ Uo. 67.

IV. A hatalom életkora és a dinasztikus ciklus öt fázisa

Khaldún szerint az állam feladata a nép szolgálata, az igazságszolgáltatás megteremtése, az etika megőrzése, az értékek, a rendszerek és a föld védelme. Az állam nem maradhat fenn három generációnál tovább, ezt követően hanyatlás, visszafejlődés és bukás következik be.⁴⁰ Khaldún ezt az időszakot, a dinasztia felemelkedését és bukását öt fázisra osztotta – ugyanakkor azt is megemlíti, hogy „általában” nem lépi túl azt.

Az *első fázis* lényegi eleme az uralom megszerzése, elragadása a korábbi dinasztia kezéből, a hatalom felállítása; Khaldún úgy nevezi e időszakot, mint a „vágy szülte győzelem, az ellenálló és a védekező legyőzése.”⁴¹ Khaldún szerint az ilyen változások – azaz amikor az uralkodó csoport kapcsolatba lép másik csoportokkal – destabilizálják a fennálló dinasztia (*status quo*-t), így megalapozva egy új erősebb hatalom felemelkedését. Ebben a kezdeti szakaszban a dinasztia képviselője még nem különül el élesen attól a közösségtől, amelynek asszabijjája hatalomra emelte. Nem pusztán parancsolóként jelenik meg, hanem olyan vezetőként, aki a dicsőség megszerzésében, az adók beszedésében, a javak védelmében és a katonai oltalom biztosításában még osztozik a közösség terheiben.⁴² Ebben az időszakban a dinasztia képviselője nem sajátítja ki semmit a néptől, mert az asszabijja ezt követeli meg tőle, hiszen csak a nép támogatásával juthatott hatalomra.⁴³ A hatalom megszerzése egyfajta legitimációs kérdés is, hiszen ez túlmutat a hatalom „fizikai elragadásán.” Ez jól mutatja azt a khaldúni tételt, hogy a hatalomhoz elengedhetetlen az elfogadtatás és a legitimáció. Az asszabijja ekkor még csúcspontján van a támogatók között, hiszen őket a győzelem dicsősége és az új korszak ígérete tartja össze. Az uralkodó begyűjti az adót, míg a hadsereg védi a tulajdont. Khaldún szerint az alacsony adók ösztönzik a gazdasági tevékenységet, a gazdasági aktivitást, kiszélesítve az adóalapot – állam vagyont –, amelyek növelik a bevételeket.⁴⁴ Így az első fázis paradox módon egyszerre a „legerőszakosabb” és a „legközösségibb” szakasz. Erőszakos, mert a régi dinasztia megdöntésével, az ellenállás legyőzésével és a „hatalom” elragadásával kezdődik. Közösségi, mert az új hatalom még nem vált el attól az asszabijjától, amely létrehozta. A dinasztia ekkor még nem önmagáért van, hanem annak a csoportnak a politikai alakzata, amely a régi renddel szemben történelmi igényt jelentett be.

A *második fázis* a hatalom konszolidációja, amikor valaki egyeduralkodó lesz. Kisajátítja az uralmat és megakadályozza, hogy az uralom megosztásának vagy elosztásának gondolata másokban felmerüljön – azaz megakadályozza, hogy az „*asszabijja*” részt vegyen a kormányzásban. „A dinasztia uralkodója arra törekszik, hogy hozzá hú emberekkel vegye magát körül.”⁴⁵ Az uralkodó pontosabban eltávolítja saját „*asszabijját*” az állam irányításától, visszafordít minden lépést, amelyet azok a kormányzásban való részesedés érdekében tennének, és végül a kormányzást kizárólag önmagának és saját családjának tartja fenn.⁴⁶ Khaldún figyelmeztet, hogy ez a kizárólagosság távolságot és feszültséget teremt a nép és az uralkodó között, hiszen ezzel megakadályozzák, hogy ők bármit is szerezzenek ebből. Ez a fajta, „ön-orientált” kormányzás aláássa a közösség szolidaritását, csoportérdekét és felbomláshoz, olykor lázadáshoz és a hatalom megdöntéséhez, majd végül egy új hatalom felemelkedéséhez vezet.⁴⁷ Ez a folyamat azonban nem pusztán politikai elkülönülést jelent, hanem az uralom belső irányának radikális megfordulását is. A hatalom megszilárdítása után az uralkodó már nem elsősorban „külső” ellenfelekkel szemben védi a „hatalmat”, hanem saját belső támogatóitól igyekszik megóvni az uralom kizárólagosságát. Vagyis az asszabijja, amely korábban az államalapítás eredője volt, a konszolidált hatalom szemében fokozatosan veszélyforrássá válik. Khaldún éppen itt mutat rá a második fázis paradoxonára. Az uralkodónak annak érdekében, hogy az uralmat egyedül birtokolhassa, immár azokkal kell szembefordulnia, akiknek felemelkedését eredetileg köszönhette.⁴⁸ Ez a szembefordulás azonban

⁴⁰ Hamdi Lakhel: *The Doctrine of Power in Philosophy from Ibn Khaldun to Machiavelli*, *African Journal of Humanities and Social Sciences*, 2024 4 (2). 16.

⁴¹ Khaldún 195.

⁴² Uo. 195.

⁴³ Uo. 195.

⁴⁴ Siddiqui 10.

⁴⁵ Khaldún 195.

⁴⁶ Uo. 195.

⁴⁷ Siddiqui 10.

⁴⁸ Lásd: Khaldún 266.

nem marad pusztán az udvari politika szintjén. Az asszabijja kiszorítása idővel a közösségi erő lelki és katonai leépülését idézi elő. A nemzetség tagjainak önérzete megtörik, bátorságuk fogyatkozik, és fokozatosan feledésbe merül az is, hogy az állam létrejöttében milyen alapító szerepet játszottak. A második nemzedék már nem az elődök politikai és katonai érdemeinek folytatásaként érzékeli az államtól kapott javakat, hanem egyszerű „illetményként”, mintha az államhoz fűződő viszonya pusztán szolgálati jogviszonnyá süllyedt volna. Ez Khaldún szerint végzetes félreértés, mert pénzzel és bérrel ugyan lehet hivatalnokot tartani, de nem lehet az alapító nemzedék halált is vállaló harci erényét újrateregetni. Az állam tehát a második fázisban látszólag megerősödik, valójában azonban ekkor kezdi el felszámolni azt az asszabijját, amelynek saját létét köszönheti.⁴⁹

A *harmadik fázisban* a dinasztia eléri a stabilitást, bebiztosítja magát a hatalomban, majd az uralkodó elkényelmesedik és új építkezésekbe kezd,⁵⁰ ez a pihenés és a kényelem időszaka. Khaldún szerint ez az állam legerősebb időszaka, amelyet a jólét, a gazdasági felvirágoztatás és hatalmas építkezések jellemeznek. Ünnepeken lakomákat rendeznek, és a „harcosok” számára különleges ünnepi öltözeteket készítenek. Az uralkodó „minden energiája kimerül abban, hogy behajtsa az adót, a bevételt és a kiadást egyensúlyban tartsa, a kiadásokat számon tartsa, takarékosan gazdálkodjon velük, fényűző építményeket, hatalmas házakat, tágas városokat és messziről látható emlékműveket emeljen, megjutalmazza a különböző népek előkelőinek a küldöttségét, s a törzsek főnökeit, és adományokat osszon szét az övéi között.”⁵¹ Ez az utolsó olyan fázis, amelyben az uralkodónak korlátlan hatalma van, teljesen saját megítélése szerint jár el és építheti hatalmát.⁵² Ez a szakasz az állam legerősebb időszaka, amelyet a fejlődés, az állam felvirágoztatására irányuló erőfeszítések, az erős gazdaság és általános jólét jellemez⁵³ és kijelölik az utánuk következő ösvényét. E ponton azonban Khaldún gondolatmenete már megmutatja a harmadik fázis belső törékenységét is. A pompa ugyanis kezdetben az állam erejének külső jele, később azonban ugyanennek az erőnek a fogyasztójává válik. Miután az állam megalakul és megszilárdul, az állam élén állók egyre inkább a fényűzés felé hajlanak, kiadásaik pedig fokozatosan meghaladják bevételeiket. A jólét ekkor már nem egyszerűen az állam virágzását fejezi ki, hanem lassan önálló kényszerré alakul. A dinasztia fenntartásához, az udvar pompájához, a hadsereg ellátásához és az építkezésekhez egyre több bevételre van szükség, miközben a társadalom teherbíró képessége csökken. Így a harmadik fázis végén az állam még látszólag erős, de már olyan költségvetési és erkölcsi pályára lép, amely a későbbi hanyatlást előkészíti.⁵⁴

A *negyedik fázis* az elődök útjának követése és a béke időszaka. Az uralkodó elégedett azzal, amelyet korábban felépítették, akiknek nyomdokaiban halad és hagyományait követi. A vele egyenrangú más államok uralkodóival békében él, mert ha eltérne a hagyományoktól az uralma végét jelentené.⁵⁵ Másként megfogalmazva ez a megelégedés és a stagnálás fázisa. Ezt a szakaszt Khaldún az utánzás fázisaként írja le, mert az uralkodó a „bölcös” elődeit kezdi el utánozni, mert fél attól, hogy az innováció veszélyeztetné hatalmát.⁵⁶ Az uralkodó úgy véli, hogy „elődjei jobban tudták”, hogyan kell megőrizni a dicsőséget, ezért görcsösen ragaszkodik a megszokott formákhoz. A hatalom rituáléjává válik, valójában már nincs valódi fejlődés, csak a meglévő állapotok fenntartása. A rendszer már nem tud reagálni az új kihívásokra. A stagnálás fázisában az állam már csak tehetetlenségi erejénél fogva halad előre, de az asszabijja, mint a hatalom fő mozgatórugója már rég elporladt.

E ponton válik érthetővé Khaldún azon megfigyelése, hogy a nyugalom idővel nem pusztán politikai állapot, hanem jellemalakító erő lesz. Miután az állami rend elhárította a bajokat, megszüntette a vitákat és vetélkedéseket, majd stabilitásra jutott, ez a stabilitás lassan szokássá, majd természetté merevedik. A későbbi nemzedékek már nem a küzdelem emlékezetébe, hanem a készen kapott nyugalomba születnek bele. Ezért lakomázásba és szórakozásba merülnek, erejük és bátorságuk megfogyatkozik, és többé nem képesek önmagukat megvédeni az ellenséggel szemben. A béke így paradox módon nem az erő bizonyítéka, hanem annak lassú eróziója lesz.

⁴⁹ Uo. 258.

⁵⁰ Siddiqui 11.

⁵¹ KHALDÚN 196.

⁵² Uo. 196.

⁵³ Önder – Ulasan 237.

⁵⁴ Haldun 258-259.

⁵⁵ Khaldún 196.

⁵⁶ Siddiqui 11.

A negyedik fázisban tehát az állam még fennáll, de már nem alkot, működik, de nem újít. Ismétel, de nem teremt. Pénzügyi és katonai szervezete is e stagnálás logikáját tükrözi. Amikor a bevételek csökkenése miatt újra kivetett adók már nem fedezik a kiadásokat, vagy bár fedeznék azokat, de a pénzeknek a határ menti erődökben szolgálókhöz való eljuttatásában zavarok és hiányosságok támadnak, a határokon lesben álló ellenségek már könnyen meggyengíthetik az uralmat. Itt a hanyatlás nem hirtelen összeomlásként jelenik meg, hanem ellátási, pénzügyi, katonai és erkölcsi zavarok láncolataként.⁵⁷

Ezért fordulhat elő, hogy az állam más országokból hív embereket saját védelmére. Ez azonban már nem a negyedik fázis belső stabilitása, hanem az ötödik fázis előjele. Amikor egy dinasztia idegen katonai erőkre szorul, az azt mutatja, hogy saját asszabijája, saját harci rendje és saját önvédelmi képessége már nem elegendő. A külső segítség látszólag meghosszabbíthatja az állam életét, de valójában azt bizonyítja, hogy az állam belső ereje már kimerült.⁵⁸

Az *ötödik fázis* a pazarlás és a tékozlás időszaka. Az uralkodó elmerül az élvezetekben.⁵⁹ Az uralkodó pazarló és önkényes politikát folytat, elidegeníti tanácsadóit – az állam ügyeit pedig alkalmatlan emberekre bízva – és lerombolja az asszabiját, amely uralmát fenntartotta. A katonaságnak járó juttatásait az uralkodó saját élvezeteire fordítja és már nem ellenőrzi őket. Az uralkodó „romba dönti mindazt, amit felépítettek, s elpusztítja azt, amit felépítettek.”⁶⁰ Azaz a nagy nehézségek árán kialakított szabályokat többé nem tartják tiszteletben, és az állam méltósága, valamint tekintélye hanyatlani kezd. Khaldún kiemeli, hogy az asszabijja elvesztésével a hatalom másokhoz kerül, mint akik azt megszerezték. Ez a hanyatlás elkerülhetetlen és ez a belső dinamikák következménye, nem pusztán külső erőknek köszönhető. Az állam, mint egy „idős ember”, egyszerűen meghal, és helyét egy új erő veszi át. A pazarlás nemcsak anyagi, hanem erkölcsi is. Ez a végső elidegenedés a khaldúni elmélet szerinti teljes bukás állapota, ahol a civilizáció összeomlik, az állam visszazuhan egy instabil, széttagolt állapotba, amíg egy újabb csoport meg nem próbálja felépíteni a saját ciklusát. Amint az uralkodó csoportok kizárólagos irányításra tesznek szert, konfliktus tör ki. A régi rezsimit egy új dinasztikus rezsim váltja fel. Khaldúnak a muszlim többségű ellenőrzés alatt álló régiók politikai történelmének ciklikus értelmezésében a rend, majd a rendetlenség új rendet teremt.⁶¹

Khaldún megjegyzi, hogy az asszabijja elvesztésének következtében a hatalom másokhoz kerül, mint akik azt megszerezték.⁶² A dinasztia ereje fénykorában a növekedő bevételekben és a jólétben manifesztálódott, azonban az állam vagyonát idővel a túlzott költekezés aláássa. A kiadások növekedésével az uralkodók az egész társadalomra kiterjedő fogyasztási normákat határoznak meg, terhelve az erőforrásokat. Khaldún figyelmeztet, hogy az uralkodó túlzott költekezése idővel átkerül a népre. Szerinte a józan gazdaságpolitika mértékletességet igényel – alacsony adókat, termelőtevékenységet és kereskedelembővítést. Csak az ilyen politikák biztosíthatják a fenntartható jólétet és akadályozhatják meg a dinasztikus pazarlást elkerülhetetlenül követő hanyatlást.⁶³

Khaldún szerint a történelem ismétli önmagát még akkor is, ha kisebb eltérések lehetnek, mert az emberi természet többé-kevésbé változatlan marad. Azonban egy ember gondolkodása a fennálló körülményekhez igazodik, és az elképzelések az ember gondolkodásának tükröződései.⁶⁴

Khaldún által megfogalmazott ciklikus modell túlmutat egy történeti sémán és a politikai hatalom természetéről alkotott fundamentális elméletként is értelmezendő. A hanyatlás lehetősége minden állam felemelkedése során immanens módon megjelenik és ez a kvázi bukás a belső dinamikák következményeként és nem külső erőknek köszönhetően következik be.

⁵⁷ Haldun 259.

⁵⁸ Uo. 259.

⁵⁹ Khaldún 196.

⁶⁰ Uo. 196.

⁶¹ Jamal Uddin Choudhury – Abul Hussain: *A comparative study on the realistic and historical ideas of Ibn-Khaldun and Machievali*. Scholar Publications, Karimganj, Assam, India, 2024. 98.

⁶² Siddiqui 11.

⁶³ Uo. 11.

⁶⁴ Choudhury – Hussain 99-100.

V. A kényszertől az adminisztrációig

A hatalom első megnyilatkozása *Khaldún* szerint a fizikai erő azaz az állam alapításának aktusa mindig katonai természetű. Az új hatalom létrejöttékor még nincs intézményrendszer, nincs eljárás rendje, sőt – jog sem tekinthető klasszikus normának. Az uralom eszköze ilyenkor nem a „legitim”, hanem csak parancs. Ebben a szakaszban az állam a rendfenntartás, az engedelmesség és a kontroll minimumán nyugszik. A fegyveres erő testesíti meg a legitimitást – nem annak igazolása, hanem pusztán fennállása által. Amikor azonban az (állam)hatalom megszilárdul, és strukturálizálódik és kialakítja rendszerét, a fizikai kényszerítés szerepét fokozatosan átveszik az intézmények. A hatalom ezután már elrettentő és nem konstans, nem közvetlen, hanem formalizált. A végrehajtásra szakosodott adminisztratív apparátus – hivatalok, jegyzők, tanácsok, miniszteriális szervezetek – veszi át a döntések közvetítésének és végrehajtásának funkcióját. Ebben a középső szakaszban a jogszerűség és a közigazgatási racionalitás válik elsődleges hatalmi tényezővé. Az uralkodó már nem a közvetlen kontroll révén kormányoz, hanem az intézményeken keresztül, eljárások, normák, hivatalos közlemények és költségvetési döntések révén. Az államhatalom „átíródik” az adminisztráció nyelvére – a parancs ekkor már hivatalos közlés, a lojalitás pedig megfelelés. *Khaldún* – megdöbbentő modernséggel (1377) – figyelmeztet arra is, hogy ez az adminisztratív dominancia nem a hatalom kiteljesedését, hanem a hanyatlás előszobáját jelenti.

Ahogy a fizikai kényszerítő erő elvész, a döntéshozó központ (jelen esetben a szultán) eltávolodik a valós politikai kormányzástól. A tanácskozásokról már nem a karizmatikus vezér, hanem az intézményi karrieristák ülnek, a végrehajtás súlypontja áthelyeződik – és ezzel együtt megkezdődik a hatalom fragmentálódása. A központi hatalom elkezd felteni saját autoritását, az intézményrendszer önmozgásba kezd, és az állam belsőleg kisiklik saját eredeti céljai közül.⁶⁵

A hatalom tehát nem más, mint egy társadalmi energia ciklikus megnyilatkozása, amely a kezdeti katonai dominanciától az intézményi komplexitásig, majd a politikai dezorganizációig vezet. Nem meglepő tehát, hogy a hatalom e fázisai – jóllehet különböző formákban – megfigyelhetők a modern államok működésében is. Amit ma *technokratikus irányításnak*, *bürokratikus túlszabályozásnak* vagy épp *intézményi paralízisnek* nevezünk, az *Khaldún* szemszögéből a hatalom kifáradásának szükségszerű stádiuma – egy olyan állapot, amelyben már nem az erő, hanem a forma uralkodik.⁶⁶

Nem véletlen, hogy *Abu Muslim*, amikor *al-Manszúr* kalifa levélben felszólította, hogy jelenjék meg előtte, írásos válaszában a perzsák bölcsességét idézte:

„*Ahogy a perzsa hagyomány tanítja, a hadvezérek nem akkor félnek igazán a hatalomtól (ford.: „szultántól”), amikor a harcok dúlnak, hanem akkor, amikor már elcsendesedett minden csatazaj, és az uralkodó békében ül a trónon. Mert amikor nincs szüksége többé a kardjukra, akkor válnak a legkiszolgáltatottabbá.*”⁶⁷

A látszólagos béke azonban – akár az udvar csöndje, akár a hadszíntér nyugalma – lehet tudatosan előidézett állapot. A Korán 8/15-16. versei által említett⁶⁸ „színlelt visszavonulás”, amely a badri csata⁶⁹ után a stratégiai megtévesztés példaként maradt fenn, arra figyelmeztet, hogy a csend

⁶⁵ Megjegyzés: Ezt a folyamatot Hannah Arendt évszázadokkal később a totalitárius államgépezet »formátlanságaként« (formlessness) írja le. Arendt szerint a hatalom valódi súlypontja azért helyeződik át, mert a szilárd intézményi struktúra a mozgalom halálát jelentené: amint egy tisztségviselő elfoglalja helyét a formális hierarchiában, azzal paradox módon elveszíti valós befolyását, mivel a döntéshozatal egy láthatatlan, párhuzamos struktúrába vándorol át. Ibn Khaldun »intézményi karrieristái« Arendtnél a »hatalom nélküli homlokzat« örököivé válnak, miközben a valódi autoritás a folyamatos átrendeződés és a hivatalok szándékos megsokszorozása () révén marad megfoghatatlan. Az állam belső kisiklása tehát nem hiba, hanem a rendszer lényege: a stabilitás minden formája ellen ható állandó mozgás Hannah Arendt: *The Origins of Totalitarianism*. New York / Boston: Mariner Classics 2024, 432., 435. Lásd: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, (Budapest: Szent István Társulat, 2003) in Hannah Arendt: *A totalitárius állam*. 534.

⁶⁶ Khaldun 383-384.

⁶⁷ Uo. Bizim, Fârisîlerden öğrendiğimiz üzere, kumandanların sultanlardan ziyadesiyle korktuğu vakitler, harplerin bitip sultanların tahtlarında her türlü kargaşadan emin ve huzur içinde oturdukları zamanlardır...”

⁶⁸ 15. Ti akik hiszték! Amikor találkoztok azokkal, akik hitetlenek előrenyomulva a harcra ellenetek, ne fordítsatok hátat nekik. 16. És akik hátat fordít nekik azon a napon kivéve, ha haditervként, vagy hogy csatlakozzon egy csoporthoz, az bizony magára vonja Allah haragját, és hajléka a Pokol lesz, milyen nyomorúságos végcél az!

⁶⁹ Megjegyzés: A badri csata 624-ben zajlott Mohamed próféta medinai közössége és a mekkai Kurajs törzs között, és a korai iszlám történet egyik első döntő katonai győzelmeként vált emlékezetessé.

nem mindig a harc végét jelenti. Gyakran éppen a döntő ellentámadás előtti feszült várakozás ideje, amikor az ellenfél a biztonság illúziójában él, miközben minden mozdulat a végső csapásra készül.⁷⁰

Összegzés

Khaldún államelméletének központi tétele, hogy az állam nem pusztán forma vagy intézményi szerkezet, hanem ún. társadalmi erőviszony. A hatalom létrejöttét, megszilárdulását és hanyatlását az *asszabijja*, vagyis a közösségi összetartozás ereje magyarázza. Amíg ez az erő dinamikus, addig képes dinasztiaát alapítani, uralmat szervezni és politikai rendet fenntartani. Amikor azonban az asszabijja gyengülni kezd, az állam külső formái még fennmaradhatnak, de belső dinamizmusuk fokozatosan eltűnik.

Khaldún ciklikus elmélete ezért nem egyszerű államformatani körforgás. Nem arról van szó, hogy a monarchia, az arisztokrácia vagy a demokrácia egymást váltják. Khaldúnál a dinasztia öregszik. A hatalom előbb felemelkedik, majd kisajátítja az uralmat, ezután eléri fénykorát, később az elődök mintáit ismétli, végül pedig pazarlásba, katonai gyengeségbe és másokra utaltságba süllyed.

A három nemzedékről szóló tanítás ezt a folyamatot teszi érzékletessé. Az első nemzedék még hordozza a nomád élet keménységét, a harciasságot és az államalapító asszabijját. A második nemzedék már jólétben él, de még emlékszik az alapítók erejére. A harmadik nemzedék azonban már csak a formákat örökli. Megőrzi a hatalom külső jeleit, de elveszíti azt a belső erőt, amely ezeket valaha tartalommal töltötte meg.

Ebből következik Khaldún egyik legfontosabb felismerése. Az állam bukása nem akkor kezdődik, amikor az ellenség megjelenik a határon. A bukás már korábban megindul, amikor az uralkodó csoport elveszíti közösségi fegyelmét, mértéktartását és harci képességét. A külső támadás többnyire csak láthatóvá teszi azt, ami inherensen már végbement.

A hatalom intézményesülése ezért kettős természetű. Egyrészt szükséges, mert az állam nem maradhat meg pusztán katonai erőként. Másrészt veszélyes, mert az intézmények, hivatalok, adók, szokások és reprezentáció lassan elszakíthatják az uralmat attól az eredeti közösségi erőtől, amely létrehozta. A hatalom ekkor még ugyan működik, de már nem újul meg.

Khaldún jelentősége tehát abban áll, hogy a politikai rendet nem absztrakt magaslatokban, hanem történeti mozgásként érti meg. Az állam nála nem egyszerűen van, hanem keletkezik, növekszik, megszilárdul, kifárad és elbukik. A dinasztia sorsa ezért nem pusztán jogi vagy katonai kérdés, hanem társadalmi és antropológiai folyamat.

A tanulmányunk fő következtetése így foglalható össze: Khaldún szerint a hatalom tartóssága nem kizárólag az intézmények erején múlik, hanem azon, hogy fennmarad-e az a közösségi kohézió, amely az államot hordozza. Ha az eltűnik, akkor a forma, a hivatal, a pompa és a hadsereg önmagában már nem elegendő. Az állam ekkor még látszólag fennáll, de belső alapja már megrendült. A hatalom rejtvényének khaldúni megfejtése tehát az, hogy a dinasztia nem akkor bukik el, amikor legyőzik, hanem akkor, amikor már nem képes saját eredeti erejéből élni. A külső vereség csak befejezi azt a folyamatot, amelyet az asszabijja belső felbomlása már korábban megkezdett.

⁷⁰ Lásd Khaldún 288. 211 lbj.

Felhasznált irodalom

1. al-Fārābī: İlimlerin Sayımı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, arapça aslından çeviren Ahmet Arslan, Isztambul, 2025.
2. Hannah Arendt: The Origins of Totalitarianism. New York / Boston: Mariner Classics 2024.
3. Balássy Ádám Miklós: A hatalommegosztás és hatalomfelosztás doktrínája. in Jogelméleti Szemle 2020/1 <https://ojs.elte.hu/jesz/article/view/6945/5415>
<https://doi.org/10.59558/jesz.2020.1.3>
4. Oliver Carré: A propos de la sociologie politique d'Ibn Khaldûn. In: Revue française de sociologie, 1973. <https://doi.org/10.2307/3320325>
5. Dudlák Tamás: Ibn Haldûn történelemszemlélete a Muqaddima című műve alapján. In: Bartha Diána Gabriella (szerk.) A társadalom tükrében. Budapest, Magyarország: ELTE Eötvös József Collegium, 2018.
6. Goldziher Ignác: A klasszikus arab irodalom története. Magyar Tudományos Akadémiai Könyvtár és Információs Központ, Budapest, 2013.
7. Dimitri Gutas: Greek Thought, Arabic Culture. The Graeco-Arabic Translation Movement in Baghdad and Early 'Abbāsīd Society. Routledge, London, 1998.
8. Ibn Haldun: Mukaddime. Cilt-1 és Cilt 2. Ceviri, Evren Levet Demir 2024.
9. Robert Irwin: Ibn Khaldun: An Intellectual Biography. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2018. <https://doi.org/10.23943/9781400889549>
10. Ibn Khaldún: Bevezetés a történelembe (Al-Muqaddima). Ford. Simon Róbert, Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
11. Hamdi Lakhel: The Doctrine of Power in Philosophy from Ibn Khaldun to Machiavelli, African Journal of Humanities and Social Sciences, 2024 4 (2). <https://doi.org/10.51483/AFJHSS.4.2.2024.14-21>
12. Murat Önder–Faith Ulasan: Ibn Khaldun's cyclical theory on the rise and fall of sovereign powers: the case of Ottoman Empire. Adam AKADEMI Sosyal Bilimler Dergisi = Adam Academy Journal Of Social Science, 8(2), Ankara, 2018. <https://doi.org/10.31679/adamakademi.453944>
13. Romsics Ignác: Mi a történelem? | What is History? In: Mindentudás Egyeteme. Mindentudás Egyeteme, 1. Kossuth Kiadó, Budapest, 2003.
14. Kalim Siddiqui: Ibn Khaldun and the Dynamics of Civilization: Social, Economic, and Political Transformation. The World Financial Review, 2025. 10.
15. Simon Róbert: Ibn Khaldún – History as science and the patrimonial empire. Ford. Pogátsa Klára, Akadémia Kiadó, Budapest, 2002.
16. Simon Róbert: Hellász vonzásában, az iszlám fogságában – Filozófia az iszlámban. Corvina Kiadó, Budapest, 2025.
17. Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003. in Hannah Arendt: A totalitárius állam.
18. Jamal Uddin Choudhury – Abul Hussain: A comparative study on the realistic and historical ideas of Ibn-Khaldun and Machievali. Scholar Publications, Karimganj, Assam, India, 2024

Bódi Stefánia
University of Public Service,
Department of Constitutional and Comparative Public Law
at the Faculty of Public Governance and International
Studie
Habilitated associate professor
Orcid: [0000-0002-2287-0117](https://orcid.org/0000-0002-2287-0117)

XVII. évfolyam / Vol. XVII
2026/1-2. szám/ No. 1-2./2026
Tanulmány / Article
www.mjat.hu
DOI: [10.64608/DIEIP.2026.1-2.13-20](https://doi.org/10.64608/DIEIP.2026.1-2.13-20)

The challenges of the 21st century, with a special focus on political capitalism

ABSTRACT

The 21st century world is facing a lot of problems, which are worrying individually, and collectively there is no end in sight for these processes. Among these, one of the main problems is political capitalism, which Max Weber also dealt with and defined as economic profit-making, which is done with the help of political power. Some of the problems of our time are related to this, while other challenges are independent of this. Our age is characterized by depersonalization and an immeasurable desire to own material goods, the gap between the poor and the rich is growing, while wars are taking place in the world and we are also surviving a pandemic. Each challenge has economic aspects, causes and consequences

KEYWORDS: *political capitalism, human rights, globalization*

Introduction

Capitalism itself is an economic system in which the vast majority of goods¹ are privately owned and the market profit principle prevails. The role of the state is limited and there is freedom of competition and freedom of contract. The right to enterprise is allowed. In comparison, political capitalism is usually defined as an economic system in which political decision-making and economic interests are closely intertwined. In this system, the holders of political power are able to influence or control economic processes through the use of power, which allows them to serve their own interests. Political capitalism² is characterised by the fact that economic competition is also based on political connections, so that the interconnection between the political elite and big business is strengthened. This often leads to corruption, distortion of competition and increased social inequalities. It is characterised by the accumulation of political capital, i.e. political connections and influence help to acquire and maintain economic resources and material wealth. In the analysis of capitalism, I would like to highlight the definition of the classic of economics, that is, the views of Adam Smith, and in the analysis of political capitalism, I would like to mention two other authors, Max Weber and the Serbian economist Branko Milanovic, who is still alive today. My aim in this article is to outline political capitalism in theoretical terms, to describe its characteristics and its links with other phenomena and processes. This topic is not only a legal one, therefore it cannot be approached only from a (constitutional) legal perspective, it has political and security policy implications.

Adam Smith, the 18th-century Scottish economist and philosopher whose influence is still immense, wrote in his classic and seminal work³ that the struggle between the passions of individuals for self-preservation and self-interest has its effect on history and the long-term development of society. He also assumes human nature to be immutable and selfish. This, moreover, contradicts his earlier work⁴ on solidarity between human beings. "Civil government, he writes, in so far as it was instituted for the security of property, was really instituted for the protection of the rich against the poor, or of those who had some property against those who had none. Finally, Smith describes how, through feudalism, society is evolving into a stage that requires new institutions, such as market-determined wages rather than guild-determined wages and free enterprise rather than government-restricted enterprise. This later became known as laissez-faire capitalism, which Smith called a system of perfect freedom."⁵ It is also translated as natural order, the conditions in which selfish human interest and the laws of the market are most effectively implemented. It is also famously known as the invisible hand, which is the (not necessarily positive) ordering principle of the market. Adam Smith is also famous for his critique of mercantilism. As Antal Szerletics puts it, "mercantilism was an economic policy concept that developed in the 17th century, which saw the source of a state's wealth in foreign trade, especially in the surplus of foreign trade exports. They also advocated the introduction of protective tariffs. Mercantilism was associated with absolutist political establishments."⁶

¹ The constitutional aspect of the topic is the economic, social and cultural rights, the so-called 2nd generation of human rights.

² The roots of political capitalism can be traced back to ancient China or the Roman Empire. In ancient China, of course, we cannot speak of political capitalism in the modern sense of the word, but there were similarities. There was a close link between the state and the economy, with imperial power exerting considerable influence over everything. Even Chinese religion is characterised by thinking in terms of religion about the state and the emperor. The Chinese emperors influenced the economy through various tax and regulatory systems. The system was autocratic. Overall, the intertwining of political and economic power was present. Even in the Roman Empire there was no political capitalism in the modern sense, but the close link between politics and economics was still present. The Roman elite often influenced economic decisions. The Roman state supported trade and industry, and slavery defined the empire.

³ Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* by Adam Smith an electronic classics series publication, <https://www.rrojasdatabank.info/Wealth-Nations.pdf>, 2005.

⁴ Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments*

⁵ Smith, A. (1776). <https://www.britannica.com/topic/the-Wealth-of-Nations>, (20 December 2024.) *The Wealth of Nations* work by Smith

⁶Szerletics, A. (20 December 2024.) *Merkantilizmus*, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/mercantilism>, Közszolgálati Online Lexikon, <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/merkantilizmus/>

Max Weber, German sociologist and economist, expressed his views on the spirit of capitalism in his "Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus" (The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism)⁷ in 1904 and 1905. Weber argued that Protestantism played a role in the development of capitalism, in a positive sense because the spirit of Protestantism was associated with the promotion of trade and the acquisition of wealth. "Capitalist economic action will be defined, says Weber, as based on the expectation of profit through the exploitation of the possibilities of exchange. Acquisition by force (formal and actual) follows its own peculiar laws, and it is not expedient to put it in the same category with action which is ultimately directed to the profit to be made from exchange. Where capitalist acquisition can be rationally followed, the corresponding action is in accordance with the calculations of capital. This means that the action is adapted to the systematic use of goods or personal services as means of acquisition in such a way that, at the end of a business period, the balance of the enterprise in funds exceeds capital, i.e. the estimated value of the material means of production used for acquisition in exchange."⁸ Thus, according to Max Weber, Protestantism, especially Calvinism, has had a significant influence on the development of capitalism. According to him, Protestantism emphasised work ethic, thrift and responsibility, which favoured capitalist enterprise. Weber believes that Protestant credos encouraged industriousness, which contributed to the growth of economic output, but that the religious ethos did not mean that the desire to acquire was unlimited, but that an ethical element was involved. This ethos helped to foster the emergence of modern capitalism, as economic activity and profit maximisation became associated with religious values. György Kovács also points out in his study that Weber even analysed the proportion of Catholics and Protestants in the commercial and industrial professions and found the proportion of Protestants to be much higher.⁹ Weber is also quoted by Milanovic in his book, who says that, according to Weber, the essence of political capitalism is that "wealth is acquired by violence, political connections or speculation."¹⁰

Branko Milanovic¹¹ is a Serbian-American economist, best known for his work on inequality. He reflects on the views of Adam Smith and says that Smith argues that self-interest can be put at the service of social progress. "The magic that forges virtues out of vices is Smith's invisible hand", but his views, he stresses, differ from Smith's optimistic views on two points. According to him, power, pleasure and profit are the passions of our times, and they are not limited, and secondly, their extremes cannot be curbed at all. They relate to activities, he says, "which are illegal and unethical from the start."¹²

Milanovic defines China as the model state of political capitalism, but he also gives a general description of the concept and says that a number of states can be included. One has to imagine a system in which economic and political power are combined. Throughout human history there have been numerous attempts to solve economic problems and poverty, one of them being communism and socialism, which Milanovic says have not been as successful in developed industrial countries as in underdeveloped ones. He says that what he calls political capitalism is also evident in some of the former communist countries. In political capitalism, the state plays a major role in all aspects, the elite benefit, and although the rule of law does not disappear completely, the rule of law is not perfect in these countries. There is also the presence of a technocratic bureaucracy. The author also includes Vietnam, Singapore and Malaysia. An important part of Milanovic's argument is to point out the contradictions¹³ in the system. Two of the main contradictions are the existence of highly qualified bureaucrats who

⁷ Weber, M. (1905) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* Translated by Talcott Parsons With an introduction by Anthony Giddens London and New York, <https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/MAX-WEBER.pdf>, 1992. ISBN 0-415-25559-7 (hbk) ISBN 0-415-25406-X (pbk)

⁸ Weber, M.: i.m. xxii author's introduction

⁹ Kovács, Gy. (2004) *Protestáns identitás és a kapitalizmus szelleme*, In Czagány, L. & Garai, L. (Eds.) *A szociális identitás, az információ és a piac*, Szeged, Hungary: JATEPress, 407 p. pp. 105-123, 115.p. file:///D:/Downloads/kovacs_gyorgy_protestans_identitas_es_a_kapitalizmus_szelleme_a_szocialis_identitas_az_informacio_es_a_piac.pdf

¹⁰ Milanovic, B. (2021) Chapter 3 *A politikai kapitalizmus*, pp.99-181. In: *Egyedül a kapitalizmus: A világot uraló rendszer jövője*, Osiris, Budapest, p.132.

¹¹ See Milanovic, B. (2021) Chapter 3 for the full reflection *A politikai kapitalizmus*, pp. 99-181. In: *Egyedül a kapitalizmus: A világot uraló rendszer jövője*, Osiris, Budapest

¹² Milanovic: Op.cit. *A hiperkommercializálódás és az Adam Smith-féle „láthatatlan kéz”*, pp.305-307.

¹³ Milanovic: Op.cit. pp.135-136.

apply the law selectively, and the fact that the system tries to reduce inequalities but the corruption that exists is counterproductive. Globalisation, the author argues, has taken corruption to a global level.¹⁴ He believes that big countries like the US could be effective in fighting corruption, but this is not the case in poor countries. In such a country, if anyone were to take action against corruption, they would be up against leading interest groups such as bankers, lawyers and investors.¹⁵ Many people like corruption, says the author, because they have been socialised that way and could not live under any other system.¹⁶ One of the final thoughts of his argument is that the West is used to its own domination, the author says, that it owns all international organisations and values, but China will become a world power thanks to political capitalism and that will change everything.

I. The problems of our time and the relationship between political capitalism

The problems of our time are complex. Europe is once again at a low point as a result of the combined effect of several different processes, but individually we also face challenges that threaten the whole world. Let us now take these threats, as listed by Iván Halász¹⁷ - who does not mention them from the point of view of political capitalism - and see how they relate to our subject, political capitalism.

Digitalisation, social platforms, total data control and impersonalisation: since the pandemic, and partly independently of it, the internet, smartphones and social platforms have made it possible to know everything about people. Platforms are deceptive, giving the average person the impression that they are on the map, when their reputation is not based on performance. Social platforms are a prime platform for national security services, an excellent control opportunity for them, but also a necessity. There are several links between total data control and political capitalism, which relate to the functioning of modern societies and the power relations between states and corporations. Data is an economic and political resource: one of the fundamental characteristics of political capitalism is that people live in a close intertwining of economics and politics, where economic interests and political power reinforce each other. Data has enormous economic value. Total data control gives governments and corporations the ability to access detailed information about citizens and consumers. Technology companies such as Google, Facebook, Amazon, own data that can determine consumer and social habits, as well as influence political views and votes. The relationship between corporations and states provides an opportunity to intertwine economic and political power, and the possession of data has a direct impact on the functioning of society and democratic processes. This can lead to increased control of citizens. In sum, the link between total data control and political capitalism is that data become an economic and political resource. Interestingly, control of citizens was also a feature of previous socialist regimes where capitalist management did not prevail. Freedom of information and the protection of personal data is an area where the law is facing new challenges. Internet platforms may pose extreme difficulties of proof and new criminal law offences may emerge in the future.

Migration: since June 2015, Europe has seen an unprecedented influx of migrants for which European countries were not prepared. (The current Hungarian legislation recognises the concept of refugee and does not use the term migrant, which has been bandied about in the media.) Supporting migration is not only in the interest of the people smugglers who transport them. It may be in the interests of some governments to accept refugees for labour market or economic reasons. According to research by Századvég 2024, 60% of Europe's population oppose the resettlement of illegal migrants without consulting the public and only 27% agree.¹⁸ Migration gives rise to cultural conflicts, the legal implications of which are already visible in the numerous cases brought before the European Court of

¹⁴ Milanovic: Op.cit. p.153.

¹⁵ Milanovic: Op. cit. A kapitalizmus és a globalizáció egymásra hatása, pp.239-240.

¹⁶ Milanovic: Op.cit. p.169.

¹⁷ For a list of problems and an analysis of Europe's nadir, I have used the chapter by Iván Halász, see Halász, I. (2021) Az emberi jogok civilizációs meghatározottsága, pp.36-37. In Alapjogok, Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon, Bódi, S.& Schweitzer, G., (Eds.) Ludovika Egyetemi Kiadó, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Budapest

¹⁸ Bíró, R. (2024). Magyar Nemzet: Az európai és a hazai közvélemény is ellenzi a migránsok kényszerbetelepítését, <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/06/az-europai-es-a-hazai-kozvelemeny-is-ellenzi-a-migransok-kenyszerbetelepiteset>, 2024. 06. 14. 14:37

Human Rights. It also raises the question of whether the grouping of existing church-state systems (i.e. how church and state relate to each other) will have to be put on a new footing.

Overpopulation: overpopulation is a problem in more ways than one, as some of the world's inhabitants do not have access to enough water and food, meaning that even the most basic needs are not met. And some natural resources are dwindling and we must remember that some of the damage to nature is irreversible. The idea that some people think that the covid pandemic was a deliberately released virus is appalling.¹⁹ However, many believe this is just a conspiracy theory. Overpopulation-related hunger, food and water shortages can be solved by international cooperation, partly through concrete aid and partly through guarantees and regulation provided by international conventions.

Economic and power realignment: we have seen from Milanovic's arguments that political capitalism has made China the leading economic power in the world, which is already being felt, but will lead to further realignments in the long term. According to the author, China has no real allies, which is not characteristic of a state with global ambitions. Of course, some EU countries do not want to lose their role as great powers, and the US and Russia are still undisputed world powers. The issue is not primarily constitutional, but rather has security and political dimensions.

Arms race: maintaining wars over the production of weapons can be an obvious interest, and the idea of a Kantian eternal peace will never come. Attempts to 'abolish' war in the context of the League of Nations were made during the 20th century, but this remained an eternal ideal. The development of weapons is unprecedented and wars are part of the history of mankind. The interests of arms manufacturers can at this point be combined with political interests and labour market interests. Many mechanisms are also interconnected in the background to the maintenance of wars. "The nuclear powers are currently the US, Russia, China, France, the UK, Pakistan, India, North Korea, Israel."²⁰

Populism: the term refers to political communication that tries to win people over with promises and sound bites. I think the link here is obvious with political capitalism. There is also an obvious link between economic actors and political interest groups, since populism usually makes economic promises to the people. It cannot be linked to a right or left-wing system, in my view it can be found in both extreme systems. What is populism? Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser write in their book that "Populism is an ideology that divides society into two hostile camps: the 'pure people' and the 'corrupt elite', and that favours above all popular sovereignty. The practical force of this ideology is exemplified by the populist movements of the modern era - the right-wing parties of Europe, left-wing presidents in Latin America and charismatic populist leaders such as Silvio Berlusconi or Hugo Chávez. Although populism is ultimately part of democracy, the authors write, populist forces are increasingly challenging democratic politics."²¹ Today, I believe the term has taken on a pejorative connotation.

Unprecedented inequalities: regrettable, but the maintenance of unprecedented inequalities is also in the interest of the rich groups, and is thus linked to political capitalism, in which economic and political capital are intertwined. Some can only preserve their own advantages at the expense of others, i.e. the elimination of inequality is not their goal. "The richest 10 percent of the world's population will have absorbed 52 percent of world income by 2021, according to a study, while the poorest half of the population will have absorbed only 8 per cent. The research also found that individuals in the top 10 percent of the income distribution earned an average of €87,200 a year, while those in the poorest half earned just €2,800."²² Poverty has been an issue throughout the history of humanity, in fact it was the

¹⁹ Várhelyi Tamás-Árva László: Az új, post-Covid közgazdaságtan felé, Évf. 24 szám 4. (2021): Európai Tükör 2021/4. lapszám, <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/5975>

Bolcsó, D. (2023). Miért beszél már megint mindenki arról, hogy laborból szökött-e a koronavírus? Telex, 2023.03.02. <https://telex.hu/koronavirus/2023/03/02/sars-cov-2-koronavirus-covid-jarvany-virus-eredete-labor-szokes-szivargas-vita-bizonyitekok-energiaugyi-miniszterium-fbi> and Bolcsó, D. (2021). Tényleg szökhetett laborból a koronavírus? Telex, 2021. június 14. – 06:54, <https://telex.hu/koronavirus/2021/06/14/sars-cov-2-koronavirus-eredete-termeszetes-laborbol-szokott-elszabadult-mesterseges-deneverek-vuhan-kina-who-biden>

²⁰ See data and quote: Marácz, T. (2023). Kinek mennyi atomtöltete van? – atomhatalmak képességei, 2023. március 30. 16:03, Mandiner, <https://mandiner.hu/hirek/2023/03/kinek-mennyi-atomtoltete-van-atomhatalmak-kepességei>

²¹ Mudde, C. & Kaltwasser, C.R. (2017). Populism: A Very Short Introduction, Chapter 1, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>

²² Mandiner: (2021-12-06) Egy meglehetősen egyenlőtlen világban élünk, <https://mandiner.hu/makronom/2021/12/globalis-egyenlotlenseg-jelentes>

communist and socialist movements that tried to solve it, countless ideologies have tried to find answers and solutions to the problem. Today, the socialist systems in Europe have collapsed.

Oligarchisation: oligarchs are a characteristic group of political capitalism, but here we first need to clarify the concept. András Tóth, in his study, says that "oligarchisation is a mechanism similar to the normalisation of order, which restricts competition. Oligarchisation is the corrupt intertwining of business and political elites, whereby the political elite guarantees a secure market to certain businessmen or business circles through regulation in return for some form of compensation."²³ Milanovic writes that Russia is characterised by the rule of oligarchs, which prevents the rule of law from being complete.²⁴ The term comes from the ancient Greek word "oligos-little", meaning "power of the few".

Natural disasters: natural disasters are not man-made, so the question arises whether these terrible events, which claim people's lives and destroy material goods, houses and lives, are of any benefit to political capitalism. For example, insurance companies may gain an advantage. Governmental organisations, in my opinion, do not benefit directly from these events, but rather can only benefit by solving or averting the disaster, perhaps by swaying voters to their side. The fact is that there is an increasing number of natural disasters today, linked to global warming, technological development, deforestation, in short, man's destructive activities on the environment.

Technological development as a burden on the Earth: there is also a link between technological development and political capitalism. In political capitalism, technological innovation is at the service of economic interests, with the aim of maximising profits. This process can lead to an increase in production, but it can also impose an environmental burden, leading to the depletion of resources in the long term and pollution. Here, too, new regulatory challenges are likely to arise from technological progress. Here too, the problems can only be solved through international regulation and cooperation.

Manipulation: political capitalism itself, in my view, presupposes the concept of manipulation, because it is necessary to maintain power and profit. Manipulation is a pejorative word today and refers to the manipulation of the behaviour of others by deception. Milanovic also refers to a similar idea when he argues in his book that the elements of the rule of law do exist in political capitalism, but that the law must be skilfully applied by bureaucrats. A balance has to be struck so that corruption remains, but the elements of the rule of law do not disappear completely. So countries with political capitalism have to balance between enforcing the rules and applying them in a way that suits the elite.

Global warming: global warming is a natural phenomenon, but it can be linked to emissions of harmful gases and pressures from technology. Global warming is known to have a negative impact on the ozone layer. Energy companies and technology developers are behind this issue. The question is whether atmospheric change alone, i.e. global warming, is of interest to anyone. I think not, because it could have a lot of negative consequences.

Pandemic(s): since the Covid epidemic, we know what pandemics have been like, which have affected people in different eras throughout history. Another pandemic even bigger than the current one is expected, said Bill Gates.²⁵ Pandemics like COVID-19 have amplified the characteristics of political capitalism, such as state intervention in the economy and social inequalities. The consequences include increased social tensions and concentration of power, which can further deepen political and economic inequalities.

²³ Tóth, A. (2021). A marxi révedezés és a valóság logikája: összefoglaló (VII. rész), <https://mengerblog.com/2021/06/24/toth-andras-a-marxi-revedezes-es-a-valosag-logikaja-osszefoglalo-vii-resz/>

²⁴ Milanovic: Op.cit. p.154.

²⁵ Gates, B. (2022). Szinte biztos egy újabb világjárvány a közeljövőben, index, SZD, <https://index.hu/gazdasag/2022/02/21/bill-gates-szinte-biztos-egy-ujabb-vilagjarvany-a-kozeljovoben/>

Conclusion

We can conclude from what has been written here that political capitalism has many consequences and causes, it is part of a cycle that is very difficult to change because many interests would be damaged. Political capitalism serves social strata and the system can maintain and perhaps accept itself by finding the right balance. Political capitalism has an interest in maintaining social platforms and total control of data because it can become economically more successful by accessing data. It may also be in the interest of the system to maintain migration in the face of an influx of cheap labour, although political capitalism can function without this. It is a terrible idea, but as we have seen, it has also benefited from the pandemic, which has allowed even greater state intervention in the market sphere, so that all pandemics would be in the interests of political capitalism. The production of weapons and the starting of wars also serve economic interests. Manipulation and populism could perhaps be named as a tool in the context of political capitalism, and oligarchisation and the power-economic reordering of the world as a consequence. It can be seen to flourish in an intricate web of cause and effect, means and consequences, a system studied in depth by Max Weber and Branko Milanovic, and which also shapes part of the world today. Meanwhile, poverty in the world has not decreased, with more than a billion people living in extreme poverty, with Black Africa and India being prominent regions.²⁶ In terms of economic power, the United States of America, China, India, Japan, Germany and the European Union play a leading role in the world. Among these, Milanovic names China as a political capitalist system. These processes will also lead to the strengthening of China politically, but of course the USA will also remain a world power. Europe has lost its authority and power again, the nation-states are being dismantled, and Europe's authority is declining, similar to the period of the two world wars.²⁷ From the point of view of constitutional law, the question of how the concept of sovereignty changes with the breakdown of the nation-state framework, in relation to the relationship between the Union and its member states, can be examined.

Russia also maintains its position, and according to some, Brazil is also an emerging world power as far as the South American continent is concerned. All these factors also mean that these powers also lead in the arms race, clearly the USA, Russia and China. These countries also have nuclear weapons and are making significant progress in space research. However, it can be observed that India is also increasing its military expenditure. During the Cold War, the USA and the Soviet Union were the two world powers that continued the space race, but today several countries have joined it, for example China, Japan or India, but the European Union also has its own space program and space policy. We can observe that the states aspiring to the position of a great power keep their nation-state frameworks, that is, they do not fit into the process that the European Union started, although without a doubt several European states could not successfully aspire to a world power role due to their territorial size, capabilities and population.

Based on all of this, we can conclude that we are living in a changing age that contains fate-changing and somewhat unpredictable changes, and to which law and countless other scientific fields, governments and the international community will have to respond.

²⁶ Infostart: (2024). Egymilliárdnál is többen élnek súlyos szegénységben a világon, Infostart / MTI, - 2024. október 17. 15:14, <https://infostart.hu/gazdasag/2024/10/17/egymilliardnal-is-tobben-elnek-sulyos-szegenysegben-a-vilagon#>

²⁷ The two world wars destroyed all the values and results achieved up to that point, the author says that these amounted to Europe's suicide attempt. see Halász, I.: (2021) Az emberi jogok civilizációs meghatározottsága, p. 37. pp.31-33. In: Alapjogok- Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon, Bódi, S. & Schweitzer, G., (Eds.) Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Budapest

Bibliography

1. Bíró, R. (2024.06.14.) Magyar Nemzet: Az európai és a hazai közvélemény is ellenzi a migránsok kényszerbetelepítését, <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/06/az-europai-es-a-hazai-kozvelemeny-is-ellenzi-a-migransok-kenyszerbetelepiteset> , 2024. 06. 14. 14:37
2. Bolcsó, D. (2021.06.14.) Tényleg szökhetett laborból a koronavírus? Telex, 2021. június 14. - 06:54, <https://telex.hu/koronavirus/2021/06/14/sars-cov-2-koronavirus-eredete-termeszetes-laborbol-szokott-elszabadult-mesterseges-deneverek-vuhan-kina-who-biden>
<https://doi.org/10.1055/a-1420-0439>
3. Bolcsó, D. (2023.03.02.) Miért beszél már megint mindenki arról, hogy laborból szökött-e a koronavírus? <https://telex.hu/koronavirus/2023/03/02/sars-cov-2-koronavirus-covid-jarvany-virus-eredete-labor-szokes-szivargas-vita-bizonyitek-energiaugyi-miniszterium-fbi>
4. Gates, B. (2022) Szinte biztos egy újabb világitvány a közeljövőben, index, SZD, <https://index.hu/gazdasag/2022/02/21/bill-gates-szinte-biztos-egy-ujabb-vilagjarvany-a-kozeljovoben/>
5. Halász, I. (2021). Az emberi jogok civilizációs meghatározottsága, In: Alapjogok, Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon, Bódi, S.& Schweitzer, G. (Eds.), Ludovika Egyetemi Kiadó, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Budapest <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/merkantilizmus/>
6. International Churchill Society, Winston Churchill, <https://winstonchurchill.org/>
7. Kovács, Gy. (2004) Protestáns identitás és a kapitalizmus szelleme, In Czagány, L. & Garai, L. (Eds.) A szociális identitás, az információ és a piac, Szeged, Hungary: JATEPress, 407 p. 105-123.p., 115.p.
[file:///D:/Downloads/kovacs_gyorgy_protestans_identitas_es_a_kapitalizmus_szelleme_a_szocialis_identitas_az_informacio_es_a_piac%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/kovacs_gyorgy_protestans_identitas_es_a_kapitalizmus_szelleme_a_szocialis_identitas_az_informacio_es_a_piac%20(1).pdf)
8. Mandiner: (2021-12-06) Egy meglehetősen egyenlőtlen világban élünk, https://mandiner.hu/makronom/2021/12/globalis-egyenlotlenseg-jelentes#google_vignette
9. Maráczai, T. (2023.03.30.) Kinek mennyi atomtöltete van? - atomhatalmak képességei, 2023. március 30. 16:03, Mandiner, <https://mandiner.hu/hirek/2023/03/kinek-mennyi-atomtoltete-van-atomhatalmak-kepessegei>
10. Milanovic, B. (2021): Chapter 3., A politikai kapitalizmus, pp. 99-181. Appendix B. A hiperkommercializálódás és az Adam Smith-féle "láthatatlan kéz", pp. 305-307. A kapitalizmus és a globalizáció egymásra hatása, pp. 239-240. In: Egyedül a kapitalizmus, A világot uraló rendszer jövője, Translated Babarczy, E., Osiris, Budapest
11. Mudde, C.& Kaltwasser, C.R. (2017) Populism: A Very Short Introduction, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
<https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
12. Smith, A. (1776) <https://www.britannica.com/topic/the-Wealth-of-Nations>, (20 December 2024.) The Wealth of Nations work by Smith
13. Smith, A. (1776). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations by Adam Smith An Electronic Classics Series Publication, <https://www.rrojasdatabank.info/Wealth-Nations.pdf> <https://doi.org/10.1093/oseo/instance.00043218>
14. Szerletics, A. (2024. december 20.) Merkantilizmus, Encyclopedia Britannica <https://www.britannica.com/topic/mercantilism> , Közszolgálati Online Lexikon,
15. Tóth, A. (2021.06.24.). A marxi révedezés és a valóság logikája: összefoglaló (VII. rész), <https://mengerblog.com/2021/06/24/toth-andras-a-marxi-revedezes-es-a-valosag-logikaja-osszefoglalo-vii-resz/>
16. Várhelyi Tamás-Árva László: Az új, post-Covid közgazdaságtan felé, Évf. 24. szám 4. (2021): Európai Tükör 2021/4. lapszám, <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/5975>
<https://doi.org/10.32559/et.2021.4.6>
17. Weber, M. (1905) The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism Translated by Talcott Parsons With an introduction by Anthony Giddens London and New York, <https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/MAX-WEBER.pdf> , 1992. ISBN 0-415-25559-7 (hbk) ISBN 0-415-25406-X (pbk)

Liktor, Attila Zoltán
Pázmány Péter Catholic University
The Faculty of Law and Political Sciences
lecturer, PhD.
ORCID: [0009-0006-2097-324X](https://orcid.org/0009-0006-2097-324X)

XVII. évfolyam / Vol. XVII
2026/1-2. szám/ No. 1-2./2026
Tanulmány / Article
www.mjat.hu
DOI: [10.64608/DIEIP.2026.1-2.21-33](https://doi.org/10.64608/DIEIP.2026.1-2.21-33).

PLUS ULTRA –
The Symbols of the Imperialism of the (Spanish) Habsburgs*

ABSTRACT

The Early Modern Age was marked by the raison d'état in various countries in Europe, like in France, England or the Dutch Republic. Despite of the prestigious titles like the 'Rex Christianissimus' in case of the king of France, or the title 'Defensor fidei' in the case of the king of England, these powers allied with the Ottomans (whose aim was to eliminate the Christianity) openly and unscrupulously against the Habsburgs. It was the period of the spread of the capitalism in a significant part of Europe, where the Medieval noble ideal was replaced by the bourgeoisie, the idea of chivalry by entrepreneurship, the communities by the idea of individualism, and the common good by individual interests. But not in the Spanish Empire. The House of Habsburg did everything to maintain the crusader ideal, to restore the unity of the Christianity. The coats of arms they had, the titles they used, the crowns they owned symbolized perfectly their coherent policy during the 16th and 17th century.

KEYWORDS: *Habsburg, Spanish Empire, State symbols, Raison d'état, Christian Universalism*

* Supported by the EKÖP-24-4 University Research Scholarship Program of the Ministry for Culture and Innovation from the source of the National Research, Development and Innovation Fund.

Introduction

State symbols like coats of arms, flags, or collars of chivalric orders are commonly subject of constitutional law and legal history. In the case of the Spanish Empire it is worth examining these symbols and titles of rulers much more closely. They clearly reveal evidence of the specific imperial concept, the Medieval idea of the *Christian Universalism*, which the (Spanish) Habsburg rulers considered to be the essence of their politics during the two centuries Early Modern Spanish political culture was built on Medieval experiences, and its focus was on maintaining the Roman Catholicism, creating and then preserving religious unity, and the universal struggle against Protestants and Sunni Islam. In present study, I try to analyze the manifest symbols of this policy and perception, the use of titles and coats of arms, the maintenance of chivalric orders, the role of the survival of the crusader idea in the thinking of the rulers, and the specific imperial idea that the (Spanish) Habsburgs maintained over their countries throughout.

I. Papal donations and the ‘bulas alejandrinas’

The coats of arms and titles used by Emperor Charles V (1520–1556) born in 1500 and his younger brother, Archduke Ferdinand I (1521–1564) born in 1503 represent the tremendous ‘heritage’ they got at the first decades of the 16th century. The Habsburgs came to the European political stage in the second half of the 13th century with the election of Rudolph, *Count of Habsburg* as *King of the Romans* (1273–1291). The Habsburg name was never used as a family name by the members of the dynasty, but as a hereditary title “*Comes in Habsburg*” through the long centuries.¹ They were known as “*de Austria*”, after the Lands of Austria which became the dynasty’s ‘family nest’ thanks to King Rudolph I’s donation to his sons in 1282. Wherefore the Austrian territories was the own lands of the family, and could be inherited within the dynasty with no interruption.² Hence the name “*de Austria*” was written on all the official documents, laws, orders, treaties through the centuries.³ Duke Rudolph IV of Austria (1358–1365) had the false *Privilegium Maius*⁴ written in 1358, by which he required the title *Archduke (Archidux Austriae)* instead of the former title Duke of Austria (*Dux Austriae*),⁵ to distinguish his family from the other ducal families of the Holy Roman Empire. Despite of that, the Habsburgs did not and could not use the title *archidux Austriae* since the *Privilegium Maius* was not recognised by the emperors until – a member of the dynasty – Emperor Frederick III (1452–1493) finally did it,⁶ although himself never used it, regardless of being *de jure* and *de facto* ruler of Austria.⁷

The dignities *King of the Romans* or the *Holy Roman Emperor* were not hereditary ones, they could be get by election only. Between the assassination of King Albert I in 1308 and the election of

¹ After Charles V had ceded the entire Austrian Hereditary Lands to his brother in 1522, the title “comte de Habsbourg” was used further, let see his testament written in 1522, *Papiers d’Etat du Cardinal de Granvelle*, Tome I. Paris, Imprimerie Royale, 1841, 252–256, 252.

² AT-OeStA/HHStA UR AUR 1845 König Rudolf I. von Habsburg bestätigt gemeinsam mit den Kurfürsten seinen Söhnen Albrecht und Rudolf von Österreich und Steier genannte Privilegien heidnischer und christlicher Kaiser und Könige <https://www.archivinformationssystem.at/detail.aspx?ID=299150>

³ The nomination “*nuestra Casa de Austria*” can be red in Spanish documents during the 16th and 17th centuries.

⁴ Let see the full text in Latin; AT-OeStA/HHStA UR AUR 187 <https://www.archivinformationssystem.at/detail.aspx?id=29082>.

⁵ “Si quibus suis curiis publicis imperii dux Austriae presens fuerit, unus de palatinis archiducibus est censendus et nichilominus in consessu et incesso ad latus dextrum imperii post electores principes obtineat primum locum”. AT-OeStA/HHStA UR AUR 187 [15].

⁶ Ladislaus V of Austria entitled himself “Austriaeque, et Styriae dux” in both of his decrees 1453 and 1454 as king of Hungary, a few years later, his cousin, Albert VI of Austria was entitled *archduke*, let see for example the letter of the king of Hungary: “*Illustri principi domino Alberto, archiduci Austriae*”, Vilmos Fraknói: *Mátyás király levelei*, Budapest, Nap Kiadó, 2008, 99.

⁷ Let see the Treaty of Wiener Neustadt (1463) agreed with King Matthias of Hungary, the emperor was entitled only *Duke of Austria* “*Fridericus Austriae dux*”, the full text in Latin: Casparis Ursini Velii: *De Bello Pannonico*, Libri Decem, 1762, 210. His son, Maximilian I used the title *Archduke of Austria*, let see the Treaty of Pozsony (1491) agreed with Vladislaus II of Hungary, “*Serenissimo Principe & domino domino Maximiliano Romanorum Rege semper Augusto & Hungarie, Dalmacie, Croacie & Similiter Rege, Archiduce Austriae, Duce Burgundie*”, *De Bello Pannonico*, 240.

King Albert II in 1438, the Habsburgs were unable to reach to be elected king of the Romans. But from that time the *Roman royal* and *Imperial* crowns could be held within the dynasty through the elections in the next centuries. Thanks to that fact, the special family consciousness generated by Rudolph IV could be built further.

The *thrones of Hungary and Bohemia* were obtained by Albert II at the same time.⁸ The famous monogram of Duke Frederick of Austria, king of the Romans, the *A.E.I.O.U.* is usually interpreted as “*Austriae est imperare orbi universo*”, so “it is Austria’s destiny to rule the whole World”, referring to the *Domus Austriaca*. As a consequence of the unexpected death of Ladislaus V of Austria with no heir in 1457, the crowns of Hungary and Bohemia were lost for the Habsburgs for a few decades. Although Emperor Frederick III was elected *king of Hungary* by a group of the Hungarian barons in 1459 against King Matthias Hunyadi (1458–1490), even though it meant no effective rule since Frederick was unable to defeat Matthias and take over the country by force.⁹ In spite of that the usage of the title *king of Hungary* was permitted to Emperor Frederick III for his lifetime in the Treaty of Wiener Neustadt signed in 1463.¹⁰ It was a personal ‘right’ not a hereditary title then. After the death of King Matthias (†1490) both Emperor Frederick III and his son, Maximilian I (from 1486) King of the Romans reclaimed the throne of Hungary immediately, Maximilian tried to get it by force with no success. The Hungarian Diet elected Vladislaus II as king of Hungary (1490–1516). The conflict was resolved with the Treaty of Pozsony signed in 1491, which gave the same personal ‘right’ to Maximilian as the Treaty of Wiener Neustadt had given to Frederick before.¹¹

The *double-headed eagle* became the symbol of the Holy Roman Empire during the reign of Sigismund of Luxemburg, as in 1433 his imperial great seal was decorated with it. The *one-headed eagle* had used by the emperors before, from this time served as the symbol of the king of the Romans, as we can see the royal wax seals both of Albert II (1438–1439) and Frederick IV (1440–1452) as kings of the Romans. After that King Frederick IV was elected and crowned emperor in 1452, the *double-headed eagle* appeared on his imperial great seal of course. An iconic painting (Quaternionenadler) from the early 16th century illustrates the Holy Roman Empire with a huge Cross on the double-headed eagle’s chest and the coat of arms of the various German states, which symbolizes the *Christian Universalism* undoubtedly. The imperial crown itself embodied the ethos of the secular leadership of the Christian World, so the Habsburgs naturally maintained this interpretation in the Early Modern Era. The *one-* or *double-headed eagle* did not become the private symbol of the dynasty during the 16th and 17th centuries, those could be used by the kings and emperors exclusively. The coat of arms, coins, seals of the Archdukes and Infants of the dynasty were illustrated without the eagle consequently. During Emperor Charles V’s reign (1520–1556), the *one-headed eagle* appeared in the coat of arms of his younger brother Ferdinand I (from 1521 Archduke of Austria, from 1526 king of Hungary and Bohemia) only after his election as king of the Romans in 1531, the *double-headed eagle* only after his election as emperor in 1558.

Thanks to the marriage of Archduke Maximilian I of Austria with Mary of Burgundy (1477–1482), their son, Philip the Fair could inherit (1482) the *Duchy of Burgundy* by which those territories became the dynasty’s own territory.¹² This was extremely important not only from strategical and

⁸ Georgius Fejér: *Codex diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis*, XI. Buda, 1844, 29.

⁹ Tamás Pálosfalvi: Szegedtől Újvárig. Az 1458–1459. esztendőkrónikájához, *Századok* 147, (2013) 2:347–380, 369.

¹⁰ “Item quia prefatus dominus noster Imperator bonis & honestis respectibus hucusque titulo & nomine Regio Regni Hungarie usus est, deliberatum est & conclusum, quod eadem sua Maiestas Imperialis huiusmodi titulo Regio a prelatibus Baronibus Nobilibus Proceribus & aliis Regnicolis Regni Hungarie, inantea libere & quiete in eorum litteris & vbilibet honorata & decorata quoaduixerit remaneat & Rex dicti Regni Hungarie ac aliorum Regnorum eidem Regno coherencium nominari & vocari & eo titulo vti & frui possit & valeat, impedimento contradiccione & turbacione Regis pro tempore, dominorumque & Inhabitorum ipsius Regni prorus amotis”, *De Bello Pannonico*, 206.

¹¹ “Item, Romanorum Rex, titulo Regni Hungarie, uti poterit, Et ita a domino Rege Wladislao & Regnicolis appellabitur, quemadmodum Cesarea Maiestas eodem hactenus vsa fuit, & deinceps vtetur, vicissim quoque Cesar & Romanorum Rex, & ipsorum subditi, dominum Wladislaum Regem Hungarie, cum Titulo solito Regni Hungarie, appellare & intitulari tenebuntur”, *De Bello Pannonico*, 249.

¹² Christopher Hare: *Maximilian, the Dreamer, Holy Roman Emperor, 1459–1519*, London, Stanley Paul, 1913. 56.

financial, but from spiritual aspects as well, because the Habsburgs thus got the hereditary title *Grand Master of the Order of the Golden Fleece*, which chivalric order was founded by Philipp the Good in 1430.¹³ This was an important symbol for the fight for the Holy Catholic Faith and against the Ottomans. Their children married to the children of the Spanish royal couple, Isabel I of Castile (1474–1504) and Ferdinand II of Aragon (1479–1516). The marriage of Archduke Philipp I of Austria and Infanta Joana of Aragon in 1495 was crucial for the Habsburgs.¹⁴ This union between the House of Trastámara and the House of Habsburg had many to do with the strategic policy of Pope Alexander VI (1492–1503) as he convoked the first Holy League in 1495.

Fulfilling the Reconquista in the Iberian Peninsula in 1492, and the beginning of the propagation of the Holy Catholic Faith in the newly discovered lands by the Spaniards in the following years, so the conversion of the Indians in the Americas, Queen Isabel and King Ferdinand got the title “*Rex Catholicus*” in 1496 from Pope Alexander VI arguing that “they should inspire other princes with their example”.¹⁵ The pope gave this title to the royal couple for their lifetime, thus it was a personal right, not a hereditary one. So their heir to the throne, Queen Joana I of Castile (1504–1555) could not use it in the first decade of her reign. Even if her husband, Philipp the Fair was recognized as co-ruler of Castile by the Cortes of Burgos in 1506, his unexpected death a few months later put an end to his reign in short term.¹⁶ The elder son, Archduke Charles of Austria inherited the Low Countries from his father, meanwhile their younger son, Ferdinand remained in Spain under the protection of his maternal grandfather, King Ferdinand II.¹⁷ For all that, in accordance with the testaments both of Isabel and Ferdinand, their grandson, Archduke Charles, in the name of his mother, Queen Joana, took the control of the Spanish Kingdoms in 1517 as governor.¹⁸ It is true that an eagle (Eagle of Saint John) as symbol was used by Isabel and Ferdinand as well, but it had nothing to do with the imperial one, later the Spanish Habsburg kings did not really use it.

With Charles I’s ascend to the Spanish throne in 1518, the Habsburgs got the hereditary title *King of Jerusalem and Hungary* as well, since Naples (officially: *Regnum Utriusque Siciliae*) was under direct Spanish rule from the beginning of the 16th century. Those titles were strongly connected to the Crown of Naples, the *Jerusalem* title from the end of the 13th century, the *Hungary* title from the beginning of the 15th century.¹⁹ With Charles I’s rule in Spain, an emblematic symbol was put in his coat of arms, the Pillars of Hercules which represented the ‘end of the known world’ at Gibraltar in the ancient Mythology. Now it was reinstated with the motto „*PLVS VLTRA*” (“further beyond”) as symbol of the recent discoveries, as the first official chronicler of the Indies, Gonzalo Fernández de Oviedo interprets it.²⁰

¹³ Julian de Pinedo y Salazar: *Historia de la insigne órden del toyson de oro*, Madrid, 1787.

¹⁴ Hermann Wiesflecker: Maximilian I. und die habsburgisch-spanischen Heirats- und Bündnisverträge von 1495/96, *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 67. (1959) 1–52.

¹⁵ Eusebio Rey: „La bula de Alejandro VI otorgando el título de 'católicos' a Fernando e Isabel”. I. Evolución del tema y texto, *Razón y Fe*, No. 146 (1952) 59–75.

¹⁶ José Manuel Calderón Ortega: Felipe el Hermoso, Fernando el Católico y la instauración de la Casa de Austria en Castilla, In Alvar, Alfredo: *Socialización, vida privada y actividad pública de un Emperador del Renacimiento. Fernando I 1503–1564*, Madrid, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales (SECC), 2004, 133–166., Hermann Wiesflecker: König Philipps I. Tod in Burgos (1506). Eine Krise der habsburgisch-spanischen Weltmachtsbildung, *Römische Historische Mitteilungen*, No. 18 (1976) 87–94.

¹⁷ Juan Antonio Vilar Sánchez: Los primeros años del gobierno de Carlos de Habsburgo en los Países Bajos, In: Juan Luis Castellano Castellano – Francisco Sánchez-Montes González: *Carlos V. Europeísmo y Universalidad*, Madrid, 2001, 567–583.

¹⁸ José Manuel Calderón Ortega: El proceso de redacción del último testamento de Fernando el Católico el 22 de enero de 1516, In *IX Encuentros de estudios comarcales. V Centenario de la muerte del Rey Fernando El Católico (1516–2016)*, Madrigalejo, 2016, 29–52, 49.

¹⁹ Philipp Baldwin: Charles of Anjou, Pope Gregory X and the Crown of Jerusalem, *Journal of Medieval History* 2012, 1–19, <https://doi.org/10.1080/03044181.2012.725181> Ádám Anderle: Az aragón kapcsolat. *Történelmi Szemle* XXXVIII, (1996) 4:401–111, Ladislaus of Naples (1386–1414) took the title “*Hungariae, Dalmatiae, Croatiae Rex*” in Zara against Sigismund of Luxemburg in 1403, from that time, the title was connected with the Neapolitan royal titles.

²⁰ „Cosa por cierto mas digna é sin comparación capacissima de memoria é grande que no fué dar Hércules entrada al mar Mediterráneo en el Océano, pues los griegos hasta él nunca le supieron, é de aqui viene aquella fábula que los montes Calpe é Ábila (que son los que en el estrecho de Gibraltar, el uno en España y el otro en África, están

With the death of Emperor Maximilian I in 1519, his grandson Charles inherited the Austrian Hereditary Lands alone. At the same year King Charles I of Spain was elected king of the Romans, next year Holy Roman Emperor as well. Even if the title *King of Hungary* used by Emperor Maximilian I was not a hereditary one – as I have mentioned it above – Charles took it as a such one. So by 1519 Charles I had the title *King of Hungary* on two ‘rights’ without effective rule in Hungary, as he ‘inherited’ it both from his maternal and paternal grandfathers too. During the Imperial Diet at Worms in 1521, Charles ceded a part of the Austrian Lands to his younger brother, later in 1522 in Brussels he ceded the rest of it too.²¹ Of course it meant no division of the dynasty, since all the Infants of Spain used the title “*archiducque de Austria*”, and the “*conde de Habsburg y Tirol*” during the 16th and 17th centuries. As all the Archdukes of Austria used the title “*dux Burgundiae*” – Ferdinand I the “*infans Hispaniarum*” title as well –, the symbols of Castile and Burgundy were part of their coat of arms during the 16th and 17th centuries as well.

Ferdinand I was elected *king of Bohemia and Hungary* in 1526, thus the Habsburgs could regain these thrones both de jure and de facto too after many decades. To own Hungary meant to take on the challenge, to fight against the Ottomans directly in Central Europe. So interesting that in the 1620s the title “*Rex apostolicus*”²² appears in international documents. For example the marriage contract (1628) between Infanta Maria of Spain and Archduke Ferdinand III of Austria – he was elected and crowned king of Hungary in 1625 –, mentions the archduke as “*Apostólico Rey de Vngría*”.²³ Even with the title was not mentioned in Hungarian laws or public documents, it was recognized by the Papacy in 1758 during Queen Maria Theresa’s reign only.²⁴

The personal union between the Crowns of Spain and Portugal, the so called Iberian Union (1580–1640) was established by the Spanish Habsburgs who inherited the throne of Portugal thanks to the strong dynastic relations. To own the title *King of Portugal* was important both strategically, financially but spiritually as well. The Portuguese also fought against the Moors during the Reconquista, the coat of arms of Portugal religiously was very symbolic. There is a painting in Peru from the early 18th century which illustrates Jesus Christ as he gives the entire World to the pope and the king of Spain and Portugal. On the painting we can see Pope Gregorius XIII (1572–1585) and King Philipp II of Spain and Portugal (1556/1580–1598) who united the two crowns in his person and constructed the Iberian Union. This Union required the global fight against the Ottomans and the Protestants as well.

II. The ethos of the Crusade and the Council of the Crusade

The campaigns of the Reconquista in the Iberian Peninsula (from the 8th to the 15th centuries) were crusades just as the campaigns led to the Holy Land during the 12th and 13th centuries.²⁵ The struggles with the Sunni Islam was not terminated with the fulfilment of the Reconquista in 1492, it continued in the 16th and 17th century with even greater intensity against the Ottoman Empire in Hungary, North and East Africa, or at the Indian Ocean. Under Ottoman vassalage and protection, the Regency of Algiers

enfrente uno de otro) eran juntos, y que Hércules los abrió é dio por alli entrada al mar Océano, é puso sus columnas en Cádiz é Sevilla, las quales César méritamente trae por divisa con aquella su letra de Plus Ultra. Palabras en verdad á solo tan universal Emperador, é no á otro príncipe alguno convinientes, pues en partes tan apartadas de donde Hércules llegó (é donde después ningund otro príncipe ha llegado), las ha puesto su Cesárea Magestad”, lásd: Gonzalo Fernández de Oviedo: *Historia general y natural de las Indias*, Libro XII Cap. X, 403.

²¹ I wrote a short study on it, let see: Pactum Mutuae Successionis (1522): A Habsburg-ház szétválasztása egy "spanyol" és egy "osztrák" ágra? – Kísérlet egy félreértés/fogalom tisztázására a brüsszeli szerződés aláírásának 500. évfordulóján, *Jogtörténeti Szemle* XX (2022) 2:22–31. <https://doi.org/10.55051/JTSZ2022-2p22>

²² Sándor Bene (ed.): *Hol vagy, István király? A Szent István-hagyomány évszázadai*, Budapest, Gondolat, 2006.

²³ Diego Peralta – Antonio Marín – Juan de Zuñiga (ed.): *Coleccion de los Tratados de Paz, Alianza, Neutralidad, Garantia, Proteccion, Treuga, Mediacion, Acesion, Reglamento de Limites, Comercio Navegacion, etc. hechos por los Pueblos, Reyes, y Principes de España*. Madrid, 1745, Reynado de Phelipe IV, Parte II, 89.

²⁴ Georgius Fejér: *Jurium ac Libertatum Religionis et Ecclesiae Catholicae in regno Hungariae partibusque adnexis codicillus diplomaticus*, Buda, Typis Regiae Scientiarum Universitatis Hungaricae, 1847, 394.

²⁵ Joseph O’Callaghan: *Reconquest and Crusade in Medieval Spain*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

was established by Algerian corsairs by 1516.²⁶ The tradition of the Reconquista was a very central component of the strategy in Spanish political thought just as Pope Alexander VI mentions it in his papal bull.²⁷

The Medieval institutions that administrated and coordinated the subsidium for the Crusade installed by Queen Isabel and King Ferdinand, was reorganised by Charles I into the *Comissario general de la santa Cruzada*. It was under the jurisdiction of the commissar nominated by the monarch, and composed by counsellors from Castile, Aragon and the Indies.²⁸ The Medieval idea to liberate Jerusalem was supported by many, and it remained intact during the Habsburg period as well.²⁹ So the monarchs urged to collect subsidium not only from Spain, but from the Indies as well.³⁰ The Early Modern Age was the period of the development of capitalism in a significant part of Europe, where the medieval noble ideal was replaced by the bourgeoisie, the idea of chivalry by entrepreneurship, the communities by the idea of individualism, and the common good by individual interests. But not in the Spanish Empire! The famous works like the *Don Quixote* from Miguel de Cervantes or the work *Las mocedades del Cid* from Guillén de Castro which formed the most iconic figure of the Reconquista. The novel *Jerusalén conquistada* written by Lope de Vega, or the novel *Napoles recuperada por el rey Don Alonso* from the ex viceroy of Peru, the Prince of Squillace, Francisco de Borja y Aragón. Being all the emblematic figures of the Spanish Golden Age (*Siglo de Oro*) who were soldiers too. The Kingdom of Hungary appears in numerous popular works of Lope de Vega thanks to the Long Turkish War (1591–1606) which was observed by the Spanish Public. This Crusade ideal and principle of the Christian Universalism was intact in the 17th century too as King Philipp IV stated in his testament in 1665.³¹ This global struggle taken by the Spanish Empire was recorded by Francisco de Quevedo in one of his fantastic poem.³² Because of the Crusade – participation of thousands of Spanish soldiers – to liberate Vienna from the Ottoman siege and the campaigns against the Ottomans in Hungary during the 1680s various paintings were made, in which King Charles II (1665–1700) defends the Eucharist against the Ottomans who want to destroy it. José Sarmiento de Valladares, the jure uxoris count of Moctezuma, the last viceroy of New Spain of the Habsburg-era (1696–1701) installed a folding screen depicting the Siege of Belgrade (1688) in his palace in City of Mexico which represents the intact of the Medieval Crusade ideal and principle of Christian Universalism at the end of the 17th century too.

²⁶ Alan Mikhail: *God's Shadow. Sultan Selim, His Ottoman Empire, and the Making of the Modern World*, New York, Liveright, 2020, 308.

²⁷ „Y así, aquel reino, que en el corazón de vuestra España, con gran peligro de los vuestros e injuria del nombre cristiano había rendido pleitesía a la impiedad Mahometana más de 700 años, fue restituido por vuestro valor a Jesucristo nuestro Salvador; en donde ahora, aventados los delirios Mahometanos, se publica la verdad evangélica y se rinde culto al Dios Omnipotente con las debidas ceremonias de la Iglesia”. Eusebio Rey: „La bula de Alejandro VI otorgando el título de 'católicos' a Fernando e Isabel”. I. Evolución del tema y texto. *Razón y Fe*, No. 146. (1952) 59–75.

²⁸ Alonso Pérez de Lara: *Compendio de las tres gracias de la Santa Cruzada, subsidio y escusado*. Madrid, 1610.

²⁹ Chad Leahy: “That Kingdom is Mine”: On Spain's Early Modern Polemics of Possession Over Jerusalem, circa 1605. *Quidditas* 41 (2020) 96–133.

³⁰ „Para que se aumente la devocion de nuestros vasallos á los Santos Lugares de Jerusalem, y sean socorridas las necesidades de los Religiosos de San Francisco, que con muchos trabajos y gastos asisten á su veneracion y ornato: Mandamos nuestros Vireyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Capitanes Generales, y á todos nuestros Jueces y Justicias; y rogimos y encargamos á los Arzobispos y Obispos, y sus Vicario [...] pedir, demandar y recoger qualesquier limosnas, y ayuden por su parte quanto sea posible y requiere la piedad de tan santa obra”, lásd: *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias*, Madrid, 1681, Libro I, Título XXI, Ley VIII (1618).

³¹ „Y generalmente encargo a mis sucesores legítimos en mis coronas y señoríos que por tiempo las poseieren, honren a sus reynos y se desvelen en su conservación y aumento, honren, favorezcan y amparen a sus vasallos, porque lo merecen, y aunque esto es general en todos los reynos, en particular les encargo el amor y cuidado de los reynos de España, y muy especialmente de la Corona de Castilla, pues es notorio las fuerças de gente y dinero que hemos sacado de esta Corona en tiempo de los señores reyes mi Abuelo, y Bisabuelo y de el Rey mi señor, mi padre, y en el mío, para las guerras de Flandes, Alemania, Francia, Italia, Inglaterra, Levante y otras partes, y los servicios y derramamiento de sangre que en todo han hecho y hacen cada día en la defensa de la Religión Catholica”, lásd: Fernández Álvarez, Manuel: *Testamento de Felipe IV*. Editora Nacional, Madrid, 1982, 73.

³² „En Navarra y Aragón no hay quien tribute un real; Cataluña y Portugal son de la misma opinión; sólo Castilla y León y el noble pueblo andaluz llevan a cuesta la cruz. Católica Majestad ten de nosotros piedad pues no te sirven los otros así como nosotros”.

III. Grand master...

As the ethos of the Medieval knighthood was flourishing in Early Modern Spain, the high prestige of the Medieval chivalric orders – *Orden de Alcántara* (1154), *Orden de Santiago* (1158), *Orden de Calatrava* (1158), *Orden de Montesa* (1317) – remained intact as well.³³ Even more so that Queen Isabel and King Ferdinand obtained the title grand master of these chivalric orders at the end of the 15th century, their grandson, Charles even reached at the papal court the unification of these titles with the Spanish crown in hereditary mode.³⁴ The title grand master of the Teutonic Order in the Holy Roman Empire on the contrary was held by the members of the House of Habsburg ad hoc only in the Early Modern Age. The Spanish Chivalric orders owned extended lands in Spain, their administration was concentrated and reorganised into a council (*Consejo de las Órdenes*) by Charles I under the jurisdiction of a president nominated by the monarch.³⁵ As the fight against the Sunni Islam was not ended with the Reconquista, in consequence of the massive expansion of the Ottoman Empire in the Mediterranean in the early 16th century, required the attention and resources of the monarchy. The Ottoman siege and conquest of Rhodes in 1522 urged Emperor Charles V to get ready for the defence of the Spanish coasts, thus he gave Malta to the Knights Hospitaller in 1530 to stop the Ottoman navy. The siege of Malta in 1565 showed perfectly the strategic side of the donation. The relation between the Habsburg dynasty and the Hospitallers was as strong as Archduke Venceslaus of Austria got the title Grand Prior of the Order of Malta in Castile in 1577. Wearing the ornate of the order he was painted by Alonso Sánchez Coello at the Spanish royal court.

The situation was similar in Portugal. The famous Order of Christ (*Ordem de Cristo*) which replaced the Order of the Templars in 1318 with the help of the Papacy³⁶ played significant role in the discoveries and conquest of Africa. From 1420 the title grand master was held by a member of the royal family, Prince Henry the Navigator was the first one.³⁷ This title was united with the two former Medieval chivalric orders' one – *Ordem de São Bento de Avis* (1146), *Ordem Militar de Sant'Iago da Espada* (1175) – and it was given to the king of Portugal by the pope in the Bull *Praeclara Clarissimi* in 1551 as a hereditary title.³⁸ Ascending to the Portuguese throne in 1580, the Habsburgs obtained then these titles too, which strengthened further their crusader attitude. Even more that the Spanish and Portuguese possessions in America, Africa and Asia needed more and more protection against the permanent growing attacks from the part of the Protestant British and Dutch pirates and companies which finally led to an authentic global conflict.

The Order of the Golden Fleece (*Ordre de la Toison d'or*) was the most prestigious of all, as it had originally a hereditary title grand master which the Habsburgs inherited at the end of the 15th century. The grand master was the king of Spain, all the archdukes and infants of the dynasty who got the membership, got it from the Spanish monarchs. Very interesting that non of the monarchs was illustrated with the symbols of the other chivalric orders, only with the collar of the Golden Fleece. The most illustrious public figures of the 16th and 17th centuries – among them the viceroys of New Spain and Peru as well – were usually painted with one of the chivalric orders' symbol on their dress. Many of the iconic figures of the cultural life were members one of the chivalric orders, Lope de Vega for example was a knight of the Hospitallers, Diego Velázquez was a knight of the Order of Santiago, the Santiago-Cross on his dress on his famous painting *Las Meninas* was painted by King Philipp IV personally. The Medieval legend of Santiago (Saint James) – the patron saint of Spain – was as popular in the Early Modern Age that King Philipp IV established officially his feast in 1643.³⁹

³³ Carlos de Ayala Martínez: *Las órdenes militares hispánicas en la Edad Media (siglos XII-XV)*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2007.

³⁴ Daniel Rodríguez Blanco: La organización institucional de la Orden de Santiago en la Edad Media, *Historia. Instituciones. Documentos*, 12. 1985, 167–192, 178.

³⁵ Feliciano Barrios: *La Gobernación de la Monarquía de España Consejos, Juntas y Secretarios de la administración de corte (1556–1700)*, Madrid, 2015, 566.

³⁶ *Bullarium patronatus Portugalliae regum in ecclesiis Africae, Asiae atque Oceaniae*, 2–6.

³⁷ Bruno Tadeu Salles: A administração do Infante D. Henrique na Ordem de Cristo e os inícios da expansão marítima portuguesa no século XV (1420–1460), *Revista Tempo de Conquista*, Vol. 4. (2008) 1–25.

³⁸ Olímpio de Melo: *Ordens Militares Portuguesas e outras Condecorações*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1922.

³⁹ „Por quanto son notorios los beneficios y favores tan continuados, que los Señores Reyes mis progenitores é yo, y estos mis reynos hemos recibido, y cada dia recibimos mediante el auxilio del glorioso Apóstol Señor Santiago,

IV. Double perception against the *raison d'état*

The courts where the Habsburg brothers Charles and Ferdinand were born and raised up were marked by the Medieval chivalric ethos even in the early 16th century.⁴⁰ Their grandfather, Emperor Maximilian I planned to be elected pope in the 1510s which shows perfectly the devotion of the Habsburgs to the Catholic Church.⁴¹ During the 16th and 17th centuries various members of the dynasty had ecclesiastical career, they became (arch)bishops, cardinals, grand masters of the Teutonic Order, archduchesses and infantas became nuns. The Spanish infantas took the veil as a Poor Clare, like Charles I's eldest daughter, Empress Maria (†1603), her daughter, Archduchess Margaret (†1633), or Charles II's mother, the governor of the Spanish Empire, Queen Mariana (†1696). Charles I's younger daughter, Infanta Joana (†1573) secretly became member of the Jesuits with the effective help of his cousin, the Duke of Gandia, Francisco de Borja, the 3rd Superior general of the Society of Jesus.⁴²

The idea of the Crusade, the struggle against the Sunni Islam were maintained by the Habsburgs from both religious and strategic reasons. The unification of the title *Rex Catholicus* with the Spanish royal title was claimed by Charles I successfully at the papal court, it was given by Pope Leo X (1513–1521) to him.⁴³ The documents of the Cortes of Valladolid (1518) mentions Charles I as „Muy alto e muy poderoso católico rey e Sennor”.⁴⁴ It was extremely important for the Habsburgs since the kings of France had the title '*Rex Christianissimus*',⁴⁵ the kings of England got the title '*Defensor fidei*' in 1521 from the Medici pope.⁴⁶ The reformation brought the end of the Medieval ideal of the Christian Universalism in Europe and the practice of the *raison d'état* in numerous countries' policy.⁴⁷ As a result for the kings of France or England meant no moral problems to make alliance with the Ottomans or the Moors during the Early Modern Age against the Spanish Empire or the Papacy. On that account Emperor Charles V blamed the French politics openly for its 'unholy' alliance with the Ottomans in his speech at the papal court in 1536.⁴⁸ Henry VIII of England broke with the Papacy and this led to the establishment of the Church of England and the transfer of power over the English church from the Pope to the English Crown. His successors allied with the Ottomans or the Sultans of Morocco against Spain

como Patron de ellos y los que me promete la confianza con que lo espero por su intercesion, me obligan á mostrarlo con algun reconocimiento dedicado á su mayor culto y veneracion, he resuelto, que estos mis reynos de Castilla tambien por via de reconocimiento envien al Santo Apóstol en cada un año perpetuamente mil escudos en oro del dinero que se distribuye por su mano; los quales ha de llevar á aquella santa Iglesia, en mi nombre y de los Reyes mis sucesores, el Alcalde Mayor mas antiguo de la Audiencia de mi reyno de Galicia, y hacer entrega de ellos el mismo dia del glorioso Apóstol cada año, empezando el de este presente”, *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, Tomo I, Madrid, 1805, Libro I, Título I, Ley XV (1643).

⁴⁰ Charles met various times with his grandfather Emperor Maximilian I, let see: Geoffrey Parker: *Carlos V – Una nueva vida del emperador*, Madrid, Planeta, 2019, 55.

⁴¹ Hare op. cit. 166–167.

⁴² Ana García Sanz: Juana de Austria: un modelo de intervención femenina en la Casa de Austria, In: Sánchez Hernández, María Leticia: *Mujeres en la Casa de Austria una red social, cultural, religiosa y política*, Madrid, Ediciones Polifemo, 2019, 251–270, 258.

⁴³ Bethany Aram: La reina Juana entre Trastámaras y Austrias, In: José Manuel Nieto Soria y María Victoria López-Cordón Cortezo (ed.): *Gobernar en tiempos de crisis: las quiebras dinásticas en el ámbito hispánico 1250–1808*, Madrid, Sílex, 2008, 31–44, 41.

⁴⁴ *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*, Tomo IV, 260.

⁴⁵ Noël Valois: Le Roi très chrétien. In: *La France chrétienne dans l'histoire*, Paris, 1896, 317–330.

⁴⁶ J. Mainwaring Brown: Henry VIII's Book, "Assertio Septem Sacramentorum," and the Royal Title of "Defender of the Faith", *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 8 (1880) 242–261.

⁴⁷ Friedrich Meincke: Machiavellism. *The Doctrine of Raison d'Etat and its Place in Modern History*, New Haven, Yale University Press, 1962.

⁴⁸ „Y así mesmo a V. S^d y a todos nosotros será nottorio quanto por parte del rey de Francia de continou de tales effetos se ayan estorvado digo de la paz de la Cristiandad y de la guerra que con ella a los enemigos de Dios y nuestros se pudiera haver hecho”, lásd: Vicente de Cadenas y Vicent: *El discurso de Carlos V en Roma en 1536*, Madrid, Hidalguía, 1982, 61.

unscrupulously.⁴⁹ The Spanish Habsburgs took the title *Rex Catholicus* in serious way and maintained the crusader idea, thus they tried everything to restore the unity of the Christianity in Europe to fight the Protestants and the Ottomans.

The expansion of the Ottoman Empire in the 16th century affected or threatened directly the countries of the Habsburgs – with the exception of the Low Countries – so the politics of the Habsburg monarchs had to react to this challenge. Isabel of Castile identified the Ottomans (“los turcos”) and the Moors as the enemies of the Christianity in her testament.⁵⁰ Thus the struggle against the Sunni Islam was interpreted as a common cause for the Christian powers, as it was recommended for her successors as well.⁵¹ These illustrious crowns gave prestige on one hand but meant serious obligation to the Habsburgs because of this policy on the other hand. The Spanish Crown because of the Reconquista, the Imperial Crown because of its Medieval ethos, the Holy Crown of Hungary because of the 150 years-long struggle with the Ottomans. The Ottomans (“el Turco”) were mentioned by Emperor Charles V in his testament (1554) as the enemies of the Christianity just as in his grandmother’s time happened.⁵² This attitude could be widely detected in royal orders, declarations, testaments just as in popular literary works.

These documents shows that the Habsburg rulers interpreted their countries and vassals not just as nations but as instruments too for the common cause of the Christianity as well. The idea of the *monarquía universal* was in the centre of Emperor Charles V’s political visions although he refused the accusation in his speech at the Papal court in 1536 that he wanted to be the king of the World.⁵³ Since the time of Philipp II of Spain the nomination *monarquía católica* became known and used commonly.⁵⁴ Emperor Matthias (1612–1619) over the succession to the throne argued the interests of the House and the Catholic religion “das Ich unsers Haus und der Catholischen Religion Interesse wegen”⁵⁵ in a letter to his brother, Archduke Albert VII of Austria. In accordance with this policy, Philipp IV of Spain expressed in his testament that the kings of Spain shall govern due to religious considerations and not secular interests.⁵⁶

The Spanish Habsburgs wrote “Yo el Rey”, “Yo el Príncipe”, “Yo la Princesa”, forms instead of their names Charles, Philipp, Isabel etc. on the documents. On their coats of arms, seals, law books, palaces, cathedrals, were decorated with the symbols of their countries, Castile, Aragon, Granada, Burgundy, Austria, Naples etc. In many cases the Neapolitan coat of arms with the symbols of Jerusalem and Hungary which was united with the Spanish Crown since the early 16th century thanks to the Spanish conquest of Naples. The royal titles, so the king of Jerusalem among them were written in all documents issued in the name of the monarch even in the Indies as well,⁵⁷ which aim was to maintain and strengthen the Crusader attitude of the monarchy.

⁴⁹ Jerry Brotton: *The Sultan and the Queen. The Untold Story of Elisabeth and Islam*, New York, Viking, 2016, 205.

⁵⁰ „Otrosí, por quanto por la See Apostólica nos han seído conçedidas diuersas vezes la cruzada e jubileos e subsidios para el gasto de la conquista del regno de Granada e para contra los moros de África e contra los turcos, enemigos de nuestra sancta fe cathólica”, lásd: *Testamento y codicillo de Isabel la Católica*.

⁵¹ „E ruego e mando a la dicha prinçesa, mi hija, e al dicho príncipe, su marido, que como católicos príncipes tengan mucho cuidado de las cosas de la honrra de Dios e de su sancta fe, selando(sic) e procurando la guarda e defensión e enxalçamiento della, pues por ella somos obligados a poner las personas e vidas e lo que touiéremos, cada que fuere menester, e que sean muy obedientes a los mandamientos de la santa madre iglesia e protectores e defensores della, como son obligados, e que no çesen de la conquista de África e de pagnar por la fe contra los ynfieles, e que sienpre fauorezcan mucho las cosas de la Sancta Ynquisición contra la herética prauidad”, lásd: *Testamento y codicillo de Isabel la Católica*.

⁵² Manuel Fernández Álvarez: *Testamento de Carlos V*. Editora Nacional, Madrid, 1982, 7.

⁵³ „Y algunos dicen que yo quiero ser monarca del mundo y mi pensamieto y obras lo muestran que es lo contrario [...] quiero lo dar de manera que la Cristiandad esté segura de guerra”, let see Cadenas y Vicent op. cit. 62.

⁵⁴ Luis Ribot: *¿Hispanica, Católica o de España? Precisiones sobre la monarquía de los Austrias*. *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Tomo CCXX, Cuaderno II, 2023.

⁵⁵ Mihály Hatvani: *Monumenta Hungariae Historia IV (1608–1652)*, Pest, 1859, 139.

⁵⁶ „Ruego y encargo a mis sucesores que por tiempo fueren, gobiernen mas las cosas por consideraciones de religión, que no por respeto de el estado político”, *Testamento de Felipe IV...* 13.

⁵⁷ „que en todas las Provisiones y títulos que despacharen en nuestro nombre, hagan poner los títulos en la forma siguiente. Don N. por la gracia de Dios, Rey de Castilla, de Leon, de Aragon, de las Dos Sicilias, de Jerusalem, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Sevilla, de Cerdeña, de Córdoba, de

The Royal Banner was to be taken out to the festivals in major holidays and to be accompanied by the viceroy and the judges (oidores) of the Real Audiencia.⁵⁸ The famous Medieval symbolic procession of the Holy Week (Semana Santa) in Spain, the tradition of the holy brotherhood (hermandades) and the floats (pasos, tronos) were maintained by the Spaniards intact in the Early Modern Age too. The Stations of the Cross (Vía Crucis) was installed in Spain by the Marques of Tarifa, Fadrique Enríquez de Rivera thanks to his pilgrimage to Jerusalem and the Holy Land (1518–1520), his diary was printed and published at the beginning of the 17th century.⁵⁹ The Saint Andrew's Cross (also known as Cross of Burgundy) was used on the imperial flag symbolizing that the Spanish Empire is the servant of the common cause of the Christianity and the Papacy. That is why the Cross of Burgundy, the Pillars of Hercules or the Plus Ultra were incorporated in various towns' coat of arms in the Indies, New Spain and Peru as well. In the great battle scenes painted in the Escorial Palace, these imperial flags appear in the ranks of the Spanish troops (tercios) and on the masts of the ships of the fleet. Diego Velázquez's famous painting, the Surrender of Breda during the Thirty Years War (1618–1648) shows visibly the Cross of Burgundy as the flag of the Spanish troops. The Spanish monarchs were ready to devote all the resources of the empire to the spread of the Catholic faith and to the defence of the Catholic faith and the Church and as they testify to this missionary sense of mission in the first article of the Laws of the Indies.⁶⁰ They consistently affirmed this in their last wills too, Philipp IV stated expressis verbis in his testament in 1665.⁶¹ In the 1660s, a movement began regarding the doctrine of the Immaculate Conception in the Spanish Empire, so the monarch swore to defend this doctrine in a public event, which was painted by Pedro de Valpuesta.

To fulfil this duty, this mission, the Spanish Habsburg rulers maintained the principle majorat (mayorazgo) had forged during the Reconquista. It secured that all the territories shall be inherited by a unique successor, so no division shall be permitted. This principle was extended to all the new countries that the monarchs obtained like in the case of Portugal.⁶² The coronation medal of Philipp II as king of Portugal was decorated with “*PHILLIP II HISP ET NOVI ORBIS REX*” „*Philipp II king of Spain and the New World*”, its other side the “*NON SUFFICIT ORBIS*”. Having Portugal, the Habsburgs faced a much bigger challenge both in Africa, Asia and America because of the French, British and Dutch pirates

Córcega, de Murcia, de Jaen, de los Algarves, de Algecira, de Gibraltar, de las Islas de Canaria, de las Indias, Islas y Tierra firme del Mar Océano; Archiduque de Austria; Duque que de Borgoña, de Bravante y Milan; Conde de Absburg, de Flandes, de Tirol, y de Barcelona; Señor de Vizcaya, y de Malina”, lásd: *Recopilación...* Libro II, Título I, Ley VIII (1581).

⁵⁸ „En las Ciudades de la Indias es costumbre usada y guardada sacar nuestro Pendon Real las vísperas, y días señalados de cada un año, el de Pasqua de Reyes en Lima: el de San Hipólito en México, le lleva un Regidor por su turno, y acompañándole, para mayor honra y veneracion, el Virey, Oidores, y Regimiento van á Vísperas y Misa [...] nuestra voluntad es, que esta costumbre se continúe”, lásd: *Recopilación...* Libro III Título XV Ley LVI (1530).

⁵⁹ Fadrique Enríquez de Ribera: *Este libro es de el viaje q̄ hize a Ierusalem de todas las cosas que en el me pasaron desde que sali de mi casa de Bornos, miercoles 24 de Nouiembre de 518 hasta 20 de Octubre [sic] de 520 que entre en Seuilla, Seuilla, 1606.*

⁶⁰ „Y teniéndonos por mas obligado que otro ningun Príncipe del mundo á procurar su servicio y la gloria de su Santo Nombre, y emplear todas las fuerzas y poder, que nos ha dado, en trabajar que sea conocido y adorado en todo el mundo por verdadero Dios, como lo es, y Criador de todo lo visible, é invisible; y deseando esta gloria de nuestro Dios y Señor, felizmente hemos conseguido traer al Gremio de la Santa Iglesia Católica Romana las innumerables Gentes y Naciones que habitan las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, y otras partes sujetas á nuestro dominio”, lásd: *Recopilación...* Libro I Título I Ley I.

⁶¹ „En todos mis reynos, estados y señoríos, se ha guardado y guarda la Religión Cathólica Romana, y mis gloriosos predecesores la han guardado y mantenido y gastado y empeñado en defensa de ella el patrimonio real, anteponiendo la gloria y honra de Dios y de su Santa Ley a todas las cosas y consideraciones temporales; y porque esta es la primera obligación de los reyes, ruego y encargo a mis sucesores, que cumpliendo con ella, hagan y executen lo mismo”, lásd: *Testamento de Felipe IV...*11.

⁶² „declaro expressamente que quiero y es mi voluntad, que los dichos reynos de la Corona de Portugal ayan siempre de andar y anden juntos y unidos con los reynos de la Corona de Castilla, sin que jamás se puedan dividir ni apartar. los unos de los otros, por ninguna causa que sea, o ser pueda, por ser esto lo que más conviene para la seguridad, augmento y buen gobierno de los unos y de los otros, y para poder mejor ensanchar nuestra Sancta Fe Católica y acudir a la defensa de la Iglesia”, lásd: *Testamento de Felipe II...*23.

and companies, just as the Ottomans in the Mediterranean and Asia, the fortresses in Morocco, Algeria, Tunis, Kenya, Mozambique, Iran, Oman, India etc.

Conclusion

The politics of the (Spanish) Habsburgs in the 16th and 17th centuries are worth examining through symbols and the statements of the rulers, because they reflect well everything they thought along the lines of. In contrast to the new ideas that were emerging in the era, the Spanish politics continued to rigidly adhere to the Medieval ideal of chivalry, Catholicism, Christianity manifested in actions, service to the public interest, and the ideal of good governance. Coats of arms, titles, coins, seals, and paintings are very important imprints of the political culture that the rulers brought over from the Middle Ages to the Early Modern period; an analysis of the driving forces of Spanish political culture of the two centuries would of course require a separate study.

Bibliography

1. Ádám Anderle: Az aragón kapcsolat, *Történelmi Szemle* XXXVIII (1996) 4:401-111
2. Alan Mikhail: *God's Shadow. Sultan Selim, His Ottoman Empire, and the Making of the Modern World*, New York, Liveright, 2020
3. Ana García Sanz: Juana de Austria: un modelo de intervención femenina en la Casa de Austria, In: Sánchez Hernández, María Leticia: *Mujeres en la Casa de Austria una red social, cultural, religiosa y política*, Madrid, Ediciones Polifemo, 2019, 251-270
4. Bethany Aram: La reina Juana entre Trastámaras y Austrias, In: José Manuel Nieto Soria y María Victoria López-Cordón Cortezo (ed.): *Gobernar en tiempos de crisis: las quiebras dinásticas en el ámbito hispánico 1250-1808*, Madrid, Sílex, 2008, 31-44
5. Bruno Tadeu Salles: A administração do Infante D. Henrique na Ordem de Cristo e os inícios da expansão marítima portuguesa no século XV (1420-1460), *Revista Tempo de Conquista*, Vol. 4. (2008) 1-25
6. Carlos de Ayala Martínez: *Las órdenes militares hispánicas en la Edad Media (siglos XII-XV)*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2007
7. Chad Leahy: "That Kingdom is Mine": On Spain's Early Modern Polemics of Possession Over Jerusalem, circa 1605, *Quidditas* 41 (2020) 96-133
8. Christopher Hare: *Maximilian, the Dreamer, Holy Roman Emperor, 1459-1519*, London, Stanley Paul, 1913
9. *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*, Tomo IV
10. Daniel Rodríguez Blanco: La organización institucional de la Orden de Santiago en la Edad Media, *Historia. Instituciones. Documentos*, 12. 1985, 167-192 <https://doi.org/10.12795/hid.1985.i12.05>
11. Eusebio Rey: "La bula de Alejandro VI otorgando el título de 'católicos' a Fernando e Isabel". I. Evolución del tema y texto, *Razón y Fe*, No. 146 (1952) 59-75
12. Feliciano Barrios: *La Gobernación de la Monarquía de España Consejos, Juntas y Secretarios de la administración de corte (1556-1700)*, Madrid, 2015
13. Friedrich Meinecke: *Machiavellism. The Doctrine of Raison d'Etat and its Place in Modern History*, New Haven, Yale University Press, 1962
14. Geoffrey Parker: *Carlos V - Una nueva vida del emperador*, Madrid, Planeta, 2019
15. Hermann Wiesflecker: König Philipps I. Tod in Burgos (1506). Eine Krise der habsburgisch-spanischen Weltmachtsbildung, *Römische Historische Mitteilungen*, No. 18 (1976) 87-94
16. Hermann Wiesflecker: Maximilian I. und die habsburgisch-spanischen Heirats- und Bündnisverträge von 1495/96, *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 67. (1959) 1-52 <https://doi.org/10.7767/miog.1959.67.12.1>
17. J. Mainwaring Brown: Henry VIII.'s Book, "Assertio Septem Sacramentorum," and the Royal Title of "Defender of the Faith", *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 8 (1880) 242-261 <https://doi.org/10.2307/3677831>
18. Jerry Brotton: *The Sultan and the Queen. The Untold Story of Elisabeth and Islam*, New York, Viking, 2016
19. José Manuel Calderón Ortega: El proceso de redacción del último testamento de Fernando el Católico el 22 de enero de 1516, In *IX Encuentros de estudios comarcales. V Centenario de la muerte del Rey Fernando El Católico (1516-2016)*, Madrigalejo, 2016, 29-52
20. José Manuel Calderón Ortega: Felipe el Hermoso, Fernando el Católico y la instauración de la Casa de Austria en Castilla, In Alvar, Alfredo: *Socialización, vida privada y actividad pública de un Emperador del Renacimiento. Fernando I 1503-1564*. Madrid, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales (SECC), 2004, 133-166
21. Joseph O'Callaghan: *Reconquest and Crusade in Medieval Spain*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004 <https://doi.org/10.9783/9780812203066>
22. Juan Antonio Vilar Sánchez: Los primeros años del gobierno de Carlos de Habsburgo en los Países Bajos, In: Juan Luis Castellano Castellano - Francisco Sánchez-Montes González: *Carlos V. Europeísmo y Universalidad*, Madrid, 2001, 567-583

23. Luis Ribot: ¿Hispanica, Católica o de España? Precisiones sobre la monarquía de los Austrias. Boletín de la Real Academia de la Historia, Tomo CCXX, Cuaderno II, 2023
24. María Victoria López-Cordón Cortezo (ed.): Gobernar en tiempos de crisis: las quiebras dinásticas en el ámbito hispánico 1250-1808, Madrid, Sílex, 2008, 31-44
25. Noël Valois: Le Roi très chrétien. In: La France chrétienne dans l'histoire, Paris, 1896, 317-330
26. Olímpio de Melo: Ordens Militares Portuguesas e outras Condecorações, Lisboa, Imprensa Nacional, 1922
27. Philipp Baldwin: Charles of Anjou, Pope Gregory X and the Crown of Jerusalem, Journal of Medieval History, 2012, 1-19 <https://doi.org/10.1080/03044181.2012.725181>
28. Sándor Bene (szerk.): Hol vagy, István király? A Szent István-hagyomány évszázadai, Budapest, Gondolat, 2006
29. Tamás Pálosfalvi: Szegedtől Újvárig. Az 1458-1459. esztendőkrónikájához, Századok 147, (2013) 2:347-380
30. Zoltán Attila Liktor: A Habsburg-ház szétválasztása egy "spanyol" és egy "osztrák" ágra? - Kísérlet egy félreértés/fogalom tisztázására a brüsszeli szerződés aláírásának 500. évfordulóján, Jogtörténeti Szemle XX (2022) 2:22-31 <https://doi.org/10.55051/JTSZ2022-2p22>

Primary Sources

1. Alonso Pérez de Lara: Compendio de las tres gracias de la Santa Cruzada, subsidio y escusado. Madrid, 1610
2. AT-OeStA/HHStA UR AUR 1845
3. AT-OeStA/HHStA UR AUR 187
4. Bullarium patronatus Portugalliae regum in ecclesiis Africae, Asiae atque Oceaniae
5. Casparis Ursini Velii: De Bello Pannonico, Libri Decem, 1762
6. Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla, Tomo IV
7. Diego Peralta - Antonio Marín - Juan de Zuñiga (ed.): Colección de los Tratados de Paz, Alianza, Neutralidad, Garantía, Protección, Tréuga, Mediación, Acesion, Reglamento de Límites, Comercio Navegación, etc. hechos por los Pueblos, Reyes, y Príncipes de España, Madrid, 1745 Reynado de Phelipe IV, Parte II
8. Fadrique Enríquez de Ribera: Este libro es de el viaje q̄ hize a Ierusalem de todas las cosas que en el me pasaron desde que sali de mi casa de Bornos, miercoles 24 de Nouiembre de 518 hasta 20 de Otubre [sic] de 520 que entre en Seuilla, Seuilla, 1606
9. Georgius Fejér: Codex diplomaticus Hungariae ecclesiasticus ac civilis, XI. Buda, 1844
10. Georgius Fejér: Jurium ac Libertatum Religionis et Ecclesiae Catholicae in regno Hungariae partibusque adnexis codicillus diplomaticus. Buda, Typis Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, 1847
11. Gonzalo Fernández de Oviedo: Historia general y natural de las Indias, Libro XII Cap. X
12. Julian de Pinedo y Salazar: Historia de la insigne orden del toyson de oro, Madrid, 1787.
13. Manuel Fernández Álvarez: Testamento de los reyes de la Casa de Asutria, Madrid, Editora Nacional, 1982
14. Mihály Hatvani: Monumenta Hungariae Historia IV (1608-1652), Pest, 1859
15. Novísima Recopilación de las Leyes de España. Tomo I, Madrid, 1805
16. Papiers d'Etat du Cardinal de Granvelle, Tome I. Paris, Imprimerie Royale, 1841
17. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Madrid, 1681
18. Vicente de Cadenas y Vicent: El discurso de Carlos V en Roma en 1536, Madrid, Hidalguía, 1982
19. Vilmos Fraknoi: Mátyás király levelei, Budapest, Nap Kiadó, 2008

Ott, Anett
Pázmány Péter Catholic University
Faculty of Law and Political Science
Doctoral School
PhD. candidate

XVII. évfolyam / Vol. XVII
2026/1-2. szám/ No. 1-2./2026
Tanulmány / Article

www.mjat.hu

DOI: [10.64608/DIEIP.2026.1-2.34-50](https://doi.org/10.64608/DIEIP.2026.1-2.34-50)

Development opportunities for small settlements within the system municipal associations– Mandatory association as a possible avenue for reform

ABSTRACT

This study examines the development opportunities of small settlements in Hungary and the role of municipal associations in ensuring their long-term viability, administrative capacity and public service provision. The research focuses on the limitations of the current Hungarian local government framework, particularly the inability of voluntary municipal associations and joint local government offices to adequately address depopulation, fragmentation and the increasing burden of public tasks in small settlements. The paper applies a dogmatic legal and comparative methodology, analysing Hungarian local government regulation alongside selected European models, including Austria, Germany, France, Spain, Italy and several Visegrád countries

The study demonstrates that in several European states mandatory or strongly institutionalised inter-municipal cooperation has become an effective instrument for maintaining administrative efficiency and preserving rural communities. In contrast, the Hungarian system remains largely fragmented due to the predominance of voluntary cooperation and the centralisation of public services following the reforms of the 2010s. The paper distinguishes between municipal associations, joint municipal offices and associated representative bodies, while highlighting the overlapping functions and structural inefficiencies of these institutions.

Based on the comparative analysis, the study proposes the establishment of a new mandatory association model through the integration of joint municipal offices and municipal associations into a single legal institution. The proposed structure would combine administrative and public service functions, reduce parallel operational costs, strengthen development capacity and improve the efficiency of local governance while preserving municipal autonomy and local identity. The study argues that mandatory cooperation, if accompanied by adequate legal guarantees and financing mechanisms, could contribute significantly to sustainable rural development, the retention of population in small settlements and the modernisation of Hungarian local government administration.

KEYWORDS: small settlements; municipal associations; local self-government; mandatory association; rural development; public administration;

Introduction

In this study, I examine the development opportunities of small settlements and the institution of municipal associations, with particular regard to how such associations may contribute to the continued viability and development of small settlements. I also use examples from abroad to illustrate that the institution of association has been used as a means of retaining population in other countries as well. I present the institution itself and distinguish it from other similar institutions. I outline the current regulations, and the problems associated with them. By drawing on examples from abroad, I will highlight how the institution of association could help improve the situation of small Hungarian settlements. The study seeks to answer why, within the current Hungarian regulatory environment, the joint municipal office and the institution of voluntary association are unable to fully address the problems arising from the depopulation, lack of capacity and difficulties in performing tasks in small settlements, and what legal-institutional solution could offer a more effective alternative.

The research is primarily based on a dogmatic and legislative analysis approach, examining the legal nature of local government associations, joint local government offices and associated representative bodies. This is supplemented by a comparative approach, within the framework of which the study examines European countries where various forms of association or territorial cooperation have emerged to address the administrative and public service challenges faced by small settlements. The criteria for comparison are the fragmentation of the settlement structure, the voluntary or mandatory nature of the association, the organisational framework for performance of public functions, and the relationship between local government autonomy and efficiency.

The nature of the problem stems from the fact that the Hungarian legal system contains several similar institutions, yet none has provided a genuine solution to address depopulation and ease the burden of performance of public functions for small settlements. I then outline a proposed solution to demonstrate how efficiency can be improved.

I. Municipal associations in Hungary

In many European countries, the solution to the depopulation of small settlements was seen in the system of local government associations. Although well-known from international examples, such associations have not become mandatory in Hungary; small settlements may simply choose to make use of them.

From the end of the 19th century onwards, due to the growing demands of urbanisation, industrialisation and infrastructure provision, local authorities increasingly worked together, primarily in the areas of water supply, public health and sewage disposal. Initially, these associations were voluntary, but in many countries, they were limited to narrow, technical objectives (e.g. the maintenance of waterworks).¹

Following the change of regime, 2,457 local authorities were established in Hungary, including many small villages with limited administrative capacity. Act LXV of 1990 provided for the establishment of voluntary associations, particularly for the joint organisation of public services.²

The concept of micro-regions took shape in 2004 in Act CVII of 2004 on multi-purpose micro-regional associations of local authorities.³ The Act was enacted to institutionalise multi-purpose micro-regional associations of local authorities, to promote the coordinated development of micro-regions, and to ensure a balanced improvement in the standard of local authority public services. Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (hereinafter: Möt.v.) and the new laws on public education, healthcare and social services significantly centralised the provision of public services, thereby transforming the role of the associations.

¹ Hulst, Rudie & Montfort, Andre van (2007): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer

² Soós Gábor (2005): *Kicsik és szétszórtak. A magyar önkormányzati rendszer problémái*. MTA Politikai Tudományok Intézete

³A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (last download: 2025.07.22.)

However, this system was short-lived, as from 2013 the majority of public services (schools, hospitals, administrative matters) were nationalised (KLIK, district offices), meaning that in many cases the associations became redundant.

Chapter III of Act LXV of 1990 on Local Governments (hereinafter: Ötv.) dealt with associations of local authorities. Upon its promulgation, the Ötv. stipulated that associations established by local authorities are legal entities. Due to Hungary's settlement structure consisting of small villages, cooperation between local authorities and the organisation of associations carries great weight in terms of their operation.⁴

Associations of local authorities are formed based on an agreement between the representative bodies, with the main aim of performing tasks and exercising powers more efficiently and effectively. Such an association is a legal entity. The Local Government Act regulates their agreements, organisation and operation in detail.⁵ As with local authorities, the metropolitan government offices are responsible for supervising the legality of the association. The government office is authorised to convene the association's council, has the right to request information, and may impose fines for legality supervision fines on the association. As the association is a legal entity, it may have its own assets and an asset manager.

The association's tasks may include, amongst other things, law-making (only in the case of associated representative bodies), determining child protection benefits, disbursing various social benefits, maintaining and caring for the cemetery where a public cemetery is in the relevant municipalities, waste management, kindergarten education, and the maintenance of kindergarten education.⁶

The organisational framework is governed by the Local Government Act. Associations decide by resolution on the assumption of tasks and powers. In the event of disputes arising between the local authorities within the association, the Regional Court at the association's registered office shall decide.⁷

Associations are well-established instruments of local government cooperation, and the freedom to form them is also an important constitutional right. The spectrum is broad, ranging from the joint performance of tasks, through associations for the maintenance of institutions, to their associated representative bodies. Today, the issue of micro-regions is perhaps the most important among the various aspects of associations. Nevertheless, cooperation between local authorities in micro-regions is generally irregular and sporadic. The reasons for this may include conflicts of interest, differences in size, or even the unresolved nature of some local dispute, which has, incidentally, already faded into the mists of time. Yet the principle of subsidiarity does not merely require that every problem be solved where it arose or where it exists; it also implies that local authorities must assist one another.

In addition to local government associations, the Local Government Act provides for other similar institutions, in which case it is important to define precisely what the function of each is. The regulatory framework relating to associations is multi-layered in Hungary. Firstly, Article 10 of the European Charter of Local Self-Government⁸, concerning the right of association, stipulates that local authorities are entitled, within the scope of their powers, to cooperate and form associations with other local authorities to address tasks of common interest. The next level is the Fundamental Law; Article 32. k) provides that they may freely form associations with other local authorities, establish interest groups, cooperate with local authorities in other countries within the scope of their tasks and powers, and become members of international local government organisations.

The most important of the guaranteed provisions is that the law must require small settlements to organise themselves into mandatory associations. The next criterion set out is that the tasks to be carried out jointly with the association must be defined, and the local authority may stipulate that it will

⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

⁵Fábián Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 2013. 240-245. o.

⁶ Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2002. 180-181. o.

⁷ Mötv. 94-95. §

⁸ A helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (last download: 2026.05.07.)

Development opportunities for small settlements within the system municipal associations–
Mandatory association as a possible avenue for reform

voluntarily take on tasks which it currently performs itself. The organisational structure and operation of mandatory associations must also be defined. Their financing system must be developed, and the justification for their continued existence must be continuously reviewed.

Within the framework of the association agreement, the Local Government Act provides an exhaustive list; the most important points are as follows:

It must include the name and registered office of the association, the names, registered offices and representatives of the association's members, the population of the municipalities belonging to the association, and the tasks and powers performed by the association. Naturally, the scope of these tasks may be broader; in practice, this is left to the members to agree upon.

The decision-making body of the associations is the association council. Another important criterion regarding the maintenance and operation of the association is the determination of the level of financial contribution from each municipal council. In some cases, associations are established using assets provided under EU funding; this must also be specified in the association agreement. However, it must also be stipulated what happens if a member fails to meet their financial contribution. It is essential that the association reports on its operations to the members' representative bodies at least once a year to ensure that everything is proceeding correctly. The association's audit procedures, the conditions for amending the agreement, and the conditions for withdrawal and expulsion from the association must be set out.

In the event of the dissolution of the association, the obligation and method of mutual settlement of accounts between the members. In practice, however, the legislator leaves the further framework of the regulations to the members here as well, since the Local Government Act stipulates that they may otherwise lay down any further criteria in the agreement on which the representative bodies have agreed.

The Local Government Act stipulates that an association is established by the representative bodies of local authorities through a written agreement. The agreement is signed by the mayor. A qualified majority decision by each of the representative bodies participating in the association is required for the approval or amendment of the association agreement, or for the dissolution of the association. Membership of the association may be joined on the first day of the calendar year and terminated on the last day of the calendar year; a decision to this effect must be taken by a qualified majority at least six months in advance. The association may establish a budgetary body, an economic organisation or a non-profit organisation to provide public services falling within its remit. A qualified majority requires the affirmative votes of the number of members specified in the agreement, but at least a number of members representing more than half of the votes of the members participating in the association and more than half of the population of the municipalities.

There are four circumstances under which the association may be dissolved:

- if the period specified in the agreement has elapsed, or a termination condition regulated by law has been met
- if the members of the association so decide by a majority
- by operation of law
- by virtue of a final court decision.

The simplest reason for termination is the expiry of time, if the operation was defined within a specific time limit and ceases upon its expiry. The members themselves may also decide that they no longer wish to operate as an association; in this case, a qualified majority vote is required for termination. For example, this was the case with the „Dissolution of the Érd and Surrounding Area Regional Waste Management Municipal Association” dated 31 December 2024, which was adopted as a resolution following a proposal by the mayor, stating that the reason was a change in legislation, pursuant to which: „the public waste management duties of local authorities affected by the association's activities, as well as all duties and powers of local authorities and associations relating to public waste management services, ceased on 1 July 2023. In view of this, pursuant to Section 91(b) of the Local Government Act and Chapter XV, Section 2(a) of the Association Agreement, all members have resolved to dissolve the Association.” The resolution on dissolution must specify the reason for dissolution, the remaining assets and their disposition, and must indicate whether the association has any outstanding debts. With the transfer of waste management powers, we can find many similar resolutions.

However, even a final court ruling may declare the dissolution of the association pursuant to Section 91(d) of the Local Government Act. Under the Local Government Act, this can only occur if,

in the exercise of its powers of legal supervision, the government office finds that the formation of the association was unlawful; in such a case, the court may declare the agreement establishing the association to be unlawful, which results in the dissolution of the association.

II. Joint municipal office

Another similar institution within the context of associations arises among local authorities: the joint local authority office. A question frequently raised in legal literature in this regard is whether the joint office constitutes an association. Given that the establishment of joint offices is mandatory in cases specified by law, and that the head of the government office or the government commissioner may also establish them, the joint office can in fact be regarded as a mandatory association under Article 34(2) of the Fundamental Law.⁹ A joint municipal office is, in practice, a mayor's office established and operated by several local authorities; it was previously known as a 'district notary's office'. The Local Government Act stipulates that local authorities with a population of less than 2,000 may not maintain an independent mayor's office and must join to form a joint local government office. Of course, there is no obstacle to establishing a joint local government office on a voluntary basis even for local authorities with a population of over 2,000. The organisational structure is determined by the representative bodies concerned in their agreement. In addition, the agreement must also include the names of the local authorities, the resolution, the seat of the joint local authority office, its name, the contribution towards its maintenance, the procedure for exercising employer's rights, and the procedure for meetings of the representative bodies.¹⁰ The office's most important tasks include preparing decisions and organising their implementation. As it prepares decisions for several representative bodies, it is essential that it considers the specific characteristics of each municipality.¹¹

In the case of a joint office, administrative procedures must be organised, and it must be allocated which days clients can conduct business at which office. In practice, this works in a similar way to, for example, the district GP system, where the doctor holds surgery for two days in one place and two days in another. The same applies to the clerk.¹²

Ádám Varga takes the view in this regard that the joint municipal office is in fact an administrative organisation aimed at performing tasks, rather than an institution aimed at maintaining the office itself.¹³ On this basis, it can be said that joint municipal offices have unfortunately failed to meet the criteria of efficiency and economy, given that the office itself operates independently in every municipality, is open to the public, and employs at least one staff member; consequently, maintenance costs have not been sufficiently reduced.

We can therefore see that the most important difference between an association and a joint municipal office lies in the scope of the association's tasks, whereas for a joint municipal office it concerns the operation of the entire office and the performance of its duties, and the latter is mandatory for municipalities with a population of under 2,000. A third concept is also worth clarifying, namely the institution of the associated municipal council. A local municipal council may form an associated municipal council with another local municipal council. In this case, they merge their budgets in whole or in part, maintain a joint local government office and operate their institutions jointly. An important rule, however, is that in matters affecting only the municipality in question, the municipal council of each municipality decides independently.¹⁴

⁹ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2014. 214. o.

¹⁰ Bekényi József – Gyergyák Ferenc: Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá. *Új Magyar Közigazgatás* 2013/6. 1.

¹¹ Belügyminisztérium: *Jegyző és Közigazgatás* 2012/4. A közös önkormányzati hivatalok megalakításához – I. rész

¹² Belügyminisztérium i.m.

¹³ Varga Ádám: A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései, Pázmány Press, Budapest, 2021. 203. o.

¹⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 56. §

Compared to other forms of local government cooperation, an association is a much stronger form. It is a voluntary or compulsory form of cooperation within which one or more matters falling within the remit of local government are managed jointly, whilst respecting the autonomy of the parties.

15

In the first third of the 2010's, there were nearly 1,200 associations operating in Hungary. These were collaborations comprising 3–5 members, typically focused on a single objective.¹⁶ By now, this number has fallen significantly due to local government reforms. According to data from the Hungarian Central Statistical Office (KSH), there were nearly 900 associations operating in Hungary in 2024.

III. Associated local council

Under Section 56 of the Local Government Act, a local council may form an associated council with another local council. In such cases, the councils merge their budgets in whole or in part, maintain a joint local government office and operate their institutions jointly. The associated council decides on its organisation and rules of procedure. A meeting of the local council must be convened at the initiative of the mayor of any participating municipality. The aims of the associated representative bodies are economy, so that they can perform their tasks with lower costs and shared resources; efficiency, on the basis of which even smaller municipalities have access to professional administrative services; and effectiveness, whereby they can perform joint tasks with a higher quality of service.¹⁷ Associated representative bodies have not become widespread in our country.

IV. Local government associations abroad

In terms of research methodology, I specifically examined countries with similar administrative structures that have responded to the depopulation of small settlements by introducing the institution of mandatory associations. The primary criterion for selecting the countries examined was that their administrative systems, settlement structures or regional development issues should be comparable to the Hungarian model in certain respects. The research focuses on European countries that have faced challenges such as a large number of small settlements, a fragmented settlement structure, or issues relating to decentralisation and the organisation of public services, and which have developed various forms of association to address these issues.

IV. 1. Austria

The current Austrian spatial structure emerged following the 1848 revolution. The Republic of Austria is a federal state comprising nine provinces. The Austrian term for these is 'Land', similar to the German term. The provinces, however, are smaller and their powers are more limited; this constitutes a kind of "centralised federation".¹⁸ Its local government system is single-tiered; there are no regional authorities. Vienna, however, has a special status, possessing autonomous provincial rights. In the Austrian public administration, we also find so-called 'district-level cities', which perform both municipal tasks and the tasks of the districts. To address differences in size, the Austrian public administration also makes use of mandatory associations. The districts act as intermediaries between the provinces and the municipalities. These are decentralised units headed by a district chief. To organise regional development administration, the Austrians hold provincial assemblies.¹⁹

¹⁵ Barta Attila: A helyi önkormányzatok lokális együttműködési lehetőségei, különös tekintettel a társulási megoldásokra 2022. 5. o.

¹⁶ Barta Attila: Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában. In: Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. DUPRESS, Debrecen, 2017. 115. o.

¹⁷ Vigvári András: Költségmegosztási technikák az önkormányzati társulásoknál: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek KJK-KERSZÓV, 2002, 17-18. o.

¹⁸ Wilfried SCHWENDEN: *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2006. pp. 224–.

¹⁹ Hoffmann i.m. 21-25. o.

Section 2 of the Austrian Constitution lists the provinces by year. Section 11 sets out the powers of the provinces. The Constitution not only contains the rules governing the division of powers and responsibilities but also regulates functional cooperation between the two levels; this means that the federal government and the provinces may enter into agreements with one another, and the provinces also possess foreign affairs powers in areas falling within their jurisdiction.²⁰

In the case of Austria, we can conclude that the institution of mandatory association was used as a solution to the depopulation of small settlements.

We can see that subsidiarity and decentralisation are common principles in the Hungarian and Austrian local government systems; furthermore, Hungarian legislation also draws on the principle of autonomy.

IV.2. Germany

Germany is a federal state comprising 16 states, which function as federal states. In German, these are known as ‘Länder’. Administrative districts were characteristic of the old German administrative system, but these were dissolved in the first half of the 21st century and transformed into local government units within other states. Bavaria is unique in this respect, as it has a three-tier local government system: the municipal level and two regional levels, the districts and the counties. The population of the regional local government level ranges between 150,000 and 250,000, thus resembling the Hungarian county level. In German public administration, the issues of economies of scale in small settlements have been addressed differently from one state to another. Mandatory associations of local authorities are common.²¹

In Germany, the two-tier local government system is based on the territorial units of districts (Kreise) and municipalities (Gemeinden); large cities traditionally enjoy the special status of non-district cities (kreisfreie Städte), as they perform district functions in addition to the ‘normal’ tasks of local government. In this respect, they are similar to what are known as ‘unitary’ authorities in the British local government system.

In Germany, whether and to what extent inter-municipal bodies (*Verbandsgemeinden*, *Verwaltungsgemeinschaften*, *Ämter*, etc.) are established depends on the type of territorial reforms implemented by the individual federal states in the 1960s and 1970s. In the ‘old’ Federal Republic and, from the 1990s, in the eastern German states. On the one hand, some federal states, such as North Rhine-Westphalia, opted for territorial reforms involving large-scale mergers, resulting in the creation of merged municipalities (Einheitsgemeinden) with an average population of 40,000, thereby obviating the need for further inter-municipal authorities. On the other hand, most federal states opted for smaller-scale territorial reforms, retaining numerous existing, relatively small municipalities and establishing a new level of inter-municipal administration (operating between the district and municipal levels) to provide administrative support to the municipalities. The municipalities continued to exist as the political units of local government. The number of newly created inter-municipal bodies varies from state to state.²²

The German Constitution defines the division of powers between the Federation and the Länder. It addresses the territorial integrity of the Länder, which it does not regard as absolute. The Constitution introduced the category of so-called joint tasks. The essence of this legal institution is that the Federation contributes to the performance of certain tasks of the Länder. These include, for example, higher education, regional economic structure and the improvement of agricultural structure.²³

German legislation shows similarities with the Austrian model in several respects, as a mandatory association system has been established to prevent the depopulation of small settlements.

IV.3. Spain

²⁰Fábián Adrián: *Válogatott európai önkormányzati modellek*, Institutiones juris, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2012. 11., 36. o.

²¹Fábián i.m. 20. o.

²²H. Wollmann-G. Bouckaert: *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*, Higher School of Economics, issue 2-3, 2007, 59-90. o.

²³Fábián i.m. 20.o.

In Spain, the regions are represented by 17 autonomous communities. The decrees of the autonomous communities have the force of law; in the event of a conflict with central legislation, the Constitutional Court decides. In Spain, the Constitution designates the region as an autonomous community. The autonomous communities are based on the so-called Statute of Autonomy, which is their fundamental organisational norm, and which is regarded as an integral part of the Spanish legal system.²⁴

In Spain in the 1970s, a distinctive response was devised to address overcrowding in major cities: another aspect of Spanish regional policy, linked to the pillars of the development strategy, was the ‘descongestión polígonos de descongestión’. In 1964, five polígonos were established, reportedly to alleviate the pressure from Madrid by encouraging industry to relocate out of the metropolis, thereby also addressing overpopulation. These “polígonos” are Toledo, Guadalajara, Arando de Duero, Alcázar de San Juan and Manzanares. Businesses seeking to decentralise and set up in the ‘polígonos’ can access official loans and enjoy tax exemptions. Without a detailed examination of the social costs of agglomeration – and no such study has been carried out in Spain – these costs may be exaggerated. The policy may have emerged from the application to Madrid of generalisations drawn from experiences in major foreign cities and from an excessive reliance on a single indicator of road traffic growth.²⁵

Based on the above, it can therefore be said that autonomy is much more prevalent in Spain than in Hungary; the 17 autonomous communities do not allow villages to become depopulated, and the situation observed in Hungary is not evident there.

IV.4. France

Before 1982, France was still a model of a centralised state. In Napoleon’s time, local government at the departmental and municipal levels was under state supervision. The departments were headed by a prefect, who was in turn directed by the Minister of the Interior; thus, sovereignty was not evident in this system. Later, changes led to the establishment of local government units, which, under the 1982 decentralisation law, the Loi Defferre, were organised into counties and regions, which were granted significant powers. As a result, the powers of local councils are limited, meaning that small settlements have remained autonomous.²⁶

In terms of the level of local government, the 1982 decentralisation primarily benefited the departments (as the intermediate level of local government, particularly in the area of social policy), but it also expanded the functions of municipalities (particularly around urban planning and development). Although a significant step was undoubtedly taken towards the introduction and consolidation of area-based local government and a democratically elected (nascent) multifunctional level of government, the political and functional merits and advantages of this step were called into question from the outset for several reasons.²⁷

The French regions have constitutional status. The French Constitution enshrines the process of regionalisation with constitutional force, whilst referring the details of the regulations, and the division of competences between the territorial units and with the government, to separate laws.²⁸

Political strategies developed at national level were implemented through vertical sectoral (broadly speaking, highly specialised) administrative structures – each strategy fell within the remit of a specific ministry, and its implementation was directed by a line ministry, with almost every administrative structure staffed by a diverse administrative elite (grand corps). At the regional/intermediate level, the counties operated as territorially defined administrative units within a centralist model; headed by a prefect appointed by the central government, who was also required to fulfil a coordinating role vis-à-vis the sectoral administrative units. In the nineteenth century, the counties and municipalities (communes) were recognised as local government units operating within a given area. At the same time, in the exercise of their (rather minimal) local government functions, they

²⁴ Fábían i.m. 42.o.

²⁵ H.W. Richardson: *Regional development policy in Spain*, Urban Studies, 1971. 39-53. o.

²⁶ Fábían i.m. 62.o.

²⁷ H. Wollmann-G. Bouckaert i.m. 59-90. o.

²⁸ Fábían i.m. 65. o.

were subject to the close supervision of the prefect, who checked not only the legality but also the ‘appropriateness’ of their decisions (similar to the German ‘Fachaufsicht’). In the Napoleonic model of government, therefore, the implementation of political strategy at the local level was clearly subject to the comprehensive control and coordination of state power in both local administration and local administrative functions.²⁹

In response to the large number of small settlements which were administratively unable to cope with local government issues on their own, a law was passed as early as 1890 to ensure that officially approved forms of cooperation between local authorities (Établissements publics de coopération intercommunale, EPCI), both single-purpose and multi-purpose. Since 1996, when urban communities were established, further forms of inter-municipal cooperation between communities have become a reality. Although the multitude of different inter-municipal bodies performs and coordinates an increasing number of local government functions, these are accompanied by increasingly complex institutional structures and overcrowding within the sub-regional space. The 1991 Loi Chevènement was an attempt to simplify the excessive complexity of inter-municipal bodies. As the various forms of inter-municipal cooperation, including the new forms of cooperation established thanks to the Loi Chevènement, are governed not by directly elected councils but by councils indirectly elected by the councils of the cooperating municipalities, a structural problem arises. Inter-municipal institutions are taking on and performing an increasing number of local government functions, and as their councils are not directly elected, they lack political legitimacy and a basis of their own. At the same time, the participating local authorities possess political legitimacy through their elected councils, but the number of their functions is steadily decreasing. In France, therefore, the sub-regional and local levels consist of several different actors, including the peripheral branches of (vertical) sectoral administration, the departments (as units of local government), the municipalities and the complex interplay of bodies (syndicates, associations, etc.).³⁰

To overcome these differences in scale, the French public administration has established a system of voluntary and mandatory associations, which now act as an intermediary level between the municipality and the county.

In France, where, apart from an unsuccessful reform attempt in the early 1970s, no territorial reform has taken place in the 35,000 municipalities, the average population of a municipality is 1,700.

IV.5. Italy

French influence had a major impact on Italy’s administration, which followed the French model. The country was divided into county-level units governed by prefects, known in Italian as ‘province’. The powers of local authorities were limited, but began to expand from the 1970s onwards, and regional authorities emerged. Their powers have continued to expand.³¹

Italy and local self-government are the subject of debate, specifically because two significant processes are taking place in Italy regarding the administrative and political structure: one has a centrifugal effect (a trend towards decentralisation), the other a centripetal effect (a trend towards centralisation). In this context, it is also necessary to make use of the rich and diverse local government structure. Clarifying the position of the impoverished South, as well as Italy’s place in international political relations as a member of the European Union and one of the world’s most developed countries. Italy, too, has had to implement institutional reforms, which are neither easy nor straightforward, and which must take both processes – globalisation and localisation – into account.³²

The Italian Constitution recognises the autonomy of local authorities and administrative decentralisation. The Constitution sets out in detail the organisation of regional authorities, whilst also empowering the regions to regulate their own forms of government. The territory of the Italian regions enjoys constitutional protection under the draft European Charter of Regional Self-Government, as the

²⁹ H. Wollmann and G. Bouckaert, op. cit., pp. 59–90.

³⁰ H. Wollmann-G. Bouckaert i.m. 70.o.

³¹ Fábán i.m. 43. o.

³² Mirko KLARIĆ: *Local Self-Government in Italy - Towards a New Model*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu, 2005, 165-184. o.

Constitution lists them by name. Their merger and the creation of new regions are subject to constitutional law and a referendum.³³

Italy's territorial administrative structure comprises four distinct branches of government: central government, 20 regions, 103 provinces and 8,100 municipalities. There are currently more than 8,100 provincial and municipal authorities operating in Italy. The large number of small local authorities is concentrated mainly in the regions of the Art Nouveau period. The role of the regions has changed significantly because of the 1998 reforms, which led to the reorganisation of the Italian administrative system to strengthen the role of local government and the regions as a second tier. As regards administrative decentralisation, the most significant developments were the enactment of Law No. 59 of 1997 and Decree-Law No. 11998 (also known as the Bassanini Decree), which introduced a model of administrative federalism into Italy's administrative structure, closely resembling the federal model of the German state organisation. Thus, in accordance with the principle of subsidiarity, the central government has entrusted numerous administrative tasks to regional authorities, provinces and municipalities.³⁴

The Italian administration also saw the solution to proportionality issues in the association system.

In the following, I have examined the situation in the Visegrád countries.

IV.6. Poland

Rural areas make up a large part of Poland's territory. These consist of agricultural land (52.3% of the country), forests (30.2%), other natural resources and built-up areas, as well as transport and communication routes. In Poland, agricultural land is steadily shrinking, whilst forests remain stable and are even expanding; the proportion of residential areas and transport routes is increasing. The area of protected sites designated as environmentally valuable is growing slightly.³⁵

It has a vast territory and population, which is why its local government system is three-tiered: local authorities, districts and towns with district status, and at the top, the voivodeships. Later, the local authorities, districts and voivodeships were merged. The number of voivodeships was reduced to 16.³⁶

In Poland, too, there have been initiatives towards smart villages, which have emerged primarily in the context of sustainable development. The UN's 2030 Agenda, published in 2020, also highlights the mechanisms that need to be developed at international, national, regional and local levels to ensure sustainable growth in rural areas. Given the significant diversity of rural areas, the set of 17 sustainable development goals and 169 specific targets relating to such areas must be adapted to geographical diversity and regional/local conditions, which enable the fight against poverty, climate change and environmental pollution, and the provision of public safety and justice, etc. The management of land use, and the creation of an optimal ratio and balance between agricultural, built-up and communication areas, as well as areas comprising natural resources, is a key issue in rural development. 's Agenda 2030 and the Paris Agreement represent one of the most ambitious international initiatives, combining future economic development with environmental considerations. The concept of the 'smart village' emerged in the context of implementing 'Europe 2020'. This concept applies to rural areas and local (regional) communities that wish to build their development on their own strengths and resources. In a smart village, traditional and new networks and services are reinforced by digital technologies, ICT innovations and better use of knowledge, which benefits the population and entrepreneurs. It is expected that this concept will play an increasingly important role in the implementation of rural development programmes in EU countries after 2020. The European Union's concept of the smart village is being implemented within the European Network for Rural Development (ENRD), established in 2008.³⁷

³³ Fábíán i.m. 43. o.

³⁴ KLARIĆ i.m.182-183. o.

³⁵ GUS. *Rural Areas in Poland in 2018: Statistical Analysis*; GUS: Warszawa, Poland, 2020. 15.o.

³⁶ Mieczysław Adamowicz- Magdalena Zwolińska-Ligaj: *The "Smart Village" as a Way to Achieve Sustainable Development in Rural Areas of Poland*, 2020, Pope John Paul II State School of Higher Education in Biala Podlaska, Faculty of Economic Sciences, Poland, 1.o.

³⁷ Naldi, L. Nilsson, P. Westlund, H. WIXE: *What is smart rural development?* [Journal of Rural Studies](#) 2015, Volume 40, 9–101. o.

IV.7. The Czech Republic

The Czech Republic is very similar to Hungary in terms of both area and size. It has nearly 6,800 local authorities. It consists of 14 districts, known as 'kraj' in Czech. Here too, regional development regions have been established, eight in total.

In the Czech Republic, the administration of a municipality is shared between the municipal council, the mayor and the municipal council. The municipal council is an executive body of the municipal assembly; acting within its remit and powers, it is accountable to the municipal assembly. Its meetings are convened and chaired by the mayor, and as a rule, these meetings are not open to the public, unlike those of the municipal assembly. The municipal office assists with administrative preparations.

In the Czech Republic, it is the 'Kraj' regions that hold these 6,800 local authorities together and protect them from depopulation.

From the Czech perspective, the greatest driving force behind the growth of settlements can be traced back to Czech industrialisation, when more than a quarter of rural areas had a plant or factory by the first half of the 20th century. As part of the urbanisation cycle, the process of suburbanisation further increased the population.³⁸

IV.8. Slovakia

The organisational framework of the Slovak local government system began to take shape in the period following the change of regime. The first step was the reorganisation of territorial state administrative bodies in 1960, in line with efforts towards decentralisation; however, the establishment of district and regional local authorities did not take place until 2000.³⁹

The Slovak local government system, partly guided by the experiences of the socialist era, was built on a community-based foundation. The result was, on the one hand, a fragmented settlement structure, and on the other, as in many other European states, the legislature delegated a considerable number of tasks and powers to the local level in Slovakia. The Constitutional Court is responsible for ensuring that regulations are in accordance with the Constitution and the laws. Local authorities can in fact be regarded as a manifestation of popular sovereignty within the Slovak state structure, from which it follows that local municipal and district authorities are accountable to the people, and that voters play a decisive role in their establishment. The municipal council of the municipality () decides on local public affairs within the framework of the law and within its original remit, including: determining the basic principles of the management of municipal assets, adopting the municipality's budget, adopting the municipal development plan, decides on the introduction and abolition of local taxes and other charges, decides on borrowing, issues binding legal regulations, is authorised to establish economic organisations and budgetary bodies, and supervises their operation; it may also establish bodies necessary for the administration of the municipality and is authorised to confer honorary citizenship. In Slovakia, the mayor is elected by the electorate for a four-year term and is the municipality's highest executive body, responsible for administering public affairs within the municipality's territory and representing the local authority in dealings with other bodies and third parties. In Slovakia, municipalities with larger populations are entitled, at their own discretion, to establish an executive municipal council. A distinctive institution in Slovakia is the chief auditor, who is elected by the municipal council for a six-year term; however, neither the mayor nor a municipal councillor may hold this office. The chief auditor's duties include the management of municipal assets and the auditing of the revenue and expenditure sides of the municipal budget.⁴⁰

The territorial model of Hungarian public administration is applied in Slovakia. There are 79 districts within its territory, and development tasks are carried out by the districts.

³⁸ Horeczki Réka: Kelet-európai kisvárosok fejlődési tendenciáinak értékelése a XX. században in: Lengyel I. – Nagy B. (szerk.) 2016: *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraiparosodása*, JATE Press, Szeged, 255–271. o.

³⁹ Fábán i.m. 86.o.

⁴⁰ Fábán i.m. 91-92. o.

IV.9. Romania

Article 120 of the Romanian Constitution deals with the fundamental principles of local self-government; paragraph (1) states that public administration in territorial administrative units is based on the principles of decentralisation, local autonomy and the reconcentration of public services.⁴¹

Romania's situation was most significantly influenced by its accession to the European Union, as the legislative framework for spatial development was established at that time. The Romanian National Spatial Development Programme defined the objectives of spatial development as strengthening the polycentric nature of the urban network, enhancing the role of small and medium-sized towns, and halting the deterioration of living conditions in rural areas.⁴² It was the latter objective that had the greatest impact on small settlements.

A structural analysis of the local economic system shows that Romania generally displays clear signs of underdevelopment. One symptom of this underdevelopment is the significant disparity between the level of development in rural and urban areas. Another significant problem hindering Romania's development relates to the quality of human resources. Although the Romanian countryside accounts for half of the country's population and the same proportion of the nation's active workforce, the quality of the labour force is relatively low. This is due, on the one hand, to the ageing trend of the rural population. To a certain extent, the young and competitive rural workforce tends to migrate to urban centres (although this is not a widespread phenomenon). On the other hand, young people in Romanian villages are turning away from economic activities in their local villages, preferring instead similar activities in Western economies. There is a clear difference between rural and urban areas in terms of education. Firstly, the rate of participation in the education system is lower in Romanian villages than in towns. There is a significant difference in the education index between urban (0.982) and rural (0.786) areas. The main source of these differences lies in the lower literacy rate (the difference is just three percentage points in favour of urban areas) and largely in the level of educational attainment. Thus, among urban dwellers, the number of those enrolled in the three educational cycles is double that in rural areas (93% vs. just 45%), whereas in the secondary and higher education cycles, the ratio among rural residents is a mere 1 in 3. The reason for this is that, due to poor financial circumstances, very few families can afford to support their children in pursuing school and university studies, which are largely carried out in towns and cities. It should be added that many schools in Romanian villages employ unqualified teachers.⁴³

An overview of economic and social life in rural areas shows that the main local factors hindering development can be grouped around infrastructure deficiencies and a decline in investment in human resources. Yet despite this situation, there are numerous opportunities that could prove fruitful in radically transforming living conditions in Romanian villages. The most important resource for overcoming the underdevelopment of Romanian villages is the National Rural Development Plan. Aware of the significant disparities between town and village, the Romanian authorities have developed a strategy financed by national and European funds worth over 11 billion euros for the period 2007–2013. The aim of the plan is to increase the competitiveness of the agri-food sector and forestry, improve the quality of the rural environment, encourage the diversification of the economic structure of rural areas, and promote rural development initiatives. A comparison of the level of development between urban and rural areas in Romania shows that, according to modern economic criteria, the Romanian countryside exhibits signs of underdevelopment. This poses a particular problem for Romanian society, as half of the country's population lives and works in such conditions. Rural development must therefore be a task of strategic importance for the national authorities. In the process of reducing development disparities between rural and urban areas, both obstacles and opportunities must be taken into account. Thus, the most significant problems arising in the course of Romania's rural development process relate to the poor quality of infrastructure and relatively modest investment in human resources. However,

⁴¹ Petronela Zaharia, Irina Biloseac: *Decentralization and local autonomy-local public management defining principles*, *Annales Universitatis Series Oeconomica*, 11 (2), 2009. 805-812. o.

⁴² Horeczki i.m. 263.o.

⁴³G. Mursa, Roxana Paraschiv: *Rural development in Romania, Opportunities and difficulties*. Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară Iași *Lucrări Științifice* - vol. 52, Seria Zootehnie, 145.o.

these obstacles can be overcome through public and private investment, by capitalising on the advantages of a low-cost labour force and the natural environment conducive to agritourism. We therefore have reason to believe that, in the medium and long term, the development of rural areas in Romania will reduce the disparities between the country's rural areas and the development of villages in Western Europe.⁴⁴

Under the 2001 law, there are two types of settlements in Romania: urban and rural. These are further classified according to rank. These classifications are based on geographical location, population size, catchment area, accessibility, infrastructure, the presence of financial functions, the existence of public administration and the judiciary, environmental protection, public order and public safety.⁴⁵ These criteria are very similar to Hungary's settlement classification system.

It is very important to note that in Romania, the law restricts the fragmentation of municipalities, stipulating that a settlement must have a population of at least 1,500 if it wishes to remain independent.⁴⁶

This regulation therefore completely prevents the existence of independent small settlements in Romania. In my opinion, if this were introduced in Hungary, it would act as an incentive for settlements and perhaps they would begin to promote themselves as potential places to live. Of course, it is another matter to what extent these conflicts with the principle of subsidiarity, or what constitutional limitations there might be.

V. Proposed solutions for cooperation between local authorities

Based on the above, in my opinion, the institutions outlined above should be merged to create a single large institution, or consideration should be given to establishing a completely different, task-oriented institution, since, if local authorities continue to set up more and more commercial companies, this will tend to hinder development if they are barely able to fulfil their own duties.

V.1. Combining the joint local government office and the association: Mandatory association

The system of joint local government offices and the institution of local government associations are two distinct yet related structures within the Hungarian local government system. Joint offices primarily serve to ensure the efficient performance of administrative tasks, whilst local government associations provide a framework for cooperation between local authorities in the provision of public services and development. However, the current regulations are based on voluntary participation, which often results in fragmented operations with a lack of resources. Combining the two institutions would create a new, mandatory form of association that would encompass both joint administrative management and the integrated organisation of public services. This would ensure the optimal use of resources, reduce duplication and increase the administrative and service capacity of smaller municipalities. Whilst preserving the legal autonomy of municipalities, the new model would establish a nationally uniform, transparent and efficient local government structure through mandatory cooperation. The joint office currently focuses only on administrative tasks and does not manage public services (e.g. nurseries, social care) in an integrated manner. Most associations are voluntary, so coverage and efficiency vary from municipality to municipality. Duplication is common in smaller municipalities.

A new legal institution: the merger of the rules governing joint local government offices and local government associations within the Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments of Hungary (Mötv.), thereby establishing the institution of mandatory association.

Article 34(2) of the Fundamental Law has created the theoretical possibility of ordering mandatory associations. József Petrétei and Péter Tilk also explain what rules could be used to establish a system of mandatory associations. In their view, the most important of the safeguard provisions is that the law must require small settlements to organise themselves into mandatory associations. As a further criterion, they explain that the tasks to be performed jointly by the association must be defined, and the

⁴⁴G. Mursa, Roxana PARASCHIV i.m.148.o.

⁴⁵Horeczki i.m. 264.o.

⁴⁶Horeczki i.m. 264.o.

local authority may stipulate that it will voluntarily take on tasks which it currently performs itself. Its organisational structure and operation must also be defined. Its financing system must be developed, and the justification for its continued existence must be continuously reviewed. It would be necessary to introduce compulsory membership for settlements below a certain population threshold, e.g. settlements with fewer than 5,000 inhabitants would automatically be organised into a compulsory legal form.

With regard to responsibilities, it is essential to consolidate administrative tasks, provide integrated public services (nursery schools, social services, transport developments, etc.), and combine development planning, grant management and the organisation of cultural programmes. In terms of its organisational form, it would be an independent legal entity with its own budget and shared institutional maintenance, thereby reducing operating costs and allowing the remaining funds to be channelled into development.

In my opinion, by combining the foreign examples outlined above with the two local government associations in Hungary, we can find a solution to the problems faced by small settlements.

V.2. Civil law partnership agreement

The civil law partnership agreement is governed by Book 6 of Act V of 2013 on the Civil Code⁴⁷ (hereinafter the Civil Code), under which the parties undertake to cooperate in order to achieve their common objective and to make the financial contributions necessary for the realisation of that common objective. The subject of the financial contribution may be money, property of monetary value, a right of monetary value or any other service, in particular personal labour.

The profits and losses of the joint activity are shared among the members in proportion to their contributions.⁴⁸

The members are jointly authorised to manage the affairs of the partnership. The members may also agree to authorise a specific member or members to manage the affairs; in such cases, members not expressly authorised are not entitled to manage the affairs. If several members are jointly authorised to manage the affairs, the members authorised to manage the affairs shall take management decisions unanimously. No person outside the company may be authorised to manage the affairs. The management of the affairs must be carried out in person. In practice, therefore, they may appoint one of the mayors to exercise the company's rights.

Every member is entitled to be informed of the progress of affairs, and in particular to inspect the relevant documents and books. Any agreement between the parties to the contrary is void.

The contract may also be terminated by extraordinary notice for good cause. For example, if one local authority fails to make the required contribution or breaches the terms of the contract, such as by failing to consult with the other members on an important matter.

The contract shall terminate upon the death or dissolution of any member. The remaining members may unanimously decide to keep the contract in force without the deceased or dissolved member. Following the termination of the agreement, a settlement of accounts must take place between the members. Any agreement that excludes such a settlement in advance is void. During the settlement of accounts, the joint assets must be divided among the members in proportion to their contributions. Items provided for joint use must be returned to the owner.⁴⁹

A civil law partnership agreement is most suitable for project-based collaborations, such as research programmes, start-up collaborations between small businesses, the joint provision of services, and the performance of local government tasks; where parties do not wish to establish a commercial company, a civil law partnership agreement may provide a solution.⁵⁰

Based on known examples, we can see that civil law partnership agreements are established in many places for jointly owned flats that cannot operate as a block of flats. A typical example is jointly owned property in the Lake Balaton holiday resort area that is not operated as a block of flats.

⁴⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. V. törvény (last download: 2025.07.29.)

⁴⁸ a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. V. törvény (last download: 2025.07.29.)

⁴⁹ a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. V. törvény (last download: 2025.07.29.)

⁵⁰ Balázs Tókey: Civil law aspects of partnership agreements, HVG-ORAC, 2017, pp. 89–91.

Under the Local Government Act, Hungarian local authorities are permitted to cooperate with one another through partnership agreements or other contracts; the forms of such cooperation – which are the subject of this study – include local authority partnerships, joint local authority offices, the establishment of commercial companies, and civil law partnership agreements. It should be noted, however, that these are less common but possible forms; they are used not for the performance of public tasks but for project-based cooperation. These projects may include joint tourism programmes, cultural or sports projects, cooperation within the framework of EU calls for proposals, or smaller joint services.

It is very important to note that this is not recommended for the performance of public tasks, as, for example, in the case of water management or social care, a local authority association must be established. At the same time, it is nevertheless a very useful form of cooperation, given that local authorities do not need to form a commercial company.

Conclusion

This study examined the situation of small settlements and the institution of municipal associations from the perspective of how forms of association can contribute to the survival, development and administrative viability of settlements with small populations. The research highlights that Hungary's settlement structure is highly fragmented, which poses significant challenges in terms of the provision of public services, financing and ensuring adequate administration.

Based on the study, it can be concluded that although Hungarian legislation provides ample scope for cooperation between local authorities, due to the voluntary nature of associations and the centralisation of a significant proportion of public tasks, the system no longer fulfils the role it previously played in supporting the functioning of small settlements.

In examples from abroad, mandatory association was one of the solutions used to address the situation of small settlements. With the introduction of mandatory association, the benefits of a joint local government office system and the association could be combined within a single institution, and under the framework of mandatory association, settlements with a population of under 5,000 would be required to maintain a mayor's office, thereby reducing further costs; furthermore, the following would have to be included within the scope of mandatory tasks: nursery schools, cemetery maintenance, environmental health, cultural services, national defence, sport and youth affairs, local public transport and district heating, and water utility services. In other words, all tasks that are effectively a matter of public interest for the associated local authorities, are equally necessary in every settlement and depend on the provision of the same infrastructure. This would be a good opportunity because it would preserve the identity of the settlements, whilst at the same time reducing the burden and expenditure; the remaining funds could be channelled into the development of the settlement. In my opinion, this reform could be integrated into the current administrative structure and local government regulations.

Within the Hungarian local government system, it may be justified to establish a new, mandatory form of cooperation that combines the advantages of a joint local government office and a local government association. Such a model would enable the organisation of administrative and public service tasks, reduce parallel operating costs, and could increase the development opportunities and grant-application capacity of smaller settlements.

During the reform of the association system, particular attention must be paid to preserving local autonomy and identity. Mandatory cooperation can only be effective in the long term if it does not result in the abolition of local authorities or the erosion of their autonomy but rather serves to organise the joint performance of tasks and development policy more efficiently.

In my view, rethinking the association system could, in the long term, contribute to strengthening the ability of small Hungarian settlements to retain their populations, raising the standard of public services, and the sustainable development of rural areas.

Bibliography

- Angel-Manuel Moreno: *Local Governement in Austria*, 23-44.
- Barta Attila: *A helyi önkormányzatok lokális együttműködési lehetőségei, különös tekintettel a társulási megoldásokra* 2022. 5.
- Barta Attila: *Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában*. In: Fodor László - Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. DUPRESS, Debrecen, 2017. 115.o., DOI: https://doi.org/10.5117/9789048567324_ch19
- Bekényi József - Gyergyák Ferenc: *Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá*. Új Magyar Közigazgatás 2013/6. 1.
- Belügyminisztérium: *Jegyző és Közigazgatás 2012/4.A közös önkormányzati hivatalok megalakításához - I. rész*
- Fábián Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 2013. 240-245.
- Fábián Adrián: *Válogatott európai önkormányzati modellek*, Institutiones juris, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2012. 11.36.o.
- G. Mursa, Roxana Paraschiv: *Rural development in Romania, Opportunities and difficultie*. Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară Iași Lucrări Științifice - vol. 52, Seria Zootehnie, 145.o.
- GUS. *Rural Areas in Poland in 2018: Statistical Analysis*; GUS: Warszawa, Poland, 2020. 15.o.
- H. Wollmann-G. Bouckaert: *State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality*, Higher School of Economics, issue 2-3, 2007, 59-90.o., DOI: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2007-2-3-59-90>
- Horeczki Réka: *Kelet-európai kisvárosok fejlődési tendenciáinak értékelése a XX. században* In: Lengyel I. - Nagy B. (szerk.) 2016: *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraparosodása*, JATE Press, Szeged, 255-271.o.
- Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2002. 180-181.
- Hulst, Rudie & Montfort, Andre van (2007): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer,
- <https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7>
- Heinz Weiner: *Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch Between Existing Necessities and Suboptimal Solutions*, 2007., DOI: https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7_5
- https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7_5
- Marza Méndez Juez: *Intermunicipal Cooperation*, 2022, 101-125. o., DOI: <https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7>
- Mieczysław Adamowicz- Magdalena Zwolińska-Ligaj: *The "Smart Village" as a Way to Achieve Sustainable Development in Rural Areas of Poland*, 2020, Pope John Paul II State School of Higher Education in Biala Podlaska, Faculty of Economic Sciences, Poland, 1.o., DOI: <https://doi.org/10.3390/su12166503>
- Mirko KLARIĆ: *Local Self-Government in Italy - Towards a New Model*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu, 2005, 165-184. o.
- Nagy Marianna - Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 214.
- Naldi, L. Nilsson, P. Westlund, H. Wixe: *What is smart rural development?* *Journal of Rural Studies* 2015, Volume 40, 9-101. o., DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.06.006>
- <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.06.006>
- Petrétei József-Tilk Péter: *Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjog kérdése*, Magyar Közigazgatás, 2005/3. 129-141.
- Petronela Zaharia, Irina Biloseac: *Decentralization and local autonomy-local public management defining principles*, *Annales Universitatis Series Oeconomica*, 11 (2), 2009. 805-812.o., DOI: <https://doi.org/10.29302/oeconomica.2009.11.2.22>

Development opportunities for small settlements within the system municipal associations–
Mandatory association as a possible avenue for reform

- Soós Gábor (2005): *Kicsik és szétszórtak. A magyar önkormányzati rendszer problémái.* MTA Politikai Tudományok Intézete, DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203180846-14>
- Tókey Balázs: *A társasági szerződések polgári jogi aspektusai*, HVG-ORAC, 2017, 89-91., DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-63327-5_10
- Varga Ádám: *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*, Pázmány Press, Budapest, 2021. 203.
- Vigvári András: *Költségmegosztási technikák az önkormányzati társulásoknál: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek KJK-KERSZÖV*, 2002, 17-18.
- Wilfried Schwenden: *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis.* Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2006. 224.o., DOI: https://doi.org/10.1057/9780230624979_3

Legislation:

- *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (utolsó letöltés: 2026.05.07.)*
- *A helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (utolsó letöltés: 2026.05.07.)*
- *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. V. törvény (utolsó letöltés: 2025.07.29.)*
- *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (utolsó letöltés: 2025.07.22.)*
- *Alaptörvény 32. cikk k) pont.*
- *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény*

Web links:

- <hrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/1680b354d8>
- [https://www.erd.hu/onkormanyzat/kozgyulesi-dokumentumok/eloterjeszesek/2024.-evi-eloterjeszesek/2024.-oktober-31/erd-es-tersege-regionalis-hulladekkezesi-onkormanyzati-tarsulas-megszuntetese-Tarsulasi-Tanacs-10/2024.\(IV.18\)határozata](https://www.erd.hu/onkormanyzat/kozgyulesi-dokumentumok/eloterjeszesek/2024.-evi-eloterjeszesek/2024.-oktober-31/erd-es-tersege-regionalis-hulladekkezesi-onkormanyzati-tarsulas-megszuntetese-Tarsulasi-Tanacs-10/2024.(IV.18)határozata)

Szerletics Antal
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék Tanszék
egyetemi docens
Orcid: [0000-0002-2530-2254](https://orcid.org/0000-0002-2530-2254)

XVII. évfolyam / Vol. XVII
2026/1-2. szám/ No. 1-2./2026
Tanulmány | Article
www.mjat.hu
DOI: [10.64608/DIEIP.2026.1-2.51-62](https://doi.org/10.64608/DIEIP.2026.1-2.51-62)

A joghézag fogalmáról és a joghézagok szükségszerűségéről

On the Concept and Necessity of Legal Gaps

ABSTRACT

The aim of this article is to provide a systematic overview of a 'persistent question' of jurisprudence, namely the question of legal gaps. The first part of the article focuses on the conceptual issues of legal gaps, which includes, for example, distinguishing between different types of legal gaps and separating the concepts of legal gaps and hard cases from each other. The second part of the article examines the necessity of legal gaps. From the theories that deny the possibility of legal gaps, I focus on the legal positivism of Hans Kelsen and Ronald Dworkin's theory of law as integrity. Hart's version of legal positivism and legal realism are discussed as prominent theories that perceive legal gaps as necessary 'evils' of legal systems.

KEYWORDS: *legal gaps, types of legal gaps, logical closure of the legal system, judicial discretion, hard cases, the open texture of law, statutory positivism, legal realism.*

Bevezetés

A tanulmány egy klasszikus jogelméleti probléma, a joghézag kérdésének rendszerezett áttekintését kívánja adni. A téma átfogó elemzése természetesen egy jóval hosszabb és részletesebb, minden bizonnyal monografikus szintű feldolgozást igényelne, különösen, hogy joghézag-probléma a jogról alkotott elképzeléseink 'lényegi' aspektusait látszik érinteni. Maga a joghézag-probléma sem egyetlen, jól körülhatárolható dilemmát jelent, hanem több, egymással összefüggő, tisztázatlan kérdést, a meghatározás nehézségeitől kezdve, a joghézagok lehetőségén át egészen azok megszüntetéséig. Jelen tanulmány a fogalmi kérdések bemutatásával és a joghézagok szükségszerűségének problémájával foglalkozik.

I. A joghézag fogalma

I.1. A joghézag típusai

Szűkebb értelemben akkor beszélhetünk joghézagról, 'ha a hatályos jogból 'hiányzik' az ügy eldöntéséhez szükséges norma, bár azt a jogrendszernek tartalmaznia kellene'.¹ Tágabb értelemben joghézag áll fenn minden olyan esetben, amikor nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy milyen szabály vonatkozik az adott esetre. Ennek a meghatározatlanságnak (bizonytalanságnak) több oka lehet, az okok jellege szerint a tágabb értelemben vett joghézagoknak négy típusát lehet megkülönböztetni: az inszufficiencia, inkonzisztencia, indeterminancia és axiológiai joghézagot.²

I.1.1. Inszufficiencia -hézag

Az inszufficiencia-hézag lényegében a szűkebb értelemben vett joghézag esete: azért nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy milyen szabály vonatkozik az adott esetre, mert a jogrendszerből 'hiányzik' az ügy eldöntéséhez szükséges szabály.

Az inszufficiencia-joghézagok kialakulásuk szerint ún. eredeti és származékos joghézagok lehetnek. Az eredeti joghézag azt jelenti, hogy a jogalkotó valamilyen hibát vagy mulasztást követett el, mert elmulasztotta megalkotni azt a szabályt, amit már 'eredetileg' is meg kellett volna alkotnia, és a jogalkalmazó emiatt nem talál szabályt az adott eset eldöntéséhez.³ Származékos joghézag esetén az eredetileg hézagmentes szabályozást követően létrejön egy olyan új társadalmi viszony, amelyet a jog nem szabályoz, de a szabályozása – érzésünk szerint – szükséges volna. Még ha el is fogadjuk, hogy egy gondos jogalkotó képes 'mindenre gondolni' és egy hézagmentes eredeti szabályozást alkotni, a származékos joghézagok kialakulása elkerülhetetlennek látszik.⁴ A származékos joghézagok létrejötte mögött gyakran, de nem feltétlenül,⁵ a tudományos-technikai fejlődés és az ezzel összekapcsolódó életviszonyok megváltozása áll. Moór Gyula (1888-1950) példája szerint az elektromos áram elterjedése sajátos kihívás elé állította a jogalkalmazót a XX. század eleji Magyarországon: a lopás bűncselekményi tényállása eredetileg csak ingó dolgokra vonatkozott, és mivel az áram nem számított ingó dolognak, az áramlopás cselekménye elvileg nem volt lopásként szankcionálható.⁶

Aleksander Peczenik (1937-2005) az inszufficiencia-hézag kategóriáján belül megkülönbözteti annak egy speciális változatát, az ún. valódi joghézagot (*genuine gaps*).⁷ Valódi joghézagról lehet beszélni például akkor, amikor egy magasabb jogforrási szinten elhelyezkedő jogi norma (a.) explicit módon előírja egy alacsonyabb szintű jogi norma megalkotását vagy (b.) rendelkezésének tartalma implicit módon feltételezi egy másik (alacsonyabb rendű) norma megalkotását, ahhoz, hogy a norma a

¹ Szabó Miklós: *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012. 131. o.

² Uo. Peczenik, Aleksander: *On Law and Reason*. Springer Netherlands 2008. 18-20. o.

³ Szabó 2012: i.m. 132. o.

⁴ Uo.

⁵ Vö. Szabó Miklós példáját az élettársak egymás közti vagyoni viszonyainak szabályozásának szükségességéről. Uo.

⁶ Ld. Mezei Péter: *A bírák szerepe a jogrendszerben – Száz év magyar jogelméleti gondolkodóinak felfogásában*. In *Jogelméleti Szemle*, 2003/1. szám. Vö. Moór Gyula: *Jogfilozófia*. Püski Kiadó, Budapest, 1994. 214. o.

⁷ Peczenik: i.m. 19. o.

gyakorlatban alkalmazható legyen, de a szükséges norma mégsem kerül megalkotásra. Peczenik példája szerint a lengyel alkotmány korábban előírta, hogy a bírakat választás útján kell kiválasztani, de egyetlen jogszabály sem határozta meg, hogy pontosan kinek, milyen eljárásban kell ezt a választást lebonyolítani.⁸ A ‘valódi’ jelző Peczenik terminológiájában feltehetően arra akar utalni, hogy ezeknél a joghézagoknál a szabályozás hiánya nem pusztán egy ‘szubjektív érzet’ egy társadalmi viszony szabályozatlanságával kapcsolatban, hanem implicit vagy explicit módon a jogrendszer egy másik normája is megköveteli egy olyan szabály létét, aminek a megalkotása azonban nem történt meg.

A ‘valódi joghézag’ kategóriája kapcsolatba hozható a magyar alkotmányjogban ‘mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességként’ ismert jogintézménnyel. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 46. § (2) bekezdése pontosan megadja, hogy mi minősül a jogalkotói feladat elmulasztásának: (1) nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása, (2) kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem kerül sor a jogszabály megalkotására, vagy (3) a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Különösen a (2) pont alapján egyértelmű, hogy a jogalkotói mulasztás ‘valódi joghézagot’ jelent, amelynek megállapítására az Alkotmánybíróság jogosult, amennyiben további feltételként az is teljesül, hogy a jogalkotói mulasztás alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez.⁹ Ebben az esetben az AB felhívja a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – feladatának teljesítésére,¹⁰ ami azonban egyfajta *lex imperfecta* jellegű szabályozás, vagyis a felhívás nem teljesítésének a jelenleg hatályos előírások szerint nincs szankciós következménye.¹¹

I.1.2. Inkonzisztencia-hézag

Inkonzisztencia-hézag esetén azért nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy milyen jogszabályt kell alkalmazni, mert több, egymásnak ellentmondó tartalmú (inkonzisztens) jogszabály is vonatkozik az adott esetre. Az inszufficiencia-hézagtól eltérően a bizonytalanság forrása itt nem az, hogy ‘túl kevés’, hanem az, hogy ‘túl sok’ szabályunk van. Az inkonzisztencia-hézag tehát jogi normakollíziót (normaösszeütközést) jelent és csak tágabb értelemben lehet joghézagnak tekinteni. A normakollíziók feloldására alapvetően három lehetőség van.

(1) A jogalkotó a jogszabály módosításával vagy hatályon kívül helyezésével megszünteti az inkonzisztens szabályozást. (2) Az Alkotmánybíróság, ha a kollízió eltérő jogforrási szinten elhelyezkedő normák között áll fenn, a *lex superior derogat legi inferiori* elvét követve az alacsonyabb szintű jogszabályt megsemmisíti. Azonos szintű jogszabályok összeütközése azonban nem alapozza meg az AB beavatkozását, az AB gyakorlata szerint ‘az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet’ [35/1991. (VI. 20) AB hat.].¹² (3) A jogalkalmazó, amennyiben egy ügy eldöntése során normakollíziót tapasztal, három alapelvet vehet figyelembe, amelyek sorrendet (elsőbbiséget) állítanak fel az egymásnak ellentmondó szabályok között. Fontos kiemelni, hogy ezen elvek alkalmazása nem jelenti azt, hogy bármelyik szabály hatályát vesztené: az ellentmondó normák közül mindegyik hatályban marad (hiszen normák hatályon kívül helyezésére csak a jogalkotó és – negatív jogalkotóként – az AB jogosult), ugyanakkor az adott ügyben az alapelvek által meghatározott, ‘erősebb’ norma kerül alkalmazásra. A három alapelv közül az első a jogszabályi hierarchiára vonatkozó alaptörvényi szabályokból kiolvasható, a másik kettő azonban egyáltalán nem nyer tételes jogi

⁸ A Peczenik által ‘valódinak’ nevezett joghézag párhuzamba állítható a Kelsen által technikainak nevezett joghézag kategóriájával. Ld. a 3.1.2. fejezetet.

⁹ Az azonban tisztázatlan, hogy az alaptörvény-ellenes helyzet a 46. § (2) bekezdésben felsorolt esetek bekövetkezése esetén automatikusan megvalósul, vagy a felsorolt esetekben az AB-nak külön kell az alaptörvény-ellenességet vizsgálnia. Kovács Luca – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *A mulasztás jogintézménye az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatának tükrében (2012–2016)*. 2. o. In MTA Law Working Papers, 2018/12. szám. 1-23. o.

¹⁰ Abtv. 46. § (1).

¹¹ Szabó Zsolt – Magyar Zsóka: *Az Alaptörvény esete a korábban megállapított jogalkotói kötelezettséggel: igazolt mulasztás?* 54-56. o. In *Közjogi Szemle* 2013/4. szám. 54-58. o.

¹² Szabó 2012: i.m. 134. o.

szabályozást.¹³ A *lex superior derogat legi inferiori* elve szerint a magasabb szintű szabály lerontja az alacsonyabb szintűt. Ez vertikális normakollízió, vagyis eltérő szinten elhelyezkedő jogi normák összeütközése esetén használatos. A *lex posterior derogat legi priori* elve azonos szintű normák kollíziója esetén irányadó és a normák megalkotásának időpontját veszi alapul. Lényege, hogy a később keletkezett szabály lerontja a korábit, mert ha a jogalkotó egy adott kérdés rendezésére új szabályt alkotott, akkor feltételezhető, hogy megváltozott a kérdés rendezésére irányuló akarata és az újonnan elfogadott szabályt tekinti irányadónak.¹⁴ A *lex specialis derogat legi generali* elve (a speciális szabály lerontja az általános szabályt) szintén azonos szintű normák kollíziója esetén alkalmazható. Magyarozatául az a feltételezés szolgál, hogy a jogalkotó azért szabályozott külön egy speciális kérdéskört, mert azt az általános szabályokhoz képest eltérően kívánta kezelni.

I.1.3. Indeterminancia hézag

Indeterminancia-hézag esetén van szabály az adott kérdésre, de az 'homályosan' szabályozza az adott kérdést. A szabályozás egyértelműségének hiánya származhat például abból, hogy a jogszabályban használt szó vagy kifejezés jelentése bizonytalan a határesetek tekintetében (pl. az erdő szó esetében nem egyértelmű, hogy pontosan hány fa együttállása esetén lehet erdőről beszélni),¹⁵ de abból is, hogy egy adott szónak vagy kifejezésnek több jelentése is van (pl. a ház szó egyaránt jelölhet épületet, de uralkodói dinasztiát is).¹⁶ A későbbiekben Herbert Hart (1907-1992) elmélete kapcsán látni fogjuk, hogy Hart számára a jogszabályok bizonytalansága elsősorban azok nyelvi indetermináltságában keresendő. Az indeterminancia-hézag megszüntetése jellegzetesen jogértelmezői tevékenységet feltételez, a jogalkalmazó vagy a jogalkotó részéről.

I.1.4. Axiológiai hézag

Axiológiai hézag esetén a jogrendszer szabályozza ugyan az adott kérdést, de ezt az erkölccsel ellentétesen, erkölcsileg nem elfogadható módon teszi. Az axiológiai hézag felfogható olyan 'külső' normakollízióként, amikor nem a jogrendszeren belül, vagyis különböző jogi normák között áll fenn kollízió, hanem jogi és erkölcsi normák (esetleg jogi és más társadalmi normák) összeütközéséről van szó.¹⁷

I.2. A joghézag fogalma az angolszász jogi gondolkodásban

Az angolszász jogelméleti hagyomány látszólag kevesebbet foglalkozik a joghézag problémájával, mint a kontinentális jogtudomány. Az angol-amerikai szerzők – ha egyáltalán kitérnek a joghézag kérdésre – hajlamosak azt röviden, néhány oldalban, esetleg néhány mondatban elintézni.¹⁸ A joghézagok által felvetett problémák azonban 'rejtve', legtöbbször az ún. 'nehéz esetek' (*hard cases*) formájában itt is megjelennek.¹⁹ Bár korántsem az egyetlen szerző, aki ezzel foglalkozik, a nehéz esetek fogalmát leggyakrabban Ronald Dworkin (1931-2013) munkásságával szokás összekapcsolni. Dworkin nem definiálja pontosan a nehéz eset fogalmát, úgy tűnik, hogy általában azokat az eseteket tekinti nehéznek, amelyeket nem lehet egy előre lefektetett, világos szabály segítségével eldönteni.²⁰ Szakirodalmi források a nehéz eset két típusát különböztetik meg Dworkinnál: (1) olyan eset, amire nincs jogszabály (korábbi terminológiánk szerint lényegében az inszufficiencia-hézag); (2) illetve olyan eset, amire a

¹³ Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

¹⁴ Szabó 2012: i.m. 134. o.

¹⁵ Peczenik: i.m. 17. o.

¹⁶ Peczenik: i.m. 18. o.

¹⁷ Peczenik látszólag tágabban értelmezi az axiológiai joghézag fogalmát, amennyiben azt a helyzetet is idesorolja, amikor egy esetre nincs jogi szabály, de az erkölcs szabályozza az adott kérdést. Ez az eset álláspontunk szerint inkább a jogi szabályozás hiányaként, vagyis inszufficiencia-hézagként fogható fel. Vö. Peczenik: i.m. 20. o.

¹⁸ Chiassoni, Pierluigi: *Interpretation without Truth. A Realistic Enquiry*. Springer, Cham, 2019. 166. o.

¹⁹ Uo. 172. o.

²⁰ Dworkin, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1977. 81. o. Galeza, Dorota: *Hard Cases*. 241. o. In *Manchester Student Law Review*, 2013/2. szám, 240-266. o.

vonatkozó szabály hiányos, kétértelmű vagy ellentétes iránymutatást ad (korábbi terminológiánk szerint inkohérensia vagy inkonzisztencia-hézag).²¹ Dworkin a nehéz eset egy tipikus példájaként tárgyalja a *Riggs v Palmer* esetet, ami – ahogy azt majd az eset részletesebb tárgyalásakor látni fogjuk – egy inszufficiencia-hézag fennállása miatt jelent ‘nehézséget’ a jogalkalmazó számára.

Két további megjegyzés kívánkozik a nehéz esetek és a joghézagok viszonyának pontosabb megértéséhez. (1) Egyrészt a különféle joghézagok mellett más tényezők is megnehezíthetik egy eset eldöntését, vagyis a nehéz esetek köre nem azonosítható kizárólag azokkal az esetekkel, amelyeknél (szűkebb vagy tágabb értelemben vett) joghézag áll fenn. Az eset tényeinek a megállapítása, a múltbéli történések rekonstruálása szintén nehézségeket okozhat a jogalkalmazó számára,²² de a nehézség forrása lehet morális is, ‘amikor a szabály által generált eredmény, mindent figyelembe véve, problematikus’.²³ (2) Szabó Miklós arra is rámutat, hogy egy eset ‘könnyű’ vagy ‘nehéz’ jellege nem az eset immanens tulajdonsága, hanem jogalkalmazói döntés kérdése: a felek számára akár a perbeli stratégia részét is képezheti egy látszólag könnyű eset nehezzé alakítása (nehéz esetként való beállítás), ha annak könnyű esetként való felfogása nem a fél számára kedvező döntéssel kecsegtet.²⁴ Mindent egybevetve úgy tűnik, hogy megadhatók feltételek, amelyek valószínűsítik ugyan egy eset könnyű jellegét, de nem garantálják azt: mint minden gyakorlati kérdésben, a jogi kérdések eldöntésében is benne rejlik a bizonytalanság lehetősége.

II. A joghézagok létéről

Annak ellenére, hogy a mindennapi és a szakmai nyelvhasználat során egyaránt elfogadott joghézagokról beszélni, több szerző elutasítja a joghézagok létezésének lehetőségét. A jogrendszerek hézagmentességével kapcsolatban három elméleti álláspont lehetséges. (1) Az első álláspont szerint minden jogrendszer szükségszerűen hézagmentes, vagyis ezen irányzat képviselői tagadják a joghézagok létezését. (2) A második álláspont az első álláspont ‘ellentéte’: a jogrendszerekben szükségszerűen jelen vannak a joghézagok, azokat lehetetlen kiküszöbölni. (3) A harmadik, egyfajta ‘köztes’ álláspont szerint az, hogy egy jogrendszerben vannak vagy nincsenek joghézagok, empirikus kérdés: elméletileg a joghézagokat tartalmazó és a teljesen hézagmentes jogrendszer sem kizárt, mindig empirikus vizsgálat alapján, egy konkrét jogrendszerrel kapcsolatban lehet megmondani, hogy az hézagmentes-e vagy sem.²⁵

Az első álláspont leginkább a jogi pozitivizmus egyes irányzataihoz, elsősorban a XIX. századi törvénypozitivistákhoz, illetve Hans Kelsen elméleti munkásságához kapcsolódik. A joghézagok lehetőségének elutasítása ezeknél a szerzőknél összekapcsolódik a jogrendszerek logikai zártságának tézisével, miszerint minden jogrendszer ellentmondásmentes, zárt egységet képez, amelyben minden eset eldöntésére van megfelelő szabály; ha egy esetre a jogalkalmazó nem talál szabályt, akkor azt kell feltételezni, hogy az adott kérdést a jogalkotó nem is akarta szabályozni (és szabályozás hiányában az adott magatartás megengedett). Érdekes módon ebbe az első csoportba sorolható egy másik, a jogi pozitivizmus hagyományaitól igen távol eső szerző, Ronald Dworkin elmélete is: a jog integritásként felfogott elmélete szerint a jogi szabályozás hiánya vagy bizonytalansága nem eredményez joghézagot, mert ‘nehéz esetekben’, alkalmazható jogszabály hiányában, a jogalkalmazó a jogrendszer elveinek konstruktív interpretációja révén képes a jogrendszerben implicit módon adott (egyetlen) helyes döntés feltárására.²⁶ A második álláspontot, vagyis a joghézagok szükségszerűségének álláspontját képviseli például a XX. század elején, német nyelvterületen kibontakozó szabadjogi iskola és a két világháború közötti időszakban, Amerikában meghatározóvá váló jogi realizmus irányzata.

²¹ Galeza: i.m. 241-242. o.

²² Szabó Miklós: *Ars Iuris. A jogdogmatika alapjai*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2005. 51. o.

²³ Szabó Miklós idézi Frederick Schauert. Ld. Szabó 2005: 52. o. Ez utóbbi eset talán felfogható axiológiai joghézagként.

²⁴ Szabó 2005: 48-52. o.

²⁵ Atria, Fernando: *On Law and Legal Reasoning*. Hart Publishing, Oxford, 2001. 76. o.

²⁶ Soeteman, Arend: *Logic in Law. Remarks on Logic and Rationality in Normative Reasoning, Especially in Law*. Springer-Science+Business Media, Dordrecht, 1989. 139. o.

II.1.A joghézagok lehetőségét tagadó irányzatok

II.1.1. A törvénypozitivisták

A német törvénypozitivismus meghatározó képviselője, Karl Magnus Bergbohm (1849-1927) volt az egyik első szerző, aki a jog hézagmentességének gondolatát kifejtette.²⁷ 1892-es *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie* című munkájában egyértelműen amellel foglal állást, hogy a pozitív jogban nincsenek hézagok.²⁸ Az általa képviselt üres jogi tér elmélete szerint 'ami nincs szabályozva, az kívül esik a jogon'.²⁹ Ezt a gondolatot Bernhard Windscheid (1817-1892) a jogrendszer zártságának már említett tételével egészítette ki.³⁰

II.1.2. Kelsen álláspontja

Hans Kelsen (1881-1973) Tiszta jogtana határozottan elutasítja a joghézagok létét. Kelsen szerint 'valóságos' joghézagok nincsenek, mert a jogviták mindig eldönthetők az érvényes normák szerint.³¹ A jogviták lényege, hogy az egyik fél a másikkal szemben valamilyen igényt támaszt; az igénynek helyt adó vagy elutasító bírói döntés attól függ, hogy az esetre alkalmazandó jogi norma az igény alapjául szolgáló jogi kötelezettséget létesíti-e vagy sem. Mivel harmadik lehetőség nincs, mindig lehetséges döntést hozni a törvény (jogszabályok) alkalmazásával: ha van érvényes jogi kötelezettség, akkor a jogalkalmazó az igénynek helyt ad, ha nincs, akkor elutasítja. Ez utóbbi esetben nem kizárt, hogy valaki 'úgy érzi', hogy kellene lennie valamilyen jogi kötelezettségnek, illetve azt előíró jogszabálynak. Ez a joghézag azonban csak látszólagos: Kelsen szerint egy kötelezettséget előíró szabály hiányában, a követelést elutasító bírói döntés esetében is az érvényes jogrend kerül alkalmazásra, mivel a jogrend tartalmazza azt az általános jogtételt, hogy amire valaki nincs kötelezve, azt szabadságában (jogában) áll megtenni.³² Valóságos joghézagok tehát nincsenek, 'joghézagokról' legfeljebb csak látszólagosan, a pozitív jog és egy igazságosabbnak, jobbnak, helyesebbnek vélt rend között fennálló különbségként lehet beszélni.³³

Kelsen kitér az ún. 'technikai joghézagok' kérdésére is. Ezekben az esetekben arról van szó, hogy a jogalkotó elmulaszt valamit szabályozni, ami szükséges lenne ahhoz, hogy a törvény egyáltalán technikailag alkalmazható legyen. Kelsen rámutat, hogy az ilyen 'technikai joghézagok' létét sokszor azok a pozitivisták gondolkodók is elismerik, akik egyébként tagadják a 'valóságos' joghézagok lehetőségét. Kelsen azonban tagadja a technikai joghézagok létét is. Úgy véli, hogy a technikainak látszó joghézagok gyakran egyáltalán nem korlátozzák a szabályok alkalmazását. Ha például a törvény megszabja, hogy egy testületnek választás útján kell létesülnie, de 'elfelejt' rendelkezni a választás módjáról (pl. arányos vagy többségi, nyílt vagy titkos stb.), akkor ez nem teszi a törvényt alkalmazhatatlanná; egészen egyszerűen arról van szó, hogy a választás bármely módja törvény szerinti lesz. Fogósabb példa, amikor a törvény elrendeli, hogy egy adott testületet mindig a testület elnökének kell összehívnia, az elnököt viszont a testületnek kell megválasztania, és a törvény nem rendelkezik a testület összehívásáról abban az esetben, ha nincs elnök. Azonban Kelsen szerint itt sincs joghézag. A törvény rendelkezése értelmetlen, de nem hézagos, mert van szabály a testület összehívására: a testületet minden esetben az elnöknek kell összehívnia, akkor is, ha történetesen nincs elnök.³⁴

²⁷ Takács Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete*. ELTE ÁJK, Sisyphus Állam- és jogbölcseleti előadások, Budapest, 2010. 21. o.

²⁸ Bergbohm, Karl: *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*. Duncker & Humblot, Leipzig, 1892. 373. o. 'Aber die Voraussetzung ist falsch: das positive Recht hat überhaupt keine Lücken [...].'

²⁹ Mezei Péter: *A joghézag kérdése régen és ma*. In *Jogelméleti Szemle* 2002/2 szám, 5. o.

³⁰ Takács 2010: i.m. 21. o.

³¹ Kelsen, Hans: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988. 56. o.

³² Uo.

³³ Kelsen: i.m. 57. o.

³⁴ Uo.

Carlos E. Alchourrón (1931-1996) és Eugenio Bulygin (1931-2021) kritikája szerint Kelsen nem állíthatja értelmesen, hogy minden jogrendszer szükségszerűen zárt.³⁵ A probléma azzal a tétellel van, ami – mint korábban láttuk – Kelsen szerint ‘lezárja’ a jogrendszereket, nevezetesen, hogy ‘amire valaki nincs kötelezve, azt jogában áll megtenni’. Ez a zárószabály (*closure rule*) végső soron inszufficiencia hézagoktól mentessé tehet egy jogrendszert, mivel ha valamire nincs szabály, akkor arra úgy kell tekinteni, mint ami megengedett (akkor is, ha ‘elvárásainkkal’ látszólag ellentétes ez az eredmény és úgy érezzük, hogy kellene lennie valamiféle szabálynak, ami máshogy szabályozza az adott problémát).

Két lehetőség van arra nézve, hogy egy ilyen zárószabály miképp ‘létezhet’, miképp lehet jelen a jogrendszerekben. (1) Az egyik lehetőség az, hogy a zárószabály pozitív jogi szabályként kimondásra kerül egy adott jogrendszerben. Ekkor a tétel alkalmas arra, hogy a jogrendszerben megszüntesse a joghézagokat, hiszen a jogalkalmazó végső soron erre a jogszabályra hivatkozva el tudja dönteni egy látszólag szabályozatlan eset kimenetelét. A probléma az, hogy ennek a zárószabálynak a léte esetleges (kontingens), vagyis lesznek (lehetnek) olyan jogrendszerek, amelyek rendelkeznek, de lesznek (lehetnek) olyanok is, amelyek nem rendelkeznek egy ilyen tételes jogi szabályról. Valójában a legtöbb modern jogrendszer az utóbbi csoportba tartozik, hiszen legtöbbször nem kerül explicit módon kimondásra az a tétel, hogy ami nem tilos, az megengedett. Egyedül a büntetőjog képez kivételt ebben a tekintetben, mivel a modern büntetőjogi kódexek rendszerint tartalmazzák a *nullum crimen sine lege* elvet, ami értelmezhető egyfajta zárószabályként a bűncselekmények vonatkozásában.³⁶ Ha viszont a zárószabály pozitív jogi léte esetleges, akkor senki, így Kelsen sem állíthatja értelmesen, hogy az összes jogrendszer szükségszerűen hézagmentes. (2) A másik lehetőség, hogy a zárószabályt nem tételes jogi szabályként, hanem ‘csak’ egy normatív logikai kijelentésként (propozícióként) fogjuk fel. A kérdés az, hogy egy egyszerű normatív kijelentésként felfogott zárószabály megalapozhatja-e a jogrendszerek hézagmentességét. Első ránézésre az a normatív állítás, hogy ‘minden, ami nem tilos, az megengedett’ szükségszerűen igaznak tűnik, vagyis egy olyan univerzálisan érvényes logikai alapigazsággént fogható fel, ami az összes jogrendszerre nézve alkalmazható. Ahogy arra azonban Alchourrón és Bulygin rámutat, különbséget kell tenni a ‘megengedett’ kifejezés gyenge (negatív) és erős (pozitív) értelemben való használata között. (2/a.) Gyenge értelemben az, hogy valami megengedett, annyit jelent, hogy nem tilos. Ekkor a zárószabályunk annyit állít, hogy minden, ami nem tilos, az nem tilos. Ez egy triviális, nyilvánvalóan igaz állítás, azonban a joghézagokat nem zárja ki, mert a jogalkalmazó számára legfeljebb csak azt a következtetést engedi levonni, hogy ha valami nincs tiltva, akkor az nincs tiltva, de azt már nem, hogy az megengedett. (2/b.) A ‘megengedett’ kifejezés erős érteleme szerint a zárószabály azt jelenti, hogy ami nem tilos, az ‘ténylegesen’ megengedett. Kelsen a Tiszta jogtan első kiadásában minden bizonnyal ebben az értelemben kellett, hogy használja a kifejezést, hiszen a zárószabály tételes jogi szabályként való kimondása nélkül a ‘megengedés’ csak erős értelemben használva tűnik alkalmasnak a joghézagok lezárására. Azonban a kritikusok szerint ez az út sem járható,³⁷ mivel álláspontjuk szerint egy cselekmény tiltásának hiányából nem lehet egy megengedő szabály jogi létrehozását követeltetni és egy logikai tétel – még ha logikailag igaz is – nem szolgálhat bírói döntés alapjául. Egyetlen jogi norma sem lehet érvényes csak azért, mert a logika szabályai ezt diktálják: a jogi norma érvényessége és egy állítás logikai igazsága két teljesen eltérő dolgot jelent.³⁸ Ebből az is következik, hogy az ‘ami nem tilos, az megengedett’ tétele, logikai tételként értelmezve, nincs ellentétben a bírák azon szabadságával, hogy megtiltsanak valamit, amit az érvényes tételes jog nem szabályoz.³⁹

Mindezek alapján Kelsen kritikussai rámutatnak, hogy a Tiszta jogtan első kiadásában megjelenő, joghézagokat elutasító kelsen álláspont logikailag hibás és tarthatatlan. Saját igazuk megerősítését látják abban, hogy álláspontjuk szerint Kelsen a Tiszta jogtan 1960-as második kiadásában már feladja ezt a radikális álláspontot és ‘kelletlenül’ ugyan, de elismeri a joghézagok lehetőségét.⁴⁰

³⁵ Vö. Bulygin, Eugenio: *Kelsen on the Completeness and Consistency of Law*. In Carlos Bernal et al. (szerk.): *Essays in Legal Philosophy*. Eugenio Bulygin. Oxford University Press, Oxford, 2015. 346-347. o.

³⁶ Uo.

³⁷ Uo. Vö. Soeteman: i.m. 141-142. o.

³⁸ Soeteman: i.m. 141. o.

³⁹ A zárószabály logikai tételként értelmezve csak annyit mond a bírónak, hogy ugyanazon cselekmény egyszerre (azonos időpillanatban) való megengedése és tiltása logikailag inkonzisztens és ezért kerülendő. Soeteman: i.m. 141-143. o.

⁴⁰ Atria: i.m. 77-78. o.

II.1.3. Moór Gyula a joghézagokról

A magyar szerzők közül kiemelendő Moór Gyula (1888-1950) joghézagokról alkotott álláspontja. A pozitivisták követő Moór úgy gondolja, hogy ha 'a jog valamilyen részletet nem szabályoz, az nem hézag, hanem jogilag közömbös, tehát szabadon lehet e tekintetben cselekedni'.⁴¹ Moór tehát Kelsenhez hasonlóan a jogrendszer logikai zártságát hangsúlyozza és a joghézagok létét logikai ellentmondásnak tartja. A jogalkotó különféle jogpolitikai megfontolások alapján (pl. a változó társadalmi viszonyokhoz való idomulás céljából) természetesen változtathat a fennálló jogszabályokon, azonban a joghézagra való hivatkozás nem más, mint a jogalkalmazó rejtett kísérlete arra, hogy a fennálló szabályokkal kapcsolatos társadalmi elégedetlenséget és az ezzel összekapcsolódó jogi reformtörekvéseket egy látszólag a tételes jogban objektíve fellelhető, tényszerűnek tűnő hiányosságra vezesse vissza. Moór megfogalmazása szerint: 'Hogy miért nem lép fel ez a jogalkotás szempontjából csak üdvösnek tekinthető jogkritika nyíltan, mint ilyen, a *lex ferenda* zászlaja alatt, és miért nem harcol nyílt sisakkal a rossznak tartott fennálló szabályok megváltoztatásáért, annak oka talán az, hogy a törvényesség hamis látszatával, a *lex lata* megtévesztő lobogója alatt könnyebbnek látszik kellően ki nem érlelt reformtörekvéseket diadalra vinni'.⁴²

II.1.4. Ronald Dworkin álláspontja

Ronald Dworkin Kelsenhez hasonlóan tagadja a joghézagok lehetőségét a jogrendszerekben, azonban gondolatmenete – ahogy jogról alkotott egész felfogása – gyökeresen eltér Kelsenétől.⁴³ Dworkin szerint a jogrendszer szabályok mellett elveket is tartalmaz, és a jogalkalmazó a jogszabályok (a tételes jogszabályok és a *common law* precedensei) mellett ezekre az elvekre is támaszkodhat a nehéz esetek eldöntésénél.⁴⁴ Klasszikus példája a *Riggs v Palmer* eset,⁴⁵ amelyben New York állam felsőbb bíróságának (*New York Court of Appeals*) arról kellett döntenie, hogy Elmer Palmer, az ügy alperese, örökölhette-e nagyapja után, akit éppen Palmer gyilkolt meg azért, hogy az öröklés révén megszerezze annak vagyonát.⁴⁶ Az esettel kapcsolatos 'nehézség' az volt, hogy ebben az időben nem létezett olyan jogszabály (se törvény, se *common law* szerinti precedens), ami tiltotta volna az örökség megszerzését egy ilyen helyzetben, vagyis Palmernek a hatályos szabályozás szerint meg kellett volna kapnia az örökséget, annak ellenére, hogy bűnössége egy korábbi büntetőeljárás során bebizonyosodott és emberölésért jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Első pillantásra ez egy inszufficiencia-joghézagnak tűnik: a jog nem szabályoz valamilyen kérdést, amit 'érzésünk szerint' szabályoznia kellene.⁴⁷ A bíróság végül megtagadta Palmertől az örökséget, arra hivatkozva, hogy 'minden törvényt és szerződést felhasználásukban és hatályukban korlátozhatnak a *common law* általános alapelvei' és így '[s]enkinnek sem engedhető meg, hogy csalás vagy jogsértés révén hasznot húzzon, [...] avagy saját bűncselekménye révén szerezzen tulajdont'.⁴⁸

⁴¹ Pokol Béla: *Jogelmélet – Társadalomtudományi trilógia II. Századvég*, Budapest, 2005. 254. o. Vö. Mezei 2002: i.m. 5. o.

⁴² Pokol idézi Moór Gyulát. Pokol: i.m. 254. o. Vö. Pődör Lea: *Adalékok a joghézag-problematika elméletörténetéhez*. In *Doktori Műhelytanulmányok*. SZE-ÁJDI, Győr, 2017. 251-252. o.

⁴³ Soeteman: i.m. 139. o. Takács Péter: *Ronald Dworkin – a „teljességeként felfogott jog” elmélete*. In Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 108-119. o.

⁴⁴ Dworkin, Ronald: Vajon szabályok rendszeréből áll-e a jog? In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Ötödik kiadás, Szent István Társulat, Budapest, 2008. 383-417. o. A szabályok és elvek közötti pontos különbségtételhez ld. 389-397. o.

⁴⁵ *Riggs v Palmer* 115 N.Y. 506 (1889)

⁴⁶ Dworkin 2008: i.m. 390. o.

⁴⁷ Pontosabban a szabályozás alóli kivétel hiányzik. A végrendeleti öröklés kérdése szabályozva volt, de az amerikai (New York állambeli) szabályok nem tartalmaztak 'kivételt' arra az esetre, ha a végrendeletben örökösként megjelölt személy az örökhagyó életére tört, vagyis az örökös akkor is megszerezhetette az örökséget érvényes végrendelet alapján, ha az örökhagyó életét ő oltotta ki. Wacks, Raymond: *Understanding Jurisprudence. An Introduction to Legal Theory*. Third edition, Oxford University Press, Oxford, 2012. 122. o.

⁴⁸ Dworkin idézi a bíróság indokolását. Dworkin 2008: i.m. 391. o.

Fontos hangsúlyozni, hogy Dworkin szerint a bíróságok a Riggshez hasonló nehéz esetekben az elvek értelmezésén keresztül nem új szabályokat hoznak létre, hanem ‘csak’ felfedezik azokat a jogosultságokat, amelyek implicit módon, az elvek révén már korábban is adottak voltak egy jogrendszerben.⁴⁹ A bírának – ellentétben a harti jogpozitivizmus álláspontjával – nincs döntési szabadságuk a nehéz esetek elbírálásakor, hiszen ez lényegében azt jelentené, hogy a bírák ‘helyettes törvényalkotókként’ funkcionálnak és *ex post facto* új jogszabályokat alkotnak.⁵⁰ A szabályokból és elvekből álló jogrendszer egy összefüggő hálót (*seamless web*) alkot,⁵¹ amelyben mindig, még a nehéz esetekben is, van ‘egyetlen helyes válasz’ a felmerülő jogvitára. Ez az állítás első pillantásra elég radikálisnak tűnik,⁵² hiszen a gyakorlat azt mutatja, hogy a nehéz esetekben nagyon is elképzelhető, hogy különböző bíróságok eltérő, de – szabályozás hiányában – egyaránt helyesnek tekinthető ítéleteket hoznak ugyanabban az ügyben. Az eltérő ítéletek magyarázata azonban Dworkin szerint nem a jogrendszerben, hanem a jogalkalmazóban keresendő: egy tökéletes, ‘emberfeletti képességekkel, tudással, türelemmel és éleslátással rendelkező bíró’ képes lenne a nehéz esetekben is megtalálni a jogrendszer által meghatározott egyetlen helyes választ.⁵³ Dworkin ezt az eszményt, a bírák elé egyfajta hipotetikus modellként állított bírót nevezi Herkulesnek, az elnevezéssel is utalva annak emberfeletti képességeire.⁵⁴ A jogrendszerek tehát hézagmentesek, mivel a rendelkezésre álló elvek értelmezése révén egy ‘tökéletes’ bíró még a nehéz esetekben is meg tudja találni a jogrendszerben implicit módon jelen lévő egyetlen helyes választ; ha a gyakorlatban mégis úgy tűnik, hogy léteznek joghézagok, akkor ez a bírák képességbeli hiányosságaira vezethető vissza.

II.2. A joghézagok szükségszerűsége

A jogrendszer zártságát képviselő álláspontokkal a joghézagok szükségszerűségét hirdető elméletek állíthatók szembe. Ezek az elméletek a joghézagokra a jogrendszerek szükségszerű velejárójaként tekintenek.

II.2.1. Herbert Hart álláspontja

Herbert Hart (1907-1992) mérsékelt jogi pozitívizmusa a törvénypozitivistákhoz ill. Kelsenhez képest megengedőbb a joghézagok lehetőségével kapcsolatban.⁵⁵ Hart szerint az emberek viselkedését meghatározó általános magatartásszabályok közlése két módon, általános nyelvi formák (a jogban: törvények és más jogszabályok) vagy példaadás (a jogban: precedensek) révén történhet.⁵⁶ A példaadás lényege, hogy egy adott helyzetben úgy kell viselkedni, ahogy a példaadó korábban, hasonló helyzet(ek)ben maga is viselkedett. Azonban a példaadás révén születő szabályok szükségszerűen bizonytalanok. A példát követni kívánó személyben számtalan kérdés merülhet fel, például, hogy pontosan melyik részét kell ‘másolnia’ a példaként elé állított viselkedésnek, vagy, hogy melyik élethelyzet az, ami relevánsan hasonló a példában szereplő helyzethez. A szabályok általános nyelvi formában történő közlése elsősorban talán jobb megoldásnak látszik, azonban ez sem képes teljes mértékben a szabály alkalmazásával kapcsolatban felmerülő bizonytalanságokat kiküszöbölni. Ennek oka a természetes nyelvek korlátaiban, elsősorban az általános fogalmak szükségszerű indetermináltságában keresendő. A jogszabály csak akkor képes emberek széles körének magatartását absztrakt módon szabályozni, ha általános, ún. ‘osztályozó’ fogalmakat használ.⁵⁷ Ezen fogalmak jelentésének van egy ‘belső magva’, amely kijelöli azokat az eseteket, amelyek egyértelműen az adott fogalom alá tartoznak. Egyértelmű például, hogy a ‘jármű’ osztályozó fogalma alá tartozik a személygépkocsi vagy az autóbusz

⁴⁹ Dworkin, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1978, 81. o.

⁵⁰ Dworkin 1978: i.m. 82. Dworkin 2008: i.m. 398-399. o.

⁵¹ Dworkin 1978: i.m. 115-116. o. Takács 2004: i.m. 113. o.

⁵² Wacks: i.m. 124. o.

⁵³ Takács 2004: i.m. 114. o.

⁵⁴ Dworkin 1978: i.m. 105. o.

⁵⁵ Takács Péter: *A mérsékelt jogi pozitívizmus – H. L. A. Hart elmélete*. In Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 103-105. o.

⁵⁶ Hart, Herbert Lionel Adolphus: *The Concept of Law*. Second edition, Oxford University Press, Oxford, 1994. 124-125. o.

⁵⁷ Takács 2004: i.m. 101. o.

kategóriája.⁵⁸ Mi a helyzet azonban a gördeszkával, a háromkerekű gyermekbiciklivel vagy az elektromos rollerrel? Ezek az esetek a fogalom jelentésének ‘holdudvarához’ tartoznak, vagyis bizonytalan, hogy ezek a dolgok járműnek minősülnek vagy sem. Ezek a nyelvi bizonytalanságok a jogszabály alkalmazása során is bizonytalanságokat okozhatnak, és megnehezíthetik a jogalkalmazó számára egy adott ügy eldöntését.

A jog azon jellegzetességét, hogy a szabályok alapján pontosan eldönthető esetek mellett a jognak – részben a szabályok nyelvi indetermináltsága miatt – vannak olyan területei, amelyek nem egyértelműen meghatározottak és így az eset eldöntése végső soron a jogalkalmazóra marad, Hart a ‘jog nyitott szövedékének’ nevezi.⁵⁹ Ez a jellegzetesség a jog szükségszerű velejárója, amelynek kiküszöbölése nem lehetséges, de nem is feltétlenül szükséges. Hart szerint két okból sem lehetséges előzetesen minden életviszonyt szabályozni: egyrészt a törvényhozó nem láthatja előre, nem ismerheti az összes jövőbeli, adott esetben szabályozást igénylő tényt és élethelyzetet, másrészt – részben a tények és élethelyzetek ismeretének hiánya miatt – a szabályozással elérni kívánt célokat sem lehet előre lefektetni.⁶⁰ Hart szerint a minden kérdést előre szabályozni akaró és a szabályok jelentését előre rögzíteni kívánó formalizmus ugyanúgy a jogi gondolkodás zsákutcáját jelenti, mint az előre lefektetett, absztrakt szabályok létjogosultságát kétségbe vonó szabályskeptícista (jogi realista) álláspont. A két szélsőség között egyfajta középútra kell törekedni a jogalkalmazói diszkréciót teljes mértékben kizáró formalizmus és a jogalkalmazói döntés fontosságát hangsúlyozó realizmus között.⁶¹

Hart elmélete elsősorban az indeterminácia-hézagok szükségszerűségét hangsúlyozza: példái általában olyan helyzetekkel foglalkoznak, amikor van szabály egy adott kérdéskörre, de a szabály ‘kiterjedése’ – a fogalmak nyelvi indetermináltsága miatt – nem egyértelmű. Azonban a formalizmus elutasításából, illetve a szabályozni kívánt élethelyzetek és társadalmi célok előre nem látható sokrétűségéből az olvasható ki, hogy Hart általában elutasítja a jogrendszer logikailag zártságának gondolatát, vagyis feltehetően az inszufficiencia-hézagok lehetőségét sem tagadja. Az indeterminácia- vagy inszufficiencia hézagok miatt létrejövő nehéz esetekben, jogi szabályozás hiányában a jogalkalmazó diszkrécióval (döntési szabadsággal) rendelkezik az ügy eldöntésében.

II.2.2. A szabadjogi iskola és a jogi realizmus

A szabadjogi iskola meghatározó képviselője, Eugen Ehrlich (1862-1922) így ír a joghézagok szükségességéről: ‘a rögzített jogszabályok rendszere természeténél fogva hézagos; tulajdonképpen már abban a pillanatban elavult, amikor lefektették; a jelennel is alig boldogul, a jövővel pedig soha nem fog.’⁶² A joghézagok azonban nem csak szükségszerű, de kívánatos velejárói is a jogrendszereknek. Az olyan elmosódott fogalmak, mint a ‘dolgok természete’, *bona fides*, *Treu und Glauben*, *contra bonos mores* hézagokat képeznek, ‘melyen keresztül új és termékeny gondolatok hatolnak be a hatályos jogba’.⁶³ Ehrlich szerint az a közkeletű elvárás, hogy a bírói döntéseket mindig a ‘hatályos jog szilárdan álló alapelveiből’ kell levezetni, közel sem volt mindig és minden jogrendszerben általánosan elfogadott. Ez az elvárás csak az európai kontinens országaira jellemző; a rómaiaktól idegen volt, és az ‘angolszász jogon felnövekedett mai népek’ számára jelenleg is idegenként hat.⁶⁴ Az a gondolat, hogy bármely jogesetet el lehet dönteni a recipiált római jog alapján, a jusztiniánuszi kodifikációval jelent meg, és a középkori jogfejlődés során vált általánossá a kontinens országaiban. A római jog mellett azonban elsiklott a modern jogélet,⁶⁵ és a római jog hézagmentességének látszata csak különböző jogtechnikai ügyeskedések által volt tartható (pl. jogi analógia, jogászai fikciók és konstrukciók alkalmazása). Ehrlich szerint ‘[a] jogrendszer hézagmentessége sohasem volt egyéb, mint a jogászai technika délibábja.’⁶⁶ A

⁵⁸ Hart: i.m. 126. o.

⁵⁹ Hart: i.m. 128. o. Takács 2004: i.m. 103. o.

⁶⁰ Hart: i.m. 128. o.

⁶¹ Takács 2004: 103. o. Hart: i.m. 130. o.

⁶² Ehrlich, Eugen: *Szabad jogtalálás és szabad jogtudomány*. In Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Osiris, Budapest, 1998. 33. o.

⁶³ *Bona fides*: jóhízeműség; *Treu und Glauben*: jóhízeműség és tisztesség elve; *contra bonos mores*: jóerkölcsbe ütköző. Vö. Ehrlich: i.m. 22. o.

⁶⁴ Ehrlich: i.m. 24. o.

⁶⁵ Ehrlich: i.m. 27. o.

⁶⁶ Ehrlich: i.m. 27. o.

német szabadjogi iskola képviselőihez hasonlóan vélekedik a joghézagok és a szabad jogtalálás kérdéséről kortársuk, Francois Géný (1861-1959) francia jogtudós is.⁶⁷

A joghézagokkal és a bírói diszkrécióval kapcsolatos álláspontjuk miatt a német szabadjogi iskola képviselőire, illetve Géný-re az amerikai jogi realizmus előfutáiraiként lehet tekinteni.⁶⁸ Jerome Frank, az amerikai jogi realizmus meghatározó alakja *A jog és a modern értelem* c. könyvében a következőképp ír a jog szükségszerű bizonytalanságáról: 'A jog mindig is bizonytalan és változó volt. Ma is ilyen és mindig is ilyen marad. És ez nem is lehet másként. [...] Még egy viszonylag statikus társadalomban sem sikerült az embereknek olyan örökkévaló és átfogó szabályrendszert kialakítani, mely minden lehetséges jogvitát előre látott és megoldott volna. [...] Mennyivel kevésbé lehetséges modern korunkban egy ilyen dermedt jogrendszer! [...] Kényszerzubbonyba bújtatnánk társadalmunkat, ha nem léteznének bíróságok, amelyek az ügyvédek hathatós segítségével állandóan javítják a jogot, az örökkön változó társadalmi, ipari és politikai feltételek valóságához alkalmazva azt.'⁶⁹ Hasonlóan Ehrlichhez, a jogrendszerek hézagmentessége Franknál is egyszerűen lehetetlen és nemkívánatos követelményként fogalmazódik meg.

Összegzés

A tanulmány a joghézag fogalmát a tágabb értelemben vett joghézag négy típusának bemutatásán keresztül igyekezett feltárni. Természetesen más tipizálás is lehetséges, és arra is érdemes rámutatni, hogy a joghézag csak egy a lehetséges fogalmi eszközök közül a jogrendszerek 'bizonytalanságának' megragadására: láttuk például, hogy az angolszász jogelméleti irodalom inkább a nehéz eset fogalmán keresztül közelít ugyanehhez a kérdéshez. A tanulmány második részében elemzett, a joghézagok szükségszerűségével kapcsolatos probléma pedig jól demonstrálja a jogról alkotott átfogóbb elméletek és a joghézag szoros kapcsolatát. Az, hogy miképp fordulunk a jog felé, miként fogjuk fel a jogrendszert, alapvetően hatással van a joghézagok létezésére adott válaszunkra is.

⁶⁷ Vö. Ehrlich: i.m. 22. o.; Frank, Jerome: *Law and the Modern Mind*. Stevens and Sons Limited, London, 1949. 279. o.; Schauer, Frederick: *Legal Realism Untamed*. 763. o. In *Texas Law Review*, Vol 91, 2013. 749-780. o.

⁶⁸ Schauer: i.m. 763. o.; Frank 1949: i.m. 279-281. o.

⁶⁹ Frank 1949: i.m. 6-7. o. A magyar fordításhoz ld. Frank, Jerome: *A jog és a modern értelem* (ford. Sajó András). In Varga Csaba (szerk.): *Modern polgári jogelméleti tanulmányok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1977. 83-88. o.

Irodalomjegyzék

1. Atria, Fernando: On Law and Legal Reasoning. Hart Publishing, Oxford, 2001.
2. Bergbohm, Karl: Jurisprudenz und Rechtsphilosophie. Duncker & Humblot, Leipzig, 1892.
3. Bulygin, Eugenio: Kelsen on the Completeness and Consistency of Law, in Carlos Bernal et al. (szerk.): Essays in Legal Philosophy. Eugenio Bulygin. Oxford University Press, Oxford, 2015. 337-353. o. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198729365.003.0024>
4. Chiassoni, Pierluigi: Interpretation without Truth. A Realistic Enquiry. Springer, Cham, 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-15590-2>
5. Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1977.
6. Dworkin, Ronald: Vajon szabályok rendszeréből áll-e a jog? In: Varga Csaba (szerk.): Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből. Ötödik kiadás, Szent István Társulat, Budapest, 2008. 383-417. o.
7. Ehrlich, Eugen: Szabad jogtalálás és szabad jogtudomány. In Varga Csaba (szerk.): Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből. Osiris, Budapest, 1998. 22-47. o.
8. Frank, Jerome: A jog és a modern értelem (ford. Sajó András). In Varga Csaba (szerk.): Modern polgári jogelméleti tanulmányok. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1977. 81-94. o.
9. Frank, Jerome: Law and the Modern Mind. Stevens and Sons Limited, London, 1949.
10. Galeza, Dorota: Hard Cases. In Manchester Student Law Review, 2013/2. szám, 240-266. o.
11. Hart, Herbert Lionel Adolphus: The Concept of Law. Second edition, Oxford University Press, Oxford, 1994.
12. Kelsen, Hans: Tiszta jogtan. Ford. Bibó István, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988.
13. Kovács Luca - Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A mulasztás jogintézménye az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatának tükrében (2012-2016). 2. o. In MTA Law Working Papers, 2018/12. szám. 1-23. o.
14. Mezei Péter: A bírák szerepe a jogrendszerben - Száz év magyar jogelméleti gondolkodóinak felfogásában. In Jogelméleti Szemle, 2003/1. szám.
15. Mezei Péter: A joghézag kérdése régen és ma. In Jogelméleti Szemle 2002/2 szám.
16. Moór Gyula: Jogfilozófia. Püski Kiadó, Budapest, 1994.
17. Peczenik, Aleksander: On Law and Reason. Springer Netherlands 2008. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8730-1>
18. Pődör Lea: Adalékok a joghézag-problematika elméletörténetéhez. In Doktori Műhelytanulmányok, SZE-ÁJDI, Győr, 2017.
19. Pokol Béla: Jogelmélet - Társadalomtudományi trilógia II. Századvég, Budapest, 2005.

20. Schauer, Frederick: Legal Realism Untamed. In Texas Law Review, Vol. 91, 2013. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2064837>
21. Soeteman, Arend: Logic in Law. Remarks on Logic and Rationality in Normative Reasoning, Especially in Law. Springer-Science+Business Media, Dordrecht, 1989.
22. Szabó Miklós: Ars Iuris. A jogdogmatika alapjai. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2005. 51. o.
23. Szabó Miklós: Bevezetés a jog- és államtudományokba. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012.
24. Szabó Zsolt - Magyar Zsóka: Az Alaptörvény esete a korábban megállapított jogalkotási kötelezettséggel: igazolt mulasztás? In Közjogi Szemle 2013/4. szám. 54-58. o.
25. Takács Péter: A mérsékelt jogi pozitivizmus - H. L. A. Hart elmélete. In Szigeti Péter - Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 103-105. o.
26. Takács Péter: John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete. Budapest: ELTE ÁJK Sisyphus Állam- és jogbölcseleti előadások, Budapest, 2010.
27. Takács Péter: Ronald Dworkin - a "teljességeként felfogott jog" elmélete. In Szigeti Péter - Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 108-119. o.
28. Trócsányi László - Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2014.
29. Wacks, Raymond: Understanding Jurisprudence. An Introduction to Legal Theory. Third edition, Oxford University Press, Oxford, 2012. <https://doi.org/10.1093/he/9780199608263.001.0001>