

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



## SZUVERENITÁS-KONCEPCIÓK A 20. SZÁZAD ELSŐ FELÉNEK MAGYAR JOGIRODALMÁBAN

*A tanulmány – a teljességre törekvés igénye nélkül – a 20. század első felének magyar jogirodalmában föllelhető jelentősebb szuverenitás-koncepciók bemutatására vállalkozik. A korszak szuverenitás-interpretációinak megismerése hozzájárulhat az ezredforduló és az azóta eltelt évek egyszerre globalizálódó, integrálódó és regionalizálódó világában az állami szuverenitás időszerű értelmezéséhez. A sokak által „posztzsuverénitás” korszakának tekintett időszakban nem árt az elméleti előzmények hazai irodalmával szembesülnünk, amelyben egyaránt jelentős szerepet játszottak az alkotmányjog, illetve alkotmánytan, a nemzetközi jog, az állambölcselet, a politikatudomány művelőin kívül a jogbölcselet reprezentáns képviselői is, akik ekkoriban mindannyian kivétel nélkül jogtudósok voltak.*

•••••

A tanulmányban – a teljességre törekvés igénye nélkül – a 20. század első felének magyar jogirodalmában föllelhető, a szuverenitás fogalmának lényegére vonatkozó jelentősebb nézetek vázlatos bemutatására kívánok kísérletet tenni. Úgy vélem, e korszak szuverenitás-interpretációinak megismerése hozzájárulhat az ezredforduló és az azóta eltelt évek egyszerre globalizálódó, integrálódó és regionalizálódó világában az állami szuverenitás időszerű értelmezéséhez. A sokak által „posztzsuverénitás” korszakának tekintett időszakban<sup>2</sup> nem árt az elméleti előzmények hazai irodalmával szembesülnünk, amelyben egyaránt jelentős szerepet játszottak az alkotmányjog, illetve alkotmánytan, a nemzetközi jog, az állambölcselet, a politikatudomány művelőin kívül a jogbölcselet reprezentáns képviselői is, akik ekkoriban mindannyian kivétel nélkül jogászok, jogtudósok voltak.

Szabó József – a hazai közjogi és jogelméleti gondolkodás méltatlanul elfeledett alakja – 1937-ben a szuverenitás lényegét két kortárs jogtudós, Alf Ross és Lord Davies profán jel-

1 \*Dr. Szabadfalvi József tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem (University of Debrecen), Állam- és Jogtudományi Kar (Faculty of Law), jogbölcseleti és jogszociológiai tanszék (Department of Philosophy and Sociology of Law), H-4010 Debrecen, P. O. Box 81. E-mail: szabadfalvi.jozsef@law.unideb.hu  
2 Vö. Neil MACCORMICK: *Questioning Sovereignty*. Oxford University Press, Oxford, 1999. 123–136. o. (Magyarul: Neil MACCORMICK: A szuverenitásról és a posztzsuverénitásról (fordította: Kiss Dávid). *Fundamentum*, VII. évf. (2003) 2. sz. 5–13. o.

lemzéseit citálva a következőképpen határozta meg: „...a szuverenitás az állam legfőbb díszje; drága ékszer, amelyet olyan féltő gonddal őriz minden állam, mint egy erényes nő az ártatlanságát. Ma már sok szó esik ugyan (főleg önkéntes) korlátozásáról, de hogy az állam ebben meddig mehet el, azt éppolyan nehéz pontosan meghatározni, mint azt, hogy az előbbi fiatal hölgy meddig mehet el erénye kompromittálása nélkül.”<sup>3</sup> A vizsgált korszakban a hazai jogirodalomban Szabó József nevéhez fűződik az az „ikertanulmánynak” is nevezett monografikus feldolgozás, amely több mint négyszáz nyomtatott oldalon, hatalmas vonatkozó irodalom feldolgozásával tekinti át és elemzi a szuverenitás nemzetközi jogi fogalmát és a szuverenitáselméleteket.<sup>4</sup> A témakörnek ilyen terjedelmű feldolgozására a magyar szakirodalomban azóta sem vállalkozott senki, holott a modern állam fejlődése a 20. század második felében, illetve az új évezred eddig eltelt éveiben számos olyan új fejleményt eredményezett, amelyekre a hazai jogtudománynak illendő lenne Szabó monográfiájához hasonló alaposságú és mélységű elemzésekkel reagálni. De most nézzük, mi jellemezte az elmúlt század első felének szuverenitás-koncepcióit a magyar jogirodalomban.

Kiindulópontként megállapítható, hogy a szerzők megközelítésében különbséget lehet tenni aszerint, hogy mely tudományterület művelőjeként közelítik meg a problémát, ugyanakkor a legjelesebb jogtudósainknál nem ritka a komplexnek nevezhető módszertani megközelítés sem. Ezen túlmenően megfigyelhető a politikai és jogi értelemben felfogott szuverenitás-interpretációk egyidejű jelenléte, amelyben a szuverenitás alkalmanként egyszerre tény- és jogkérdésként fogalmazódik meg. Az elmúlt századfordulót követő években a szuverenitás lényegének meghatározásakor általában igyekeztek a szükségszerű és egyben legfőbb tulajdonságokat kiemelni, így találkozhatunk az autonómia, a függetlenség, az integritás, az önrendelkezés, továbbá a kizárólagosság, a korlátlanosság, a felelősségrevonhatatlanság, a felelőtlenség, az egységesség fogalmakkal, de más vonatkozásokban az egyes szuverenitásból adódó „jogok” (pl. hadüzenet, békekötés, kegyelmezés joga) felsorolásával. A korabeli kézikönyvek, tankönyvek és monografikus feldolgozások sorából néhány fontosabbat kiemelve elsőként kell szólni a korszak legjelentősebb közjogásza, Concha Győző (1846–1933) bevett meghatározásáról, amely szerint az állam szuverenitása nem más, mint „az államnak önnön akarata fölötti uralma”.<sup>5</sup> A szuverenitás jellemzői közül Concha a korlátlanosságot, a kizárólagosságot, az oszthatatlanságot vagy másképp az egységességet és a felelőtlenséget emeli ki. Ennek alapján fogalmazza meg, hogy „az állam magát akaratanak tartalmára más által korlátozhatni nem engedheti”,<sup>6</sup> illetve „az állam akaratanak alanya csak bizonyos állami személység lehet”,<sup>7</sup> továbbá, hogy „egy államnak egy időben egy célra vonatkozólag csak egy

3 SZABÓ József: Hatalom, szabadság, szuverénitás. *Társadalomtudomány*, XVI. évf. (1937) 249. o.

4 SZABÓ József: *A szuverénitás (nemzetközi jogi tanulmány)*. Acta Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Francisco-Josephinae. Sectio Juridica et Politica. Tom. XI. Fasc. 1. Szeged, 1937. 224 o.; *Szuverénitáselméletek*. Acta Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Francisco-Josephinae. Sectio Juridica et Politica. Tom. XI. Fasc. 2. Szeged, 1937. 225–426. o.

5 CONCHA Győző: *Politika*. I. köt. *Alkotmánytan*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1895. 244. o.

6 Uo.

7 Uo. 248. o.

akarata” lehet,<sup>8</sup> végül „kizárja, hogy a szuverén annak gyakorlásáról más akaratának feleljen, számoljon”.<sup>9</sup> Mindezekből maga állapítja meg, hogy a szuverenitás valójában „tény”, és nem jog, amelyben az „államszemélyiség életmegnyilvánulását” látja. Concha organikus felfogása hosszú évtizedekre meghatározta az elmúlt századfordulót követően a közjogi, politikai irodalomban az államhoz és a szuverenitás problematikájához való viszonyulást.

Lényegében Conchához hasonló megközelítést vallottak egykori tanítványai, így Balogh Artúr (1866–1951) vagy később Krisztics Sándor (1890–1966) is. Balogh Artúr szerint „a szuverenitás az állam feltétlen akaratelhatározási szabadsága, akaratának jogilag semmi által meg nem kötöttsége és ezen akaratnak feltétlen érvényesülése”.<sup>10</sup> Véleménye szerint a szuverenitás fogalmát nem az elvont állambölcseleti vizsgálódásokból lehet levonni, hanem az alkotmánytörténeti fejlődés során konkrét tényekben tapasztalható valóságból kell megállapítani. Három évtizeddel később Krisztics Sándor Conchának ajánlott monográfiájában deklaráltan professzorának interpretációs keretében tárgyalja a szuverén hatalom tulajdonságait. Így ő is a szuverén hatalom korlátlanágáról, kizárólagosságáról, egységességéről (oszthatatlanságáról) és felelőtlenségéről szól.<sup>11</sup> Krisztics ugyanakkor kiemeli a szuverén hatalom „ténylegességének” a megkerülhetetlenségét, hiszen e nélkül a de jure szuverenitás elvesztheti jelentőségét.

Az elmúlt századforduló jeles közjogászai közül Kuncz Ignác (1841–1903) és Nagy Ernő (1853–1921) meghatározásait is érdemes kiemelni, akik szellemiségükben inkább a 19. század végi, mintsem a 20. század eleji szemléletmódot tükröző álláspontot foglalnak el. Jól jellemzi ezt az attitűdöt Kuncz megállapítása, amikor így fogalmaz: „A mai világtörténeti helyzet – írja 1902-ben megjelent művében – politikai jellegét a népsuverainetésnek alkonyodó és a nemzetsuverainetésnek kelő napja képezi.”<sup>12</sup> Az állami szuverenitást mint a legfőbb hatalmat – felfogása szerint – a „hibázhatatlanság” jellemzi, továbbá a „legfőbb souverain hatalomnak az is a lényegéhez tartozik, hogy az nemcsak hatáskörén belől teljes szabadsággal cselekszik (mert utóvégre jogkörén belől ezt az egyes is teszi), hanem ezt a hatáskört (jogkört) is maga állapítja meg”.<sup>13</sup> Nagy Ernő sok kiadást megérő, Magyarország közjogát bemutató monográfiájában a szuverén (fő-) hatalomról a következőket írja: „Főhatalom alatt az állam hatalmát értjük, mely a legfőbb, jogilag kötelező akarat (akaras képessége) és megvalósulásához szükséges külső erő (cselekvés képessége).”<sup>14</sup> Az állami szuverén hatalom természeténél fogva „független”, „egységes”, „oszthatatlan” és jogilag „korlátlan” minden idegen akaratall szemben. Lényegében ugyanezt a nézetet képviseli Ferdinandy Geyza (1864–

1924), amikor úgy fogalmaz, hogy: „Az állam hatalmának azon tulajdonságát, amelynél fogva az legfőbb, teljesen szabad és független és csakis önmaga által köthető meg, államfelségnek, souverainitásnak nevezzük. Az államhatalom souverainitásának szükségszerű logikai következménye, hogy nem korlátozható és felelőtlen, azaz senki által kérdőre nem vonható.”<sup>15</sup> A kánonjogász Hanuy Ferenc (1867–1953) az állami szuverenitás tartalmának jellemzésekor így ír: „... a teljes és legfőbb államhatalom...: befelé az egész államterületre és az összes állampolgárokra kiterjeszkedő törvényhozási, kormányzati és bírói hatalom, kifelé pedig az államnak nemzetközi személyisége és ebből folyólag az államot az egyéb államokkal szemben megillető aktív és passzív követségi jog, a más államokkal szövetségek és szerződések kötésének joga, végül a háborúviselés és békekötés joga.”<sup>16</sup> A szuverenitás szabadságként való jellemzésével is találkozunk Hanuy hivatkozott művében, amikor arról szól, hogy „a szuverénég nem más, mint az államnak szabadsága a saját területén (függetlenség befelé) és szabadság a nemzetek társadalmában (függetlenség kifelé).”<sup>17</sup> Megjegyzi mindezeket túl, hogy az államok szuverenitása esetén a „ténylegességtől” nem tekinthetünk el. Itt érdemes megemlíteni a korszak jogi ideológiáját alapvetően meghatározó Szent Korona-tan szuverenitás-konceptióját, amelynek fontos képviselője volt Kmety Károly (1863–1929), aki szerint minden hatalom a Szent Koronából ered: „A szent korona az igazi souverain... a valóságos állami felségiség vagy főhatalom, főuralom, a szent korona összes tagjait, vagyis a szent korona egész testét illetik meg.”<sup>18</sup>

Az 1920-as és 1930-as évek hazai közjogi és nemzetközi jogi irodalma részben az elődök gondolatait akceptálva, részben a változó nemzetközi politikai realitásokra tekintettel viszonyult a szuverenitás kérdésköréhez. A hagyományos nézőpontot tükröző felfogást vallók közé tartozik ebben az időszakban Faluhelyi Ferenc (1886–1944), Tomcsányi Móric (1878–1951) és Teghze Gyula (1867–1939). Míg Faluhelyi Ferenc a „suprema potestasként” felfogott államhatalmat tekinti szuverénnek, amelyet „az egységesség, a függetlenség, illetve a kizárólagosság és a korlátlanág tulajdonságai” jellemeznek,<sup>19</sup> addig Tomcsányi Móric az állam „alapelemei” között említi a főhatalom fogalmát: „Az állami főhatalom (szuverenitás) egységes, jogilag korlátozhatatlan, felelőtlen és oszthatatlan.”<sup>20</sup> Felfogása szerint az állam szuverén hatalma jogilag korlátlan akaratképzést és jogi értelemben mindenhatóságot foglal magában. Ezt az álláspontot osztja Teghze Gyula is, aki szerint az állam főhatalommal bíró szuverén, amelyre egyfajta dualizmus jellemző. „Befelé” szemlélve „az állam területén belül hatalmának mindenkit alárendel, maga iránt feltétlen engedelmisséget követel”, továbbá „e körön belől minden szerv és minden hatóság hatalma forrásaként” jelentkezik. „Kifelé” minden más hatalommal szemben „feltétlen önállósággal” és „függetlenséggel” bír, továbbá más

8 Uo. 249. o.

9 Uo. 253. o.

10 BALOGH Artúr: *Az állam tudománya (politika)*. I. köt. *Alkotmánytan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1909. 87. o.

11 KRISZTICS Sándor: *Politika*. I. köt. *Alapvetés – Társadalomtan. Államtan – Alkotmánytan*. Franklin Társulat, Budapest, 1931. 370–375. o.

12 KUNCZ Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Stein János M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedése, Kolozsvár, 1902. 184. o.

13 Uo. 181. o.

14 NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (államjog)*. (Hetedik átdolgozott kiadás) Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1914. 189. o. (1. kiadás: 1887)

15 FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (alkotmányjog)*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1902. 24. o.

16 HANUY Ferenc: *A pápa szuverénisége*. Rektori székfoglaló előadás. Klny. a „Religio” 1920-as évfolyamából. Stephaneum Nyomda R. T., Budapest, 1921. 14. o.

17 Uo. 15. o.

18 KMETY János: *Magyar közjog*. (Hatodik teljesen átdolgozott kiadás) Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1926. 14. o. (1. kiadás: 1900)

19 FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga*. II. köt. Karl Könyvesbolt, Pécs, 1926. 2. o.

20 TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 16. o.

államokkal szembeni viszonyát a „teljes egyenlőség” jellemzi.<sup>21</sup> Lényegében ebbe a sorba illeszthető Angyal Pál (1873–1949) sok kiadást megélt egyetemi jegyzetében az állam „alkat-elemei” között kiemelt szerepet játszó „főhatalom” fogalmának definiálása, amely úgy jellemez, hogy a különböző társadalmi hatalmak közül az egyetlen, amely „feltétlen, valamennyi között a legerősebb, az emberi cselekvőséget a legnagyobb mérvben átfogó, tehát valamennyi hatalom felett álló, és így a legfőbb, melynek nincs korlátja, mely nem felelős semmilyen irányban, mely egységes, oszthatatlan és elidegeníthetetlen”.<sup>22</sup> Angyal a főhatalom mint szuverenitás fogalmának összetevőit a tankönyv műfaji sajátosságából adódóan didaktikusan kerek definíciókban pontosítja.

Bizonyos szempontból az átmenet képviselője Molnár Kálmán (1881–1961), aki az „államszemélyt” megillető legmagasabb szuverén hatalomnak nevezi a „suprema potestast”, amelynek megkülönbözteti a közjogi és nemzetközi jogi fogalmát. Míg az utóbbit az első világháborút követően a Nemzetek Szövetségének életre hívásával létrejövő új nemzetközi jogi rend folyamatosan alakítja, addig „a közjogi szuverenitás jelenti egyrészt az államnak területe és tagjai feletti legmagasabb, jogilag korlátlan és felelőtlen rendelkezési jogát (felségiség); másrészt a kizárását minden idegen hatalom önjogú érvényesülésének az állam területén (függetlenség)”<sup>23</sup> Vagyis nála érzékelhető először a nemzetközi politikai hatalmi „realitások” diktálta, a nemzetközi jog fejlődésében megnyilvánuló új tendenciák hatása, amely a szuverenitást abszolutizáló felfogások kritikájaként is értelmezhető. A vizsgált időszakban az érdemi fordulat e téren Irk Albert (1884–1952) írásaiban érhető tetten, aki a szuverenitás problematikáját az első világháborút követő években az akkor formálódó „új nemzetközi jog” bemutatása kapcsán érinti. Az államokat megillető „alapjogokról” úgy tesz említést, mint amelyek az állami szuverenitás „biztosítékai” és az államok újfajta együttműködésének alapjai lehetnek. Ezek közül öt „szokásos” alapjogot nevesít, úgymint az önfenntartásra, a függetlenségre, az egyenjogúságra, a nemzetközi érintkezésre, illetve a kölcsönös tiszteletre való jogot.<sup>24</sup> A hagyományos jogi felfogásban „a nemzetközi normák kényszererővel való felruházásával szembeszegült az államok féltékenyen őrzött szuverenitása”.<sup>25</sup> E nézet szerint a nemzetközi jogközösségben minden állam megőrzi a maga szuverén hatalmát, és elhárít magától minden olyan organizációt, amely a maga akaratát kényszerrel igyekezne megvalósítani. Az új nemzetközi jogi rend kialakulásával – így elsősorban a Nemzetek Szövetségének létrejöttével – az abszolút szuverenitás kora immár letűnt. Az állami szuverenitás eszméje betöltötte – Irk véleménye szerint – a civilizációs fejlődésben betöltött misszióját, és napjainkban szükségszerűvé válik részbeni feladása, korlátozása.<sup>26</sup>

21 TEGHZE Gyula: *Nemzetközi jog*. Városi Nyomda, Debrecen, 1930. 202. o.

22 ANGYAL Pál: *A jogbölcsészet alaptételei*. Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedés, Budapest, 1926. 40–41. o.

23 MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. I. köt. Danubia, Pécs, 1926. 326. o.

24 IRK Albert: *Az új nemzetközi jog (a béke joga)*. Pfeiffer Ferdinánd Nemzeti Könyvkereskedése, Budapest, 1922. 96–109. o.

25 IRK Albert: Az államok szuverenitása és a Nemzetek Szövetsége. *Jogtudományi Közlöny*, LX. évf. (1925) 16. sz. 122–123. o.; 17. sz. 131–135. o.

26 Vö. IRK Albert: *A nemzetközi jog tudománya*. Danubia, Pécs, 1927. 36–50. o.; Az államok szuverenitása és a Nemzetek Szövetsége... 131–135. o.

Az elsősorban tételes jogtudományi érdeklődésű szerzők interpretációit követően érdemes röviden számba venni a korszak jogbölcselőinek a szuverenitás kérdésköréről vallott felfogását. Az érintettekről általánosságban elmondható, hogy alapvetően a korabeli jogfilozófiát eminens módon érdeklő, a jog fogalmi ismertető jegyeire (differentia specifica) koncentrálnak a nézőpontból közelítettek a szuverenitás definíciójához. A figyelemre méltó jogbölcséleti munkássággal rendelkező, mindazonáltal a teljes feledés homályába vesző Darvai Dénes (1888–1940) az első világháború táján a jog definíciójának meghatározása kapcsán érinti a szuverenitás problémáját. Nézete szerint a jog a szuverén hatalom diktálta kényszerűségeen alapul, amelynek posztulátumszerű jellegzetessége a „győzhetetlenség”: „[A] szuverenitás a valóságok nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy az előíró, mint a szankció fenntartója s végrehajtója, győzhetetlen, azaz, hogy normálisan nincsen s nem lehet olyan ellentett hatalom, amely a szankció esetleges végrehajtásában akarata ellenére meggátolható, vagy korlátozható.”<sup>27</sup>

A hazai jogbölcséleti gondolkodók sorában külön figyelmet érdemel Somló Bódog (1873–1920), az elmúlt századforduló és a 20. század első két évtizedének nemzetközileg is legkiemelkedőbb jogfilozófusa. Német nyelven megjelent jogi alaptanában a szuverenitás két külön értelmű fogalmát különbözteti meg.<sup>28</sup> Így beszél a szuverenitás alap- (Grundbegriff de Souveränität), illetve jogtartalmi fogalmáról (Rechtsinhaltsbegriff der Souveränität): míg a szuverenitás alapfogalma annak „lényegére” vonatkozik, addig a jogtartalmi fogalma az egyes konkrét jogrendszerekben eltérő módon és változó tartalommal szabályozva jelenik meg. A szuverenitás mint alapfogalom – véleménye szerint – nem az államnak, hanem a jogalkotó hatalomnak (Rechtsmacht) a tulajdonsága. A jogalkotó hatalom jellemzésekképpen megállapítja, hogy a jog eredőjeként meghatározott „legmagasabb rendű hatalom” képes „az emberek egy meghatározott körében rendszerint és más hatalmaknál eredményesebben érvényre juttatni a maga parancsait”.<sup>29</sup> A szuverenitás „teljes” alapfogalmát a jog definíciójában adja meg. E szerint: „Jog alatt egy rendszerint engedelmességgel találkozható, széles körre kiterjedő és állandó jellegű legmagasabb rendű hatalom szabályait értjük.”<sup>30</sup> A rendszerinti engedelmesség lényege, hogy a jogalkotó hatalomnak a címzettek azon körében, amelyben érvényesül, más hatalomhoz viszonyítva, relatíve a legfelsőbbnek kell lennie, hiszen ellenkező esetben nem tudná szabályait rendszerint keresztülvinni.<sup>31</sup> Somló maga a jogalkotó hatalom „legfelsőbbségének” relativitását is szóba hozza. Úgy véli, a jogalkotó hatalom felett lehet alkalmanként magasabb hatalom, de olyan nem, amely szabályait vele szemben rendszerint keresztül tudná vinni, mert ha ilyen volna, akkor azt kellene jogalkotó hatalomnak te-

27 DARVAI Dénes: A világháború és a nemzetközi hadijog. *Ügyvédek Lapja*, XXXIII. évf. (1916) 11. sz. 4. o. (A győzhetetlenségről lásd még bővebben: DARVAI Dénes: *A tárgyi jog bölcsészetének formális kérdései*. I. köt. Bevezetés és I. rész: *A jog fogalma*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1913. 171–190. o.)

28 FELIX SOMLÓ: *Juristische Grundlehre*. Verlag von Felix Meiner, Leipzig, 1917. 279–286. o. A szerző saját maga által készített kivonata: *Jogbölcsészet*. Somló Bódog egyetemi ny. r. tanár *Jogi alaptan című műve nyomán*. Grill Károly Könyvkiadója, Budapest, 1920. 69–72. o. (Újabb kiadás: *Jogbölcsészet*. A *Juristische Grundlehre* kivonata. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995. 77–79. o.)

29 „Recht bedeutet demnach die Normen einer gewöhnlich befolgten, umfassenden und beständigen höchsten Macht.” (FELIX Somló: *Juristische Grundlehre*... 93. o.)

30 Uo. 105. o.

31 Uo. 95–96. o.

kinteni.<sup>32</sup> Somló a szuverenitás ilyen alapfogalmát, szemben a jogtartalmai fogalmától, tény-fogalomnak (Seinsbegriff) tekinti, s ennek révén jut el az állami szuverenitás fogalmához: „A jogalkotó hatalom és az állam viszonya alapján világos, hogy a szuverenitás mint a jogalkotó hatalom sajátága az állam fogalmának is nélkülözhetetlen eleme. Ha tehát a szuverenitást a jogalkotó hatalomról átvisszük az államra, akkor arra az eredményre jutunk, hogy nincs olyan állam, amely ne lenne szuverén.”<sup>33</sup>

A két világháború közötti magyar jogbölcseleti gondolkodás emblemikus alakja, Moór Gyula (1888–1950) 1923-ban megjelent jogbölcseleti alapművében – mesteréhez, Somlóhoz hasonlóan – a jog fogalmi meghatározása kapcsán állapítja meg, hogy a jog mögött, érvényesülésének biztosítékaként ott áll a „legerősebb fizikai/társadalmi hatalom”, amely végső soron nem más, mint a „nemzetközi hatalmi egyensúlyt alkotó erőknek az eredője”. Ezt tekinti Moór a legerősebb fizikai hatalomnak a Földön.<sup>34</sup> Moór szerint a nemzetközi jog szabályai – a szokásjoghoz hasonlóan – „közvetlen jogszabályok”, hiszen a nemzetközi élet terén a hatalmi viszonyok közvetlenül jogviszonyokká alakulnak át.<sup>35</sup> Ez a felfogás – véli Moór – ellentétben áll az állami szuverenitás „szokásos” megközelítésével, amely az államot nemcsak „befelé”, hanem „kifelé” is teljesen független hatalomnak tekinti, és korlátját kizárólag saját akaratában látja. Ez a fajta nézet a nemzetközi viszonyok korabeli fejlettségi szintjén sem tartható fenn tovább. Álláspontja értelmében az állami szuverenitás így csupán azt jelentheti, hogy „az állampolgárok és az államszervek az állam által alkotott jogot elismerni kötelesek anélkül, hogy jogi alapját tovább kutatnák”.<sup>36</sup> A szuverenitás fogalma – megfogalmazása szerint – egyfajta határfogalom, vagy másképp fogalmazva „megállóhely” a jog gyakorlati érvényesülése során: „A jogalkalmazónak valahol meg kell állnia, és valamely tekintélyt, mint legfelsőbbet kell elismernie, amelynek parancsait minden további jogalapra való visszavezetés nélkül feltétlenül érvényes jogszabálynak fogadhatja el.”<sup>37</sup>

A jog definiálásával összefüggő fogalmak analitikai elemzésekor Moór ugyanebben a művében az állam lényegének meghatározásával is foglalkozik. Kiindulópontja a hagyományos fogalmi triászra (terület, népesség, főhatalom) alapozódik. Az állam definitív meghatározásakor a legfontosabb „alkatelemnek” nevezi a főhatalmat, pontosabban a „jogilag szervezett főhatalmat”.<sup>38</sup> Álláspontja szerint az állam a jog által szervezett társadalmi együttműködés egy magasabb fejlettségi szintjén jön létre. Ahhoz, hogy államról beszélhessünk „egy meghatározott tételes jogrendszer léte és tényleges érvényesülése szükséges”. Az államot mindig valamely jogrendszer egysége konstituálja, s ezt az egységet nevezzük Moór szerint szuverenitásnak.<sup>39</sup>

Moór bő egy évtizeddel később, az 1930-as évek közepén az alkotmányról írt terjedelmes tanulmányában a szuverenitás lényegi vonásának bemutatásakor ismételtelen a jog kötelező

erejének végső forrásaként a „társadalmi erőviszonyok eredőjéről”, illetve a „társadalmi hatalom faktumáról” beszél, amely jogi szervezettség nélkül is állami alkotmányt módosítani képes hatalmas erőt képvisel.<sup>40</sup>

Moórhoz hasonlóan megközelítést vallott Ottlik László (1895–1945) – a két világháború közötti, szintén méltatlanul elfeledett jog- és politikatudós – egy 1924-ben megjelent terjedelmes írásában. Nála a legerősebb társadalmi hatalom nem más, mint a jog hatalma, más szóval az államhatalom. A jog és ekképp az állam hatalma „fölényes hatalom”, vagy megfordítva, precízebben fogalmazva meg az állítást: „...csak fölényes társadalmi hatalmat nevezhetünk jognak, államhatalomnak.”<sup>41</sup> Az államhatalom e fölényének tudata él a jogi normák követők tudatában. Ezt fejezi ki a szuverenitás sokat kritizált eszméje, amely szerint „szuverén az a közösség, amely fölényes hatalom hordozója és ekképp az adott társadalmi szerkezetben abszolút határ”.<sup>42</sup> Kelsennel szemben az egyes, „létező” államok szuverenitásának dogmáját elfogadva vallja, hogy „a jog határaitra érünk az állam határainál”. A jog és állam fogalmait „korrelatív” definícióknak tekinti, ahol a „»jogrend« alatt a fölényes hatalommal garantált normák érvényes rendjét – »állam« alatt e normák hatályosságának konkrét folyamatát kell érteni”.<sup>43</sup> Vagyis a jog érvényességét a (szuverén) „állam fölényes hatalma kétségtelen túlerejével szavatolja”.

A politikatudóssá vált Ottlik bő másfél évtizeddel később megjelent politikaelméleti könyvében az állam lényegét három alapvető fogalommal (szuverenitás, autarkia, civilizáció) jellemzi. Az első feltételként említett szuverenitás definícióját a következőképpen határozza meg: „...az államhatalom »szuverén«, ha határai között valóban minden szervezett hatalommal szemben állandó túlerőben van és ha e határokat minden külső hatalom ellen meg tudja védeni.”<sup>44</sup> A korábbi jogbölcseleti és az utóbbi államelméleti, politikaelméleti megközelítés között lényegi különbséget nem lehet megállapítani.

A hazai jogbölcseleti gondolkodásban az 1920-as évek végétől a jog processzuális felfogásának megteremtésével originálisan új felfogást meghonosító Horváth Barna (1896–1973) a jogban a társadalom „legintézményesebb eljárási szerkezetét” látta. Felfogása szerint a jog mint a társadalmi eljárások legfejlettebbike, a legkimunkáltabb processzuális apparátus kialakításával valósítja meg az eljárás felső fokát. Úgy véli, hogy a jogfejlődés nem szól másról, mint a legdifferenciáltabb jogi eljárási rendszerek kialakulásáról és folyamatos fejlődéséről. Megítélése szerint a jog történeti fejlődésében fontos szerepe van a „szuverén állam” megjelenésének, amely az eljárások „tagozódásában” és „felhalmozódásában” egyre fejlettebb „eljárás-komplexumokat” (pl. jogügylet, jogorvoslat, jogerő, törvényhozási eljárásvétőjog, népszavazás, nemzetközi jogi elismerés) létesít. A legfontosabb eljárások „legművészebb módon kimunkált produktumai” alkotják a szuverén állam „kontúrjait”: „A jogintézményként

32 Uo. 167. o.

33 SOMLÓ Bódog: *Jogbölcselet. A Juristische Grundlehre kivonata...* 78. o.

34 MOÓR Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába.* Pfeifer Ferdinánd Nemzeti Könyvkereskedése, Budapest, 1923. 200. o.

35 Uo. 197. o.

36 Uo. 201. o.

37 Uo.

38 Uo. 218. o.

39 Uo. 219–220. o.

40 MOÓR Gyula. *Az alkotmány.* Klny. a Polner Emlékkönyvből. Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Francisco-Josephinae. Sectio: Juridico-Politica, Tom. VII. 2. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1935. 13–14. o.

41 OTTLIK László: *Jog és társadalom. Társadalomtudomány, IV. évf. (1924) 4–5. sz. 27. o.*

42 Uo. 28. o.

43 Uo. 31. o.

44 OTTLIK László: *Bevezetés a politikába.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, [1943] 13. o.

megjelenő szuverén állam megfelelt a modern racionalizmusból, felvilágosodásból, polgári forradalomból, modern kapitalizmusból és gyarmatosításból keletkező szükségleteknek.<sup>45</sup> Történetfilozófiai fejtegetéseiben a jelen és részben a jövő fejlődési tendenciáira is kitér. Úgy gondolja, hogy a szuverén állammal korántsem merültek ki az eljárási apparátus végső lehetőségei: „Az ipari forradalom, a munkásosztály megszerveződése, a világgazdaság kifejlődése, a hadi és közlekedési technika oly mértékben megkérdőjelezték e szuverén államot, hogy a nemzetközi jogközösségnek számtalan területi, hadviselési és adóztatási felségjogra történő széthasadása a fejlődés súlyos akadályaként, egyfajta tragikus anakronizmusként jelenik meg. Ebből a tényállásból az is érthetővé válik, ha a vallási vagy profán internacionalizmus – hasonlóan a mélyen átélt nacionalizmushoz – dacol az etatizmussal, a szuverén állam ideológiájával. Számukra ugyanis az állam többé már nem feltétlen öncél, hanem függő, feltételezett eszköz.”<sup>46</sup> Úgy véli, az új szükségleteknek az egyes szuverén államok eszméje immár nem felel meg, a jövő tekintetében ugyanakkor a kevésbé kontúrozott „nemzetközi tertársadalom” lehetőségét vetíti elének.

A Horváth-tanítvány Bibó István (1911–1979) az 1930-as évek második felében több írásában is implicit módon érinti a szuverenitás kérdéskörét.<sup>47</sup> Az ekkoriban jogfilozófusi babérokra törő Bibó a szuverenitás kérdéskörét a jogerő és a jogi tévedhetetlenség fogalmi hálójában igyekezett meghatározni.<sup>48</sup> Bibó értelmezési keretét a korszak megkerülhetetlen elméletével, a kelsen-i „tisztá jogtannal” való invenciózus vita, illetve mesterének egyes jogelméleti tézisei határozzák meg: „Anélkül, hogy a szuverenitás végtelen problematikájában állást foglalnánk, a korlátlan jogi tévedhetetlenség jelenségére a szuverenitás elnevezést javasoljuk. A szuverenitás ebben az értelemben a jogi aktusok speciális fajtájának (gyakorlatilag egy speciális szerv jogi aktusainak) azon tulajdonsága, amely elvileg minden jogi aktust jogi normává képes változtatni.”<sup>49</sup> Majd később így folytatja: „Azok a pozitív jogi intézmények, amelyek a szuverenitás tapasztalatát előhívják, illetve fikcióját hordozzák, komplikált szervezeti és eljárási hierarchia élén helyezkednek el. A szuverenitás ugyanis nem valamiféle jogerőalakzat, amely közvetlenül nőtt ki az önkényes patriarchális igazgatásból, hanem egy csúcshikció, amely a tévedhetetlenségi fikciók egyre növekvő egymásra rakódására korona-

ként illeszkedik.”<sup>50</sup> Bibó a szuverenitás lényegét a konkuráló szervezetekkel szembeni „döntési megfellebbezhetetlenség” és „tévedhetetlenség” tényében látja, így a normatív és tény-szerűségi szempontok szintézisét képviselő álláspontot képviselt.

Végül szólni kell a már hivatkozott Moór-tanítvány, Szabó József (1909–1992) szuverenitásfelfogásáról. Monográfiájában kétféle (tétéles jogi és a jogtudományi) szuverenitásfogalmat különböztet meg, amelyekről azt vallja, hogy valójában nem jelentenek különböző definíciókat, hanem csupán a nézőpontok kettősségéről árulkodnak. A tétéles jogi szuverenitásfogalmat a pozitív jog érvényesüléséhez köti. Véleménye szerint a fogalom megszilárdulása a tétéles (nemzetközi köz-) jog és főképpen a nemzetközi bíraskodás érdeme: „...a nemzetközi jogtudomány is azt a tétélesjogi szuverenitásfogalmat látja érvényesülni, amelynek értelmében a szuverén állam korlátozva lehet ugyan a nemzetközi jog által, ami fölötte áll, tartama azonban az ő hozzájárulása nélkül létre nem jöhet... Vagyis a szuverén államot végeredményben az különbözteti meg a nem szuveréntól, hogy az őt korlátozó nemzetközi jogszabályok tartalma elvileg, rendszerint csak az ő hozzájárulásával alkotható meg, s csupán kivételesen e nélkül.”<sup>51</sup> A jogtudományi szuverenitásfogalom a társadalom- és így a jogtudományok kritikai-értékelő jellegéből adódóan – álláspontja szerint – a tétéles jogi fogalom kritikájaként értelmezhető. Különbséget tesz mindezeket túl az „abszolút” és a „relatív” szuverenitás koncepciók között. Az „abszolút szuverenitáselméletek” jellemzője, hogy „a szuverenitást bizonyos irányban abszolútnak, vagyis pozitíve kifejtve legfőbb hatalomnak, negatíve teljes szabadságnak képzelik el.”<sup>52</sup> Szabó erről a felfogásról kritikusan azt írja, hogy akik a korlátlan abszolútnak hiszik, azok a modern világ realitásaival nem számolnak: „...a világ mai bonyolult gazdasági és politikai szervezete mellett egyetlen állam sem tekinthető ilyen értelemben korlátlannak, nemhogy legfőbbnek.”<sup>53</sup> A szerző által is akceptált „relatív szuverenitáselméletek” lényegi vonásaként azt emeli ki, hogy a szuverén államot a nem szuveréntól az különbözteti meg, hogy „az őt korlátozó nemzetközi jogszabályok tartalma rendszerint csak az ő hozzájárulásával alkotható meg.”<sup>54</sup> Majd megállapítja: „A szuverenitás nem annyira jog, mint inkább tény; inkább jogi helyzet, mint parancs, szabály. Nem azért kötelezhető az államok rendszerint csupán hozzájárulásukkal, mert szuverének, – hanem azért szuverének, mert rendszerint csupán hozzájárulásukkal kötelezhetőek. Épp ezért a szuverenitás nem használható fel jóhiszeműleg arra a politikai szerepre, hogy az államok számára belőle kiindulva tétéles alapjogokat igényeljünk; inkább fordítva: a szuverenitás állását kell leolvasnunk a tétéles jogoknak a világtörténelem óralapján állandó mozgásban lévő mutatójáról.”<sup>55</sup>

E gondolatkísérletet szűk egy évtizeddel később – a második világháborút követő első békeévekben, az Egyesült Nemzetek Szövetségének életre hívását követően – megjelent könyvében tovább folytatja, s a nemzetközi béke biztosításának zálogát az állami szuverenitás teljes

45 HORVÁTH Barna: *Rechtssoziologie. Probleme des Gesellschaftslehre und der Geschichtslehre des Recht.* Verlag für Staatswissenschaften und Geschichte G.m.b.H., Berlin-Grunewald, 1934. 272. o. (Magyarul: *Jogszociológia. A jog társadalom- és történelem-elméletének problémái* [(fordította: Zsidai Ágnes)]. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 328. o.)

46 Uo.

47 BIBÓ István: *Kényszer, jog, szabadság.* Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Franciscose Josephinae. Sectio: Juridico-Politica 8. Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1935.; Le dogme du „bellum justum” et la théorie de l’infailibilité juridique. Essai critique sur la théorie pure du droit. *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, X. köt. (1936) 1. sz. 14–27. o. (Magyarul: Bibó István: „A *bellum justum*” dogmája és a jogi tévedhetetlenség teóriájának kritikai esszéje [fordította: Mold Attila és Zombor Ferenc]. Bibó István Olvasóköri Füzetek 3. füzet. Bolyai Kollégium, Miskolc, 1993)

48 Rechtskraft, rechtliche Unfehlbarkeit, Souveränität. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, XVII. köt. (1937) 5. sz. 623–638. o. (Magyarul: BIBÓ István: Jogerő, jogi tévedhetetlenség, szuverenitás [fordította: Zsidai Ágnes]. In: Dénes Iván Zoltán [szerk.]: *Megtalálni a szabadság rendjét. Tanulmányok Bibó István életművéről.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2001. 321–334. o.)

49 BIBÓ István: Jogerő, jogi tévedhetetlenség, szuverenitás... 331. o.

50 Uo. 332. o.

51 SZABÓ József: *A szuverenitás...* 175–176. o.

52 Uo. 74. o.

53 Uo.

54 SZABÓ József: *Szuverenitáselméletek...* 405. o.

55 Uo.

újrágondolásában látja. „...megállapíthatjuk, hogy az államok szabadságának elvéből nem következik az, mintha az emberiség a világbéke biztosítása végett az állami mindenhatóság és ellenőrizhetetlenség dogmájához lenne kénytelen fordulni, s államok fölötti nemzetközi organizációt ne hozhatna létre. Ellenkezőleg, éppen az államok szabadságának az elve tételezi fel elsősorban egy ilyen államfölötti organizáció létezését, amely egyedül képes az egyes államok hatásköreinek és függetlenségének intézményes és igazságos biztosítására. Az egyhangúság és egyenlőség elve ugyancsak nem irányul egy államfölötti nemzetközi jogközösség ellen, hanem csupán ennek a jogközösségnek igazságos működését kívánja biztosítani azáltal, hogy ezt a jogközösséget demokrata alapokra építi fel. Egyik elv sem mentes azonban bizonyos túlzásoktól, amelyeket a jövő nemzetközi jogában megfelelően mérsékelni kell majd akkor is, ha az emberiség az ezeknek az elveknek gondolati hátterét alkotó demokrata rendszer mellett ki kíván tartani. A szuverenitás fogalma pedig, amely ezeknek az elveknek egyetlen jogi fogalomba absztrahálása, természetesen osztja ezeknek a sorsát, s így az államfölötti nemzetközi jogi organizációt nemhogy kizárná, hanem egyenesen feltételezi.”<sup>56</sup> Vagyis az új korszak beköszöntével az óhajtott tartós béke csak akkor valósítható meg, ha képes lesz az emberiség a nemzetközi hatalom nemzetállamok fölötti megszervezésére, amely a szuverenitás problematikát teljesen új kontextusba helyezi.

Végül epilógus gyanánt érdemes a két világháború közötti magyar nyelven megjelent és a szuverenitás kérdéskörét tárgyaló irodalomból két jeles külföldi szerző írásaira utalni. 1929-ben a pécsi Erzsébet Tudományegyetemen Hans Kelsen, a 20. század egyik legmeghatározóbb jogtudósa előadást tartott a szuverenitás fogalmának változása témájában, amelyet később Faluhelyi Ferenc fordításában jelentettek meg magyar nyelven.<sup>57</sup> A szuverenitás kérdéskör – sokakat vitára inspiráló – sajátos kelseni elméletének alapvető tételeivel már két évvel korábban is találkozhattak magyar nyelven az érdeklődő olvasók a Moór Gyula fordításában 1927-ben megjelent *Az államélet alapvonalai* című műben.<sup>58</sup> Ugyancsak itt kell megemlíteni – a korszak politikatudományi gondolkodása neves művelőjének – Harold Laskinak *Jog és állam* címen megjelent tanulmányát a *Társadalomtudomány* 1930. évfolyamából, amely bő terjedelemben foglalkozik az állami szuverenitás kérdésével.<sup>59</sup> Mindezek azért érdemelnek említést, mert jól mutatják, hogy a korabeli magyar jogirodalom jóformán naprakészen követte, interpretálta, illetve alkalmanként autonóm módon kritizálta a kortárs élenjáró elméleti törekvéseket, amelyre az 1948–1949-es politikai fordulatot követő évtizedekben már nem volt lehetősége.

56 SZABÓ József: *A béke értelme*. Hernádi Könyvkiadó, Budapest, 1946. 36. o.

57 Hans KELSEN: *A szuverenitás fogalmának változásai*. Az Erzsébet Egyetem Barátai Tudományos Szövetsége Jog- és Társadalomtudományi Szakosztályának kiadványai. Politzer Zsigmond és Fia Bizománya, Budapest, 1931

58 Hans KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai* (a német kéziratból fordította és előszóval ellátta: Moór Gyula). Szegedi Tudományos Könyvtár III. köt. Szeged, 1927. 27–33. o.

59 Harold LASKI: *Jog és állam*. *Társadalomtudomány*, X. évf. (1930) 3–34. o.

## AMI AZ ALAPTÖRVÉNYBŐL KIMARADT: A MÁSODIK KAMARA MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ELLENSÚLYA

*A parlamentáris kormányzati rendszer alapja az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A rendszerváltás óta ugyanakkor ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bástyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Éppen ezért szükséges, hogy újrágondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.*

• • • • •

*„Az általános választójog nem biztosítja az egyéni és testületi szabadságjogokat, ha a népfelséget egyedül az Országgyűlés képviseli, és a kormány túlzottan nagy hatalommal van felruházva.”* Kossuth Lajos

### BEVEZETŐ

Hazánkban egykamarás a törvényhozó hatalom szerkezete, és ezen az sem változtatott. Felmerülhet ezért bennünk a „mi lenne, ha” kérdése, vagyis hogy szükségünk van-e kétkamarás törvényhozásra, és milyen szerepet tölthet be a hatalommegosztásban, milyen ellensúlyt jelenthet egy esetleges bikamerális parlament.