

---

**MTA Law Working Papers  
2014/51**

**A modern szuverenitás elméleti  
alapjai  
Kísérlet egy funkcionista  
rendszer szemléletű szuverenitáselmélet  
alapjainak kidolgozására**

*Bihari Mihály*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

## Bihari Mihály

### A modern szuverenitás elméleti alapjai

#### Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására\*

A szuverenitás fogalma, tartalma és elméleti alátámasztása az abszolutizmus európai kibontakozása idején nyert határozott formát, legteljesebben Jean Bodin műveiben.

Nem idézem fel mivel ismertek azok a kiváló összefoglaló, művek, amelyek a szuverenitáselmélet történelmi körülményeit, tartalmának a változásait és átalakulásait összefoglalják.<sup>1</sup>

Kiinduló tétel, hogy a szuverenitás klasszikus tartalma és magyarázata összeegyeztethetetlen a modernkori szuverenitás fogalmával és tartalmával. Olyannyira összeegyeztethetetlen, hogy sok tekintetben meggyőző azon szerzők állítása és határozott állásfoglalása, akik szerint a szuverenitás szó fogalma zavaros, használhatatlan, sőt kifejezetten káros. A szuverenitás szónak és fogalomnak sem a szó eredeti (Jean Bodin, Thomas Hobbes, stb.), sem az újabb kori értelmében (Carl Schmitt, Hans Kelsen) a modern korban semmilyen magyarázó értéke nincsen, kiterjesztése a népszuverenítésre és a nemzeti szuverenítésre pedig félreértés, az államnak pedig soha sem volt szuverenitása.

„Az állam valójában nem szuverén, és soha nem is volt az.” – írja például Jacques Maritain.<sup>2</sup> A népnek van szuverenitása, mivel minden állami hatalom forrása a választójoggal rendelkező népesség.

A szuverenitás fogalmát – amely alapvetően politikai filozófiai fogalom – el kell vetni, mert elvesztette magyarázó, megértést szolgáló szerepét, olyan sokféle értelemben használják és használjuk ezt a fogalmat, hogy több gond van a szerzők által használt fogalom értelmének a tisztázásával, mint azzal a haszonnal, amit nyújtani tud valaki a szuverenitás-elméletével. Fejtegeti Stanley I. Benn: A szuverenitás jelentésváltozatai című írásában.<sup>3</sup>

Ha csak a szuverenitás alanyait idézzük fel, az is sok: szuverén az uralkodó, az egymást váltó uralkodók, az állam (a legkitartóbban használt fogalom, az állam vagy az állam valamely szervének a szuverenitása), az állam belső jogrendje, az alkotmányozó hatalom, a parlament, a nemzetközi jogrend, a Szent Korona, a nép, a nemzet, az egyén, továbbá különböző testületek és közösségek, az Európai Unió, sőt a „világkormány”, a „világállam”.<sup>4</sup>

---

\* Ez az írás az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K 108790 számú OTKA-program Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferencián (2014. március 21.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

<sup>1</sup> A magyar nyelvű szakirodalomból mindenképpen ki kell emelni Takács Péter munkáit, írásait.

Lásd: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk.: Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003.

A Takács Péter által szerkesztett egyetemi jegyzet: Államelmélet. Az államelmélet, az állambölcselet és a politikai filozófia történetének vázlata. 1997. A Miskolci Egyetem Kiadványa

<sup>2</sup> Jacques Maritain: A szuverenitás fogalma. In.: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk.: Takács Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 626. old.

<sup>3</sup> Stanley I. Benn: A szuverenitás jelentésváltozatai. In.: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk.: Takács Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 634. old.

<sup>4</sup> Lásd erről a dilemmáról: Bíró Gáspár: Világkormány, világállam, globális kormányzás. 1-2. rész = *Liget*. 2001/12. 53-62. old. és 2002/1. 55-70. old.

E rövid előadás keretében a célom az, hogy összefoglaljam a szuverenitás klasszikus elméletét (és részben gyakorlatát) és a szuverenitás modern (a modern korban!) használatos fogalmát. Majd bizonyítsam, hogy a kétféle szuverenitás – a klasszikus szuverenitás, a maga különböző változataiban, és modern állami rendszerek és a nemzetközi politikai szervezetek szuverenitása – és azok magyarázata összeegyeztethetetlen.

A klasszikus szuverenitás fogalom tartalmi összetevői:

- a szuverenitás először is hatalom: egy személy, csoport, szervezet, állam hatalma az egész társadalom felett;
- a szuverén elkülönül és független az egésztől, az egész fölött áll;
- a legfőbb hatalom nem tűr fokozatosságot (alhatalmak, közvetítő hatalmak létezését);
- a szuverén csak egy lehet;
- a szuverenitás abszolút hatalom;
- korlátozhatatlan hatalom;
- oszthatatlan hatalom;
- a legfőbb hatalom, önmagában vett entitás, nem származik mástól (Istentől, néptől, a nemzettől, valamilyen közösségtől, stb.), hanem saját jogán szuverén;
- a hatalomnak nincs jogi korlátja, csak az Isten törvényei korlátozzák azt (J. Bodin);
- a szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma, az állam a közös ügyek jogszerű kormányzata, szuverén hatalommal (J. Bodin);
- a szuverenitás „valódi jegyei” – J. Bodin szerint: a törvényalkotás, a rendkívüli törvények meghozatala, a megkegyelmezés joga, a rendkívüli jogrend bevezetése, a hadüzenet és a békekötés joga, a magasabb tisztviselők kinevezése, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés, a hódolat fogadása, a pénzverés, a súlyok és mértékegységek megállapítása, az adókivetés, a tengeri jogok gyakorlása.

Ez az eredeti, majd némileg finomított – például a szerződéselméletek által, a pápai hatalom elismerése által, leszármazási legitimáció által – szuverenitás hatalom az európai abszolút monarchiák legitimációját szolgáló szuverenitás felfogás volt eredetileg.

A szuverenitás elméleteken és magyarázatokon a legjelentősebb változást az állami szuverenitás elmélete és gyakorlata, majd a Rousseau-i „volonte generale” uralmán alapuló népszuverenitás hozta, amelyben „eltűnt” a szuverenitás alanya és eltűnt az állam is a közvetlen demokrácia rendszerében.

A klasszikus szuverenitás elmélet – úgy tűnt egy időre – véglegesen zátonyra futott az állami szervek hatalommegosztáson alapuló rendszerében, amelyből eltűnt a „legfőbb hatalom”, az oszthatatlan hatalom, s maradtak a hatalmat hatalommal korlátozó elválasztott hatalmak.

A hatalomkoncentráción alapuló totális államok kiválóan felhasználták a szuverenitás fogalmát: a pártállam, vagy az állampárt, de leginkább a totalitárius párthatalom elrejtésére, a népszuverenitás nevének a használatával.

A nacionalizmusok kora az „államnemzeti” szuverenitást, a soknemzetiségű államok a „nemzeti szuverenitást” adták hozzá a szuverenitás fogalmi zürzavarához.

Majd következtek szuverének sorában (lásd: Hans Kelsen) a nemzetközi jogrendszer és a nemzetközi szuverének, az Európai Unió, a vertikálisan tagolt hatalmi szervezetek, a föderációk és a tagállamok szuverenitásai.

Nem csoda, hogy ezen három évszázados története során újabb és újabb kihívásoknak és változásoknak kitett szuverenitás és szuverén fokozatosan elveszítette eredeti jelentését, a szuverenitás tartalma és alanyi köre, a szuverének egymáshoz való viszonya a nemzetközi politikai rendszerben szétzilálta ezt az általános államelméleti, politikai filozófiai és jogtudományi fogalmat.

Nézzük mi lett a klasszikus szuverenitás fogalmából és tartalmából, alanyaiból mára. A modernkori (a polgári forradalmak után, a demokratikus és a totalitárius állami-hatalmi rendszerek kialakulása után) a szuverenitás legfontosabb jellemzői:

- a szuverén, a főhatalom nem korlátlan, hanem korlátozható, sőt korlátozandó a demokráciákban;
- a modern hatalmi rendszerekben hatalmak korlátoznak hatalmakat (az államrendszeren belül és a nemzetközi politikai rendszerben is);
- az államhatalom osztott, kivételek a totalitárius állami és párthatalmi rendszerek, amelyekben a hatalom végletesen koncentrált, ahogyan híveik nevezték: „a hatalom egységes” és kizárólagos, ami az állampártot vagy pártállamot illeti meg, amely omnipotens és omnikompetens;
- a demokratikus államokban viszont eleve nem létezik abszolút hatalom, a totális államokban viszont csak abszolút hatalom létezik, de annak alanya nem az állam, nem a nép, hanem a párthatalom vagy a vezér: a Führer, a Duce, a Caudillo, a pártállam elsőszámú vezetője;
- a hatalom nem önmagától van és létezik, hanem demokratikus felhatalmazás alapján működik, vagy fordítva, jogilag nem korlátozott erőszakon alapul (ideológiái fanatizmus alapján, a faji felsőbbrendűségre, a forradalomra, az osztályharcra, a nemzetre, stb. hivatkozva) kizárólagos hatalom formájában.

Összességében azt mondhatjuk, hogy ugyanazokat a szavakat és fogalmakat: a szuverén, a szuverenitás használják a tudományok, a politikusok és a jogászok több mint háromszáz éve, időközben teljesen átalakult hatalmi rendszerekre.

Egyetlen tartalmi elem maradt meg a szuverenitás fogalmából, nevezetesen az, hogy a szuverenitás nem más, mint szervezett és független hatalom.

A szuverenitás államhoz, az államrendszerhez kötődése – változatos formákban és kivételekkel (vö. pártállami hatalom) – de megmaradt.

A szuverenitás alapvetően, de nem kizárólagosan az államhoz kapcsolódó fogalom.

Max Weber azt írja: A modern állam Nyugaton jött létre. Hozzátehetjük, hogy a modern szuverenitás fogalom, a szuverén hatalmak és a szuverének (külső-belső) rendszere is Nyugaton és az Amerikai Egyesült Államokban alakultak ki, teljesen átalakítva a szuverenitás tartalmát és a szuverének külső államok közötti és belső államon belüli kapcsolatát.

A modern szuverenitást nem egy elméletből vagy ideológiából kell levezetni, vagy egy konkrét hatalmi rendszert legitimáló fogalomként meghatározni, hanem a szuverenitást, mint hatalmat, hatalmi rendszert konkrét funkciójából gyakorlati (materiális és nem elméleti vagy jogi fogalomként) működéséből lehet levezetni, alanyát, alanyait, tárgyát és tartalmát, eszközeit (jogi és nem jog eszközeit), működésének fő irányait meghatározni.

### A szuverenitást a társadalomirányítás szervezett hatalmi rendszereként definiálhatjuk.

A társadalmat irányító hatalmi-politikai rendszereknek két fő (szélső) típusa alakult ki a modern korban (XIX. és a XX. században):

az egyik, amelyben a szuverén, a hatalom szervezett rendszere szétosztott, amelyik az államhatalmi ágak szétválasztásán és együttműködésén alapul, ezek röviden a demokratikus jogállamok, amelyekben a szuverén hatalom megszervezésének elve a polikrácia, vagy poliarchia, tehát a sokközpontú szuverenitás rendszere,

a másik társadalomirányító hatalmi rendszerben a szuverén hatalmi rendszer a hatalom koncentrálásán, az egyközpontú hatalmi rendszer elvén alapul és működik ténylegesen. Ezek a monokratikus, totalitárius pártállami vagy pártközpontú hatalomszervezés elve alapján működő szuverenitási rendszerek. (Lásd a nemzetiszocialista, a fasiszta és a kommunista országok társadalomirányító hatalmi rendszerét, szervezett hatalmi, vagyis szuverenitási struktúráját.)

A szuverenitás, vagyis a társadalomirányító hatalom szervezett rendszere lehet a pluralisztikus, poliarchikus, polikratikus (vagyis több, vagy sok központú politikai-hatalmi alrendszerek összessége) és lehet monokratikus, egyközpontú szuverenitási rendszer. Hangsúlyozni kell azt, hogy a demokratikus jogállamok szervezett és intézményesített hatalmi rendszere és a totalitárius rendszerek intézményesített hatalmi rendszerei között sokféle és változatos, átalakuló, szélsőséges és moderált, soft diktatúrák és korlátozatlan emberirító diktatúrák (lásd Pol Pot rendszer) formája létezett.

A szuverenitás lényege és tartalma: a társadalmat irányító hatalom birtoklása és a hatalom gyakorlása.

De ugyanígy a demokratikus jogállami szuverenitás konkrét formái is nagy változatosságot mutatnak. Tehát nincsen egyfajta monokratikus – abszolút és egyfajta polikratikus (poliarchikus) demokratikus szuverenitás modell, hanem mindegyik egy sokfajta és közöttük rengetek átmeneti szervezett szuverenitási rendszerek léteznek.<sup>5</sup>

### A szuverenitás tartalma

A szervezett társadalomirányító politikai-hatalmi rendszerben születnek meg azok a döntések, amelyek a társadalmi viszonyokat, a politikai berendezkedést, annak működését, a társadalmi újratermelés és elosztás fő folyamatait meghatározzák.

A szuverenitás tartalmát a szervezett társadalomirányító hatalom fő funkcióihoz kapcsolódó hatalmi döntések meghozatala és végrehajtása jelenti. A szuverenitás tartalma hatalmi jogosítványok és döntések sorozata. A szervezett társadalomirányító hatalmi-döntési rendszerek létrehozása, majd ezek működtetése, átalakítása és a társadalmi folyamatokat irányító tevékenység magában foglalja magának a hatalmi-döntési rendszernek a létrehozását, megszervezését, átalakítását, a hatalom szétosztását, koncentrálását, horizontális és vertikális rendszerének és szintjeinek a meghatározását. Ezt nevezhetjük a szuverenitás intézményesítésének, önmaga létrehozásának, megszervezésének. (Belső, vagy önépítő, önmagát megszervező funkció.)

---

<sup>5</sup> A szervezett szuverén hatalmak rendszerét illetően elegendő utalni a totalitárius, a monopolisztikus, a hegemonisztikus szuverén-politikai-hatalmi rendszerekre egyrésztől, másrésztől a liberális demokráciák, a korlátozott és torzult demokráciák (pl. a vezérelvű demokráciák) az illiberális demokráciák, a „maskara” demokráciák politikai-hatalmi rendszereire.

Ezzel együtt, illetve ezt követően az intézményesített hatalmi rendszer látja el – a szuverén hatalmi szervezetek döntéseinek a meghozatalával – társadalomirányító funkcióját.

Az intézményesült szuverén hatalom fő funkciói és tartalma – amelyek általánosan kötelező és kikényszeríthető döntések – általában jogszabályokba (alkotmánytörvény, parlamenti törvények, kormányrendeletek, stb.) foglalt politikai akaratok. Totalitárius rendszerekben a politikai „vezér” vagy vezető testületek nyilvános vagy nem nyilvános döntései.<sup>6</sup>

A szuverenitás tartalma, az intézményesített társadalomirányító hatalmi rendszer fő funkciói, amelyek együttesen a szuverenitás tartalmát jelentik, (kifejtés nélkül, csak felsorolva azokat) a következők:

1.) A legfontosabb és legelső feladat a hatalmi rendszer létrehozása, konstituálása és intézményesítése. Ennek lényege és alapja az ország alkotmányos rendszerének létrehozása, fenntartása, átalakítása, módosítása.

Az alkotmányos rendszer meghatározása (létrehozása, átalakítása, módosítása) a belső szuverenitás leghényesebb megnyilvánulása, a belső szuverenitás alapvető és más szuverének által megkérdőjelezhetetlen hatalmi jogosítványa.

A szuverén először is alkotmányozó hatalom! Az alkotmányozó hatalom szuverén kell, hogy legyen. Az alkotmányozás formáiról is az alkotmányozó hatalom dönt. (Népszavazással, parlamenti minősített többséggel, sajátos eljárásban, külső-nemzetközi normák, vagy belső például örök érvényű megváltoztathatatlan alkotmányos rendelkezések által korlátozva – most ezekre nem térek ki.)

A modern demokratikus jogállamokban azonban már az alkotmányozó hatalom is korlátozott, a többi szuverének, az un. nemzetközi szuverének (pl. az Európai Unió) és a többnyire nemzetközi normákba foglalt és általánosan elfogadott demokratikus jogállami követelmények által.

2.) A szuverén hatalom következő megnyilvánulása a szuverenitási feladatokkal és jogokkal rendelkező szervezetek létrehozása, alkotmányos konstituálása, a hatalmi rendszerek egymáshoz való viszonyának (önállóság, függetlenség, hatáskörök elvonhatatlansága, együttműködési kötelezettség előírása) a meghatározása. Ezeket a hatalmakat és szervezeteket nevezzük alkotmányos szuveréneknek, mert ezek az alkotmány által létrehozott hatalmi szervezetek.

3.) Az államforma meghatározása, megváltoztathatósága vagy megváltoztathatatlansága (pl. köztársaság, monarchia, elnöki rendszer, stb.) a szuverén hatalom egyik legfontosabb jogosítványa.

4.) A társadalomirányító kormányzati rendszer (vezetés, felépítés, működés, miniszterek kinevezése, stb.) meghatározása, a kormányzati végrehajtó hatalom viszonya a többi szuverén hatalmi szervezethez, a parlamenthez, az önkormányzatokhoz, a bíróságokhoz, stb. szuverenitási tartalom.

5.) Az állam külső és belső szerkezetének a meghatározása, a szuverenitás horizontális (más szuverénekhez való viszonya például államszövetségben) és vertikális, a szövetségi állam és tagállamok viszonya, föderáció, nemzetközi szuverénekhez csatlakozás, kilépés, stb. meghatározása általános szuverenitási tartalom, hatalmi funkció.

---

<sup>6</sup> Lásd Wannsee-i döntést a „végső megoldásról”, vagy Sztálin hírhedt kék ceruzával aláírt – kb. tízezer – „halálos ítéletet”.

6.) Az állam közigazgatási rendszerének, felépítésének és működésének, területi beosztásának a meghatározása általános állami szuverenitási tartalom.

7.) A belső jogrend és jogrendszer meghatározása, törvények alkotása és megváltoztatása. A nemzetközi jogrendszerbe tagozódás eldöntése, a nemzetközi jogrend és a belső jogrend viszonyának rendezése (elsőbbség, dualista rendszer vagy monista jogrendszer, a nemzetközi jog és belső jogrendszer viszonya, az Európai Unió jogrendszere és a magyar jog viszonya, stb.) szuverenitási jogosítvány.

8.) Az állam pénzügyi rendszerének meghatározása a nemzeti bank jogosítványai, a pénzügyi felügyelet, a nemzeti valuta, az állami pénzügyek ellenőrzési rendszerének a meghatározása, működtetése szuverenitási tartalom.

9.) Az állami szuverenitás része a társadalmi-gazdasági újratermelési és újraelosztási folyamatok meghatározása, adók, illetékek stb. kivetése, a kormány gazdaságpolitikájának a meghatározása.

10.) Az állam belső és külső szuverenitásának a biztosítása, rendvédelmi és katonai szervezeti rendszer működtetése a szuverén hatalom megnyilvánulása.

A rendkívüli állapotról (állapotokról) való döntés, a rendkívüli jogrend bevezetése és tartalmának a meghatározása különleges szuverenitási hatalom és jogosítvány, ugyanígy katonai akciók, vagy háború indítása, békekötés, saját haderő leszerelése vagy fejlesztése.

11.) Az állam külpolitikai és nemzetpolitikai elveinek a meghatározása (semlegesség kikiáltása, nemzetközi szervezetekhez, nemzetközi katonai-védelmi szervezetekhez való csatlakozás, nemzetközi feladatvállalás, regionális együttműködés, szövetségi rendszerek kialakítása) a szuverén hatalom külső, államon kívülre irányuló, más állami szuverénekhez való viszonyt meghatározó szuverenitási tartalom.

A szuverenitás tartalmát jelentő döntések meghozatala elsősorban az alkotmányozó hatalom feladata, hatalmi jogosítványa.

A szuverenitási-döntési, hatalomgyakorlási tárgykörök viszonylag jól meghatározhatók, elkülöníthetők. Az alkotmányos rendszerek azonban ebből a szempontból is nagy változatosságot mutatnak.

A szuverenitási tárgykörök szabályozása az alkotmányban történik. Az alkotmányozó hatalom dönt tehát a belső szuverenitás legtöbb tárgyköréről, az alkotmányban hozza létre, a szuverén hatalmi szervezeteket (az alkotmányos állami szuveréneket) határozza meg és korlátozza azok feladatait, jogköreit, hatalmi jogosítványait.

A döntési jog az alkotmányozó hatalomé, a döntés megjelenési formája az alkotmánytörvény és az ahhoz kapcsolódó sarkalatos törvények.

Kérdés, hogy akkor az alkotmányozó hatalom a legfőbb hatalom, a szuverén? Az alkotmányozó hatalomnak kitüntetett, túlsúlyos szerepe van az alkotmányban létrehozott többi szuverén hatalmak (államfő, parlament, kormányzati-végrehajtó szervezetek, az igazságszolgáltatás, az alkotmányvédő szervezet/szervezetek, helyi önkormányzatok) között.

Az államot megillető szuverén hatalom „szétosztása”, a hatalmi szervezetek alkotmányban történő létrehozása, egyes szuverenitási funkciót betöltő intézmények teljes körű szabályozása (pl. az államfői hatalom, a parlament jogosítványai), mások esetében az „osztott hatalom” lényegi elemeinek a szabályozása (Alkotmánybíróság hatalma, bírói szervezeti rendszer hatalma, stb.) kétségtelenül az alkotmányozó szuverén hatalom „elvonhatatlan hatalma”, jogosítványa.

A modern demokratikus jogállamokban az alkotmányozó hatalom sem korlátlan, demokratikus jogállamokban nem létezhet korlátlan – abszolút – hatalom. A totális államokban igen.

A korlátok elég sokrétűek. Az alkotmányozó szuverén hatalmát (csak felsorolásszerűen, kifejtés nélkül) korlátozzák:

- az adott ország demokratikus politikai és alkotmányos kultúrája, tradíciói, az alkotmányos rend történeti intézményei (vö. Anglia);
- a nemzetközi emberi jogi stb. egyezmények, amelyeket az adott ország elfogadott;
- a kötelező nemzetközi bírászkodás és azok döntései;<sup>7</sup>
- a már működő és bevált alkotmányos intézmények (kivéve a rendszerváltoztató és a „forradalmi alkotmányozásokat”);
- a szuverén hatalom szétosztásának, a hatalom megosztásának demokratikus követelménye;
- a jogállam működőképességének megőrzése és fenntartása;
- a demokratikus-jogállami legitimáció követelménye, vagyis az alkotmány megváltoztatására, vagy éppen változatlanul hagyására irányuló felhatalmazás, kötelezés és elfogadás demokratikus igénye;
- a politikai (választói) közösség joga az alkotmány egészéről vagy főbb elemeiről való döntés (népszavazás) kötelessége;
- az alkotmányozás, az alkotmány módosítási eljárás alkotmánybíróági ellenőrzése.

### **A szuverén államhatalom belső és külső környezete**

A szuverén állami hatalmi rendszer túlsúlyos eleme kétségtelenül az alkotmányozó hatalom, amely létrehozza a szuverenitás belső környezetét, a szuverenitási részjogosítványokkal rendelkező állami hatalmi szervezetek rendszerét, az állami szuveréneket, amelyek saját hatalommal rendelkező alrendszerei az állam egészének, a szuverén államnak.

Az államilag szervezett és jogilag szabályozott szuverenitás belső környezete, rendszere látja el a társadalom politikai-hatalmi rendszerének a legfontosabb funkcióját, a társadalom irányítását, a legitim erőszak kényszerítő hatalmával és annak eszközével, a jogrendszerrel.

Az államhoz kapcsolódó szuveréneket érdemes megkülönböztető nevekkal ellátni:

Megkülönböztetem tehát:

a) egyrészt a szuverén államot, mint egészet, mint a közhatalmi rendszer egészét jelentő szervezett hatalmat;

b) másrészt az alkotmányozó szuverén hatalmat, ami létrehozza és alkotmánytörvényben szabályozza az állami szuverén egészet és annak összetevőit, alrendszereit;

---

<sup>7</sup> Erről lásd: Lamm Vanda: A kötelező nemzetközi bírászkodás kilenc évtizede. *Jog-Állam-Politika*, 2014. évi 1. szám, 3-28. old. (A szerző akadémiai székfoglaló előadása.)



c) harmadrészt az állami szuveréneket, amelyeket az alkotmányozó szuverén hatalom hozott létre, ezért nevezhetjük ezeket alkotmányos állami szuveréneknek is;

d) negyedrészt a szuverén államok által létrehozott nemzetközi szuverének (kényszerítő jogosítványokkal rendelkező nemzetközi szervezetek), amelyek lehetnek katonai (pl. NATO), nem katonai, a tagok által átruházott és felhatalmazást adó gazdasági, politikai szuverének (pl. az Európai Unió). A nemzetközi szuverének hozzájárulnak a nemzetközi jogrendet. A nemzetközi jogrend azáltal válik kötelezővé, hogy a szuverén államok azt elfogadják, elismerik, magukra nézve kötelezőnek tekintik, vagy közösen alkotják meg (pl. az ENSZ Alapszabálya).<sup>8</sup>

A nemzeti vagy állami szuverének külső és belső rendszere – hatalmi rendszere és jogrendje – szétválaszthatatlanul összekapcsolódnak, egymás számára korlátokat hoznak létre.

Az állami szuverének nemzetközi rendszerének részei a történelem során kialakult állami szuverének, mégpedig a demokratikus, a poliarchikus, a polikratikus, és a monokratikus (totalitárius), az illiberális szuverének egyaránt.

A szuverenitás két fő szerveződési, hatalmi típusa sajátos viszonyba került és kerülhet egymással. Példa rá a két totalitárius (monokratikus) szuverén, a Hitler-i Németország és a Sztálin-i Szovjetunió megegyezése 1939 augusztusában és együttes megtámadása a Lengyel szuverénnek, majd annak eltüntetése (szerencsére átmenetileg) Európa szuverén államai közül. A két totalitárius szuverén 1941-ben már egymás ellen harcolt, majd Európa demokratikus szuverénjei és az Egyesült Államok katonai szövetséget kötöttek a totalitárius, monokratikus Német Birodalom megszállására, a totalitárius szovjet hatalommal.

A szuverenitás fogalom használhatósága, magyarázó szerepe egyébként legtöbbször szuverenitási konfliktusok esetén kerül előtérbe elsősorban.

A szuverenitás-szkeptikusok, akik a szuverenitás kifejezést, a szót, a fogalmat használhatatlannak, kiüresedettnek, zavarónak, magyarázó erejét elveszítettnek, sőt károsnak tartják, a szuverenitás-konfliktusok – amelyek lehetnek nemzetközies, vagy belső hatalmi konfliktusok – leírása, megmagyarázása és a konfliktusok rendezése során kénytelenek a szuverenitás fogalmát használni.

Ez persze nem jelenti azt, hogy a szuverenitás fogalmát ne kellene egyértelműen meghatározni, definiálni, megmagyarázni, ha valaki arra vállalkozik, hogy a hatalmi viszonyok és konfliktusok leírása során használni kívánja a szuverenitás fogalmát.

---

<sup>8</sup> A szuverének által kötött nemzetközi szerződés egyik legrégebbi ismert formája az a szerződés, amely II. Ramses egyiptomi fáraó és III. Hattušiliš között kb. i.e. 1259-ben kötött meg.

A „nagykirály” és a „fáraó” mint szuverének kötötték meg a „paritációs szerződést”, ami egyenlő felek között jött létre az „örök béke és a testvériség megteremtése és megőrzése érdekében”.

Ebben a két állam uralkodója vállalta:

- az örök béke és testvériség megőrzése érdekében megnemtámadási kötelezettséget vállaltak, kategorikusan és kölcsönösen megtiltva a feleknek, hogy egymás területére betörjenek, és onnan bármit elragadjanak.

Kölcsönösen vállalták, hogy külső és belső ellenséggel szemben egymásnak segítséget nyújtanak, amennyiben a másik fél azt kéri. A kölcsönös segítségnyújtás vállalása kiterjedt a belső ellenséggel szembeni támogatásra is, a belső szuverenitás sérelme esetén.

Végül a felek vállalták, hogy kiadják a másik állam területéről hozzájuk szökött nemeseket, nagy embereket és közembereket egyaránt. Szökött személyeket nem fogadhattak szolgálatukba és letelepedésüket sem engedélyezhették.

Lásd: Sulyok Gábor: II. Ramses és III. Hattušiliš szerződése az örök békéről és testvériségről. *Jog-Állam-Politika*, 2014 évi 2. szám. 3-21. old.

Az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy mindaz amiről eddig szó volt, leírható, elmondható lenne a szuverenitás fogalom, és annak itt adott magyarázata nélkül is. A politikai hatalom – a szuverenitás lényege – minden további nélkül elemezhető a szuverenitás szó, kifejezés használata nélkül. Egy dolog nem tehető meg: a szuverenitás tradicionális fogalmát változatlanul alkalmazni a modern állami hatalmi rendszerek leírására.

### **Szuverenitási szintek és dimenziók**

A modern szuverenitás előzőekben leírt fogalmát, tartalmát és fajtáit figyelembe véve megkísérelhető a szuverének működési szintjének és dimenzióinak, alrendszerének a felvázolása.

A szuverenitással, vagyis szervezett és független társadalomirányító hatalommal rendelkező szuverének négy fő dimenzióban, és azokon belül alrendszerekben működnek és kapcsolódnak egymáshoz vertikális vagy horizontális viszonyokban. Ezek a fő rendszerek:

#### **I. A nemzetközi politikai rendszer**

A nemzetközi politikai rendszerbe tartoznak:

- 1.) a szuverén államok,
- 2.) a szuverén államok által létrehozott „nemzetközi szuverének”.

A nemzetközi politikai rendszer két alrendszerének alkotói (a „szuverén államok” és a „nemzetközi szuverének”) viszonyának a szerveződése – a szuverenitás relációi – egyrészt vertikális, másrészt horizontális.

- Az „állami szuverének” viszonyára az egyenlőség elve, a szuverén államok horizontális kapcsolata a jellemző.

A szuverén államok szuverenitási – hatalmi viszonyát:

- a függetlenség,
- az önrendelkezés,
- az egyenlőség,
- és a be nem avatkozás elve, illetve a beavatkozás tilalma határozza meg.

Ezeket az elveket az államok nemzetközi egyezmények, szerződések, alapszabályok keretében, a nemzetközi jog legalapvetőbb szervező elveiként fogadják el.

A „nemzetközi szuverének” azokat a nemzetközi politikai szervezeteket nevezzük, amelyek bizonyos fokú szuverenitással rendelkeznek a szuverén államok által elfogadott egyezmények alapján. A nemzetközi szuverének „átruházott” hatalommal, vagy „felruházott” hatalommal rendelkeznek, amelyek a tartalmát az állami szuverének határozzák meg.

Az államok által létrehozott nemzetközi szuverének – ráruházott hatáskörükben – önállóak, függetlenek és döntést kikényszerítő hatalommal, akár legális erőszak alkalmazásának a hatalmával is rendelkeznek, vagy ajánlásokat tehetnek erre megfelelő szervezeteknek.

Természetesen nem minden nemzetközi szervezet szuverén, csak azok, amelyekre kifejezetten hatalmat: bírói, kényszerítő hatalmat, a szervezetből kizárás lehetőségét, katonai szankció alkalmazását ruházzák rá a szuverén államok.

Működésük alapelvei:

- az önkéntes tagság, döntés a belépésről,
- a nemzetközi szuverénból való kilépés szabadsága,
- a nemzetközi szuverénre ráruházott hatalom elismerése,
- döntései kikényszerítő voltának az elfogadása és végrehajtása.

Az államok által létrehozott „nemzetközi szuverének” többnyire politikai, bírósági vagy katonai szervezetek.

Az államok által létrehozott szervezetek például: az ENSz, Az Európai Unió, a NATO, az ENSz Nemzetközi Bírósága, az Európai Unió Bírósága, a Strasbourgi Emberi Jogok Bírósága, stb.

## II. A szövetségi államok és a tagállami szuverének viszonya és együttműködési dimenziója

A szövetségi állam maga is szuverén, mint ahogyan a tagállamok is.

A két szuverenitási dimenzió, a szuverének vertikális hatalmi viszonya és a tagállamok horizontális szuverenitási viszonya a szövetségi és a tagállami alkotmányokban szabályozott hatalmi (szuverenitási) viszony.

Rendkívül sokféle tartalommal és belső szuverenitási rendszerek formájában működnek a szövetségi és a tagállami szuverének. (Lásd: Belgium három nemzet Szövetsége, Svájc Kantonjainak Szövetsége, az NSZK, Ausztria szövetséges államai, az USA állami szövetségi rendszere, stb.)

## III. Az államok belső szuverenitási dimenziója és hatalmi rendszerének összetevői, szuverénjei:

- 1.) az alkotmányozó hatalom, az alkotmányozó szuverén és annak hatalma (szuverenitása);
- 2.) az alkotmányt végrehajtó törvényhozó szuverén, a törvényhozó szuverenitása, amelynek alapján végrehajtja, sarkalatos jelentőségű törvényekben részletesen szabályozza az alkotmányozó hatalom által konstituált állami szuveréneket és megalkotja az állami jogrendet;
- 3.) az Alkotmányban konstituált és a törvényekben szabályozott, egyéb „alkotmányos állami szuverének”, az „osztott szuverenitás” címzettjei, alanyai:
  - a.) a törvényhozó hatalom és szuverén,
  - b.) a kormányzati végrehajtó és szuverén hatalom,
  - c.) az igazságszolgáltató szervezetek rendszere (Legfelső Bíróság/Bíróságok, a bírói szervezeti rendszer, az ügyészség, ha önálló hatalmi szervezatként működik, hozza létre az alkotmányozó hatalom) hatalma és szuverenitása,
  - d.) az államfői hatalom és szuverén,
  - e.) az alkotmányt, az alkotmányos jogokat védő szuverének (Alkotmánybíróság, ombudsman – alapjogi biztos, stb.),
  - f.) a területi önkormányzatok egészének és egyes elemeinek a szuverenitása.

Az államok belső szuverenitási rendszerében, az alkotmányban létrehozott állami szuverének viszonyát meghatározó elvek:

- a függetlenség, a hatalmak elválasztásának elve,
- az önrendelkezés vagy autonómia,
- a hatalomkoncentráció tilalma,
- a hatáskörelvonás-, a beavatkozás tilalma (a hatalmi autonómia, szuverenitás elismerése),
- az elválasztott hatalmak egymást korlátozó elve (fékek és ellensúlyok rendszere),
- az elválasztott hatalmak együttműködési kötelezettsége.

#### IV. A politikai közösségek szuverenitás dimenziója és alanyai

A politikai szuverenitás túlmutat az állami szervezetek szuverenitásán. Két fő formáját és alanyát különböztethetjük meg a politikai (államon túlmutató) szuverenitásnak:

1.) A első politikai-közösségi szuverenitás a nemzetek- és a nemzetiségek szuverenitása.

A nemzet-elvű (nemzeti közösséghez kötődő) szuverenitás fajtái:

- a.) Az államnemzeti szuverenitás, amely egyetlen nemzetet ismer el államalkotó politikai és hatalmi tényezőnek. (Lásd: „Románia egységes államnemzet.”)
- b.) A több nemzeti közösség által alkotott államszervezet. (Lásd Belgium, ami a flamand, a vallon és a német nemzeti közösség állama.)
- c.) A nemzetiségeknek különleges státust biztosító államalakulatok. (Lásd Nagy Britannia: az angol nemzet és Anglia Parlamentje, a skót nemzet és Skócia Parlamentje, a Walesi nemzet és Wales Nemzeti Parlamentje, vagy a katalán nemzet autonómiája és Katalónia kiemelt jogosítványai a Spanyol államon belül.)

2.) A népszuverenitás, vagyis a politikai közösség, a választó polgárok szuverenitása. A választó polgárok szuverenitása, hatalmi szerepe és jogosítványai két fő, jogilag szabályozott és az államhatalmi szervek (alkotmányozó, törvényhozó, területi önkormányzatok) tevékenységét meghatározó eszközön és eljáráson keresztül érvényesül, nevezetesen:

- a központi és a helyhatósági választásokon,
- és az országos és a helyi népszavazásokon.

A népszuverenitás kollektív akaratérvényesítés, a demokrácia többségi elve alapján. A képviseleti demokrácia mellett érvényesülő különösen erős politikai hatalomgyakorlás a népszavazás, különösen, ha az kötelező erejű.

A demokratikus választások a szuverén állam demokratikus legitimációjának az alapját, forrását jelentik.

A választásokon létrehozott állami szuverén (az alkotmányozó, a törvényhozó és a helyi önkormányzatok) – a választási szabályok betartása esetén – legális és legitim. Ez a demokratikus legitimáció az alapja a választásokkal létrehozott szuverének (testületek, konkrét személyek, képviselők) hatalmi jogosítványainak, akik maguk is megválasztanak vagy kineveznek további hatalmi szereplőket (minisztereket, kormányfőt, szuverén

hatalmak vezetőit, és tagjait). A demokratikus legitímáció alapján hoznak létre nem a demokrácia, hanem más legitímációs elvek alapján (hozzáértés, felkészültség, szakmai tudás, megbízhatóság, alkalmasság, stb.) testületeket a demokratikus szuverének. (A Kúria elnökének, a Legfőbb ügyésznek, az alkotmánybíróknak, stb. a megválasztása, kinevezése szakmai életút, hozzáértés, szakmai kiválóság alapján történik.)

A demokratikus legitímáción alapuló hatáskörök gyakorlása legitímálja a szétválasztott állami szuverének legitímációját, hatalmuk kötelező erejét és kétségbevonhatatlanságát.

X

X

X

A tanulmányban használt szuverenitási fogalmak jegyzéke:

Az előadásban használt szuverenitás általános fogalma és lényege: független szervezett politikai közhatalom.

A) Az állami szuverenitás alanyai alapján megkülönböztetjük:

- a) a szuverén állam fogalmát, ami a társadalomirányítás független, szervezett politikai közhatalma, amely magában foglalja
- b) az alkotmányozó szuverént,
- c) és az alkotmányozó szuverén által létrehozott állami „alkotmányos (az Alaptörvény által konstituált) szuveréneket”, amelyek hatalma konkrét funkciókhoz kötött és korlátozott.

B) A politikai-közösségi szuverenitás, amelynek alanyai:

- a) a nemzetek, és
- b) a nemzetiségek, amelyek független politikai közhatalommal rendelkeznek,
- c) az állampolgárok és azokon belül a választójoggal rendelkező polgárok, akik a népszuverenitás alanyai, s ilyenként a választásokon és a népszavazáskor független politikai közhatalommal rendelkeznek, s akaratukat döntés formájában kinyilváníthatják.

C) A nemzetközi szuverének az államok által létrehozott:

- nemzetközi politikai szervezetek, amelyek a szuverén államok által átruházott hatalommal rendelkeznek,
- a nemzetközi bírói szervezetek,
- a nemzetközi katonai szervezetek, amelyek független, szervezett politikai közhatalommal rendelkeznek,
- a nemzetközi gazdasági szervezetek.

## Válogatott bibliográfia a szuverenitás fogalmához a hazai szakirodalomból:

- Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. = *Magyar Tudomány* 2013/4. 374-382. old.
- Bíró Gáspár: *Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 1998. 321. old.
- Bíró Gáspár: Világkormány, világállam, globális kormányzás. 1-2. rész. = *Liget*. 2001/12. 53-62. és 2002/1. 55-70. old.
- Bódig Mátyás: Abszolút szuverenitás. = *Államelmélet: A mérsékelt állam eszméje és elemei. I. Elmélettörténet*. Szerk.: Bódig Mátyás, Gyórfi Tamás, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002. 271-288. old.
- Chronowski Nóra: „A szuverenitás új határai” – Az 5. Európai Jogász Fórum Közjogi Szekciójáról. = *Közjogi Szemle* 2009/4. 63-65. old.
- Chronowski Nóra: Független állam – avagy a szuverenitás átértékelése. = *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Szerk.: Szabó Máté Dániel, Majtényi László, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2009. 153-168. old.
- Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként = *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok*. Szerk.: Chronowski Nóra, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2011.
- Erdő Péter: A szuverenitás és az Egyház. = *Magyar Tudomány*. 2013/4. 383-391. old.
- Jakab András: A szuverenitás fogalmának megszelidítése – érvelési variációk az európai integráció egy állandó problémájára. = *Európai jog és jogfilozófia: Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Szerk.: Paksy Máté, Budapest, Szent István Társulat, 2008.
- Jakab András – Rigó Anett: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei. = *Államelmélet I.* Szerk.: Takács Péter, Budapest, Szent István Társulat, 2007. 144-163. old.
- Kardos Gábor: A szuverenitás nemzetközi jogi értelmezése és a nemzeti jogrendszerek közelítése és egységesítése. = *Szuverenitás és integráció*. Szerk.: Kiss J. László, Budapest, PNDTI, 1994. 99-108. old.
- Nagy Boldizsár: A szuverén határai = *Fundamentum*. 2003/2. szám
- Navracsics Tibor: A nemzeti szuverenitás és az európai integráció kapcsolatáról. = „*Jöjj el szabadság*”: *Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet*. Szerk.: Pesti Sándor, Szabó Máté, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003. 629-642. old.
- Ormos Mária: A szuverenitásról, különös tekintettel a 16-21. század magyar történelmére. = *Magyar Tudomány*. 2013/4. 422-431. old.
- Paczolay Péter: Hozzászólás. Fórum a szuverenitásról. = *Fundamentum*. 2003/2. 63-67. old.
- Pethő Sándor: Állam és summa potestas. Adalékok a szuverenitás fogalmának értelmezéséhez. = *Jogállam*. 1996/3-4. szám, 124-140. old.

Szabadsfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás. = *Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcselet köréből*. Szerk.: Takács Péter, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997. 125-140. old.

Szabadsfalvi József: Szuverenitás koncepciók a 20. század első felének magyar jogirodalmában. [*Kézirat*. Az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága, valamint Jogtörténeti Albizottsága által 2012. május 15-én szervezett tudományos tanácskozáson elhangzott előadás, 2012/1.]

Szigeti Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén. = *Világosság* 2003/7-8. 103-118. old. és u. ez *Leviatán* Tomus I. 2004.

Szilágyi Péter: A szuverenitáselméletek válsága és a népszuverenitás. = *Ius unum, lex multiplex. Liber Amicorum: Studia Z. Péteri dedicata: Tanulmányok a jogösszehasonlítás, az államelmélet és a jogbölcselet köréből – Studies in Comparative Law, Theory of State and Legal Philosophy*. Szerk.: H. Szilágyi István, Paksy Máté, Budapest, Szent István Társulat, 2005.

Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, europaizálódás. = *Jog-Állam-Politika – Jog- és Politikatudományi folyóirat*. 2009/1. 61-76. old.

Takács Péter: A szuverenitás mint az állam fogalmi megragadásának kategóriája. = *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapjára*. Szerk.: Cserny Ákos. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013. [ISBN 978-615-5344-02-2] 549-569. old.

Takács Péter: Szabó József „első” szuverenitás-elméletéről. Valamint arról, hogy a „második” miért lett olyan, amilyen. = *Jog-Állam-Politika*, 2013/4. sz. 89-102. old.

Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. = *Európai Tükör*. 1997/3. 85-91. old.

Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? = *A szuverenitás káprázata*. Szerk.: Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi, Budapest, Korridor, 1996. 46-87. old.



© Bihari Mihály, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515