

# Nagy Boldizsár

## KI A SZUVERÉN? (És hol is vannak az ő határai?)

A 2003 szeptember 12-én az „És mi lesz az alkotmánnyal” című konferencián - melyet az Eötvös Károly Intézet szervezett – tartott előadás kibővített, szerkesztett szövege\*

### I. Bevezető

Hölgyeim és Uraim! Kollégáim, Barátaim! Kivételesen formálisan kell kezdenem, külön köszönetet mondva a szervezőknek azért, mert engem most a szokásosnál nagyobb távolságból utaztattak ide. Az érdemek előtt engedtessek meg egy további személyes adalék:

25 évvel ezelőtt a filozófiai diákkörben egy tehetséges és közszeretnek örvendő joghallgató Max Weberről tartott nagy sikerű előadást. Majtényi Lászlónak hívták. Volt akkor egy elsőéves diák, aki nagy izgalommal készült korreferátumára, - neve: Nagy Boldizsár.. Semmi sem változott: ezúttal is ugyanolyan izgalommal készültem az előadásra, “megszólalni Majtényi László (és a többi illusztris előadó) után”, mint épp negyedszázada.

Az első idézet Bodentől származik, hiszen őt, ha az ember szuverenitásról beszél, nem lehet megkerülni.

*"Az ... állam, ha jól szervezték meg, biztosítja magát a külső erőszak és a belső bajok ellen, hatalma lassanként gyarapszik, mígnem eléri a tökéletesség csúcsát, mely a virágzás állapota, s nem tarthat sokáig, az emberi dolgok változékonysága miatt, amelyek oly állhatatlanok és bizonytalanok, hogy gyakran a legnagyobb államok is váratlanul összeomlanak saját súlyuk alatt; másokat az ellenség ereje pusztít el, amikor a legszilárdabbnak hitték magukat; ismét mások lassan öregszenek, s belső gyengeségeiktől halnak el. És rendszeresen az történik, hogy a legszebb államok szenvedik el a legnagyobb változásokat, amiért nem hibáztathatók, ha a változás külső erőttől származik, ahogyan a leggyakrabban előfordul, hiszen a szép államoknak van a legtöbb irigye."*

Jean Bodin: Az államról.  
Negyedik könyv, I fejezet  
Gondolat, Bp. 1987, 206-207.old

---

\* Ez az előadás támaszkodik több korábbi írásomra, helyenként - ahol nézeteim és tudásom nem változott - bekezdéseket “emel át”. Ezek:

A nemzetközi jog alapelveinek tényleges tartalmáról *Külpolitika* vol. VII. (1980) No. 3, 59-80. old.

Az abszolútum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról = Szerk. Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi, *A szuverenitás káprázata* Budapest, Korridor kötetek, 1996, 227 – 261 old.

Éljen a szabad.....! *Liget*, vol. 11 (1998) No. 11., 45-50. old.

Hadban állunk? *Élet és Irodalom*, 1999 április 16., 3.old.

Önvédelem, háború, jog, *Élet- és Irodalom*, 2001 szeptember 28

A szándék-buborék [A kedvezménytörvény nemzetközi fogadtatásáról] in: A státusztörvény (Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika) Szerk.: Kántor Zoltán, teleki László Alapítvány, Budapest, 2002, 364-370.old. Eredetileg: *Élet- és Irodalom*, 2002. január 25, 3-4.old

Vörös Imre lapátja Birkózás a szuverenitás démonával *Élet- és Irodalom*, 2003. január 3., 5. és 13 .old

A szuverén határai *Fundamentum*, (2003) 2. sz 38-48.old

A szép szuverén államok tehát ki vannak téve a változás veszélyének-szesélyének, s amivel itt ma foglalkozunk éppen e változások kortársi természete.

Folytassuk néhány nyugtalanító kérdéssel:

Szuverén-e Magyarország, ha a Duna eltereléséhez vagy a ciánszennyezéshez hasonló katasztrófa érheti? Elveszti-e szuverenitását, ha belép az EU-ba? Ha most veszti el, akkor megvolt-e az a KGST tagság, a szovjet csapatok általi megszállás, a Varsói Szerződésbeli tagság idején? Sérti-e a szomszéd államok szuverenitását a 2003 nyarán módosított kedvezménytörvény? És az eredeti? Jogszerűen bombázta-e a NATO Jugoszláviát, szuverenitás-sértés volt-e az Irak ellen folytatott háború? Szuverén állam-e Andorra, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szomália, Tajvan?

Sok-sok kérdés halmozódik a szuverenitás kapcsán és nem magától értetődőek a válaszok, amit a kiosztott kérdőívre adottak szóródása is mutat.\* Nincs tehát egy ösztönös középpontja a szuverenitásról való gondolkodásnak. Semmi sem természetes és adott.

Ez az előadás a következő pontokról kíván beszélni.

Először a beszédmód nehézségeiről, azon belül a fogalomhasználatról és egy mélyebb magyarázatáról annak, hogy miért lehetetlen értelmesen szólni a szuverenitásról. (II.)

Ezt követi egy "olvasmány", „*A szuverenitás dicsérete*”, amely arra szolgál, hogy összefoglalja nem szakmai nyelven mindazokat a fontos állításokat, amelyeket a politikatudomány és az alkotmánytan illetve részben a nemzetközi jog kijelent, állít vagy vél a szuverenitásról. (III.)

Harmadikként néhány történeti és elméleti megfontolásba fogunk belebonyolódni, (IV.) majd egy hosszabb rész jön arról, hogy a westfáliai szuverenitást, hogyan korlátozzák a nemzetközi jog elmúlt húsz-harminc évben kifejlődött elemei. (V.)

Végül rátérek arra, hogy az Európai Unióhoz csatlakozás, és különösen a részvételünk a bel- és igazságügyi együttműködésben, vagyis a szabadság, a biztonság és a jog területének az érvényesülése hoz-e változást a magyar szuverenitásban. (VI.)

Következtetések zárják az előadást (VII.)

Témáim két nagy kérdés köré rendezhetők: 1. Van-e értelme a szuverenitásról beszélni? 2. Ha lenne értelme szuverenitásról beszélni (amit személyesen kétek, illetve csak erős meggyőződésekkel látok intellektuálisan megengedhetőnek), akkor minőségi változást kellene-e konstatálnunk az Európai Unióhoz csatlakozásunk után? Más szavakkal: szuverenitás-vesztéssel jár-e a csatlakozás vagy éppen a szuverenitásba tartozónak vélt képességek erősödésével?.

Előrebocsátom, hogy megítélésem szerint a szuverenitás mint korlátozottság vagy szabadság tekintetében a csatlakozással nem következik be radikális változás. Egyébként persze az élet sok területén, beleértve a magyar jogrendet, életünk részletszabályait, mélyreható lesz az átalakulás, ezt bolond lennék vitatni.

## II. A szuverenitásról szólás nehézségeiről

### A) Fogalomhasználat

Abba nem bonyolódnék bele, hogy különböző tudományokban milyen különböző módon használják és értik a szuverenitás fogalmát<sup>1</sup>, de a jelenlevő tudósoknak és szakembereknek, akik különböző diszciplínákat testesítenek meg, érdemes belegondolniuk, mivel találkoznak, amikor

\* A jelenlevők alkalmat kaptak a mellékelt kérdőív kitöltésére.

<sup>1</sup> Gombár Csaba szerint hagyományosan belső és külső szuverenitás között különböztetnek. A belső szuverenitás = központosított és elismert főhatalom, a külső szuverenitás = nemzetközileg megnyilvánuló és elismert hatalom.

“átolvasnak” a másik tudományba. Szinte mindegyik máshol keresi a szuverenitás hordozóját, népből, démoszban, államban, és így tovább.

Amit az összehasonlítás helyett kínálok, az egy viszonylag autentikus megfogalmazás, amire sokan hivatkoznak, Stephen Krasneré. Krasner több könyvet írt, illetve szerkesztett a szuverenitásról az elmúlt 4-5 évben. Ő - interdiszciplináris szellemben - azt javasolja, hogy a szuverenitásnak legalább négy jelentését különböztessünk meg:

1. Nemzetközi jogi szuverenitás: jogi függetlenséggel rendelkező területi egységek (államok) kölcsönösen elismerik egymást.
2. Westfáliai szuverenitás: territorialitás és autonómia, a külső erők kizárása a hatalmi rendszer felépítéséből és működéséből.
3. Belső szuverenitás: a politikai hatalom szerveződési formája és a közhatalmi szervek képessége a terület gyakorlati uralom alatt tartására.
4. Függetlenségi szuverenitás: a közhatalmi szervek képessége a határt átszelő mozgások (információk, eszmék, emberek, áruk, tőke, szennyeződések) ellenőrzésére.<sup>2</sup>

Ugyanakkor emlékeztetek arra, hogy főleg a westfáliai szuverenitási fogalmat használó nemzetközi jogtudományban a szépségszisztem nem új keletű: Oppenheim már a két háború között, 1928-ban kijelentette:

“Mint látható lesz, talán egyetlen fogalomnak sem olyan ellentmondásos a jelentése, mint a szuverenitásnak. Vitathatatlan tény, hogy ennek a fogalomnak - attól a pillanattól kezdve, amikor bevezették a politikatudományba, mind a mai napig - nem volt és nincs egyetemesen elfogadott jelentése”<sup>3</sup>

Azóta sem gondolkodunk másképp. De ha mégis keresünk közkeletű nemzetközi jogi meghatározást, akkor idézhetjük Antonio Cassese klasszikus megfogalmazását:

"A szuverenitás azon túl, hogy minden államnak megadja a joghatósága alatt álló területhez kapcsolódó jogosítványok készletét még a következő átfogó jogokat tartalmazza: először is azt, hogy megköveteli területi integritása és politikai függetlensége tiszteletben tartását a többi állam által, másodsorban a hivatalos minőségükben eljáró államképviselők szuverén immunitásának igénylését, ...harmadszor pedig immunitás igénylését külföldi bíróságok joghatósága alól olyan tettekért vagy ténykedésért, amelyet az állam szuverén minőségében valósított meg."<sup>4</sup>

---

"Szuverén az, aki törvényt szab és dönt a törvény alóli kivételekről, aki fölötté áll mindennek és mindenkinek - de fölötté hatalom nem rendelkezik."

Lengyel László: Szuverénitás = mozgástér, függőségi viszony vége. Szilágyi Ákos megkülönböztet régimódi szuverenitást, tényleges szuverenitást, ugyanakkor beszél hagyományos szuverenitásról. Szerinte létezik a szuverén államnál szuverénebb nemzetközi tőke, illetve igaz az is, hogy a világszervezet, regionális tömörülés, föderáció és tagja szuverenitásának vannak fokozatai. Csepeli György a szuverenitás attribútumai közé sorolja a következő kilencet: saját pénz, önálló hadsereg, önálló külügyminisztérium, saját határőrség, önálló vámrendszer, magyar útlevél, államvasút, magyar szabvány, bélyegkibocsátás. Valki László megfogalmazásának értelmében [A nemzetközi jogban] "a jogilag alávetettségi helyzetben nem lévő állam szuverén" Valamennyien "A szuverenitás káprázata" c. könyvben, (szerk.: Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi), Korridor, Budapest, 1996

<sup>2</sup> Krasner, Stephen D.: *Sovereignty Organized Hypocrisy* Princeton University Press, Princeton, 1999, 4. old

<sup>3</sup> Idézi: Antony Anghie, *Colonialism and the Birth of International Institutions: Sovereignty, Economy, and the Mandate System of the League of Nations, 34 (2002) New York University Journal of International Law and Policy*, 531. old

<sup>4</sup> Cassese, Antonio: *International Law in a Divided World* Clarendon Press, Oxford, 1988 130.o.

Lényegében tehát a belső joghatóság gyakorlását, a területi integritást és a politikai függetlenséget, a diplomáciai immunitást, széles értelemben az államképviselők immunitását, illetve az idegen államok joghatósága alóli immunitást szokták a nemzetközi jogban a szuverenitás magjának tekinteni.

Ezzel a terminológiai nehézségekről folytatott diskurzust lezárva nézzünk egy kicsit mélyebbre, s vizsgáljuk meg, miért olyan nehéz eldönteni, hogy egy állam szuverén-e vagy sem. Miért bonyolódunk folyton ellentmondásokba és miért vetem fel ismétlődően, hogy talán értelmetlen is szuverenitásról beszélni?

## *B) Az érvelés körkörössége*

A választ további kérdések mentén keressük. Mitől válik egy állam szuveréné és függetlenné? Hol vonódnak meg a hatalomgyakorlás határai, és ki vonja meg azokat a határokat?

E ponton két ellentétes irányú érvelés feszül egymásnak.<sup>5</sup> Az egyik, az apologetikus, az egyes államot veszi kiindulópontnak és sok nemzetközi jogász véleményével egyezően úgy interpretálja a nemzetközi jogot, mint az államok akaratának eredményét, eredőjét. E nézet szerint az államok kezében van a nemzetközi jog, és addig terjed a hatása, amíg azt az államok akarják. A fordított irányú (Koskenniemi szóhasználatában: utópikus) elképzelés szerint az állam a szuverén joghatóságát ott gyakorolhatja, ahol területi főhatalma van. Területi főhatalmának kereteit pedig nemzetközi szerződések, határegyezmények, békeszerződések szabják meg. A szuverén hatalomgyakorlás mértékét és körvonalait a nemzetközi jog rajzolja ki. Hasonlóképpen az államok feletti rendszer korlátozza a fegyverkezésben vagy abban, hogy más államok ellen támadjon. Azt államnak tehát a nemzetközi rendbe ágyazottan kell megszületnie és működnie, a peremfeltételeit nem maga szabja, s csak a nemzetközi rend által elfogadott eljárással alakíthatja át. Ha belegondolunk abba hogy Jugoszlávia utódállamai miképp jöttek létre, akkor erősen érzékelhetjük a nemzetközi közösség hatását, a külső rendszer formáló erejét, felidézve, hogy a nemzetközi közösség milyen részletes feltételrendszert támasztott ahhoz, hogy az új tagokat befogadja.

Észak-Ciprus vagy Tajvan sorsa pedig azt tanúsítja, hogy önmagában egy független entitásként való létezés még nem jelent államiságot, egy önmagát államnak tekintő szerveződés nem képes szuverenitását elismertetni, ha a mérvadó a nemzetközi jog és az azt érvényesítő nemzetközi közösség megtagadja tőle.

A körkörösség abból adódik, hogy egyik érvelés sem lehet meg a másik nélkül. A dilemma feloldhatatlan. Miért köti az államot egy nemzetközi szerződés, miért kötik a nemzetközi jog szabályai? Mert a nemzetközi jogrend ezt követeli. Viszont miért is kötelező a nemzetközi jogrend? Mert az államok ezt akarják, mert a szerződések és a szokásjog az államok akaratából és gyakorlatából erednek. Ördögi körben vagyunk, nem lehet kitörni.

Illusztrációképpen a hágai Nemzetközi Jogi Bíróság három esetére utalok: a Right of Passage, a Nuclear Tests és a Gabcikovo-Nagymaros Project ügyekre<sup>6</sup>. Ezekben a szembenálló felek (India és Portugália, Franciaország és Új-Zéland, Szlovákia és Magyarország), diametrálisan ellenkező igényeik alátámasztására egyaránt szuverén jogokra hivatkoztak. Portugália szuverén jogával élve akart indiai területen keresztül katonákat gyarmatára vinni, India, tagadta Portugália ezen jogát, kijelentvén, hogy szuverén államként megtilthatja idegen katonák áthaladását. Franciaország,

<sup>5</sup> Az itt következő levezetés Martti Koskenniemi korszakos hatású könyvére (*From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Company, 1989.) támaszkodik

<sup>6</sup> Case Concerning Right of Passage over Indian Territory (Portugal v. India), ICJ Reports 1960, p. 6, Nuclear Tests Case: Judgment (New Zealand / France) I.C.J. Reports 1974, 457, Case Concerning Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), 1997 ICJ Reports p. 7

szuverén államként – védelmi képességeit fenntartandó - nukleáris fegyverekkel kívánt kísérletezni, amivel szemben Új-Zéland a területi sérthetlenség és a nukleáris sugárzástól mentesség szuverén jogára hivatkozott. Az ebben a körben jól ismert bős-nagymarosi vitában Szlovákia érvei szerint Magyarországot kötelezte a szerződés, mert a nemzetközi jog állt mögötte, míg Magyarország a szerződéskötési akarat elmúltával és az arra felhatalmazó nemzetközi jogi szabályokkal replikázott, vagyis mindkét fél a nemzetközi jogra támaszkodva akart szuverén szándékának érvényt szerezni. Még sok-sok esetet sorolhatnánk, mindegyikből csak az derülne ki: nem lehet kitörni ebből a körből.

Mindez nem korlátozza a szuverenitás híveit, abban, hogy a fogalmat és megjelenési formáit piedesztálra emeljék, legfőbb értéként mutassák be. Szellemüket és gondolatvilágukat tükrözi a következő szöveg.

### III. A szuverenitás dicsérete<sup>‡</sup>

*A szuverén független, szabad, korlátlan, teljes, sérthetetlen és támadhatatlan, saját akarata szerint dönt, beavatkozásmentes, "úr a házában". Magánál nagyobb hatalmat (el) nem ismer.*

*A szuverént nem illeti kétely, diktuma (parlamentjének, bíróságának szava) végérvényes, nem tárgya felülvizsgálatnak és utólagos megfontolásnak, nem szorul további bizonyításra, hanem a puszta kimondással igaz. Az Alkotmány - ha van - szent írás, melynek tartalma és parancsai végső mércéül szolgálnak.*

*A szuverén szép, mert fenséges, főhatalma van, szimbólumokat alkot, s azokkal kizárólagosan rendelkezik, léte költői, egyenesen spirituális, gyakran a kollektív (ön)tudat, a nemzet megtestesítője, alteregója, benne önmagunk nemesebb alakjával azonosulunk, törvényei útján megvonja a "mi" és az "ők" közötti határokat.*

*A szuverén erős, mindenkinél erősebb, mert (Isten után vagy kegyelméből) övé a végső (földi) hatalom, ő a katonaság és a rendőrség, melynek fegyverei által véd és oltalmaz, a bűnöst megbünteti, az ártatlan elé védő kart nyújt.*

*A szuverén a kiszámíthatóság és a rend, az előreláthatóság és az arányosság megtestesülése, első-sorban a jogrend alakjában, amely előre megjövendőli egy emberi magatartás következményeit, s egyben kijelöli a tevékenység térbeli horizontját, az államhatárokat, amelyek a kiszámíthatatlan, rendezetlenséget teremtő külső erőket megszürik, s a belső rendhez idomítva engedik csak be a horizonton belülre.*

*A szuverén jó, mert állami ellátó rendszerei révén gyámolít és felkarol, betegségben támasz, öreg-ségben vigasz, a rászorultat pénzhez, fedélhez, doktorhoz juttatja, megóv a járványtól, elismeri és tanúsítja a megszerzett szaktudást, közműveket és közszolgáltatásokat üzemeltet a kedvünkért, tanít, sőt szórakoztat is.*

*A szuverén tehát Isten után/mellett/helyett isten, a Mindenható attribútumaival (és feltételezett korlátaival).*

---

<sup>‡</sup> Jogi és politikai folklór. Gyűjtötte és rendezte: a szerző

## IV. Történeti és elméleti megfontolások

### A) A szuverenitás történeti kategória

A szuverenitás fogalma és gyakorlata a reneszánsz és a westfáliai béke között alakult ki, míg a ma már elválaszthatatlan részének tekintett beavatkozás tilalma csak a francia forradalom után. Valójában vagy soha nem írta le adekvátan az állami létet, vagy ha - elsősorban a XIX. században - tankönyvszerűen érvényesült is, legkésőbb a II világháború illetve a kétpólusú rend megszűnése után a kategória jelentése elmosódott, és az államok gyakorlata megváltozott.

### B) Állam - demokrácia - nemzet - egység - identitás

*A szuverenitás normatív megközelítése: hasznos vagy káros?*

Az állam és a szuverenitás viszonyát megközelíthetjük normatív szempontból, azt firtatván, vajon a szuverenitás előmozdítja vagy hátráltatja választott értékeink szélesebb körű érvényesülését, ezek között is elsősorban a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartását. A diktátorok takarójának tekintjük, vagy a neokolonialisták elleni utolsó, legfontosabb fegyvernek? Elbújnak mögé a modern emberi jogokat a lakosságuktól megtagadó hatalmak, vagy éppen a különállás és a kulturális másság megőrzésének, a tradíció ápolásának eszközeként használják a globalizációtól ódzkodó politikai elitek? Már e kevésbé rafinált, de a modern nemzetközi jogban sokat vitatott kérdésekből is látszik, hogy a szuverenitás nem önmagában jó vagy rossz, hogy nem önérték, hanem csak kontextusban mérhető fel, saját értékválasztásaink mércéjével mérve káros vagy hasznos, korlátozandó vagy megerősítendő.

*Ki/mi a szuverenitás végső hordozója?*

Hasonlóan csak jelzem, hogy a szuverenitás hordozóját illetően is nagy a zűrzavar. Ki vagy mi a szuverén? Az istenadta nép – akárkiből áll is? Az adott ország állampolgárai? A törvényalkotó? Az alkotmányozó? Maga a jogrend vagy maga az alkotmány? Esetleg az állam mint intézmény? Ezeknek a kérdéseknek azért van jelentősége, mert a szuverenitás-féltőknek rá kell mutatniuk, ki vagy mi csorbul, ha egy állam az Európai Unióhoz vagy a NATO-hoz csatlakozik. Akármelyik választ preferáljuk, könnyű bizonyítani, hogy de jure vagy de facto az adott alany/jogszabály/intézmény cselekvési szabadsága már a csatlakozás előtt is véges, korlátozott volt, más szavakkal, hogy nincs egyetlen végső hordozó még a Carl Schmitt-i rendkívüli döntés értelmében sem.<sup>7</sup>

A bajt csak tetézi, hogy a „nemzeti szuverenitás” kifejezés a legtöbb állam és nemzet tekintetében ellentmondásokra vezet, mert az etnikai/kulturális nemzet és az állam határai nem esnek egybe, ezért a szó valódi értelmében vett nemzetállam ritka mint a fehér holló: az állam vagy nem foglalja magába az egész összetartozó nemzetet (mint például a magyar, az ír, az albán vagy az orosz nemzet esetében), vagy éppen fordítva több nemzet tömörül egy államba (Svájc, Nagy Britannia Belgium kézenfekvő példák). Marad az állampolgárok összessége mint politikai nemzet, amely viszont - éppen a politikai közvetítések összetettsége és fokozódó torzulásai miatt - egyre kevésbé képes a demokrácia eszméjének megfelelően élni ezzel a hatalmával, nem is beszélve mindazokról az országokról, amelyek nem demokratikusan irányítottak, így a „szuverén döntéseket” hozó diktátorok mögött nincs legitimáló erő.

<sup>7</sup> Sok más helyett ld. például a *Fundamentum* 2003/2 számában Neil McCormick könyv-fejezetét: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról, 5 – 13. old

### C) *Mi a szerződéskötés/szervezetbe belépés jelentése: lemondás a szuverenitásról vagy épp annak gyakorlása?*

További elméleti kérdés, hogy valamely nemzetközi szerződéshez csatlakozást, vagy nemzetközi kormányközi szervezetbe belépést a szuverenitás korlátozásának vagy éppen a szuverenitás gyakorlásának tekintsünk-e? Krasner úgy oldja fel a dilemmát, hogy egy bonyolultabb rendszert képez, négyfajta szuverenitáskorlátozást különböztetve meg, a szerződéskötést, az egyezményalkotást, a fenyegetést és a kényszerítést, s míg mind a négyet a westfáliai értelemben vett szuverenitás csorbításának tekinti, a szerződéskötést és az egyezményalkotást a nemzetközi jogi értelemben vett szuverenitással összeegyeztethetőnek tartja.<sup>8</sup> A nemzetközi jogászok és a gyakorló diplomaták kevésbé árnyalt megközelítésében a szerződéskötés és a nemzetközi szervezethez csatlakozás egyértelműen a szuverenitás gyakorlásának minősül. 2001-ben ezt így fejezte ki Thomas C. Heller stanfordi nemzetközi jogi professzor és Abraham D. Sofaer, az Egyesült Államok külügyminisztériumának egykori jogásza, maga is stanfordi professzor –visszautalva többek között az Állandó Nemzetközi Bíróság 1923-ban meghozott Wimbledon ítéletére:

“Az azonban egyértelmű a jogban, hogy az állam kötelezettségvállalása szuverén hatalma valamely aspektusának meghatározott módú gyakorlására, vagy bizonyos elvek tiszteletben tartására nem lemondás a szuverenitásról, hanem gyakorlásának egyik vetülete.”<sup>9</sup>

Mindebből arra a következtetésre jutok, hogy a nemzetközi szerződéseket és egyéb kötelező szabályokat (szokásjog, alapelvek, általános elvek, nemzetközi szervezetek határozatai, bírósági döntések) illetve az ezekkel létrehozott szervezeteket legegyszerűbb az érintett államok cselekvési szabadságát korlátozó tényezőknak tekinteni, függetlenül attól, hogy ezt a westfáliai szuverenitás csorbulásaként mutatják-e be (Krasner) vagy éppen a (nemzetközi jogi) szuverenitás gyakorlásaként (Krasner, Heller és Sofaer).

## V. A westfáliai típusú szuverenitás közelmúltban kialakult korlátai

Az kétségtelen, hogy a legutóbbi három - öt évtizedben a nemzetközi jogban kialakultak olyan új normák, amelyek - gyakran nem az érintett államok önkéntes beleegyezéséből eredeztethetően - hagyományosan szuverén előjogokat korlátoznak, korábban szuverén belügynek tekintett viszonyokat vonnak a nemzetközi jog uralma alá.

A terjedelmi korlátok nem engedik, hogy részletesebben kifejtssem azokat, így rövid felsorolásukkal és egy-két mondatos kommentálásukkal beérem.<sup>10</sup>

### A) *A nemzetközi területek, az emberiség közös öröksége és közös gondja*

<sup>8</sup> Stephen D. Krasner,.: *Sovereignty Organized Hypocrisy* Princeton University Press, Princeton, 1999 , 27 –36. old A választott terminus technikái: Contract, convention, coercion, imposition, ahol a contract és a convention között az a különbség, hogy míg az előbbi a másik szerződő fél magatartásától függő – szinallagmatikus – kötelezettségvállalás, addig a „convention” nem feltételez reciprocitást a résztvevők között – ilyenek pl. az emberi jogi egyezmények.

<sup>9</sup> C Thomas Heller - Abraham D Sofaer: *Sovereignty The Practitioners’ perspective* in: Krasner, Stephen D., (ed) *Problematic sovereignty : contested rules and political possibilities* Columbia University Press, New York ; Chichester 2001, 31. old

<sup>10</sup> Az F) pont kivételével bővebben ld. Nagy Boldizsár *Az abszolútum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról* in: Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Várnai Györgyi (szerk.): *Korridor* kötetek, Budapest, 1996, 242 - 256. old.

A nyílt tenger kivonása a szuverenitás alól, a világűr és a mélytengerfenék valamennyi erőforrásának az emberiség közös örökségévé tétele, a biológiai sokféleségnek és az éghajlatváltozásnak az emberiség közös gondjaként való elismerése mind-mind a szuverenitás logikája és korábbi gyakorlata ellen hat: elzárja az utat a foglalás (nyílt tenger) illetve a szabad egyéni használat és pusztítás, az aki kapja marja elv alkalmazása elől. Az államok nem dönthetnek másoktól függetlenül a közös örökséggé illetve közös gondná nyilvánított területek, erőforrások és jelenségek ügyében.

### *B) Az emberi jogok és az egyén védelme*

Alattvalókból elidegeníthetetlen jogokkal rendelkező polgárokká váltunk mindannyian, akivel az állam nem bánhat úgy, mint - a világ különböző részein különböző korszakokban hatályba lépett - általános és speciális emberi jogi egyezmények elfogadása előtt. Az emberi jogi szerződések aláírásától vonakodó néhány állam sem tartotta meg korábbi szabadságát a korlátlan uralomra: az emberi jogok kemény magja szokásjogi alapon a legelvetemültebb rendszerek áldozatait is védi, megsértésük - amikor a történelem erre lehetőséget ad vagy az egyetemes joghatóságot gyakorló országokban - megtorolható, elkövetőiket felelősségre lehet vonni és nem védekezhetnek azzal, hogy államuk formálisan nem volt részese az egyezményeknek.

Az állammal szemben az egyént védi és a határátlépés szuverén előjogát korlátozza a menekültek befogadásának kötelezettsége, sőt a legősibb szuverén tevékenység, a háborúviselés is részletesen szabályozottá vált, a háborús bűntettek nem menthetőek a szuverén államrezonnal.

### *C) Jog a kiváláshoz és önrendelkezési jog*

Aligha kétséges, hogy a szuverén birodalmak természetét és önképét kevés fejlemény rázta meg annyira, mint a népek egyenjogúságának és önrendelkezési jogának fokozatos elismerése, kezdetben főleg az I. Világháború veszteségeire vonatkoztatva, majd 1945 után valamennyi gyarmattartóra kiterjesztve. Újragondolandóvá vált a területhez fűződő jogok alapja, a jogcím természete, s egyértelművé lett, hogy a fizikai birtoklás és a szuverén jogosítványok de facto gyakorlása önmagában nem vezet a szuverenitás kiterjesztéséhez a kérdéses területre. A gyarmati kontextusban a szuverenitás és az önrendelkezés birkózásából az előbbi vesztesen került ki. A Németországgal, Jugoszláviával és a Szovjetunióval az elmúlt másfél évtizedben történetek arra csábíthat, hogy az önrendelkezési jog harmadik értelmezési korszakát lássuk elérkezettnek. Én ennek ellenállva továbbra is arra hajlok, hogy a történeteket államutódlási, kiválási és beolvadási eseményekként - esetleg kisebbségi jogi kontextusban - értékeljem, s nem látom úgy, hogy a területi integritásra jogosult államok szétszedésének újabb jogcíme keletkezett volna.

### *D) A kormányzat demokratikus megalapozottsága*

Az 1990-es években formálódott az a nézet, amely szerint a nemzetközi közösség új tagja csak demokratikus állam lehet<sup>11</sup>, sőt egyre inkább az is, hogy régóta fennálló államok népességének is joga van demokratikus kormányzat alatt létezni. Felmerül, hogy egy folyamat tanúi vagyunk, amelyben a nemzetközi jog az idegen elnyomás alatt szenvedők kezébe az önrendelkezés jogát adta, a szuverén saját zsarnok alatt szenvedőknek pedig először egyéni, emberi jogokat garantált, s most talán azt, hogy a hatalom demokratikus legitimitását is megkövetelhessek.

### *E) Az ENSZ kényszerítő lépései*

<sup>11</sup> Ld. Franck, Thomas: The Emerging Right to Democratic Governance *American Journal of International Law* vol. 86 (1992) 1, p 46-91 és a nyomán kibontakozott irodalmat



Az ENSZ előjogait az elemzők gyakran figyelmen kívül hagyják, holott míg a NATO és az EU is biztonságpolitikai kérdésekben csak egyhangúan dönthet, addig az ENSZ Biztonsági Tanácsa az öt állandó és további négy választott tag összesen kilenc szavazatával további 182 tagra róhat visszautasíthatatlan kötelezettséget az agresszor elleni szankcióalkalmazásra és az ebben való segítségnyújtásra. Arról, hogy ez nem csupán kegyes óhaj, hanem a tagállamok gazdaságát hátrányosan érintő kötelezettség is lehet, Magyarország is meggyőződött, amikor a Jugoszlávia ellen alkalmazott szankciók következtében – egyesek szerint milliárdos nagyságrendű - károkat szenvedett el.

### *F) A humanitárius intervenció (és az államépítés) új doktrínája?*

Jugoszlávia (Koszovó), Afganisztán, Irak (2003): előfordulhat, hogy a sor még folytatódni fog. Míg a boszniai beavatkozás, az 1991. évi, Kuvaitot felszabadító Irak elleni nemzetközi fellépés és sok más humanitárius intervenció, főként Afrikában, az ENSZ felhatalmazásával és zászlaja alatt következett be, és a felidézett három fellépés közül az első legalább a NATO kollektív döntése volt, az afganisztáni és a Husszein várva-várt megdöntését eredményező iraki intervenció során az Egyesült Államok és néhány hű szövetségese egyoldalúan lépett fel. A kérdés, amivel a szuverenitás híveinek szembe kell nézniük kézenfekvő: joga van-e a nemzetközi közösség egészének, egy regionális szervezetnek vagy néhány önjelöltnek humanitárius intervenciót eszközölnie és/vagy államépítésbe fognia olyan területeken, amelyeken a hatalmat gyakorlók (akár legitimek, akár bitorlók) saját lakosságuk ellen rémtetteket követnek el, menekültáradatot váltanak ki, vagy éppen a nemzetközi terrorizmus támogatói. A nemzetközi jogban uralkodó nézetek szerint a nemzetközi közösség egészének az ENSZ Alapokmánya szerint van joga a beavatkozásra, ha a béke veszélyeztetése vagy megszegése megállapítható, aminek egyre tágabb értelmezését kínálja a Biztonsági Tanács. Ezzel szemben katonai szövetségek vagy ad hoc csoportosulások nem léphetnek fel katonai erővel, még nemes cél érdekében sem, ha nem bírják az ENSZ BT kifejezett, előzetes beleegyezését-felhatalmazását.

Az Egyesült Államok és partnerei nyilvánvalóan túltették magukat e szabályon és az ENSZ eddig mindhárom esetben tudomásul vette az így kialakult status quot, bár egyik döntésében sem mondta ki, hogy a felhatalmazása nélküli beavatkozás megengedett volt. A kérdés, amivel szembenézünk az, vajon kialakul-e a pária államok vagy gyakorlatilag összeomlott államok ügyeibe beavatkozást engedő új nemzetközi jogi norma.

### *G) Módszeres javaslat a „szuverenitáskorlátozó” jelenségek értelmezésére*

A fentebbi felismerések készítették az ENSZ főtitkárát Boutros-Ghalit arra, hogy 1992-ben a világ (és az ENSZ) állapotával és jövőjével foglalkozó nagy dokumentumában merősítse: [Az állam] "szuverenitásának és integritásának tiszteletben tartása a közös nemzetközi haladás döntő eleme. Az abszolút és exkluzív szuverenitás ideje azonban elmúlt, elméleti tételei egyébként soha nem feleltek meg a realitásnak. Ma az államok vezetőinek feladata, hogy megértsék ezt, és megtalálják az egyensúlyt a jó belső kormányzás szükségletei és az egyre inkább interdependens, minden elemében kölcsönösen függő világ követelményei között."<sup>12</sup>

Magam azt gondolom, hogy a szuverenitás megléte vagy elvesztése helyett egy komplexebb rendszerben kellene gondolkodnunk, amelynek az elemei a következők:

<sup>12</sup> B-B. Ghali: An Agenda for Piece UN, 1992, Magyarul kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 17. pont

AZ ÁLLAM CSELEKVÉSI SZABADSÁGÁT ÉRŐ HATÁSOK SEMATIKUS ÖSSZEFOGLALÁSA			
		LEBOMLÁS	
		Fragmen- táció	Entrópia Szubnacionális szint erősödése
<b>INTERDE- PENDENCIA és GLOBALI- ZÁCIÓ</b>	<b>Integráció</b>	<b>Érzékenység Sebezhetőség</b>	
	<b>Transznacionalizáció</b>		
	<b>Rezsimek</b>		

A fogalmak jelentése:

**Integráció:** A szándékos, vezérelt, túlnyomó részben kormányközi érintkezésen alapuló mély összefonódás, mely rendszerint szervezeti alakot ölt.

**Transznacionalizáció:** A szubnacionális aktorok határon átnyúló együttműködése, hálózatai, beleértve a belőlük kialakult transznacionális aktorokat is.

**Rezsimek:** Egy megadott erőforrás (beleértve földrajzi térségeket is) használatát reguláló komplex rendszer, amely szabályokból, szokásokból, elvárásokból tevődik össze, s amelynek a hatálya lehetőleg az összes érintett használóra (címzettre), tehát az államra és a szubnacionális aktorokra egyaránt kiterjed.

**Fragmentáció:** A feléledő nacionalizmus, szeparatizmus, új törzsiség, mindenféle kiválási, elválási törekvés.

**Entrópia:** Államszervezetek, nemzetközi kapcsolatrendszerek teljes összeomlása, beomlása ("implosion"), funkcióképtelensége, olyasmi ami Kongói Demokratikus Köztársasággal, Szomáliával, Libériával, korábban Libanonnal esett meg.

**Szubnacionális szint erősödése:** a döntési központok decentralizálásának igénye, a régiók törekvései (amelyek nem elszakadni, hanem más döntési struktúrát, illetve nemzeten belüli redisztribúciót akarnak).

**Érzékenység:** Azt mutatja egy állam mennyire van kitéve rövid távon a nemzetközi rendszer változásainak, az onnan érkező (negatív) hatásoknak.

**Sebezhetőség:** Az állam érzékenysége hosszú távon, azaz annak mércéje tud-e alkalmazkodni, regenerálódni az érzékeny pontokon, vagy seb marad a behatás helyén.

## VI. Magyar szuverenitás - Európai Unióhoz csatlakozás: pillantás érzékeny pontokra, a határellenőrzésre, a vízümpolitikára, a vándorlásra, a menekültek helyzetére és az állampolgárságra.

### A) A 2002 őszi parlamenti vita

Fájdalmas kimondani, de elkerülhetetlen: a 2002-ben a magyar parlamentben az Európai Unióhoz csatlakozás miatt esedékes Alkotmánymódosításról és a szuverenitás gyakorlására vonatkozó 2. cikkről folytatott vita éppoly értelmetlen volt mint az eredményeképpen létrejött szöveg.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> E kötetben Szájer József is kitér mind a vita "kellemetlen" jellegére, mind az elfogadott szöveg tökéletlenségére.

A radikális megfogalmazással nem azt akarom sugallni, hogy gondolkodás és a következmények mérlegelése nélkül kellene az EU-ba belépni (vagy azon kívül maradni), sem azt, hogy az állam cselekvési szabadságát nem fogja igen erősen átalakítani az EU tagság. Azért a kiábrándultság a kiinduló mondatban mert éppenséggel nem az érdemi kérdésekről folyt a vita, hanem a szuverenitás mítikus képzele körül kavargott, miközben az összes résztvevőnek megvolt a maga rejtett célkitűzése, amelyet elérni vélvén összeborultak a nyelviileg és logikailag egyaránt értelmetlen 2/A cikk fölött. E megítélést osztják a vitát generáló FIDESZ-ben is: Hargitai János a párt képviselője a kompromisszum megszületésének bejelentésekor a jegyzőkönyv szerint így ítélte meg a történeteket: "Szerintem eddig is vakvágányon volt az a vita, amit mi folytattunk szuverenitásból adódóan hatáskörök átruházásáról vagy közös gyakorlásáról."<sup>14</sup>

Az elfogadott kompromisszumnak két nagy fogyatéka van:

1 Az EU csatlakozásból fakadó fontos alkotmányos kérdésekre adandó választ elodázta.

A módosítás és a teljes magyar jogrend hallgat a közösségi jog helyéről, nem tisztázza miként (és meddig) érvényesül a közösségi jog elsőbbsége továbbá a módosított Alkotmány sem állapítja meg a közösségi döntéshozatalban való részvétel érdemi szabályait, nem dönti el, milyen ellenőrzési jogosítványokat gyakoroljon az Országgyűlés a kormány felett.

2. Nem rendezte a többi "szuverenitáskorlátozó" intézmény és döntés helyét a magyar jogban. Mi a Bős-Nagymaros ügyben született, a Magyar Közlönyben mindmáig közzé nem tett 1997. évi hágai ítélet helye a hazai jogban? Min múlik, hogy egy ENSZ szankciót elrendelő BT határozat egyszerűen közzétetetik, törvénybe beépül, vagy nem jelenik meg a hazai jogban? Mire alapíthatja a kincstár a kártérítés kifizetésének a jogosságát, ha az azt előíró strasbourgi ítélet nem válik a jog részévé? Nem tudjuk a választ és a képviselők elmulasztották a lehetőséget, hogy megtudhassuk, noha az igazságügy-miniszter eredeti alkotmány-módosító javaslata - természetesen csak általánosságban - de kitért volna ezekre a kérdésekre is.

Az elvi megfontolások és az "átengedi" vagy "közösben gyakorolja" esetleg "önállóan, az Unió szervei útján valósítja meg" szimbolikus különbségei után vessünk egy pillantást a hús-vér valóságra, arra, ami valójában történni fog és vizsgáljuk meg, a fent javasolt értelemben nő vagy csökken hazánk cselekvési szabadsága, s akármelyik következik is be, pusztán az arányok változnak-e a nemzetközileg meghatározott és az itthon eldönthető között, avagy valóban minőségi, a szuverenitás kemény magját érintő átcsoportosítás következik be.

### *B) Határellenőrzés és határőrizet<sup>15</sup>*

Talán még emlékeznek arra, hogy Krasner a szuverenitás negyedik jelentéseként ("függetlenségi szuverenitásként") éppen a határt átszelő mozgások szabályozásának képességét emelte ki, ahol a "szabályozás" (control) mind a szabályalkotást, mind a tényleges folyamatok ismeretét és irányítását jelenti. Az árukról és az információkról nem kívánok beszélni, csak futólag jelzem, hogy a WTO és nemzetközi kereskedelemre vonatkozó ezernyi szabály már régen megfosztotta Magyarországot attól, hogy eldönthesse, milyen árut, milyen feltételekkel enged a területére, mennyi vámot szab ki rá, milyen tanúsítványokat követel meg (vagy éppen mennyi export-termék hagyja el vidékeit.) Az információ-áramlás szabadságának elve Európában legalábbis általánosan elfogadott, így e tekintetben sem várható változás ahhoz a mai helyzethez képest, amelyben az állam csak nagyon kivételesen, szigorú - nemzetközi szerződésekben megszabott - feltételek mellett szűrheti meg a határokat átszelő információkat.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> [http://www.mkogy.hu/naplo37/038/n038\\_294.htm](http://www.mkogy.hu/naplo37/038/n038_294.htm)

<sup>15</sup> A szaknyelvben a határellenőrzés a határforgalmi pontokon átlépők és az áruk ellenőrzését fedi, míg a határőrizet a forgalomellenőrző pontok közötti zöldhatár és egyéb (pl. folyóvízi tengeri) határ illetve a légtér őrzését.

<sup>16</sup> Érdekes (gyakorlati) kérdések mindig adódnak: ilyen az, kell-e az államnak akadályoznia olyan televíziós műsorkészítő működését, aki területén olyan programot készít és juttat fel a műholdra, amely a vétel tervezett (más nyelvet beszélő) országában legális, de az előállítás és műholdra-juttatás országában pornográfia-tilalomba ütközik?

Az EU csatlakozás kapcsán az érzékeny kérdés az, elveszíti-e a magyar állam azt a szuverénnek mondott jogát, hogy határait ellenőrizze, a határ-átlépés feltételeit (pl. vízum, vagy sem, megkövetelt anyagi erőforrás, tiltott személyek listája) megszabja.

A sokat emlegetett schengeni határ a csatlakozást követően ott marad, ahol eddig húzódott: Hegyeshalomnál, vagyis Magyarország és Ausztria között. Magyarország csak akkor fog a schengeni övezetbe tartozni, ha egy erre szakosodott bizottság megállapította, hogy a magyar határellenőrzés és a határőrizet teljesíti vonatkozó schengeni és a közösségi normákban megszabott követelményeket és a Közösség is készen áll a Magyarországról érkező adatok integrálására a schengeni információs rendszerbe.<sup>17</sup> Ez 2007 előtt aligha következik be.

A magyar határ szerepe ebből következően három lépésben fog változni:

2004 és feltehetően 2007 között a magyar osztrák határ lesz az Unió külső határa, a többi szomszédos országgal szemben a schengeni követelményeknek megfelelő szintű határőrizetet kell gyakorolnunk, a határellenőrzés terén nem alkalmazva azonban a schengeni vízumot és a tiltólistát. A magyar-osztrák határon bizonyos további egyszerűsítések (például közös ellenőrzés) elképzelhető.

2007 és egy ma még nem látható, de feltétlenül bekövetkező időpont között amikor Románia csatlakozik a schengeni rendszerhez, a szlovák, szlovén és osztrák határszakaszon már nem lesz sem ellenőrzés sem határőrizet. A magyar-román határ ugyan Románia EU tagaságának kezdete (2006?) után EU-n belüli határ lesz, ahogyan 2004 után a magyar-osztrák is, de Schengen szempontjából "külső határ", tehát ott kell a Schengeni övezetbe tartozó államok kollektív érdekeit megvédeni. Magyarországnak a schengeni együttműködésbe integrálása (a teljes alkalmazás) után minden tekintetben külső határrá változik a magyar-ukrán, a magyar-szerb és montenegrói és a magyar-horvát határ.

Románia Schengenbe integrálása (2010?) után a magyar-román határon is megszűnik a határellenőrzés és a határőrizet. Eközben remélhetően Szerbia-és Montenegro valamint Horvátország is a csatlakozás útjára lép, így tulajdonképpen egy negyedik és ötödik fázis is kialakulhat a magyar-román-határ jellegének változását követő koreográfia szerint.

A ma ismert uniós tervek és elgondolások szerint a határellenőrzés továbbra is a nemzeti fegyveres testület kizárólagos joga marad, amelyet gyakorolhat más országokkal közösen is, ha ilyen nemzeti döntést hoznak, de ezt az EU nem írhatja elő. A határ ilyen kétoldalú megállapodáson alapuló közös ellenőrzése vagy őrizete a szuverenitás szempontjából nem lesz újdonság, hiszen a munkamegosztás különböző formái már ma is ismertek a jelenlegi EU tagok és a csatlakozó országok között.

A Bizottság 2003 júniusában közzétett közleménye<sup>18</sup> és az Európai Tanács ugyanabban a hónapban született következtetései közösek abban, hogy erősíteni akarják a gyakorlati együttműködés szerveit, létrehozva egy állandóan elérhető, szakemberekből álló testületet, de odáig csak a Bizottság megy el, hogy közös határőrség létrehozatalát távlati célként megemlítsé. (S még az sem felváltaná, hanem kiegészítené a nemzeti határőrséget.) Ami napirenden van, az nem gyengíti, hanem erősíti a határellenőrzés képességét: információcsere, közös képzés, a vízumok és tartózkodási engedélyek fokozottabb védelme a hamisítás ellen, valamint a külső határ őrizetével illetve a schengeni követelmények teljesítésével összefüggő feladatok költségeinek igazságosabb

<sup>17</sup> Ld. csatlakozási Okmány, 3. cikk (2) bek. OJ (2003) L 236/33 .old., 2003. szeptember 23.

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents COM (2003) 323 final, június 6, ill. Presidency Conclusions, Thessaloniki, 19 and 20 June 2003, 12 – 16. pontok

megosztása. Ennek jegyében például Magyarország 2004 és 2007 között 147,9 millió Eurot kap a Csatlakozási okmány 35 cikkében “Schengeni Támogatás”-nak keresztelt alapból.

Még egy pillantást vetve a határellenőrzés és -őrizet legfőbb céljára, az illegális vándorlás elleni küzdelemre, kijelenthető, hogy a magyar állam képessége a kontrollra összességében meg fog nőni. A külső határokon átlépők elfogása már most is sokkal gyakoribb, mint a kilencvenes évek elején, amihez nem kell más mint a személyi állomány létszámának és moráljának javítása illetve a megfelelő eszközök és felszerelések (hőérzékelők, éjjellátó készülékek, helikopterek, hamisított dokumentumok felismerését szolgáló berendezések) megfelelő használata, valamint hozzáférés azokhoz az adatbázisokhoz, amelyekben a kockázatot jelentő személyek adatait tárolják.

Kétségtelen, hogy 2007 után bizonyos határaink szimbolikussá válnak, így a Magyarországra belépés feltételeit mondjuk a lengyel-ukrán határon fogják kikényszeríteni, s ott is kell majd megakadályozni, hogy valaki illegálisan átlépje az Európai Unió, s így hazánk zöldhatárát. A tagállamoknak ennyiben meg kell bízniuk egymásban. A kölcsönös bizalmon alapuló külső határőrizet és ellenőrzés 13 jelenlegi tagállam<sup>19</sup> valamint Norvégia és Izland tekintetében már most viszonylag zökkenőmentesen működik, s nem ismerünk olyan elemzést, amely bármelyik együttműködő és a belső határt felszámolt állam helyzetének romlásáról tudósítana.

Az illegális migráció strukturális elemei - tehát az embercsempészet és az emberkereskedelem - elleni küzdelem esélyei a csatlakozással ugyancsak javulnak, hiszen az állam ezentúl már nem csak saját bűnüldöző szerveire és a kétoldalú együttműködésből származó információkra, tapasztalatokra számíthat, hanem például a tagállamoknak a különböző harmadik országokban állomásoztatott migrációs összekötő tisztjeinek tudására épp úgy, mint az Europol elemzéseire, aminek segítségével mind a hálózatok felderítése, mind stratégiáik és eszközeik változásának felismerése gyorsabban és nagyobb biztonsággal mehet végbe. Az Unió tervezi az illegális migránsok hazaszállítási költségeinek megosztását, az együttműködést a hazaszállításban és a tranzitálás kölcsönös engedélyezését, ami megnöveli az illegális migránsok tényleges eltávolításának az esélyeit és csökkenti a költségeit. Különösen nagy jelentőségű, hogy azok a kibocsátó országok, amelyek ma még kényük-kedvük szerint döntenek el, hogy visszafogadják-e vagy sem a Magyarországon felfedezett illegális migráns állampolgáraikat (elismerve a nexust, vagy tagadva azt, kiadva a hazatérési okmányt vagy a végtelenségig húzva kibocsátását), az EU-val mint 25 állam közös szervezetével szembeállítva kevésbé engedhetik meg maguknak a packázást. Erre szorítja a 2003 április 1-jén hatályba lépett cotonoui megállapodás 13. cikke a szerződésben részes 77 afrikai, karibi és csendes óceáni államot és az Unió folyamatosan tárgyal más kibocsátó országokkal is (például Oroszországgal, Ukrajnával, Kínával, Albániával) visszafogadási egyezményekről.

Összefoglalva a határőrizetről és a határellenőrzésről mondottakat azt állapíthatjuk meg, hogy minden tényezőt beszámítva feltételezhető, hogy a csatlakozás után Magyarország képessége nőni fog arra, hogy egyedül, vagy az Unió tagállamaival összefogva ellenőrizze a területére lépőket és valóban eltávolítsa az illegális migránsokat.

### *C) Vízumpolitikai és gyakorlat*

Vízumok terén kettéválasztandó a rövid távú, legfeljebb három hónapi tartózkodást engedő vízum és az annál hosszabb, akár évekre szóló otlétre felhatalmazó hosszú távú vízum és annak “megállapodottabb” formája a hosszú távú tartózkodási (bevándorlási) engedély.

<sup>19</sup> Az Egyesült Királyság és Írország nem vesz részt a schengeni együttműködésnek a határellenőrzésre vonatkozó részében és továbbra is ellenőrzi a többi tagállamból érkezőket.

A rövid távú vízumok terén mind a schengeni együttműködésben részes államok, mind az Unió tagjai együttesen majd egy évtizede szabályokat alkotnak, elsősorban listákat azokról az államokról, amelyeknek az állampolgárai vízumfelvételre kötelezettek. Jelenleg egyetlen lista van,<sup>20</sup> a magyar igazodás ehhez évekkel ezelőtt megkezdődött és 2003 novemberében kulminál az Ukrajnával és Szerbia- és Montenegróval fennállt vízumentesség - bizonyos szűk kivételeket ismerő - megszüntetésében. A lépés kétségtelenül fájdalmas és sérti a szomszédságpolitikai elveinket, ennyiben az állam cselekvési szabadsága korlátozásának minősül. Szimbolikus vigasz, hogy a magyar állampolgárok továbbra is vízum nélkül utazhatnak Ukrajnába és Szerbia és Montenegróba, azaz olyasfajta aszimmetria nyertesei vagyunk, amilyent vesztesként tapasztalunk az Egyesült Államok és Kanada viszonylatában.

A szomszédos országok és a bennük élő magyar kisebbség speciális igényeit zárójelbe téve (amelyről egyébként az új vízummegállapodások speciális engedményekkel, például ötéves ingyenes vízum kiváltásának lehetőségével gondoskodnak) érdemes egy pillanatra meggondolni mit is szolgál a rövid távú belépésre jogosító vízum, amelyet az "EU miatt" kell megkövetelnünk 134 állam polgáraitól és Tajvan lakosaitól. A válasz feltehetően az, hogy a vízum nem egyszerűen a külügyminisztérium pénzforrása, hanem az állam és a társadalom biztonságát, egyensúlyát fenyegető határt átszelő mozgások megakadályozásának az eszköze<sup>21</sup>. Ennyiben a közös kockázat-mérlegelés és a közös tiltólisták elméletileg megnövelik az állam képességét arra, hogy a vízumkiadó szervei útján a társadalmat nemkívánatos hatásoktól megvédje.

#### *D) Munkavállalás, hosszú távú tartózkodás, bevándorlás,*

A hosszú távú, munkavállalást, letelepedést szolgáló vízumok és tartózkodási engedélyek nem tartoznak a schengeni együttműködésbe, azok jelenleg a tagállamok nemzeti megfontolásait és prioritásait tükrözik. Az Uniót felhatalmazták arra, hogy ezeken a területeken szabályokat alkosson és a Bizottság elő is terjesztett javaslatokat, amelyek közül a családegyesítésre vonatkozót 2003 szeptember 22-én el is fogadták<sup>22</sup> a valamely államban letelepedett személynek minősülő harmadik országból származó személyek státuszára vonatkozó irányelv javaslatról pedig 2003 júniusában a Tanácsban megszületett a politikai egyetértés.<sup>23</sup> A munkavállalás vagy önálló foglalkozás szándékával érkező harmadik államok polgáraitól és a diákok, szakképzésre érkezők valamint az önkéntesek migrációjáról a Bizottság ugyancsak beterjesztette a javaslatait de a döntés még távolinak tűnik.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Lásd Tanács többször módosított 2001. március 15-i 539/2001/EK rendeletét a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról

<sup>21</sup> "Azoknak a harmadik országoknak a meghatározása, amelyeknek állampolgárait vízumkötelezettség terheli, és azon harmadik országoké, amelyek mentesek e kötelezettség alól, számos kritérium . különösen az illegális bevándorlás, a közérdek és a közbiztonság, továbbá az Európai Uniónak harmadik országokkal fenntartott külkapcsolatai . súlyozott eseti mérlegelése alapján történik, figyelembe véve a regionális összefüggéseket és a kölcsönösséget is." Jelenti ki a TANÁCS 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról. A 2001. június 30-ig hatályban volt - újjal azóta sem pótolta - 2259/1995. (IX. 8.) Korm. Határozat a vízumpolitikáról így fogalmazott: "A Kormány arra törekszik, hogy vízum- és idegenrendészeti politikája révén is előmozdítsa hazánk és a világ más országainak kapcsolatait, elősegítse a Magyar Köztársaságnak az európai integrációs folyamatba való bekapcsolódását. Egyidejűleg elengedhetetlennek ítéli a megfelelő eszközökkel való fellépést a közbiztonságot és a gazdasági társadalmi érdekeinket fenyegető jelenségek ellen. Szükségesnek tartja a konkrét intézkedések meghozatalánál a határainkon kívül élő magyarság érdekeinek figyelembevételét." A főszovegbeli "feltehetően" arra is utal, hogy a vízumpolitika minden valószínűség szerint rejtettebb célokat is szolgál, amelyek feltehetően nem minősülnek "politikailag korrekt"-nek, mert előítéletekből és ellenszenvékből táplálkoznak.

<sup>22</sup> Council Directive 2003/86/EC on the right of family reunification, OJ L 252/12, 3.10.2003.

<sup>23</sup> 10501/1/03 REV 1, 24 July 2003, MIGR 48 Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents

<sup>24</sup> COM (2001) 386,; OJ 2001 C 332/248 illetve COM (2002) 548, OJ 2003 L 45/18

A 2005-2006-ban hatályba lépő családegyesítési illetve letelepedettekre vonatkozó irányelv annyiban érinti a magyar szuverenitást, amennyiben korlátozza bizonyos személyek kirekesztésének a jogát. E korlátok nem újak, a családegyesítés szabályai érdemben nem kívánnak többet, mint a ma hatályos magyar jog, illetve a hazánkat amúgy is kötelező emberi jogi normák, a letelepedett személyek helyzetét szabályozó irányelv pedig csak azokra vonatkozik, akik legalább öt éve valamely tagállam állandó lakosai, s áttelepedésük egy másik országba (tehát bevándorlásuk Magyarországra) a célország hatóságai által szabott feltételekhez kötött.

A nagy újdonság a csatlakozáskor az lesz, hogy az EU tagállamainak polgárai és családtagjaik (akármely állam polgárai is), beleértve az új tagállamok polgárait lényegében szabadon kereshetnek munkát és telepedhetnek le Magyarországon. Ez azonban felfogható úgy is, mint a kisebbségi politika rég óhajtott célja, mint egyfajta virtuális nemzetegyesítés. A csatlakozó országoknak a nem a magyar kisebbséghez tartozó polgárai a jelek szerint nem tervezik a Magyarországra migrálást sem a munkavállalás sem a letelepedés szándékával.<sup>25</sup>

Magyarországnak jelenleg nincs bevándorláspolitikája. Jól mutatja ezt, hogy a bevándorlást szabályozó törvény részletes vitája Parlamentben nem igényelt egy teljes órát és sort lehetett keríteni rá röviddel éjfél előtt.<sup>26</sup> A kormányprogram sem szól a preferált csoportokról, vagy az elzárkózás miéjtjéről. A tételes jog a családegyesítést megvalósítóknak és a magyar származásúaknak ad könnyítést, amennyiben a helybenlakás idejét rövidíti, illetve kedvezményeket ad a vállalkozások külföldi kulcsembereinek és az EU-ból érkező önalkalmazottaknak. Az EU csatlakozás ezen a helyzeten valószínűleg változtatni fog, amennyiben az Európai Unió a foglalkoztatási és a demográfiai helyzetre tekintettel levő összeurópai bevándorláspolitikai kialakításán fáradozik – noha csak a kezdeti lépéseknél tart.<sup>27</sup> Az Unió nem készül az egyéni bevándorlási döntéseket kivenni a tagállamok kezéből s csupán 2003 szeptemberében vetette fel az olasz elnökség, hogy bizonyos kibocsátó országok javára az Unió bevándorlási kvótákat állapíthatna meg. Ugyanakkor az Unió Alkotmányának tervezete épp az ellenkezőjét helyezte kilátásba, rögzítvén, hogy a bevándorlásra vonatkozó III-168 § nem érinti a tagállamok jogát a munkavállalás és önálló foglalkozás üzése szándékával érkező harmadik állambeli személyek számának meghatározására. Ami fontos és Magyarországnak hasznos, az az, hogy a Bizottság a reguláris és az irreguláris migrációt (az utóbbin belül az illegális vándorlást és a menekülést) egységben, bár megkülönböztetetten, a kölcsönhatásokat felismerve látja és készen áll arra, hogy az egyes kibocsátó országokra szabott tervekkel igazgassa (“managelje”) a legális bevándorlást, szorítsa vissza az illegálisat és csökkentse a menekülésére vezető okokat. Ha ennek a folyamatnak hazánk részévé válik akkor megszabadulhat “átjáróház” jellegétől és az illegális migrációval együttjáró kockázatoktól, miközben a nem EU állampolgárok<sup>28</sup> vagy ott letelepedett harmadik

<sup>25</sup> A csatlakozást követő várható vándorlást elemző tanulmányok rendszerint azzal foglalkoznak, hányan fognak a tíz új tagállamból a tizenöt régibe vándorolni rövid vagy hosszú tartózkodás céljával. Állításom alapja a brit belügyminisztérium megrendelésére 2003 tavaszán készült tanulmány kelet-kelet migrációra vonatkozó része. Christian Dustman; Maria Casanova, Michael Fertig, Ian Preston, Christoph M Schmidt: *The Impact of EU enlargement on migration flows* Home Office Online report 25/03, 35-36. old <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2503.pdf> látogatva: 2003 július 30,

<sup>26</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fadat\\_aktus?p\\_aktus=14](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_aktus=14)

36&p\_uln=201&p\_felsz=347&p\_felszig=370&p\_aktus=14 (országgyűlési napló, 2001. április 18.)

<sup>27</sup> Három fontos dokumentum: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration policy COM (2000) 757 Final, 2000. november 22., Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Integrating Migration issues in the European Union 's Relations with Third Countries COM (2002) 703 Final, 2002. december 3., Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment COM (2003) 336 Final, 2003. június 3.

<sup>28</sup> Jogilag a helyzet kicsit bonyolultabb, mert valójában az Európai Gazdasági Térséget kellene emlegetni sőt Svájcot is bevonní ebbe a körbe, mert a szabályokból ez következik, valamint utalni arra, hogy vannak egyéb kedvezményezett külföldiek is (például az EU állampolgárok bármilyen állampolgárságú családtagjai.)

országbeli külföldiek bevándorlásáról továbbra is szabadon dönthet. Főleg ha addigra lesz vonatkozó, az Európai Unióét kiegészítő bevándorláspolitikája.

### *E) Menekültek, azilum*

A tagság az Európai Unióban megkívánja majd a magyar szabályozás megváltoztatását, anélkül azonban, hogy a menedékjog megadásának szuverén előjogát csorbítaná. (Az azilum megtagadásának a lehetőségéről a tagállamok a menekültek helyzetére vonatkozó 1951 évi genfi egyezmény és – kiterjesztett értelemben – az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásukkor lemondtak.) Érdemi – de a szuverenitást nem érintő – változás abban fog bekövetkezni, hogy a menekültügyi eljárásban, a menekülők fogadásában, ellátásában és a Genfi Egyezmény szerint megvalósuló valamint az egyéb nemzetközi védelmi formák értelmezésében a hazai jogalkotó és jogalkalmazó arra kényszerül majd, hogy a közös európai minimumot ne csak szavakban, hanem a terepen is teljesítse<sup>29</sup>; ellenkező esetben a intézkedései a Bizottság jelentéseiben, a bevezetendő „peer review”-kban vagy a luxemburgi Európai Bíróság előtt találatnak majd jogellenesnek.

Visszatérő kérdés, hogy meg fog-e nőni a Magyarországon keresztül más EU tagállamba jutott, de onnan a menekültügyi eljárás lefolytatása céljából ide visszaküldött menekült státuszt kérelmezők száma. Elképzelhető valamelyes emelkedés de a helyzet minőségileg nem fog különbözni a mai gyakorlattól, amely szerint az Unióba a magyar határon kiszökve bejutott menedékkérőt a „biztonságos harmadik ország” és a visszaadási egyezmények együttes hatásaként éppúgy visszaküldhetik Budapestre mint majdan a Dublin II rendelet<sup>30</sup> alapján.

### *F) Állampolgárság*

*Tévképzetek – állam és démosz*

Az állampolgárságra vonatkozóan először egy féltucat tévképzettel kell megküzdenünk. Ezek:

- 1.: az állampolgárság az állampolgár és a szuverén meghitt, érdemi kapcsolata;
2. : az állampolgárság tisztán formális, jogi kapcsolat, független az élethelyzettől;
- 3.: az állam valamennyi állampolgáráról tud és törődik velük;
- 4.: az állampolgárok tartják el az államot;
- 5.: az állampolgárság egyben a kulturális és etnikai nemzethez tartozás kifejeződése;
- 6.: politikum és állampolgárság összefonódó elemek;

Ha ezekkel megbirkóztunk, eldönthetjük lesz-e hatása az Európai Uniónak az állam és állampolgárai kapcsolatára.

1. tévhit: „Meghitt, érdemi kapcsolat”

Magyarországnak többmillió olyan állampolgára van, akiről a magyar közigazgatás semmit sem tud, nincs személyi igazolványuk, adószámuk, semmijük nincs, csak felmenőik vére az ereikben, amellyel a magyar állampolgárságot örökölték. A részletekbe bonyolódás és a kivételek említése

<sup>29</sup> A szó és a tett közötti távolság meglehetősen nagynak mutatkozott az első „jogharmonizációs” szabály-módosítás idején ld. Nagy Boldizsár: Utoléri-e a magyar Akhilleusz az Unió teknősbékáját? Megfigyelések a menekültügyi jogharmonizáció körében. Magyar Jog vol. 48 (2001) április 213-220. o

<sup>30</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national O.J. 2003 L 50/1, 25. 2. 2003.



nélkül<sup>31</sup> rögzítsük, hogy a hatályos állampolgársági jog szerint az 1929 után kivándorolt magyar férfiak és nők valamennyi leszármazója jogosult a magyar útlevel és személyi igazolvány kiváltására, a hazatelepülésre, ingatlanvásárlásra stb.

A helyzetet bonyolítja, hogy az itthon született, de hosszabb távra külföldre költözött magyar állampolgárokról sem tud az állam, ha maguk a polgárok nem jelentkeznek be egy külképviseleten. Nincs magyar emigrációs statisztika, így ha szeretnénk megtudni hány magyar állampolgár dolgozik vagy él az EU-ban, akkor a tagállamok bevándorlási statisztikáiból kell összesítenünk azt.

A meghitt, érdemi kapcsolat tévképzését cáfolta a luxemburgi Európai Bíróság egyik első állampolgársági ügyben hozott ítélete. A *Micheletti* ügyben<sup>32</sup> az Argentínában olasz útlevelet kiváltó, Spanyolországba költöző, Olaszországgal semmilyen érdemi kapcsolatot nem ápoló argentin-olasz kettős állampolgár fogorvos esetében a Bíróság arra kötelezte Spanyolországot, hogy Michelettit olasz, tehát európai közösségi állampolgárként kezelje, szemben a spanyol joggal, amely szerint a kettős állampolgárok esetében a valóságos szokásos lakhely (Argentína) lett volna a mérvadó.

## Ad 2. „Pusztá formalitás”

Az érdemi kapcsolat tévképzetének cáfolata után furcsának tűnhet, hogy az ellenkezője sem igaz, azaz – *Micheletti* ide vagy oda – nem jelenthetjük ki, hogy az állampolgárság az útlevel kiváltásával/megadásával megszerezhető/elismerhető-nyújtható.

A nemzetközi jog a luxemburgi Európai Bírósággal ellentétes ítéleteket tart számon. A *Nottebohm* ügyben<sup>33</sup> a hágai nemzetközi Bíróság a pénzen vett liechtensteini állampolgárságot nem tekintette ténylegesnek és valóságosnak, ezért nem engedte, hogy Liechtenstein védelmet nyújtson Guatemalával szemben, ahol Nottebohmmal mint az ellenséges német állam állampolgárával bántak a II Világháború idején.

A magyar jog bizonyos állampolgári jogok gyakorlásából kizárja s kötelezettségek teljesítése alól felmenti azokat, akiknek nincs tényleges kapcsolata Magyarországgal, vagy egyszerűen csak külföldön tartózkodnak. A polgári védelmi kötelezettség csak a "belföldi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel" rendelkező állampolgárokra terjed ki,<sup>34</sup> a honvédelmi törvény az állandó hadkötelezettséget a "Magyar Köztársaság területén élő"<sup>35</sup> férfiakra rója, az országgyűlési választásokban és a népszavazásokban ugyancsak a "Magyar Köztársaság területén élő"<sup>36</sup> állampolgárok vehetnek részt. A külföldön szerzett jövedelme után csak akkor adózik Magyarországon a magyar állampolgár, ha az adott adóévben 183 napot Magyarországon töltött.

Mindebből az következik, hogy a diplomáciai védelem, egyáltalán a nemzetközi fellépés az állampolgár javára akkor elfogadandó annak a részéről, akivel szemben az állampolgárság állama fellép, ha van valóságos és érdemi a kapcsolat az állam és állampolgára között. Következik továbbá, hogy a magyar állam különbségeket tesz polgárai között, tehát szolgáltatásai és elvárásai nem vagy nem csupán azon alapulnak, magyar állampolgár-e az érintett vagy külföldi.

## Ad 3. „Az állam valamennyi állampolgárával törődik

<sup>31</sup> A részletekre ld. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: Köldöksinór vagy pányva: Jogi kötelékek az állampolgár (jogi személy) és állama között = És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén Szerk. Gombár Csaba, Hankiss Elemér, Lengyel László, Budapest, Korridor Kötetek, 1997. 175-203.

<sup>32</sup> Case C-369/90 *Micheletti and Others* [1992] ECR I-4239

<sup>33</sup> ICJ Reports, 1955, 4. old

<sup>34</sup> 1996. évi XXXVII. tv. a polgári védelemről, 20 § (1) bek

<sup>35</sup> 1993. évi CX. tv, 70§ (1) bek.

<sup>36</sup> Alkotmány, 70 § (1) bek.

Az állam nyilvánvalóan nem törődik a látens polgáraival, azaz a kivándorlók leszármazottaival és általában a vele kapcsolatot nem ápoló migránsokkal sem. De társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy iskoláztatási szolgáltatásai körében is különbséget tesz polgárai között, bizonyos (ingyenes) ellátásokból kizárva az állandó magyarországi lakhellyel nem rendelkező polgárait.

#### Ad 4. „Az állampolgár tartja el az államot”

A személyi jövedelemadót és a többi adót nem csak a magyar állampolgárok fizetik, az adózás szempontjából közömbös, magyar állampolgár szerezte-e a jövedelmet, ha az Magyarországon képződött. Másfelől a külföldön élő magyar állampolgárok nem adóznak itthon, ha több mint félétöltötték kint.

#### Ad 5. „Az állampolgárság a nemzethez tartozás kifejeződése”

A nemzet nem csak magyar állampolgárokból áll, s magyar állampolgárok között lehet olyan, aki nem akar a magyar etnikai-kulturális nemzetbe beolvadni. Nem kirekesztendőek a nemzetből a nem magyar állampolgárok, akik akár kisebbségben, akár diaszpórában azonosulnak a magyar nemzettel. Másfelől vannak - növekvő számban - olyan magyar állampolgárok, akiknek nemzetudata egy másik nemzethez húz (pl. identitásuk kínai vagy afgán). Ha mi megköveteljük, hogy a magyar nemzethez tartozónak vallhassa magát más állam polgára, akkor meg kell engednünk, hogy polgáraink egy (a dolgok természete szerint: kicsiny) részének elsődleges kötődése ne a magyar nemzethez kapcsolódjon.

A magyar nemzet = a magyarok összességével egyenlet csak továbbgördíti a kérdést, amely a kedvezménytörvény kapcsán különösen élesen vetődött fel. Míg az eredeti lényegében a szabad identitásválasztáson alapult (magyar az, aki annak vallja magát) a 2003. évi módosítás utáni törvény betűje szerint az jogosult a magyar igazolványra, aki

“a) tud magyar nyelven, **vagy**

b) a lakóhelye szerinti állam

ba) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tartja nyilván, vagy

bb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja, vagy

bc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartják számon.”.

A fenti tényeket a magyar konzuli képviselő igazolja Nem jogosult magyar igazolványra akit már kiutasítottak egyszer Magyarországról. A kiutasított, ha fejből tudja is Berzsenyi összes versét, (de mondjuk illegálisan vállalt munkát ezért a tiltó szó) nem kedvezményezett, így aligha magyar -a jogalkotó szerint.

#### Ad 6. „Politikum és állam”

A politikai szféra és a népszuverenitás gyakorlása sem a nemzethez sem a magyar állampolgárok összességéhez, sem a magyarországi lakossághoz nem köthető. A hatályos alkotmányt átfutva mellbeverő mennyire zavaros a demosz és a politikai hatalom illetve az azt megtestesítő-szabályozó állam kapcsolata. Nép-nemzet-lakosság-köz éppúgy keverednek, mint állam-alkotmányos rend-haza. Nézzük csak:

A köztársaságban minden hatalom a népé (Alkotmány, 2 § (2) bek), amely hatalmat a “Magyar Köztársaság állama” védi a nép szabadságával egyetemben, viszont ennek az államnak a tulajdona nem a népé, hanem a nemzeté ((10 § (1). A nemzeti és etnikai kisebbségek a “részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” (68§ (1)). Az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon a köztársaság területén élő magyar állampolgároknak van joga részt venni (70 § (1)),

s a közügyekben való részvételt is csak a magyar állampolgároknak garantálja az Alkotmány (70 § (4)). Külön törvény a bevándorolt külföldieknek megnyithatja a helyi döntéshozatalt. (70 § (2)). Az Országgyűlésnek, mint népképviselői szervnek a jogai a társadalom alkotmányos rendjének a megállapítására a népszuverenitásból erednek (19 § (6)) viszont a képviselők a "köz" érdekében tevékenykednek ((20 § (2)). A helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg. (42 §) A köztársasági elnök a nemzet egységét fejezi ki (29 § (1) ), de a magyar államot képviseli (30/A (1) a ), a fegyveres erők a hazát és az alkotmányos rendet védik (40/A (1), 40/B (2)). A szociális biztonságot és a művelődéshez való jogot a magyar állampolgároknak garantálja az alkotmány (70/E (1) és 70 § F (1)), de csak a lakosságnak ezt a szűkebb körét kötelezi a haza védelmére is (70/H §), míg a közteherviselést minden természetes személy feladatává teszi. (70/I §)

Mindez arra vall, hogy a szuverenitás forrása és megtestesítője csakúgy mint központi tárgyai képlékenyek. Az alkotmány szövegéből nem szűrhető le konzisztens módon, ki kinek a javára és mit védelmezve gyakorolja a szuverén hatalmat. Ha ez igaz, akkor annak feltételezése, hogy az Unió csorbítja a nemzeti szuverenitást csak akkor megengedett, ha a valóságos alkotmány szöveget egy az ilyen állításokat megfogalmazók képzeletében élő összefüggő és zárt alkotmánnyal helyettesítjük, amely képzelt alkotmányban a népszuverenitás jelentése tettenérhető, amelyben világos és következetes a különbségtétel a politikai akaratformálásban (választások, népszavazás) részvételre jogosítottak és az abból kizártak között, ahol nemzet és nép egymáshoz való viszonya éppúgy tisztázott, mint az államalkotó kisebbség és a többség fogalmai.

#### *Unió polgárság és magyar állampolgárság:*

Az Unió nem teremt magyar állampolgárokat és nem szól bele abba, ki lehet vagy ki nem magyar állampolgár, hanem tudomásul veszi a magyar álláspontot.<sup>37</sup> Legfeljebb azt teheti meg, hogy szélsőséges esetben - ha például a tényleges és hatékony kapcsolattal nem rendelkező személyek millióit kívánna a magyar állam honosítani és ezzel uniós polgárrá tenni - feladná a Micheletti ítéletben megfogalmazott formalitás elvét és visszatérne a nemzetközi jog általános szabályaiban rendületlenül érvényesülő tényleges kapcsolat követelményéhez.

Egyebekben az a tény, hogy minden magyar állampolgár egyben az Uniónak is polgára szociológiai értelemben megnöveli e polgárok védettségét és hatalmát, hiszen igényelhetik bármely tagállam konzuli védelmét ha olyan országban szorulnak állami támogatásra, amelyben nincs magyar képviselet. Ezen kívül természetesen a legnagyobb nyereség az, hogy az Uniónak a Közösség polgárait felhatalmazó valamennyi érdemi rendelkezése ki fog terjedni rájuk. Az államélet és a szuverenitás szempontjából érzékeny közszolgálati állások továbbra is fenntarthatóak maradnak a magyar állampolgárok számára<sup>38</sup>, táplálva azt az illúziót, hogy a magyar állampolgár lojalitása az államhoz és az alkotmányos rendhez nagyobb, mint az akár évtizedek óta körében élő, nyelvét tökéletesen beszélő, esetleg éppen a magyar nemzethez tartozó, de nem honosított külföldi.

Érdekes lenne belebonyolódni abba a vitába, hogy létrejön-e egy új európai demosz, amely egy születőben levő összeurópai politikai közösség, egy újfajta állam fundamentuma, politikai hatalmának végső letéteményese<sup>39</sup>, s ha létrejön, mi az alapja: a nemzeti állampolgárságból eredő

<sup>37</sup> A Kaur ügyben C-192/99 [2001] ECR I-1237 az Európai Bíróság megerősítette, hogy a nemzetközi jog szerint - de kellően figyelmebe véve a közösségi jogot - minden állam maga állapíthatja meg az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének a szabályait. Ebből a konkrét ügyben az következett, hogy a Római szerződés alkalmazásakor és értelmezésekor figyelembe kellett venni az Egyesült Királyságnak a saját állampolgársági szabályainak értelmezéséről 1972-ben és 1982-ben szerződéshez fűzött nyilatkozatát.

<sup>38</sup> Ld az Európai Közösséget létrehozó (római) szerződés 39§ (4)-ét

<sup>39</sup> Különösen fontos írások e tárgyban: Joseph, H.H.: Weiler, *The Constitution of Europe* Cambridge University Press, Cambridge, 1999 325 –357.old., Josephine Shaw: *Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?* Harvard Jean Monnet Working Paper 6/97 <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06-.html>, látogatva 2003 augusztus 8-án, Jürgen Habermas: *Citizenship and National Identity*, in: *Between Facts and Norms* MIT Press, Cambridge, Mass., 1996, 491 – 515.old

és attól függő európai polgárság vagy éppenséggel egy “postnational”, a nemzeti állampolgárságról leválasztott, a belső határok nélküli egységes európai piachoz és a szabadság, a biztonság és a jog térségéhez kapcsolódó emberi, polgári, fogyasztói és választói lét. A Konvent munkája és az EU Alkotmányáról folytatott tárgyalások különösen aktuálissá teszik a kérdést.

Mégis, három rövid megjegyzéssel szeretném beérni. Az egyik szerint identitásunk többes lehet, zoon politikaként sem csak egyetlen politikai közösség tagjai lehetünk, ezért nem látom akadályát annak, hogy az európaiakat<sup>40</sup> körülírható politikai közösségként lássuk, amelyben az Unió kompetenciái körében közösen döntenek, mégpedig úgy, hogy akaratformálásuk egy viszonylag komplex képviseleti rendszeren keresztül valósul meg, amelyben a nemzeti közvetítettség (Tanács), a pártpolitikai közvetítettség (Európai Parlament) és a közös európai hagyomány, az intézményi folytonosság (Bizottság) egyszerre van jelen.

Ez vezet a második megjegyzésemhez. Kicsit úgy tűnik az Európai Parlament szerepének megerősödése megelőzi annak jogbölcseleti, politkaelméleti tudomásulvételét. 2004 során ismét közvetlen európai parlamenti választásokat fognak tartani, mind a 25 tagállamban. A pártpreferenciákat tükröző, a bővítés után 732 tagú parlamentnek már most jelentős jogosítványai vannak arra, hogy a közösségi jogszabályok tartalmára hasson. Lényegében két módon teheti ezt: egyfelől véleményt mondhat és módosításokat javasolhat másfelől - az együttdöntési eljárásban – egyszerű többséggel megghiúsíthatja olyan szabályok elfogadását, amelyek a képviselők nézete szerint nem a választók érdekeit, akaratát tükrözik.<sup>41</sup> Az Alkotmány, ha elfogadják újabb több mint harminc területre kiterjeszti az együttdöntési (az új szóhasználatban: rendes jogalkotási) eljárást. Mindez arra vall, hogy az európaiakat együttesen érintő uniós szabályok megalkotását az európaiak közvetlenül, választott képviselőik útján ellenőrzik. E kijelentés érvényességét nem csökkenti az a tény, hogy a Parlament nem tud a Tanács nélkül vagy azzal szemben jogszabályt elfogadni.

A harmadik megjegyzés a szimbolikus elemekre vonatkozik. A feltétlen parancs, hogy az Unió valamennyi polgárával a gazdasági tevékenységek körében - és azon túl is - nemzetiségére, állampolgárságára tekintet nélkül, diszkriminációmentesen bánjanak, a szabadság a biztonság és a jog belső határokat valóban lebontó, “kockázatközösséget” teremtő hatása, a lényegében teljes letelepedési szabadság az Unió bármely országában, a diákok egyre akadálytalanabb vándorlása az Unió egyetemei között, a sűrűsödő összeurópai tudományos és nem-kormányzati hálózatok, az európai lét egyre sokasodó egységes vizuális szimbólumai a rendszámablaktól az euró rajzán át a vízumformátumig, vagy akár a csomagküldő szolgálatok megszabadulása az országhoz kötöttségtől - szóval mindez és a fel nem sorolt elemek tapasztalataim szerint erősítik a nemzetfeletti egységhez kötődő azonosulást, a mi/ők határ olyan megvonását, amely a saját csoportba az Unió valamennyi polgárát besorolja. Érdemes e szempontból a migrációra vonatkozó tudományos és politikai diskurzusba belepillantani: aki a migráció “manageléséről”, ne adj Isten a migrációs veszélyről beszél ritka kivételekkel mindig az Unión kívüli államokból érkezőkre gondol, holott a népmozgások kategóriái nem tesznek különbséget külföldi és külföldi között, azaz a Németországban élő francia jogilag és statisztikailag ugyanolyan migráns, bevándorló, mint a nigériai.

## VII. Következtetések általában a szuverenitásról és konkrétan a magyar csatlakozásról

<sup>40</sup> Az “európaiak” itt pusztán egyszerűsítő nyelvhasználat az “Európai unió polgárai, valamint többi, az Unió szerződéseiben felhatalmazott személy” nehézkes kifejezése helyett. Természetesen a nem EU tag államokban is élőket európaiaknak tekintem.

<sup>41</sup> Ha a Parlament az együttműködési eljárásban utasítja el a Tanács közös álláspontját többségi szavazattal, akkor a Tanács csak egyhangúan fogadhatja el azt, ami ugyancsak valószínűtlen. Jens Tillotson, Nigels Foster: Texts, Cases and Materials on the European Union, Fourth Edition, Cavendish Publishing, London etc, 2003, 117.old

A szuverenitás általában, "mint olyan" értelmezhetetlen.

Kétséges, hogy a szuverenitás erősítése vagy védelme öncél-e, hogy a szuverenitás melletti kiállás automatikusan a "haza / nemzet / nép / lakosság / állampolgárok" érdekeit szolgálja.

A szuverenitás fenntartás nélküli dicsérete helyett többdimenziós elemzésre van szükség, akár fogalmilag, akár adott ország konkrét történeti pillanatában, ahol az tekintendő kívánatosnak, ami a nyílt demokratikus párbeszédben megformált társadalmi preferenciákat a nemzetközi jogban kodifikált értékeszmények sérelme nélkül leginkább megvalósítja.

Az Európai Unióhoz csatlakozás mélyreható változásokat hoz a magyar jogrendben és alkotmányos tanokban.

A nemzetközi jogi szuverenitás felől nézve a csatlakozást a különböző formájú szuverenitás-megosztásokhoz (eddig is létezett "szuverenitás korlátozásokhoz") képest a belépésünk nem jár *minőségi* változással.

Az Unióhoz csatlakozás bizonyos hagyományos állami szuverén funkciók gyakorlását hatékonyabban teszi lehetővé mint a "független" lét.

Budapest – Dublin 2003 szeptember-október

## EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET KONFERENCIÁJA, 2003. SZEPTEMBER 12.

BEAVATÓ NAGY BOLDIZSÁR ELŐADÁSÁHOZ

### SZUVERÉN (VOLT)-E EZ A LÁNGOKTÓL ÖLELT KIS ORSZÁG?

Kérem tegyen x jelet abba a rekeszbe amelynek jelentése az Ön ismeretei és szuverenitás-képe szerint a leginkább igaz!

<b>Magyarország</b>			
	<b>lényegében nem szuverén</b>	<b>korlátozottan szuverén</b>	<b>teljesen szuverén</b>
1946-ban			
1957-ben			
1968-ban			
1996-ban			
2005-ben (sikeres EU csatlakozást feltételezve)			

(Önkéntes) tagságunk a felsorolt szervezetekben és szerződésben és az azzal járó kötelezettségek szuverenitásunk korlátai (voltak, lesznek)-e

	<b>korlátozzák</b>	<b>nem korlátozzák</b>	<b>nem tudom</b>
ENSZ			
Európai Unió			
NATO			
Varsói Szerződés			
Párizsi Unió az ipari tulajdon védelmére			
WTO			
UEFA			

Válaszait köszönettel fogadja:

