

KORRIDOR

KÖTETEK

Sorozatszerkesztők

GOMBÁR CSABA  
HANKISS ELEMÉR  
LENGYEL LÁSZLÓ  
VÁRNAI GYÖRGYI

A kötet megjelenését  
Dr. Rózahegyi György, a Számadó CÉH Kft.,  
a Krízis Bt., a PÜK Tökemenedzser Kft., a HVG Rt.  
és a „Magyarország EU-csatlakozását előkészítő kommunikációs stratégia”  
program támogatta



A sorozat  
a Pénzügykutató Alapítvány és a Soros Alapítvány  
támogatásával jelenik meg

KORRIDOR

POLITIKAI KUTATÁSOK KÖZPONTJA

# A szuverenitás káprázata



BUDAPEST  
1996

Nagy Boldizsár

## AZ ABSZULÚTUM VÁGYÁRÓL ÉS A TŰNÉKENY SZUVERENITÁSRÓL

*„Ha a jogi megismerés számára olyan normák jelennek meg, amelyek tartalmuk szorít ellenmondanak, akkor a megismerés arra törekszik, hogy ezt az ellenmondást egy jelentéssel bíró értelmezéssel pusztán látszatellenmondásként feloldja. Ha ez nem sikerül, úgy az értelmezendő anyagot mint jelentésnélkülit (értelmetlent), s így a jog szférájában – mely jelentésszféra – mint nem létezőt kiküszöböli.”*

Hans Kelsen  
Tiszta jogtan. Bibó István Szakkollégium kiadása, 1988:76.

*„Az ... állam, ha jól szervezték meg, biztosítja magát a külső erőszak és a belső bajok ellen, batalma lassankénti gyarapszik, míg nem eléri a tökéletesség csúcspontját, mely a virágzás állapota, s nem tartat sokáig, az emberi dolgok változékonysága miatt, amelyek oly állhatatlanságok és bizonytalanok, hogy gyakran a legnagyobb államok is váratlanul összeomlanak saját súlyuk alatt, másokat az életség erője pusztít el, amikor a legzárkózottabbak hittek magukat; ismét mások lassan öregsznek, s belső gyengeségeiktől halnak el. És rendszeren az történik, hogy a legerősebb államok szeszedik el a legnagyobb változókat, amiért nem bízáztatatók, ha a változás külső erőől származik, abogyan a leggyakrabban előfordul, hiszen a szép államoknak van a legébb irigye.”*

Jean Bodin  
Az államról. Negyedik könyv, I. fejezet, Gondolat, Budapest, 1987:206–207.

### ÚTJELZŐ\*

Étt témáról beszélék ebben a tanulmányban. Az első a szuverenitásról való esszéé nehézségeit érinti, s három részből tevődik össze. Mindenekelőtt a jogalomhasználat szokásos – ezért könnyen elhárítható, de ritkán leküzdött zavarai sorolódnak el, majd egy kicsit mélyebbre ásva kiderül, miért is éptelen a nemzetközi jog nyugvópontja jutni a szuverenitás tartalmát ille-

\* Kösönettel tartozom két felkészült opponensemnek, Kende Tamásnak és Szigeti Péternek elmélyült bírálatukért, a vita résztvevőknek és szerkesztőknek, Várnai Györgynek inspiráló megjegyzéseikért. Ha nyomokban gazdogodott a szöveg, övek az érdem, ha nem, makacs-gom a vétek.

tően. Propozíciók szerint a fő ok az, hogy eldönthetetlen, vajon az államok felől, akaratukból eredeztetve építendő-e fel a nemzetközi rendszer, vagy fordítva a nemzetközi jog és kapcsolatok szabta korlátok és parancsok között kell az államnak szabadsága terét megjelnie. Az ellentmondás feloldhatatlan (de valós), ezért a szuverenitás tartalma is végtelenen bizonytalan, mindig az éppen kizárt részelemmel korrigálható marad. Az első témakör harmadik komponense illusztrációs célú szabvány kalandozás a magyar valóságban, amely a „mikor (volt) szuverén Magyarország” és a „kik alkotják a szuverén magyar népet” kérdések kapcsán próbálja bizonyítani azt, hogy szinte lehetetlen értelmesen beszélni „a szuverenitás”-ról.

A tanulmány második része a szuverenitáshoz mint végső abszolútumhoz fűződő vágykép felidézése után a dialógus kedvéért elfogadja a „mint ha mégiscsak lehetne értelmesen beszélni a szuverenitásról” játékszabályát és számba veszi azokat a nemzetközi jogi tényezőket, amelyek a tömbszere, oszthatatlan, teljes és korlátlan állami szuverenitás dogmájával ellentétesek, különös figyelmet szentelve az elmúlt évtized olyan jelenségeinek amelyek a nemzetközi közösség szerepének felértékelődését bizonyítják.

A következők az első rész álláspontjával összhangban az, hogy Magyarország szuverenitásának meglétét vagy elvesztését állítani értelmetlen mert a bizonyítás lehetetlen. Amit – egy másik kötetben – megtenni érdemes, az a nemzetközi életben ható, az egyes államok elkülönült létét erősítő, illetve felszámoló tényezők módszeres, minél szélesebb kört összehasonlító módon értékelő számbavetele.

## A BESZÉDMÓD NEHÉZSÉGEIRŐL ÉS A SZUVERENITÁS FOGALOM LEHETSÉGES TARTALMAIRÓL, ISMÉRVEIRŐL, SZINONIMÁIRÓL

Miért olyan nehéz a szuverenitásról beszélni?

Két okot látok. Az egyik a társadalomtudományok szokásos rákénfje – ami a jogászok rendszerint csak súlyosbítanak –, a definíciós mocsár. Bele kell törődni, hogy a *szuverenitás* szónak nincs saját jelentése, nem képes önma ga tartalmát feltárni.<sup>1</sup> Felsorolok néhány kategóriát és kifejezést, amely

<sup>1</sup> Gomhár Csaba szerint hagyományosan belső és külső szuverenitás között különböztetik. A belső szuverenitás = központositást és elismert főhatalom, a külső szuverenitás = nemzetközileg megnyilvánuló és elismert hatalom. (Jelen kötet 13. o.)

<sup>2</sup> „Szuverén az, aki törvényt szab és dönt a törvény alóli kivételekről, aki fölötté al mindnek és mindenknek – de fölötté hatalom nem rendelkezik.” (13. o.)

Lengyel László. Szuverénitás = mozgáster (88. o.), függőségi viszony vége. (89. o.) Szilágyi Ákos megkülönböztet tényleges szuverenitást (141. o.), és hagyományos szuver

egyanazt jelenti vagy jelentheti, amit a *szuverenitás* szóval vagy az azt tartalmazó jelzős szerkezettel is illetnek:

Államiság, függetlenség, autonómia, autarchia, önkormányzat, joghatóság, belügyek összessége, területi/politikai integritás, (telj)hatalom, alkotmányozó hatalom, végső döntéshozó, legitimáció/legitimitás, örendelkezési jog, ellenőrzés a terület és a lakosság felett.

A különböző tudományágakban és szakmákban egyidejűleg használt (fenti fogalmakhoz hasonlóan a szuverenitásnak sincs egyetlen azonosítható jelentése, ezért közös definíciója sem lehet. A politika(tudomány), a politika (történelem)filozófia, a nemzetközi kapcsolatok elmélete vagy a nemzetközi jog egyaránt használja a fenti felsorolás egy vagy több tagját anélkül, hogy egymáshoz és a *szuverenitás*hoz viszonyított jelentését rögzítené, meghatározza, hogy melyek az egyidejűleg használt (mert értelmes jelentéskülönbséggel elválasztott) kifejezések, és melyek azok, amelyek szinonimaként felfogva nem szerepelnek a rendszerépítésben. Ráadásul egy diszciplínán belül is iskoláktól (diskurzusoktól) függ egy kifejezés jelentése.<sup>2</sup>

Ebből azonban az következik, hogy nincs (költői) metanyelv. Ha egy szerző fogalmakat használ, akkor vagy valamelyik többé-kevésbé jól azonosított jelentésmeghatározó közegezh kell kötnie a használt kifejezést, vagy magának kell ezek tartalmát és szintaxistát könnyen felismerhető módon megteremtene.<sup>3</sup> Ebben az írásban a szuverenitást kifejezetten a nemzetközi jogi diskurzus nyelvjárásaiban használom, ami körülbelül a következőket jelenti:<sup>4</sup>

titást (142. o.). Szerinte létezhet nemzetközi szuverenitás és van a világszervezeteknek is szuverenitása (139. o.).

Csepeli György a szuverenitás attribútumai közé sorolja a következők kilencét: saját pénz, önálló hadsereg, önálló külügyminisztérium, saját hadtörvény, önálló vámrendszer, magyar ütvélt, államnvasút, magyar szabvány, belügybizottság. (134. o.)

Valki László megfogalmazásának értelmében (a nemzetközi jogban) „a jogilag alávetettség hiányában nem lévő állam szuverén”. (55. o.)

<sup>2</sup> Például Krasner a szuverenitás négy alapjelentését különbözteti meg.

– A modern veszafálai rendszer, azaz territorialitás és autonómia,

– a belső főhatalom,

– a határt átszelő mozgások ellenőrzésének képessége,

– nemzetközi szerződésalkotói képesség.

A veszafálai rendszeren belül szerinte az autonómia sohasem volt teljes, mert négyféle módon csorbult: jogalkotói egyezmények (conventions), szerződéseszerű megállapodások (contracts), szankcióval fenyegetés (coercion) és közvetlen kényszerítés (imposition) útján.

<sup>3</sup> Krasner, 1995:116–119

<sup>4</sup> „A szuverenitásnak nincs egyetlen definíciója, mert a kifejezés jelentése attól az elméleti kontextustól függ, amelyben használják.” („There is no single definition of sovereignty because the meaning of the term depends on the theoretical context within which it is being used.”)

<sup>5</sup> Krasner, 1995:121

<sup>6</sup> Lásd még Valki László tanulmányát ebben a kötetben, különösen a 55–59. oldalakat, vagy Például Cassese rövid összefoglalását, aki a következőket mondja: „Sovereignty, in addition

Az állam és csakis az állam szuverén. A nemzetközi jog többi szereplője vagy az államtól nyeri jogalanyiságát – ilyenek a kormányközi szervezetek, beleértve az integrációs szervezeteket –, vagy nagyon specifikus kontextusban – részben a jogtudomány doktrínáinak erőfeszítései eredményeképpen – válik a nemzetközi jog alanyává anélkül, hogy vele kapcsolatban a nemzetközi jogi szuverenitás attribútumai egyáltalán felmerüljenek. Ilyenek az önmrendelkezési jogát gyakorló nép, a kisebbségek, a felkelők, hadviselők, néhány relációban az egyén, s talán az emberiség közös öröksége és gondja kapcsán az emberiség is.

Az állam szuverenitása nem függ az elismeréstől, de ha a nemzetközi közösség mint egész megtagadja az elismerést, akkor a jog szempontjából nem létező, mint volt a dél-afrikai bantuszitánok esetében. A szuverén állam a nemzetközi jogban saját nevében, másoktól jogilag függetlenül tehet jogcselekményeket és gyakorolja az állam *iure imperii* gesztusait, azaz kötételeket, küld és fogad követeket, ellenőrzi határait, bocsát ki útlevelet, bélyéget, képviseli az adott területet és annak lakosságát a nemzetközi együttműködés fórumain a távközlési szolgáltatól<sup>7</sup> az egészségügyi együttműködésig.

A szuverén állam belső jogi akkuisit a nemzetközi élet többi szereplőjévé érvenyesnek fogadja el, azaz jogalkotásit, bírói ítéleteit, közigazgatási döntéseit nem vitatja.<sup>8</sup>

A nemzetközi jogban a szuverenitás meglehetősen formális kategória, s

to granting each State a set of powers relating to the territory under its jurisdiction, includes the following sweeping rights: first, that calming respect for the State's territorial integrity and political independence by other States, second that of claiming sovereign immunity for State representatives acting in their official capacity [...] third, that of claiming immunity from the jurisdiction of foreign courts for acts or actions performed by States in their sovereign capacity." A szuverenitás azon túl, hogy minden államnak megadja a joghatósága alatt álló területre kapcsolódó jogosítványok kizárását, de a következő átfogó jogokat tartalmazza: először is azt, hogy igényli: a többi állam tartsa tiszteletben területi integritását és politikai függetlenségét, másodsor a hivatalos minőségében eljáró államképvisezők szuverén immunitásának igénylését [...] harmadszor pedig immunitás igénylését külföldi bíróságok joghatósága alól olyan tettekért vagy ténylekedésért, amelyet az állam szuverén minőségében vállaltott meg." (Cassese, 1988:130) A szuverenitás jelentéshálózatainak bőségeseen adható áttekintését lásd Koskeniemi (1989:206–212, különösen a 49. és 50. lábjegyzet).

<sup>7</sup> Csak illusztrációképpen: Az 1985. évi 18. sz. tvr.-ként kihirdetett Nemzetközi Távközlési Egyezmény legelső bekezdése a következő fordulatul adja meg az alaphangot: „A szerződés kormányok meghatalmazottai – teljes mértékben elismerve minden országnak azt a szuverén jogát, hogy távközlését maga szabályozza...”, (1. cikk.) majd rögzíti, hogy a nem ENSZ-tagok közül azok a szuverén országok válhatnak taggá, akik a felvételt a tagok kétharmada tá támogatja (5. cikk.)

<sup>8</sup> Kivételnek vannak a közrendre hivatkozva egy állam megtagadhatja egy másik állam bizonyos jogszabályainak (például a többéjséget engedőnek) a tudomásul vételét, illetve anélkül, hogy az állam létét kétségbe vonná, az állam nevében eljáró kormány elismerést megtagadhatja, s akkor a kormányzati apparátus döntéseit is figyelmen kívül hagyhatja. Ennek konzekvenciáiról Magyarország szuverenitása és a korai Kádár-korszak összefüggésében még szó lesz a tanulmányban.

bár vannak hagyományos és újmódi határesetek (a Vatikántól Tajvanon át a Boszniai Szerb Köztársaságig vagy az Észak-ciprusi Török Köztársaságig). Általában nem jelent problémát annak eldöntése, hogy egy adott entitás szuverénnek minősül-e a nemzetközi jog szempontjából.

A szuverenitásról való beszéd nehézségének van egy, a definíció triviális – és mesterséges nyelvi konszenzussal leküzdhető – gondjánál sokkal súlyosabb forrása. Ez pedig abban áll, hogy a nemzetközi jog tudománya és gyakorlata összeegyeztethetetlen megközelítések folytonos ütközésének tekinthető, és a dilemma nem megoldható.<sup>9</sup> Ahhoz, hogy eldönthessük, korlátoz-e valamely lépés egy állam szuverenitását, meg kellene állapítani a szuverenitás „természetes”, „csorbitatlan” terjedelmét. Ehhez viszont a szuverenitás alapját kell azonosítani, azt, amiből a szuverenitás fakad, s ami a határait megvon(hat)ja.

A szuverenitás forrását illetően a nemzetközi jogi diskurzus két ellentéte elvével ismer. Az egyik szerint a szuverenitás forrása az állam tényszerű léte, a jogon kívüli tények összessége. Az államok akarata szüli a nemzetközi jogot, amely szentesíti és alapelvével teszi meg a szuverenitást. A másik szerint viszont éppen ellenkezőleg, az államokat körülvevő jogrend ruházza fel az államokat a szuverenitáshoz a nemzetközi jogrendszer által megálapított – és ezért korlátozott – attribútumaival. A szuverenitás eredete, állapotja vonatkozó nézetek különbözősége a terjedelem azonosításánál tükröződik ismét. A tényszerűségről induló asczendent, apologetikus érvelés mindent az állam szuverén kompetenciájába fog utalni, ami nem tartozik a másik állam szuverenitásába, s vita esetén a tényeket (a birtokon belüli helyzet) fogadják el döntőnek. A nemzetközi rendszer felől közelítő, ereszkedő, utópikus érvelés a szuverenitás terjedelmét, vagyis az államok cselekvési szabadságának mértékét a nemzetközi jogrend kompetenciaakiosztó szerepétől teszi függővé. Ebben a megközelítésben az állam szabadságában az állami és a nemzetközi rendszer oda utal, illetve nem von el onnan.

A megoldhatatlanság abból származik, hogy mindkét érvelés egy ponton kénytelen a másik, vele ellentétes pozícióra támaszkodni. Arra a kérdésre, hogy a szuverén állam miért nem térhet el a korábbi akaratnyilvánításától, azaz miért kötelezőek a vállalt szerződések, a szokásjog, és az asczendent, apologetikus érvelés sem tud mással válaszolni, mint azzal, hogy ezt a nemzetközi jogi rendszerre parancsolja. Másfelől arra a kérdésre, hogy miből is fakad a nemzetközi jogi jogrend parancsoló ereje, az utópikus érvelés sem tud felelni – ha el akar kerülni egy tiszta (akár istenelvi, akár észlelvi) természetjogi pozícióra –, mint azt, hogy a tényekből, az államok magatartásából.

<sup>9</sup> Az itt következő érvelés túlyomórészt Martti Koskeniemi éleseművé és gazdagon dokumentált elemzésének egyszerűsített kivonata. Lásd bővebben Koskeniemi (1989:193–263).

Ebből az következik, hogy egy államra vonatkoztatva absztrakt módon nem lehet leírni a szuverenitás „természetes” terjedelmét, és még kevésbé lehet két állam vitáját valamely erőforrás használatáról vagy főhatalmi tevékenység jogosultságáról pusztán a szuverenitás jogi kategóriájára alapozva megválaszolni.<sup>10</sup>

Érdeemes felidézni a második világháború utáni történelem néhány jellegzetes nemzetközi jogi vitáit annak érdekében, hogy lássuk: mindkét fél a szuverenitással érvel, de a vita nem oldható meg ezen az alapon, hanem vagy elmarad a megoldás, vagy a döntő fórum valamely más vitarendező elvre támaszkodik.

A hágai Nemzetközi Bíróság előtt a *Right of Passage*-ügyben (1960) mind Portugália, mind India a szuverenitásra hivatkozva követelt éppen ellentétes jogosítványokat: Portugália azt, hogy katonái és fegyverei indiai területeken áthaladva érjenek el a parttól messze eső portugál enklávékhoz, hogy ott a szuverenitásta foglalt központi erőszakot Portugália kifejtésére a gyarmatosító ellen lázadók leverésére; India pedig azt, hogy idegen fegyverrel és arzenál átvitelét a területén megtilthassa. Az ellentmondást vagy a két országot – szerződésekből kifejezett – akaratára hivatkozva (induktíván), vagy a nemzetközi rendszer szükségleteire és az általános szokásjogra alapozva (deduktíván) lehet(nek) megoldani, ha bármelyik adna választ. A vitába gyakorlatilag a tények döntöttek, mert India bekebelezte a portugál gyarmatokat az ítélet idejére, amely 6 évvel a vita felmerülése után született meg. Ugyanakkor jellemző, hogy az ítélet elkerülte a szuverenitásra vonatkozó általános állásfoglalást, mert úgy vélte, van márvaló kétoldali gyakorlat (lex specialis), és ez nem ad feltétlen áthaladási jogot Portugáliának. A ké-

lés megválaszolhatatlanságát tükrözi az a tény, hogy az ítélet ezen részén arányú szavazás eredménye.<sup>11</sup>

A csendes-óceáni légköri nukleáris kísérletek fenntarthatóságát a *Nuclear Tests*-ügyekben<sup>12</sup> Ausztrália és Új-Zéland vonták kétségbe, azt állítva, hogy a területükön lecsapódó nukleáris szennyeződés sérti szuverenitásukat. Franciaország viszont szuverén jogának tekintette honvédelmi képességének fenntartását és a kísérleti robbantások folytatását a francia főhatalom alatt álló csendes-óceáni szigeteken. Az ügyben nem született döntés, mert Franciaország egyoldalúan leállította a légköri nukleáris kísérleteket, így a Nemzetközi Bíróság tárgyat vesztetnek tekintette az ügyet.<sup>13</sup>

A hágai Nemzetközi Bíróság előtt folytatott levő *Gabčíkovo-Nagymaros Project*-ügyben ez a dilemma ugyancsak jelentős szerepet játszik. Szlovákia kétségbe vonja, hogy Magyarország 1992-ben megváltoztathatta az 1977-ben kifejezett, a Bős-Nagymarosi erőműrendszer megépítésére vonatkozó akaratát (azaz a kétoldali szerződéssel érvel a szuverén magyar állam jelenlegi akaratával szemben), ugyanakkor tagadja, hogy a környezetvédelem általános normái vagy a biodiverzitás védelmére kötétt egyezmények és a károkozás tilmának általános szokásjogi parancsa korlátozhatná azt a szuverén jogát, hogy a Duna hidropotenciálját hasznosítsa. (Ezekben az esetekben a szuverén állam szabadságát állítja szembe a nemzetközi rendszerből eredő előírásokkal.) Ítélet lesz, de doktrinális megoldás nem, mert nem lehet eldönteni, min alapszik a szuverenitás, ezért annak is homályban kell maradnia, hogy mit tartozik és mi nem tartozik a szuverenitásta, mi az, ami „szuverenitás teljességével” összeegyeztethető, és mi minősül korlátozásának.

## SZUVERÉN-E MAGYARORSZÁG, S HA IGEN, MIKOR? KIK HORDOZZÁK EZT A SZUVERENITÁST?

Ha képtelene vagyunk is a valóság fogalmi megragadására, vagy annak mozanatról mozanatra terjeszkedő leírására, a nyelv természete szerint helyettesíthetjük azt egy szubjektum és egy időpont összekapcsolásával, azt feltételezve, „hogy a beszélő és a hallgató ugyanúgy rekonstruálná a szubjektumot egy közös nyelvi leírásban, ha lenne erre ideje s rendelkezésére állnának a források. Így a „Magyarország 1989-ben” kifejezésnek nincs ugyan formálisan, nyelvtileg azonosított tartalma, mégis értelmezhetőnek tűnik az a mondat, amely

<sup>10</sup> „To decide boundary disputes without violating sovereign equality, we are limited criteria that are hierarchically more important than statehood to provide a justification drawing its limit in some particular way.”

This is perhaps most vividly illustrated in conflicts over territory or natural resources. In such cases, the disputing states unilaterally devise an interpretation of their statehood that covers desired assets. Because statehood implies no particular extent of the state's sphere of freedom, such cases cannot be understood as simply giving effect to a limit that is somehow alterable. As the practice of the International Court of Justice has shown, such disputes require construction of an „equitable” solution rather than the determination of any rights and duties existing ex ante.” „Ahhoz, hogy határvitákat a szuverén egyenlőség megsértése nélkül döntsek el, olyan kritériumokra kell korlátozódnunk, amelyek hierarchikusan fontosabbak, mint az államig és ezért igazolják az ilyen határviták meghatározott módon való megfogalmazását.”

Ezt talán legélesebben a területek és a természeti erőforrásokra vonatkozó konfliktusok mutatják. Ezekben a vitákban a vitás államok államiságuknak olyan egyoldali értelmezését alkalmazzák ki, amely kiterjed a kívánt javakra. Mivel az államiságból nem adódik az állam cselekvési szabadságának meghatározott kiterjedése, az ilyen viták nem lehet úgy felfogni, mintha valamilyen „elvével” adott korlátok kellene érvényt szerezni. Ahogy azt a Nemzetközi Bíróság a „korlát megmutatás, az ilyen viták egy „mértékos” megoldás kialakítását kívánják, sokszor kámb, mint valamilyen ex ante adott jogok és kötelezettségek meghatározásait.” Koskennihi (1991:408).

<sup>11</sup> Lásd Koskenniemi, (1989:208); Lamm (1995:99) és *Summaries* (1992:52-54).

<sup>12</sup> Rovid leírás lásd Lamm (1995:205-211).

<sup>13</sup> *Summaries* (1992:97-99).

<sup>14</sup> Nyágrész jogosulatlanul, de ezt már nem fejtetem ki itt.

szerint – Gombár Csaba véli így –: „Magyarország 1989-ben szuverén állammá lett.” „1989 óta a szuverenitás formális jégeivel is rendelkezik.” (Jelen kötet 16., 37. o.) Lengyel László szerint az 1989 utáni események a függetlenség lét-rejtvéhez vezettek, míg korábban a kádári állammak hiányzott mind a külső, mind a belső szuverenitása”. (99. o.). A szélesebb környezetre kitéve Gombár úgy véli, hogy a „szovjet birodalom hatóságában kialakult államképződmények” 1945 után nem voltak szuverének, mert szempontjukból a szuverenitás „csak homályos vágykép volt”.<sup>19</sup> (15. o.)

Igazuk van? Tévednek? Nem tudjuk a választ, s azt gondolom, nem is fogjuk megtudni. Kísérletképpen megkérdeztem egy, a kötet néhány szerzőjéből és más társadalomtudósokból verbuválódott 12 fős csoportot, illetve 16 budapesti negyedéves joghallgatót a magyar szuverenitást érintő alaptevényekről.<sup>20</sup> Először arról, vajon szerintük Magyarország „lényegében nem szuverén”, „korlátozottan szuverén” vagy „teljesen szuverén” (volt)-e 1966-ban, 1968-ban, 1957-ben, 1946-ban?

Abban teljes egyetértés volt, hogy 1996 előtt a magyar állam nem volt teljes szuverén,<sup>21</sup> és a válaszolók megosztottak abban a tekintetben is, va-jon mára teljesen szuveréné vált-e hazánk.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Mennyi verem egy ilyen egyszerű megállapításhoz!

<sup>20</sup> Hogyan sorolnák fel az államképződményeket? Albánia, Kína, Korea, Jugoszlávia, Románia végig idetartozik-e?

– Ki a mondat szubjektuma? Az érintett országok? Azok törvényhozása? A kommunista párti kötet formális vagy tényleges hatalmi centruma? Azt sugallná ez a mondat, hogy a Kádár János vezette MSZMP-vágyott a szuverenitásra, csak nem tudta kihárcolni? Vagy azt hogy pártvezetők (a parlament és a kormány) olyan hibék voltak, akik nem részesek az országban, s így az ország az országvezető politikuskor ellentétben, azok háta mögött vágyakozott?

– Ki lehet mondani, hogy Magyarországon nem volt jogrend és az állami funkciók gy: korlói jogtalanul bitorták a hatalmat 1945 és 1989 között? Mi lesz a kezdő évszám? 1945 1947?, 1948? vagy csak 1949?

– Ha a nem demokratikus megválasztott országvezető – beleértve a diktátorokat – nem tevéstik meg az állam szuverenitását, akkor arra lehet következtetni, hogy egyesítik diktúra sem szuverén?

<sup>21</sup> Természetesen a körkérdésnek semmi köze egy szociológiaiul értelmezhető vizsgálta hoz, hiszen nem is álmodik reprezentativitásról. Ugyanakkor felfogásom szerint cáfolható: nál bizonyítja, hogy sem a szakma, sem a tájékozott közvélemény nem alakított ki valamiféle ösönös közös nevezőt a magyar szuverenitás megletét és mérénék illetően.

<sup>22</sup> A válaszok 1968-at érintően 16:12 arányban osztották meg a „nem” és a „korlátozottan között, 1957 kapcsán 26 „nem” állt 2 „korlátozottan”-nal szemben, s a második világháború utáni koalíciós, a Varsói Szerződés és a KGST előzdés idek kapcsán is 14-en szuverenitás nélk lincik, 13-an pedig korlátozottan szuverénnek látják Magyarországot (1 fő „nem tudom”-mal v laszolt), azaz senki nem látott egyetlen korlátlalan szuverén pillanatot az 1945 utáni magy történelemben, legalábbis 1968-ig. Nem magától értendő ez az álláspont. Ha a szuverenitás világ hatalmaitól való függetlenségét, a nemzetközi közösséggel szembevetésügelét jeler – mint sokan vélik – akkor 1957-ben Magyarország megletchedtén szuverén volt, amikor ENSZ és az ott domináns Amerikai Egyesült Államok állapítottával – természetesen a Szovjé unió védőnyelve alatt – szembehelyezkedett. Gondoljunk csak bele Kuba jelenlegi helyzetét.

<sup>20</sup> A válaszok megoszlása a következő: „lényegében nem”: 2, „korlátozottan”: 11, „teljesen”: 15 |

Az IMF és a Világbank Magyarországgal kapcsolatos javaslatait és döntéseit Magyarország szuverenitását korlátozóknak látta a megkérdezettek kétharmada, és hasonló bizonytalanság övezi azokat a nagy szervezeteket, amelyekben Magyarország már tag vagy tagságra aspirál.<sup>23</sup> Ezzel szemben a (kirekeszthetetlen) műholdas televíziós adások kapcsán csak a válaszolók egyötöde vélte úgy, hogy azok korlátozzák az állam szuverenitását (beleértve azt a jogát, hogy a fiatalokat a nem kívánatos behatásoktól megvédje), míg négyötödük az ország kulturális arconvasáinak átfírására kész televíziós adásokat nem tekintette szuverenitást érintőnek.<sup>24</sup>

Ennek a játéknak annyi értelme volt, hogy kimutatta: nincs a magyar közgondolkodásban hallgatólagos konszenzus arról, szuverén-e az ország, kivéve a Varsói Szerződést és 1957-et. Feltűnő, hogy milyen sokan gondolják azt, a magyar politikai vágyképek tárgyai, az Európai Unió és a NATO valóban korlátozzák a szuverenitást. Ugyanakkor a Magyarországot beleegyezése nélkül is embargós lépésekre kötelező ENSZ kapcsán csak négyvenetik fel azt, hogy a szervezet korlátozza szuverenitásunkat,<sup>25</sup> a kulturális integrációs aláadására leginkább alkalmas nemzetközi televízióktól a társadalomtudósok közül senki nem félt az állam főhatalmát.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Így szót a kérdés: „(Önkéntes) tagságunk a felsorolt szervezetekben és szerződészekben, és az azal járó kötelezettségek korlátozzák-e, korlátozzák-e szuverenitásunkat?” Három válaszlehetőséget adtam: korlátoz, nem korlátoz, nem tudom. A megoszlásokat érdekes egyszerű táblázatba foglalni:

	korlátozzák	nem korlátozzák	nem tudom
– ENSZ	4	23	1
– Európai Unió	21	7	
– NATO	19	9	
– Varsói Szerződés	27	1	
– Párizsi Unió az ipari tulajdon védelmére	5	11	11 (1 fő nem válaszolt)
– UEFA <sup>24</sup>	3	17	7 (1 fő nem válaszolt)

A kérdés aktualitását az adja, hogy az EK luxemburgi bírósága 1995-ben alapjaiban rengette meg az UEFA által megkötött és a nemzeti bajnokságokban alkalmazott szabályt, amely szerint az egy csapatban játszó külföldiek száma korlátozható és az átigazolásra a klub pénz kaphat. A Bíróság kimondta, hogy a futballista éppolyan munkavállaló az EK-ban, mint bárki más, tehát a szabad mozgás elvénk megfelelően az EK-n belül bárhol a helyiekkel egyenlő feltételekkel kereshet munkát.

<sup>24</sup> Ez volt az egyetlen olyan kérdés, amelynél lényegesen különbözött a válaszok megoszlása a tudósok és az egyetemisták között. Mind az öt fő, aki szuverenitást korlátozóknak tartja a műholdas adásokat, egyetemista.

<sup>25</sup> Az ENSZ lépéséről a továbbiakban bővebben lesz szó.

<sup>26</sup> Ezt nemzetközi jogászoként meglepve konstataltam. A közvetlen műholdas műsorszórás alapelveinek ENSZ-beli vitái kapcsán ugyanis éppen az volt az egyik legfontosabb vitacím, összeegyeztethető-e a másik állam területére történő besugárzás a nemzeti szuverenitással, és az államok egy része természetesen tiltakozott ellene, olyannyira, hogy a műholdoperációkról, és a használandó frekvenciákról döntő Nemzetközi Távközlési Unióban fészakhatéként azt fogadták el, hogy tilos a másik ország területére adást sugározni, kivéve a technikailag elkerülhetetlen túlsórdulás eseteit.

Azt remélhetnénk, ha a magyar állam szuverenitására vonatkozó nézetek végzetesen megosztottak is, abban legalább egyetértés van, hogy kiket szolgál az állam szuverenitása, kiket és mitől véd, illetve kiknek van történelmi-politikai-alkotmányos joga a szuverén állam belsei berendezkedésének és külkapcsolati alaplételeinek meghatározására. A szuverén magyar állam nyilván a magyar népe, sugallja a családja nyelv. Csak hogy a „ki magyar?” kérdés éppen annyira megválaszolatlan, mint a „ki szuverén?”<sup>21</sup> A felelet a kontextustól függ, az adott személy egy összefüggésben lehet magyar, míg a másikban külföldi, s ez még akkor is igaz, ha tragikusan szélsőséges helyzetekben sokan kénytelenek eldönteni – vagy mások mindenáron eldöntik róluk –, melyik csoporthoz tartoznak „igazán”. Ez a gyakorlat a zsidótörvényektől a bosnyák hazatérési engedélyek kiadási praxisáig terjed és semmivel sem jutott közelebb valamilyen „egyértelmű kritériumhoz”.

Érdekes ebből a szempontból megvizsgálni a nemzetközi és a magyar jog javaslatait.

A nemzetközi jogban a hovatartozás uralkodó ismérve az állampolgárság. Ha egy nemzetközi szervezetszervező elöltemzeti kvóták szerint válogatják, akkor nem az önazonosság s nem is az etnikai mivolt, hanem a formális állampolgári kapcsolat a döntő. Ugyanígy diplomáciai védelmet csak annak lehet nyújtani, aki a sérelem időpontjában is és azt követően, a védelem időpontjában is a védelmet kínáló állam állampolgára volt.<sup>22</sup> A nemzetközi magánjog szabályai szerint (például a házassági feltételek szempontjából) ugyancsak külföldi az, akinek nem magyar az állampolgársága, hiába osztozik kultúráinkban, szokásainkban stb.<sup>23</sup>

A fenti főszabályt árnyalják bizonyos összetevők. A Nottebohm-ügyben<sup>24</sup> a hágai Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy az állampolgárságnak tényleges kapcsolatot kell kifejeznie. Ezért Nottebohmnak, aki a második világháború idején csak azért vette fel a liechtensteini állampolgárságot, hogy vagyonát ne kobozzák el Guatemalában – ahol azt éppen német nemzetiségére és korábbi német állampolgárságára tekintettel mégiscsak megtették –, Liechtenstein nem nyújthatott diplomáciai védelmet.

<sup>21</sup> Lásd Csepeli György tanulmányát ebben a kötetben.

<sup>22</sup> Így akár tízmillió, akár tízenötmillió magyar miniszterelnöke (létebben) a kormányfő külügyminisztere csak tisztviselői tud diplomáciai védelemben részesíteni.

<sup>23</sup> A helyzet ennél még bonyolultabb a nemzetközi magánjogban, a jogi személyek és az azokat tulajdonló részvényesek világában. „A magyar vállalat”, „magyar termék” megnevezés nemcsak a patrióta vagy szovinszita retorika része, hanem az Európai Közösség piacára bejutást alapvetően befolyásoló ismérve. Aki az integrációra készül, tudja, hogy a „ki magyar” kérdés egyenrangúan fontos a „mi magyar” vámjogi kutakodás.

<sup>24</sup> ICJ Reports, 1955-4.

A magyar jog is ismeri azt a helyzetet, amikor jogilag magyar állampolgárnak minősülő személyt a hatóság gyakorlatilag idegenként kezel. Egyrészt ilyen helyzetben vannak azok a milliók, akik magyar állampolgár felmenőtől külföldön születtek, és esetleg maguk sem tudják, hogy a magyar politikai nemzet tagjai, mivel a jog szerint magyar állampolgárok, akár nevezdiziglen is, másrészt mindazok, akik tartósan külföldön élnek, és a devizajogszabályok vagy a választási jogszabályok értelmében nem gyakorolhatnak olyan jogokat, amelyek magyarországi állampolgársáki jogok.

Fordított eltérésre is van példa a magyar jogban, azaz olyan helyzetre, amelyben a jog a külföldi állampolgár magyar mivoltát tekintetbe véve kedvezményt biztosít. Mind a bevándorlást, mind az állampolgárságot szabályozó jog előnyben részesíti azt, aki „magyar nemzetiségűnek vallja magát és akinek felmenője magyar állampolgár volt.”<sup>25</sup>

Sem a szóhasználat, sem az annak alapjául szolgáló gyakorlat, tehát az állam és a nemzetközi közösség közötti interakció, sem Magyarország konkrét példája nem vezet világos szuverenitásképhez. Ilyenkor az értelem az értelemhez fordul, azt képzelve, lehetetlen, hogy ne legyen, ami nincs, s *teljezi a szuverenitást*.

## A SZUVERENITÁS, MINT VALAMELY VÉGSŐ ABSZOLÚTUM KÉPZETE

Nézünk csak végig, mi mindennel ruhazza fel a szuverént a mindennapi képzeletvilág, beleértve az alkotmánytani és nemzetközi jogtudományi munkák jelentős csoportjait is.

A szuverén szabad, korlátlan, teljes, megtámadhatatlan, saját akaratát szerezni dönt, beavatkozásmentes, „úr a házában”.

A szuverént nem illeti kétség, diktuma (parlamentjének, bíróságának szava) végérvényes, nem tárgya felülvizsgálatnak és utólagos megfontolásnak, nem szorul további bizonyításra, hanem a pusztá 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 önmaga.

<sup>25</sup> 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet, 27. §, illetve 1993. évi LV. tv. 4. §. Az előbbi a bevándorlás terén elengedi a hároméves tartózkodási kötelezettséget, az utóbbi pedig a honosság-hoz egyébként szükséges nyolcévi várakozást egy esztendőre korlátozza.

gunk 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 felé védő kart nyújt.

A szuverén a kiszámíthatóság és a rend, az előreláthatóság és az arányosság megtestesülése, elsősorban a jogrend alakjában, amely előre megjövendöli 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 engednek csak a horizonton belülré.

A szuverén jó, mert állami ellátó rendszerei révén gyámolít és felkarol, betegségben támasz, öregségben vigasz, a rászorulat pénzhez, fedélhez, doktorhoz juttatja, megóv a járványtól, elismeri és tanúsítja a megszerzett szakutakat, közműveket és közszolgáltatásokat üzemeltet a kedvünkért, tanít s szórakoztat is.

A szuverén tehát Isten után/mellett/helyett isten, a Mindenható attribútumaival (és feltételezett korlátaival).<sup>26</sup> A viszonyulás a szuverenitáshoz valóban hasonlít a különböző emberek istenképéhez, megengedve az ateizmus, a szuverenitástagadás attitűdjét is. Vágyunk valami végsőre, valami megkérdőjelezhetetlene, egy origóra, ahonnan és amihez minden merhető, valami önmagával azonosra, amely nem ered semmiből, mégis teremtésre kész, energiája van anélkül, hogy mások táplálnák, új és új alakban mutatkozik, bár lényege változatlan, bizonyítás nélküli bizonyosság, hiánytalan válasz, archimedesi pont.

Mégis, be kell látni, hogy a költői képzelet játéka mögött csak a vágy valóságos, nem a szuverenitás maga.

„A szuverenitásra vonatkozó diskurzusok nem viszonyulhatnak tárgyukhoz, a szuverenitáshoz másképpen, mint egy problémához vagy kérdéshez. [...] Amikor a vallási vágy hangnemében ejtik ki a -szuverenitás-t, akkor gyakran ideologikusan használják, mintha a jelentés valamely forrást jelentené meg, mintha egy hatékony szervező elv lenne, mintha általa a dolgok a helyükre kerülnének, mintha egy egyszerű és magától értetődő válasz lenne a tér, az idő és az identitás paradoxonjaira. Holott a szót csak a reprezentáció válsága közepette, arra válaszként használják, amely válság során a tér, az idő és az identitás paradoxon-

<sup>26</sup> A kérdés ismert: tud-e Isten akkora követ teremteni, amit ő sem képes felemelni?

jai minden biztos referenciát megrendítettek, és az igazság és a jelentés minden forrást kétségessé tettek. Mivel ez így van, a szuverenitás valójában nem jelenítheti meg egyiküket sem.”<sup>27</sup> (Ashley-Walker:415–416.)

## SZUVERENITÁS, FÜGGETLENSÉG, BEAVATKOZÁS, A SZABADSÁG KORLÁTAI

Elhagyva a vágyképeket, s visszatérve a nemzetközi jog – kételyekről keveset tudó, s még kevesebbet elismerő – diskurzusához, arra kell felülünk, korlátozza-e a szuverenitást egy nemzetközi szerződés megkötése, beleértve a csatlakozást nemzetközi szervezetekhez.

Akár helyeslő, akár tagadó a válasz, triviálisan igaznak tűnik.

Természetesen szűkül egy állam mozgásteré, ha olyan szerződést köt, amelynek alapján el kell tőnie vagy meg kell tennie valamit, amit egyébként nem (például hajókat átengednie a területén állott csatorná, megadott rádióhullámhosszokat használnia a katonai kommunikációban”).

Mondható azonban az is, hogy egy szerződés vagy egy szervezeti tagság magától értetődően nem érintheti negatívan a szuverenitást, hiszen a szerződés megkötése és alkalmazása, vagy a nemzetközi szervezet tagsági kötelezettségeinek betartása nem egyéb, mint a szuverenitás gyakorlása. Minden döntés az azzal össze nem férő alternatívák kizárása, „Jemondás” más, elméletileg lehetséges kimenetelekről, de ezt nem lehet elkerülhető korlátozásnak tekinteni, mert egyszerűen ontológiai adottság.

Valki László az akkor még Közös Piacnak nevezett integrációról megjelent alapművében lényegében szétválasztotta a politikai és a jogi szuverenitást, az előbbi fokozatosságát elismerve, azaz a függőség mértékeként értelmezve azt a „teljesen függő”, „relatív függő”, „kölcsonösen függő”, a

<sup>27</sup> „Discourses on sovereignty, cannot relate to their object, sovereignty, as other than a problem or question. [...] When spoken in a religious register of desire, the word-sovereignty is often used ideologically, as if it represented some source of meaning, some effective organizational principle, some mode of being already in place, some simply and self-evidently given resolution of paradoxes of space, time and identity. Yet this word is only spoken amid and in reply to a crisis of representation where paradoxes of space, time identity displace all certain referents and put all origins of truth and meaning in doubt. As this is so sovereignty cannot really represent any of these things.”

<sup>28</sup> Az első példa a kleti csatorna ügyére utal, amelyben az volt a kérdés, kötelező-e Németország betartani a semlegesség szerződésének a csatornán átkelő hajók kapcsán, ha nemzeti érdekeivel az ellentétes, azaz Jemondható-e a szuverenitásról e tekintetben”, a második pedig Magyarország NATO-hoz csatlakozását előlegezi; akkor csak NATO-kompatibilis kommunikációs rendszerek lesznek használhatók a hadseregben.



„másikat függésben tartó” tengelyen. A jogi értelemben vett szuverenitást viszont bináris kódban értelmezte, vagy meglétét, vagy hiányát tartva lehetségesnek, de tagadva, hogy jogilag egy állam „részlegesen szuverén” lehet.<sup>29</sup>

Valóban zavarok adódnak abból, ha minden függetlenség ellen ható tényezőket szuverenitáscsorbítóknak deklarálunk, továbbá abból is, ha a jogi és a gyakorlati elemeket egybemossuk. Egy állam gazdasága „importfüggő” lehet, akár stratégiai cikkekkel is, földrajzi elhelyezkedése (például tengerhiánya) kiszolgáltatathatja szomszédai tranzitengedélyeinek, pénzügyi rendszer más államok vagy szervezetek vétőjogát elismerheti, társadalmának jelentékeny része élhet külföldi – így megvonható – segélyekből. Mégis, a nemzetközi jog kritériumai szerint az ilyen materiális korlátokat, amelyek a kölcsönös függésbe ágyazottságból adódnak, illetve amelyek a „természet” és a „történelem” összecsapásából fakadnak – az utóbbira példa egy állam természeti és emberi erőforrásokban való gazdagsága vagy szegénysége, beleértve éghajlatát és földrajzi viszonyait –, nem szabad a szuverenitást korlátozó tényezők között felsorolni, mert fogalmilag nem tartoznak oda.

Az interdependencia ember alkotta tényezői sem érintik a szuverenitást, még akkor sem, ha némelyek az állam függetlenségét csorbítják, a legtöbb azonban mind a szuverenitást, mind a függetlenséget érintetlenül hagyja. Amikor nemzetközi egyezmény alapján ki kell adni egy személyt a másik államnak, el kell tűrni idegen hadihajók jelenlétét a parti vizeken vagy tartózkodni kell védővámok bevezetésétől, akkor lehet a függetlenség – jogilag korlátozott – mértékéről beszélni. Ezt azonban felesleges megkettőzni, s egyben a szuverenitás korlátozásának is tekinteni. A különbség abból adódik, hogy ezekben a helyzetekben a „teljes függetlenség” egyoldalú lépéssel visszanyerhető, hiszen elegendő hozzá az adott jogi kötelezettség felszámolása.

Jogdogmatikailag érdekes kivételt jelent a jus cogens, illetve az általánosan kötelező szokásjog kérdése. Az előbbi feltétlen, ellentmondást nem tűrő szabályokra utal (amilyen az erőszak alkalmazásának tilalma), az utóbbi olyanokra, amelyek ellen csak az léphet fel, aki kialakulásuk ellen idejében, következetesen tiltakozott. (Ilyenek például a parti tengeren áthaladás szabályai.) Jus cogens és általánosan kötelező szokásjog alól egy állam nem bújhat ki, ennyiben nincs sem a lehetősége a „teljes függetlenség” elérésére, s ez szuverenitáskorlátozásnak is tűnhetne. E ponton nyelvi jártékkal válik a probléma: szerintem helyesebb abból kiindulni, hogy minden állam szuverenitásába eleve be van kódolva a jus cogensnek és az általán-

osan kötelező szokásjognak való engedelmesség parancsa, az nem csorbítja a szuverenitást, mert nem elvesz valamit, aminek egyikéktől ott a helye. Az újonnan született állam szuverenitása sem terjedhet ki a rabszolgaság bevezetésére vagy a kötelezettségek szándékos rosszszemű megszegésének előjogára.

Függetlenségsökkentőnek, de a szuverenitást nem érintőnek látom végül azokat a cselekményeket, amelyeket néhány állam vagy akár az egész nemzetközi közösség foganatosít valamely állam rovására, annak kifejezett politikai akarata ellenére, de jogilag szabályozott szankció formájában.

## A TÖMBSZERŰ SZUVERENITÁSFELFOGÁSSAL ELLENTÉTES TÉNYEKBEK MÁR A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI IDŐSZAK IS BŐVELKEDETT

Nem tudjuk hát, mikor is volt szuverén Magyarország, s ma az-e, sőt abban is bizonytalanok vagyunk, kik is e kétes szuverenitás végső hordozói. Mi több, az is kétséges, valóban a szuverenitás szolgá-e még mindig a nemzetközi kapcsolatok kristálytengelyeül. Az érzés, hogy a vesztfáliai rendszer véget ér, a szuverenitás ártérkelődik, nem új. Az első világháború éppúgy megrendítette a korabeli gondolkodást, mint később a második világhéges, vagy a 1960–70-es években az interdependencia tudatosítása, legutoljára pedig a bipoláris világrend vége.

Érdemes felidézni néhányat a két háború közötti időszak intézményei, eseményei és eszméi közül, annak érdekében, hogy a szuverenitás leértékelődéséről, elenyészéséről felbukkanó kortársi nézeteknek perspektívát adjunk.

Ezeknek egy része az egyén státusára vonatkozott, fékezte a területi hatalommal szembeni kiszolgáltatottságát. Ilyen volt a Népszövetség kisebbségvédelmi rendszere. Ez nem tette ugyan lehetővé, hogy az individuumból közvetlenül felépjen a Népszövetség szervei előtt, de petíciója nyomán mégiscsak elindulhatott a nemzetközi gépezet működése, ha a Tanács valamely tagja azonosult azzal. A területi szuverén tehát korlátozott volt az alatlalóli fölötti hatalmában. Az egyén jogositványait oltalmazta bizonyos vegyes bizottságok gyakorlata is. Mind az amerikai földrészen, mind Európában léteztek olyan kétoldalú vagy harmadik féllel kibővült vegyes bizottságok, amelyek előtt valamely állam polgárai és jogi személyei a másik állammal szemben felléphettek, ahogyan például azt a Pázmány Péter Tudományegyetem tette Csehszlovákiával szemben a trianoni békeszerződés alapján.

A területi főhatalom korlátai közül érdemes felsorolni a felső szliziát

<sup>29</sup> Valki (1977:415–418.)

megoldást, amelyben mind Lengyelország, mind Németország hatalmát harmadik fél közreműködésével tevékenykedő választottbíróóság, illetve „igénybiztoság” (Claims Commission) korlátozta, a Saar-vidéket, amely 15 évig nemzetközi (népszövetségi) igazgatás alatt állt, és a mandátumos területeket. A mandátumos területet igazgatónak nem volt korlátlan hatalma a terület fölött, azt végső soron az önálló Eltér kellett felkészítenie, tevékenységéről a Népszövetségnek beszámolóni tartozott, a mandátumos területen élők panaszal fordulhattak a mandátum gyakorlója ellen.<sup>30</sup>

A fejlemények megrendítették a 19. századi pozitivisták doktrínáit, és egy nagy modernista áramlatnak adtak helyet, amely úgy vélte, a szuverenitás ideje lejárt, s immár a nemzetközi közösség dolga az, hogy a változás jogi úton történő kormányzásával a nemzetközi kapcsolatok új, internacionalista, aktivista alapokra helyezze.<sup>31</sup>

## AZ ÁLLAM CSELEKVÉSI SZABADSÁGÁNAK HATÁRT SZABÓ NEMZETKÖZI JOGI NORMÁK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A NEMZETKÖZI JOG MINŐSÉGILEG ÚJ FEJLEMÉNYEIRE

A közgondolkodást természetesen a két világháború közötti fejleményeknél jobban foglalkoztatja, milyen módon fogja Magyarország cselekvési szabadságát korlátozni tagsága az Európai Unióban és a NATO-ban. Úgy vélem, elutasíthatatlan az a formális érv, amely szerint mind a jogok vállalása, mind annak esetleges megszüntetése a Magyar Köztársaság szabad elhatározásán alapul (a szervezetbe belépéshez természetesen a többi tag hozzájárulása kell, a kilépéshez azonban nem), ezért az nem korlátozza a jogi szuverenitást, hanem annak egyik megvalósítási formája.<sup>32</sup> Ha viszont a forma mögé nézünk, és a gyakorlati hatalmi-döntéshozatali-befolyásolási viszonyokat elemezzük, akkor azzal a triviális ténnyel kerülünk szembe, hogy e két szervezet csak hozzáadódik az állam jogalkotói és végrehajtói hatalmát keretek közé szorító szervezetek és szerződések hosszú sorához: a GATT-tól (a vámk mértékét rögzíti, megfosztva az államot az önkényes

Díacvédelem eszközeitől<sup>33</sup>), a pénzügyi szervezeteken át a munka világát alapvetően befolyásoló ILO-ig, vagy az államélet legkényesebb pontjait érintő Interpolig.

A következő oldalakon azonban olyan jelenségeket sorolok fel, amelyek túlmennek egy nemzetközi szervezetben vállalt tagsággal vagy egy többoldalú nemzetközi szerződés teljesítésével szokásosan együtt járó kötelezettségeken. Vagy az jellemzi a bemutatandó jelenségeket, hogy az állam nem kap ellenszolgáltatást cselekvési szabadságának részleges feladásá fejében, a másik állam hasonló önkorlátozása képeben (ellentétben például a vámegyezményekkel), vagy olyan szituációról van szó, amelynek a kapcsán az állam elveszíti az önálló választás lehetőségét, nem vonhatja ki magát egy szabály hatálya alól, függetlenül attól, fellépnek-e kölcsönös előnyök.

A nemzetközi jog alapszemléje szerint egyenrangú államok kifejezett vagy hallgatóságos akaratmegegyezésre szül nemzetközi jogi szabályt, a norma attól és annyiban kötelező, amennyiben az érintett állam azt magára nézve kötelezőnek ismerte el. *Par in parem non habet imperium* – tartja a római maxima, amely a szuverénen egyenlő államok közötti viszonyok alapelve: egyenlők fölött senki nem gyakorol közülük hatalmat; államot csak beleegyezésével lehet kötelezni, iltse bár a beleegyezés a szerződés vagy a szokásjog formáját.<sup>34</sup>

Mégis a nemzetközi jogon végigvonul, s az elmúlt két évtizedben különösen felerősödött az a tendencia, amely bizonyos normákat általános szokásjogként vagy egyenesen elterést semmiképpen nem engedő szabályként, jus cogensként fogad el, amelyeknek a tartalma úgy korlátozza az államok döntését, cselekvési szabadságát, hogy a normák kötelező erejét az államoknak el kell fogadniuk.

Vegyünk szemügyre néhányan azon területek közül, amelyek az egyes állam korlátlan cselekvési szabadságát (sokak véleménye szerint ez a hagyományos szuverenitás) a nemzetközi jog kikezdi vagy egyenesen ellenállást nem tűrően korlátozza!

<sup>30</sup> A példák folytathatók, akár a magyar szempontból tanulságos, mert komoly kisebbségvédelmi szabályokat tartalmazó Afand-szigeteki rendezésnél.

<sup>31</sup> Erőli a folyamatról két nagyszerű esszé a kritikai jogi iskolából: Kennedy (1992:6–8.) és Berman (1992:362–363.)

<sup>32</sup> Gombár Csaba is felveti ezt a dilemmát, de nem foglal állást abban, vajon elfogadandó-e „kivételes joga = fenntartott szuverenitás” ígérel, hanem egy talányos lábjegyzetben a válasz nyomát veszi. (Lásd Gombár írást jelen kötetben, 54. lábjegyzet, amely arra hivatkozik, hogy nem tudhatjuk, mi is a helyzet, hiszen az Európai Unióból még nem képtel ki senki.) E tanulmány vitája arra mutatott rá, hogy az Európai Unióból történő kiválás jogával kapcsolatban nincs egységes álláspont, egyesek elismerik, mások tagadják.

<sup>33</sup> Rendkívüli helyzetekben kivételesen bevezethet védővámokat, illetve felféphet például a dömpinget megvalósító cég vagy állam ellen, de tisztán gazdaságpolitikai eszközként nem húzhat vámfalat országán köré.

<sup>34</sup> Három nyelven ugyanez a motívum: „Our rough and sketchy description of a development that took more than 300 years to come to its final point may not permit any conclusions. It shows however, that sovereign equality has always been the *leitmotiv* States *superiorum auctoritatem non recognoscunt*.” („A több mint háromszáz év után végpontjára jutott fejlődés elnyugvott és vázlatos leírása nem sok következtetés levonását engedli. Amint azonban megmutat, hogy mindig is a szuverén egyenlőség volt a *leitmotiv*. Az államok *superiorum auctoritatem non recognoscunt*.”) Tomuschat (1994:221.)

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

A szuverenitás területhez kötöttség kézenfekvő<sup>35</sup>, még akkor is, ha a nemzeti területen kívüli területekre vonatkozó joghatóság gyakorlása és a nemzeti jogalkotás növekvő mértéke, valamint az ebből adódó konfliktusok régi keletűek és gyarapodni látszanak.<sup>36</sup> Az államok korlátlan terjeszkedési vágyának nem csupán a másik „államtest” szab határt, hanem a szuverenitás alá nem hajthatóan elfogadott, közösen és szabadon használható térségek is. A nyílt tenger évszázadok óta ilyen, a világűr kapcsán sem kétséges, hogy az *res communis omnium usus*, azaz mindenki által szabadon használható térség. A Déli-sarki kapcsán elméletileg nem kizárták a szuverén igények, de a hatályos szerződéses rendszer „befagyasztotta” azokat.<sup>37</sup>

A szuverenitás fogalmi alakulásának új fejleményeként a „nemzeti birtokba vétel versus nemzetközi státus” harc állását érdemes nagyon röviden áttekinteni. A tengeri kontinentális talapzatokra a második világháborút követően, a parttól számított 200 mérföldes úgynevezett kizárólagos gazdasági övezetekre pedig döntően az 1970-es években terjesztették ki joghatóságukat az államok.<sup>38</sup> Ez a két fejlemény a territorialitás erősödését, a nemzetek a nemzetközi rovására terjeszkedését jelentette.

Ellentétes irányú folyamat volt az emberiség közös öröksége kategóriájának kialakulása. Márta 1967-ben javasolta az ENSZ-ben, hogy a nemzeti joghatóságon túli tengerfenék kincseit nyilvánítsák az emberiség közös örök-

<sup>35</sup> Lásd például Krasner (1995:119)

<sup>36</sup> A sokat elemzett Lotus-ügyben Törökország kiterjesztte joghatóságát egy nyílt tengeri hajó-dasszelekciózásért felelős francia tengervadászra, amit az Állandó Nemzetközi Bíróság a lobogó állama, Franciaország tiltakozása ellenére 1927-ben jóváhagyott. PCIJ: *Lotus Case*, Ser. A. <sup>37</sup> A modern jogviták nagy része a kereskedelmi és adózási szabályok hatályának kiterjesztéséből adódik, aminek eredményeképpen valamely állam joghatósági jog formáinak egy másik állam joga szerint és területén működő vállalatok magatartásának szabályozására, amint az az Egyesült Államok teste, amikor 1982. június 22-én úgy tiltotta meg olaj- és gázkitermelő készületek exportját a Szovjetunióba, hogy a szabály hatályát kiterjesztette az USA-vállalatok vagy állampolgárok ellenőrzése alatt álló, de jogilag európai vállalatokra is. Az Európai Közöség közleménye a felfüggesztésről. The US measures as they apply in the present case are unacceptable under international law because of their extra-territorial aspects.” (Az USA intézkedései, ahogyan azokat a jelen ügyben alkalmazzák, a nemzetközi jog szerint elfogadhatatlan, men területen kívül hatásokkal járnak.) (21 ILM (1982) 891, idézi Carter-Trimble (1991:752).

<sup>38</sup> Hét állam követelt is magának – részben a másik állam igényével egybeeső – területeket az Antarktiszon. Az 1959-ben megkötött Antarktisz-egyezményt a Magyar Közlöny 1984. évi 22. számban teszi közzé a Külügyminiszter, 7. sorozat alatt.

<sup>39</sup> Sem a kontinentális talapzat, sem a kizárólagos gazdasági övezetben nem gyakorolnak teljes és kizárólagos hatalmat. Külföldiek ezekre beléphetnek, áthalmozhatnak, fölötté átrepülhetnek, vezetéseket feltehetnek. Óvatosan kell tehát bánni a szuverenitást gyakorolnák kifejezéssel, a főszóveg nem véletlenül választotta a mértékantóbb „joghatóság” terminust.

ségének, s a hasznosításukból befolyó jövedelmeket fordítsák a fejlett és a fejlődő államok közötti szakadék csökkentésére. Az 1982-ben elfogadott ENSZ tengerjogi egyezmény valóban kijelentette, hogy a nemzeti joghatóságon túli tengerfenék (ezt nevezi „Terület”-nek) és annak kincsei az emberiség közös örökségét képezik. Ez többek között a következőket jelenti: „137. cikk

(1) Egyetlen állam sem igényelhet vagy gyakorolhat szuverenitást vagy szuverén jogokat a Terület vagy erőforrásai valamely része felett, sem valamely állam, illetve természetes vagy jogi személy nem sajátíthat ki abból valamely részt. Sem szuverenitásra vagy szuverén jogok gyakorlására vonatkozó ilyen igény vagy azok gyakorlása, sem az ilyen kisajátítás nem ismerhető el.

(2) A Terület erőforrásai feletti minden jogot az emberiségre mint egészre ruháznak, melynek nevében cselekszik a Hatóság.<sup>39</sup> Hasonlóan az emberiség közös örökségének – és így nem csupán szuverenitás alá nem vonhatóknak, hanem közösen hasznosítandóknak – minősítette az 1979-ben megkötött Hold-megállapodás<sup>40</sup> a naprendszer égitestjeit (a Föld kivételével), a Holdat és a hozzájuk vezető és azokat övező műholdpályákat.

Az 1992-ben a Rióban aláírásra megnyitott két fontos egyezmény az éghajlatváltozásról és a biológiai sokféleségről az éghajlatot és a biológiai sokféleség megőrzését az emberiség közös gondjának (ügyének) (common concern of mankind) nevezi.<sup>41</sup>

Ezek a nemzetközi egyezmények radikálisan újítják meg az erőforrás-használatot, a szuverenitásvágyak egyik legfőbb tárgyát. Eddig a nemzeti területen található erőforrások felhasználását az érintett állam kizárólagos joggal szabályozhatta, azzal a megszorítással, hogy ha osztott vagy közös erőforrásról (például határfolyóról vagy tóról) volt szó, annak a kiaknázását a szokásjog vagy konkrét egyezmények rendezték. A nemzetközi térség javai szabad rablás tárgyai voltak, kivéve azokat az állatfajokat, amelyek befogását, vadászát vagy lehalásztását nemzetközi egyezmények korlátozták vagy tiltották, illetve azokat a lég- és tengersizennyező magatartásokat, amelyeket szakegyezmények törvényen kívül helyeztek.

<sup>39</sup> Az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye (A/CONF. 62/122...), (Részletei olvashatók magyarul Nagy Boldizsár [szerk.] 1991:166. A „Hatóság” az egyezmény által létrehozott tengerfenék-hatóság, amelynek eljoga a kizárólagos szabályozása az egyezményben szabta kereteken belül. <sup>40</sup> A/RES/68; 18 ILM (1979) 1434. o. (Magyarul olvasható Nagy Boldizsár [szerk.] 1991:178–186.)

<sup>41</sup> UN Framework Convention on Climate Change; 31 ILM (1992) 849. Magyarországon kihirdette az 1995. évi LXXXII. tv., illetve Convention on Biological Diversity 31 ILM (1992) 822., amelyet az 1995. évi LXXXI. tv. hirdetett ki.

Az emberiség közös örökségének és közös gondjának doktrínája nemcsak a szuverén elszakítást tiltja meg, hanem kifejezetten előírja az emberiség mint egész javára szolgáló, az ésszerű igazgatást és hasznosítást feltételező szabályozást. Ezzel eddig ismeretlen típusú korlátot szab a szuverének étvágyának: immár nem lehet – a többi szuverénnel összekacsintva – a korábban nemzetközinek minősített területet bekebelezni, vagy produktumait mértéktelenül, az „aki kapja, marja” elv<sup>42</sup> alapján elszakítani.

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

A 20. század közepéig a nemzetközi jog doktrínája az egyén, az altvaló és a szuverén (állam) kapcsolatát – a kisebbségeket védő rendelkezések és néhány speciális szabály, például munkautógi rendelkezések kivételével – az államok belügyének, a nemzetközti kontroll alatt nem álló belső joghatóságba tartozónak tekintette.<sup>43</sup> A külföldön tartózkodó egyén szerencsésebb helyzetben volt, mert a területi állam jogsértésével szemben megkaphatta saját állama diplomáciai védelmét, ha ez a fellépés nem ellenkezett az állampolgárság államának politikai érdekeivel.

A második világháborúra válaszul kifejlesztett három olyan jogterület, amely kifejezetten korlátozza a területi állam főhatalmát az ott található – akár saját, akár idegen állampolgárságú – népesség felett.

Közvetlenül a harcokkal és a hódításokkal függ össze a háború áldozataira vonatkozó jog újralkotása, az 1949-ben megfogalmazott négy genfi egyezmény és az azokat kiegészítő két 1977. évi jegyzőkönyv formájában. Ezeknek többek között<sup>44</sup> az a jelentősége, hogy a tisztán belháborúnak minősülő polgárháborúban is alkalmazandóak bizonyos, az egyénekre, a polgári lakosságra a terület felett hatalmat gyakorló hadviselő önkényével és atrocitásaival szemben védő szabályai.<sup>45</sup>

Szélesebb értelemben a nürnbergi elvek alkalmazása is kihívás volt a kor-

látlan szuverenitás doktrínája ellen, hiszen büntetni rendelte azt, ami a Harmadik Birodalom joga<sup>46</sup> szerint megengedett volt.<sup>47</sup>

Ugyancsak a háború rettenetes tapasztalata adta a kezdő lökést a menekültjog kodifikálásának, amit azután a hidegháború felgyorsított. Az 1951-ben elfogadott ENSZ-egyezmény a menekültek státusáról<sup>48</sup> több módon is határt szab a területi állam cselekvési szabadságának. Egyfelől arra kötelezi az államot, hogy a határára megjelenő, magát menekülnékvalló személy ügyét vizsgálja meg, s döntse el, valóban az egyezmény védelmére jogosult személyről van-e szó, amihez rendszerint meg kell engednie a belépést a területére,<sup>49</sup> másfelől arra is, hogy senkit ne távolítson el a területéről, ha ez azzal járna, hogy a személy olyan országba vagy terület határára kerül, „ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai nézetei miatt lenne veszélyeztetve”.<sup>50</sup>

Az állam korábban létező cselekvési szabadságát<sup>51</sup> korlátozó legátfogóbb, s legtöbbször elemzett fejlemény az emberi jogok kodifikálása és az ellenőrző mechanizmusok kiépítése. Európában a legnagyobb jelentősége az Emberi Jogok Európai Egyezményének<sup>52</sup> van, de nem az az egyetlen, amely az egyének is (nem csak a másik szerződő államnak) lehetővé teszi a nemzetközi fórum előtti panaszétét. Vannak univerzális egyezmények is, amelyek garantálják, hogy bizonyos feltételek megléte esetén akár az adott állam állampolgára, akár a területén tartózkodó külföldi felülphet az állammal szemben, ha az állam (szervei útján) a személy polgári és politikai jogait csorbította vagy megengedhetetlen diszkriminációt alkalmazott.<sup>53</sup> Még

<sup>42</sup> Deng felidézti H. L. A. Hart oxfordi és L. L. Fuller harvardi professzorok 1958-as, a *Harvard Law Review*-ben folytatott vitáját, ahol ez élesen felvetődött. Mindkettőt egyetértettek a náci tettek büntetendőségében. A vita közöttük abban állt, visszamenetleges jogalkotással kell-e felülbírálni a náci jogot (Hart), vagy azt immoralitása miatt egyszerűen nem kell jognak és így az annak alapján elkövetett tettet legalizálniok tekinteni (Fuller). Deng (1995:261–262.).

<sup>43</sup> Magyarországon kihirdette az 1989. évi 15. tvr.

<sup>44</sup> Hozzáteszem, ez az a tágabb értelmezés, amivel azonosulok. Van olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint az állam kötelezettsége csak akkor áll be, amikor a menekülőnek már sikerült átlépnie a határt.

<sup>45</sup> Az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény 33. cikk (1) bek.

<sup>46</sup> Lásd például Tom J. Farer és Felice Gaer tanulmányát, akik a következő mondatlat kezdik munkájukat: „Until World War II, most legal scholars and governments affirmed the general proposition, albeit not in so many words, that international law did not impede the natural right of each sovereign to be monstrous to his or her subjects.” („A második világháborúig a legtöbb jogtudós és kormány, ha szökészváltás is, de megerősítette azt az általános vélekedést, amely szerint a nemzetközi jog nem akadályozta meg minden egyes szuverén jogát arra, hogy alattvalóival szörnyetegként bánjon.”) Farer–Gaer (1993:247.).

<sup>47</sup> 1993. évi XXXI. tv. Az egyezmény gyakorlati éncélzeteséről, a panaszok nyomán létrejött döntésekről lásd például Mavi (1993).

<sup>48</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (csof) Fakultatív Jegyző-

szélesebb azoknak az egyezményeknek a köre, amelyek nem teszik ugyan lehetővé azt, hogy az emberi jogokban sértett személy közvetlenül egy nem zetközi fórumhoz forduljon, de előírják az egyezményben részes államok időszaki beszámolási kötelezettségét a jogok biztosításáról és a bekövet kezett jogsértésekről.<sup>34</sup>

A háború áldozatainak, a menekülteknek és az emberi jogaikban sértett teknek nyújtott védelem egyre terjedősebbé és rendszerben erősebbé válik az a területi állam főhatalmát az ott tartózkodó vagy oda belépni kívánó személyek fölött. Ezeknek a jogterületeknek a kifejlesztésével a nemzetköz jog az autokratia vagy tirannikus rendszereket és a demokráciát egyaránt vé dő szuverenitásgondolattól elfordul, és a demokráciát preferáló értékű lasztó normativitást testesít meg.

### C) A kormányzat demokratikus megalapozottsága

A demokráciát preferáló normativitást bizonyítja a kelet- és közép-euró pai államok felbomlásánál tanúsított reakció, amely az új államok befo gadását a nemzetközi közösségre kifejezett demokratikus követelmé nyekről tette függővé. Az Európai Unió 1991. decemberi döntése a Szov jetunió és Jugoszlávia nyomán létrejövő államok elismerését öt feltétel hez kötötte.<sup>35</sup> Ezek: a személyi szabadságjogok és a kisebbségi jogok tisz telben tartása; a határok sérthetlenségének elismerése; a viták békét rendezésének kötelezettsége; a fegyverzetkorlátozási és atomtorompó: kötelezettségek fenntartása; végül a demokrácia alapelveinek tiszteletben tartása.<sup>36</sup>

A klasszikus európai demokratikus értékek elismerését és gyakorlását kö veteli meg leendő tagjaitól az Európa Tanács is, amely éppen e kötet írás idején mérlegeli azt, hogy Oroszországra képes lesz-e az Alapokmányban megfogalmazott célok megvalósítására, azaz arra, hogy kifejezze odaadását

könyvét elfogadó államok ellen lehet panaszsal élni az ENSZ Emberi Jogi Bizottságánál, a Faj Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Eltiltásáról szóló Nemzetközi Egyezmény 14. cikke alapján pedig – ha az állam ezt vállalta – az egyezmény által felállított 18 tagú bi zottságnál. A részletekre lásd Zwaak (1991), Nowak (1994). Az Emberi Jogok 1969. évi Ameri kai Egyezménye ugyancsak felállított egy Bizottságot és egy Bíróságot, amelyhez egyének for duhatnak. A Bíróság első érdemi ítéletét 1988 júliusában hozta, és Hondurast marasztalta el Carter-Trimble (1991:910).

<sup>34</sup> Ilyen például az 1989. november 20-án elfogadott ENSZ-egyezmény a gyermek jogairól (1991. évi LXIV. tv.), lásd a 44. cikket.

<sup>35</sup> Lásd *International Legal Materials*, vol. XXXI. (1992) 6., 1487.

<sup>36</sup> Ebben a kötetben Szilágyi Ákos is elemzi ezt a döntést, következtetéseit azonban külön böznek az enyémimél.

„azon szellemi és erkölcsi értékek iránt, amelyek népeik közös örökségét képezik, és amelyek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jogállamiság – a valódi demokrácia alapját képező elvek – igazi forrása.”

1976-ban még 18, 1996. január 1-jén viszont már 39 európai ország minősült ilyennek.

Az 1989–90-es év párfőúriájában leledző keleti és nyugati államok, a Párizsi Charta az új Európaért<sup>37</sup> aláírói 1990 novemberében a bevezető szakszok utáni első érdemi mondatban a következőket deklarálják: „Vállaljuk, hogy kiépítjük, megszilárdítjuk és megerősítjük a demokráciát, mint a nemzeteket kormányzó egyetlen rendszert.” [Nagy (szerk.) 1991:70].

Ha ehhez hozzáteszük, hogy mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye, mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya már évtizedek óta megkövetelte (volna) az általános, szabad, demokratikus és titkos választásokat a részes államokban<sup>38</sup> (ami távolról sem volt szokásos még a két háború között sem a nagy hagyományú demokráciákban), akkor megérthetjük, hogy a nemzetközi jog tudományában az 1990-es évek elején megjelent az a nézet, amely szerint az államok közösségéhez tartozás feltételévé kezd válni az is, hogy az adott állam kormányzó hatalma demokratikus legitimitáttal legyen.

Így Th. Franck, a New York University professzora 1992-ben, J. Crawford cambridge-i (Anglia) tanszékvezető pedig 1994-ben publikált fontos tanulmány<sup>39</sup> arról, hogy a nemzetközi jogban megfigyelhető egy új szakíróg kialakulása, amely a befogadható nemzetközi közösségbe nem pusztán az államok tényszerű létezését követeli meg, hanem bizonyos demokratikus minimum teljesítését is.<sup>40</sup> Úgy vélem, ez üdvözlendő fejlemény, még akkor is, ha nyilvánvalóan az euro-atlanti régió politikai tradícióit teszi meg egyetemes normának, s így megint az iparosodott centrumországok terjeszkedésének titulálható. A kelet- és közép-európai választásoknál feltűnő nemzetközi megfigyelők jelenléte lehet szokatlan a szuverenitás szocialista bástyájában feltűnő nemzedékek, de nem hiszem, hogy megalázó lenne, különösen, ha globális keretben nézzük, és emlékezzünk arra, hogy a kilencve-

<sup>37</sup> Nagy Boldizsár (szerk.): (1991:70–87).

<sup>38</sup> Az Európai egyezmény 1952. évi első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke rögzíti az ésszerű időnként megtartott titkos és szabad választások kötelezettségét, a PPEO-nak a 25. cikke rögzíti az állampolgárok jogát arra, hogy „szavazzon és megválasszassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését”.

<sup>39</sup> Lásd Franck (1992), Crawford (1994).

<sup>40</sup> A *Harvard International Law Journal* 1995. téli számában a Th. Franckhoz közel álló G. H. Fox és G. Nolte már arról értekeznek, szabad-e és milyen esetekben korlátozni a demokrácia ellenségeinek demokratikus jogait (ahogy az például Algériában történt, amikor a fundamentáliszták demokratikus választási győzelmét kuszóbnál állt). Fox-Nolte (1995).

nes évek európai gyakorlatát megelőzte felbukkanásuk Namíbiában, Vietnámban, Eritréában.<sup>49</sup>

Talán nincs másról szó, mint hogy egy folyamat harmadik lépcsőjére lépett.

Első lépcsőként a nemzetközi közösség *önrendelkezési jogot* adott az elnyomott népeknek, majd a gyarmatoknak, megbontva a külső hatalom tény-szuverenitását (és birodalmát).

Második lépcsőként a nemzetközi közösség minden egyes embernek *emberi jogokat* tulajdonított a területi főhatalmat gyakorló állammal szemben, és bizonyos régiókban (Európában, Amerikában) létrehozta az egyéneket hatékony védelem nyújtó nemzetközi mechanizmusokat.

Végül kiforrottnak van a harmadik stádium, amelyben a nemzetközi közösség elvárja, hogy az erőforrásokról végső soron rendelkező *hatalom legitimítása egy bizonyos típusú legyen, mégpedig demokratikus.*

#### D) Az Európai Unió közös állampolgársága

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés új cikket iktatott az Európai Közösséget szabályozó Római Szerződésbe. Az 1993. november 1-jén hatályba lépett új 8. cikk (valójában 8–8e) cikk) kimondja, hogy a tagállamok állampolgárai egyben az Unió állampolgárai is. Habár a 8a) cikk csak a másodlagos jogalkotás megszorításait fenntartva adja meg a szabad költözés jogát, azok a korlátok azonban valóban minimálisak, így azt lehet mondani, hogy a szociális ellátatlanok és egészségi biztosítással nem rendelkezők kivételével mind az aktív dolgozók, mind a nyugdíjasok és a diákok szabadon költözhetnek az Unió területén Taorminától Uppsalaig és még tovább. Akárhol telepszik is le a vándor, élvezi a helyi közigazgatás képviselőinek és az Európai Parlament képviselőinek megválasztásában való részvételi jogát, csakúgy, mint azt a lehetőséget, hogy neki bármely EU-tagállam diplomáciai és konzuli képviselete nyújtson védelmet harmadik államban, ha saját állama az adott országban nem rendelkezik képvisellett.

Igaz ugyan, hogy az állampolgárság megszerzésének hagyományos mód-

<sup>49</sup> A világ távoli fertályain éppúgy igényelhetik a pártatlan beszámolót a közép-európai fejleményekről, mint ahogy mi is révidebben látjuk az eiretai választások tisztaságát bizonyítottak, ha az nemzetközi megfigyelők is megerősítik és nem csak az eiretai diplomaták hangsúlyozzák. A nemzetközi megfigyelők kiküldése nem rendszeresítés Kori találmány. Már a Népszövegés is megfigyelőket küldött az első világháború követő népszavazásokra, és az ENSZ is „korán kezdte”, hiszen az ötvenes években például Brit Togoföldön, Brit Kamerunban, illetve az akkor még belga Ruanda-Urundiában jártak ENSZ-megfigyelők. (Francia 1993:314.)

szerivel az unió állampolgárság nem szerezhető meg, hiszen az nem öröklik és nem elnyerhető az Unió területén születéssel, hanem valamely tagállam állampolgárságához járul, de a politikai nemzethez tartozás számomra elemét hordozza a területi birtokba vételének szabadságától a politikai képviselet két szintjének (helyi és európai) tagállami határoktól független, osztatlan gyakorlásáig. Az unió állampolgárság így markánsan különbözik a nemzetközi érinkezésben megszokott mintáktól, amelyekben a személy az állampolgárság útján csak egy államhoz kötődhet.<sup>42</sup> Az unió állampolgárság kifejezeten a lojalitást megkövetelő – és nem megosztásra – törekszik, de magában hordozza azt a potenciált, hogy az oszthatatlan jogosítványok terén a nemzeti állampolgársággal szemben az unió lesz a meghatározó. Példa erre a már említett helyhatósági szavazás, az a helyi közösség nem zárhatja ki az ott lakó külföldi állampolgárt a közügyekben való részvételtől, azaz a lokális és az európai minőség együtt (helyben állandó lakos külföldi, aki egy másik EU-tagállam állampolgára) legyűri a nemzeti jelet.<sup>43</sup>

#### E) Jog a kiváláshoz és önrendelkezési jog

Ez a tanulmány nem engedi meg, hogy az önrendelkezési jog és az államok felbomlásának, egy részük kiváláshoz könnyven félreérthető, a történelem menetében folyamatosan újraértelmeződő kapcsolatát áttekinsem. Sem a fogalmi küzdelmekre, sem az államutódlás szabályai körüli doktrinális vitákra nem akarok kitérni. Legyen elég itt a kirajzoló – természetesen vitatható – következtetéseket levonni.

A többszerű suverenitásokat teljesen szétrobantotta a népek egyenlőségének és önrendelkezési jogának elve, amely 1945 és 1990 között a gyarmati és hasonló függő sorban levő, az anyaországától elkülönült területen

<sup>42</sup> A kettős (többször) állampolgárság statisztikailag jelentéktelen kivétel, egyezmények sem törekszik elkerülésére. A nemzetközi jogban – és a nemzeti jogrendszer szempontjából – kényelmetlen anomália. Sok állam – például a német – kifejezetten tiltja országga állampolgárságának megadását mindaddig, amíg a folyamodó korábbi állampolgárságát meg nem szabadul.

<sup>43</sup> Schreuer ezt örömmel üdvözi. A suverén állam tovatünéséről írott cikkének konklúzió között kiemeli: „The fading of nationalism should add rationality to international relations. The distribution of identification over several levels of political organization rather than an exclusive commitment to a fatherland, la patrie, or the flag will curtail the potential for irrational or dangerous mass psychology.” („A nacionalizmus elhűléséhez hozzá kellene járulni a nemzetközi kapcsolatok értelemgéhez. Az azonosulás megosztása különböző politikai szintek között – ahelyett, hogy a fatherlandnek, a patrie-nak vagy a lobogónak tett kizárólagos felajánlás lenne – csökkenteni fogja a veszélyes vagy irracionális tömegpszichózis eshetőségét.”) Schreuer (1993:470.)

élő népeknek adott felhatalmazást és segítséget a kiváláshoz és önálló állam megalapításához, ami több mint száz esetben be is következett. A csorbátlan szuverenitás (területi épség) versus önrendelkezés küzdelemben az önrendelkezés volt a magasabb érték, amit a nemzetközi közösség a szuverenitással szemben is támogatott.<sup>64</sup>

Az euro-atlanti kontextusban vagy általánosságban a posztkoloniális korszakban az önrendelkezési jognak más jelentése van, ha van egyáltalán azonosítható tartalma. Ebben a térségben/korban visszáideű valamennyit a wilsoni korszak eszméiből, amelynek értelmében az önrendelkezés az etnikai alapú nemzet önálló állama megteremtésének eszköze/ideológiája volt. Úgy vélem azonban, a gyarmati felszabadulásban játszott szerepe után nem lehet visszatérni<sup>65</sup> az első világháború utáni – időközben meghaladt – értelmezés, és nem lehet egy tiszta etnikai alapú, minden etnikai csoportnak saját államot garantáló elvként értelmezni. A közép- és kelet-európai államfelbomlásokat követő retorikában gyakran szerepel ugyan, de ami történt, az sokkal inkább értelmezhető a nem önrendelkezés alapú államszétválás keretrendszerében. A szuverén államból való békés és meg egyezéssel kiváltás jogát nem lehet vitatni, legfeljebb a nemzeti alkotmányos korlátokat kell elismerni. A nemzetközi jog nem állja útját annak, hogy egy új állam leszakadjon az anyafállamról, ha az külső erőszak és beavatkozás nélkül megy végbe.<sup>66</sup> Rádásul az államutódlás szabályait éppen az 1990 utáni euro-ázsiai gyakorlat valamelyest újraírni látszik,<sup>67</sup> azaz ami bekövetkezett a régióban, az a kiváltás jogának újraalkotása. E téren vannak azonban korlátok. A veszély ugyanis az új törzsiség, egyfajta posztmodern fragmentáció.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Bővebben lásd Nagy (1980:72-74).

<sup>65</sup> „A nem lehet” kifejezés csak nemzetközi jogdogmatikai lehetőséget jegez. A nemzetközi szokásjogmódoító tények megengedtek minden értelmezés nyomán nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az önrendelkezés minden etnikai államalapítási feljogosító egyetemes (tehát Európán belül és kívül egyaránt alkalmazandó) elve lenne a 20. század végén. Ennyit mond csak a fordulat.

<sup>66</sup> Sem Québec, sem Skócia elszakadása nem tilos a nemzetközi jog szerint, mint ahogy nem volt tiltott – tehát más állam által megtildott – Csehszlovákia felbomlása sem.  
<sup>67</sup> Bár a szerződéseken való államutódlásról keveset egyezmény 1978-ban, mind Németország egyesülése, mind Jugoszlávia, Csehszlovákia és a Szovjetunió felbomlása az abban foglaltaktól eltérő gyakorlatra vezetett, ugyanis a fősabvány nem az általános utódlás lett, hanem a szerződések kétérdőmű újratárgyalása (ideiglenes alkalmazással) vagy az alkalmazás feljegyzésével a tárgyalások lezárása), nemzetközi szervezeteken pedig az új tagként való felvétel.

<sup>68</sup> „Postmodern tribalism – which will be used generally [...] to include politically assertive clans, nations- denominations and ethnic groups [...] do not necessarily see themselves as a(n)al – seeks to promote both a political and legal environment conducive to the breakup of existing sovereign States. It promotes the transfer of defined parts of the populations and territories of existing multinational or multicultural States in order to

A területi integritás és az önrendelkezési jog szembenállását elemezve tetszel fel Thomas Franck a szuverenitást érintő legfontosabb kérdést:

„Mindkettő egy más kor és hely sajátos produktuma, mégis mindkettőt gyakran és szabadon használják abban a vitában, amely korunk legfontosabb politikai-jogi kérdéséről folyik: miképp viszonyuljon a nemzetközi közösség egy olyan posztmodern törzsi népességhez, amely egy elismert állam területének egy részén él, és amely azért törekszik elszakadásra, hogy új államot alapítson vagy másik állammal csatlakozzon” (Franck, 1993:126).

Ha Horvátország igen, akkor a Krajina miért nem, ha Moldova igen; akkor Dnyesztermelléki Köztársaság miért nem, ha Oroszország igen, akkor Csecsenföld miért nem, ha Kanada (1867-ben?, 1931-ben?, 1982-ben?) igen, akkor Québec miért nem?

A válasz az, hogy sem a modern értelemben vett önrendelkezési jog, sem a kisebbségi jogok nem tartalmazzák az erőszakos kiváltás – külső tényező által is előmozdítható – jogát. A vélelem az állam integritása mellett szól, amely csak akkor rendül meg, ha a kiváltásért küzdő belső erők már olyan, súlyos konfliktust teremtettek, amely a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének minősül. Ebben a helyzetben a nemzetközi közösség – az ENSZ Alapokmányára, illetve a demokratikus legitimitáció formálódó követelményére alapozva fellépésének jogosultságát – megjelenhet a konfliktusban és támogathatja akár az ország egyben tartását, akár a kiváltást.<sup>69</sup> Ha az

constitute new uninalional and unicultural – that is postmodern tribal – States.” (A posztmodern törzsiség – amely átfogó értelemben használva [...] magában foglal politikai követeléseket [támasztó klánok, -nemzeteket, -entitásokat és etnikai csoportokat, amelyek magukat nem felelőskül látják -örzsöknek – arra tör, hogy olyan politikai és jogi környezetet hozzon elő, amely lehetőző szuverén államok felbomlásához vezet. Előmozdítja létező többségi és vagy multi- kulturalis államok meghatározott népesség- vagy területelrejelzés átadását annak érdekében, hogy új egyenzettségű és egykultúrú – azaz posztmodern törzsi – államokat alkossanak.) Franck (1993:126). Bár a posztmodern törzsiség kifejezést nem használja, s főleg az egyes államokon belüli viszonyokra koncentrál, sok érdekes adalékkal szolgál a Gombar Csaba indította vita az új etnizálódásról, amely a *Politikatudományi Szemle* hasábjain folyó 1994-1995-ben. Gombar (1994).

<sup>69</sup> Both are specific functions of a particular time and place, yet both are being used frequently and freely in the debate about the most important political-legal issue of our time: what should be the posture of the international community towards a postmodern tribal population inhabiting a part of a recognized State which seeks to break away to constitute a separate, new State or to join another State?

<sup>70</sup> 1867: brit domínium, 1931: teljes függetlenség, 1982: az Alkotmány a „hazahozatal” után már a brit parlament jóváhagyása nélkül is módosítható.

<sup>71</sup> Lenyűgözően érdekes a szempontról Nathaniel Berman írása, aki a spanyol polgárháború és a boszniai konfliktus kapcsán tanúsított magatartást elemzi, és rávilágít, hogy mind az aktív beavatkozás, mind a konfliktus lokalizálása és az államok „kotelezése” arra, hogy egyik harcoló felet se támogassák, radikális újítás az első világháborút megelőző doktrínához képest, és mind a kettő azon alapul, hogy a nemzetközi közösségnek joga van meghatározni az egyes nemzetállamok viszonyát egy államon belüli konfliktushoz. Lásd Berman (1994), különösen 484-487. o.

új állam megszületése mellett foglal állást, akkor feltételekhez fűzheti befogadást a nemzetközi közösségbe.

A kiválás békés, alkotmányos útját illetően a nemzetközi jog – végső soron – közbömbös, ha az államok nagyobb része nem is. Kötődött, hogy In diától Nigériáig számos olyan föderatív berendezkedésű állam létezik amely minden fórumon az állami és területi integritásra helyezi a hangsúlyt Ugyanakkor a normák között nem találni olyat, amely a nemzetközi közös ség köztelenségévé tenné, hogy egy állam békés felosztását vagy egy részé nek kiválását megakadályozza.

Akár békés, akár konfliktusos a szétválás, annyi látszik kirajzolódni hogy ahhoz, hogy a nemzetközi közösség befogadja, az új államnak egy fajta demokratikus minimumot teljesítenie kell, valamint az, hogy a kiválé rész vagy a széthulló állam utódállamai a korábbi közigazgatási határo l között jönek létre, még akkor is, ha azok egyébként „történelmi igazsá g talanság” nyomán rajzolódtak ki.<sup>72</sup> Az *uti possidetis*, azaz a korábbi kö z igazgatási határok államközi határokként való elfogadásának elve még i spanyol gyarmatok felszabadulását kormányzó gondolat volt a múlt szá zad első harmadában. Szélesebb értelemben annyit jelent: a joghelyzetbe beálló változás fizikai körvonalait a korábbi állapot határozza meg, min denki azt birtokolja, amit eddig is. Ilyen értelemben lett az elv meghatáro zó az afrikai gyarmatok függetlenné válásakor is, amidőn az új országok határának rajzolata távolról sem az etnikai megosztást, hanem a gyarmato sítok erőviszonyait tükrözte. Mésradó szerzők és a formálódó gyarkor szerint alkalmazás az euro-ázsiai régiót is jellemzi, azaz a szemünk előt új szokásjog formálódik.<sup>73</sup> Ez lehet a magyarázata annak, miért nem támo gatta a jog a függetlenné vált volt szocialista föderációtagok további osz tódását vagy határaik átirását.<sup>74</sup>

Összefoglalva az örendelkezés és az államutódlás hatását a szuvereni tás mai értelmezésére, azt mondhatjuk, hogy a (gyarmati és függő) népek önen delkezéséhez és ezzel akár az önálló állam létrehozásához fűződő jogá nál általában elismerése volt az első nagyszabású támadás a csorbíthatat lar szuverenitás ellen. A német egyesítéssel és a föderatív volt szocialista álla mok szétbomlásával pedig az is nyilvánvalóvá vált, hogy az állam szuvere nitása a nem gyarmati kontextusban sem kivédhetetlen. Az új szuverén lét

<sup>72</sup> Schreuer emlékeztet arra, hogy a Biztonsági Tanács kifejezetten megtiltotta a közigaza tási határok erőszakos megváltoztatását Jugoszlávia szétbomlása során. Schreuer (1993. 468. o. 97. lábjegyzet).

<sup>73</sup> Franck (1993: 147–148.).

<sup>74</sup> Ágánlatban nincs hiány a Horvátországtól Szerbiához törekedett Krajnától kezdve a Kri men által Öszétiáig. Lásd erről bővebben Szilágyi Ákos tanulmányát jelen kötetben.

rejtötté a nemzetközi közösség feltételekhez köti ugyan, de bizonyos körülmények között támogatója.<sup>75</sup>

## F) Az ENSZ kényszerítő lépései

Mind a NATO, mind a az Európai Unió konszenzussal dönt a kül- és biz tonságpolitikát érintő érdemi kérdésekben, ahol valamennyi tagállam meg akadályozhatja egy nagy jelentőségű lépés megételét,<sup>76</sup> így azt is, hogy a szervezet önnön tagja ellen forduljon, vagy hogy olyan nem tagállammal szemben lépjen fel, amelynek érdekeit valamely tagállam különösen a szí ven viseli.

Ezzel szemben az ENSZ radikálisabban korlátozhatja egy állam cselekvé si szabadságát.

Egyfelől felléphet saját tagállamaival szemben, ha úgy itéli meg, hogy a tagállam tettei a békét és a biztonság veszélyeztetik vagy megszegik, eset leg egyenesen agresszióknak minősülnek. Gyakorlati korlátot a szankciók el rendelésének csak az szab, hogy a Biztonsági Tanács öt állandó tagja meg akadályozhatja egy ellene vagy szövetségese ellen irányuló szankciós hatá rozatot meghozatalát.

Másfelől kötelezheti tagállamait, hogy a béke veszélyeztetője vagy meg szegője ellen elrendelt szankciók érvényesítésében működjön közre, akár saját gazdaságának okozott károk árán is.<sup>77</sup>

További, a szuverenitást érintő lehetőség az, hogy olyan államokban, ahol az állami funkciók gyakorlására képtelenné válik a kormányzat, ahogyan az Szomáliában, Ruandában és Boszniában történt – akár „a legitím kormány” formális jóváhagyásával, akár anélkül –, átvegye a közigazgatást vagy legalább az anarachiá fékezze és az elemi szükségletek kielégítését szolgáló lépéseket te gyen. A hidegháború elmúltával az Alapokmányban elméletileg biztosított, de

<sup>75</sup> Érdemes felidézni, hogy a német egyesülés vagy a jugoszláv tagközösségek önállósá sa személyes döntésként sokakban elhívetet ugyan 1989 előtt is, de a francia elnök még 1989- ben is valószínűtlenné tartotta a német egyesülést, az Egyesült Államok pedig még 1991-ben is Jugoszlávia egyben tartásán fáradozott.

<sup>76</sup> Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés, amely a közös kül- és biztonságpoli tika megalkotásának szabályait kodifikálta a J. 3. cikk 2. bekezdésében, annyit tesz lehetővé, hogy az elfogadott közös cselekvés végrehajtásához kapcsolódó lépésekről többségi döntést is hozhatnak, ha a Tanács egyhangúlag így határoz. Az Európai Unió tagállamai külpolitikai együttműködésének elmúlt 25 évéről az ellenértéket feltáró, érdekes elemzést közöl Kende Tamás (szerk.) (1995. 146–156.).

<sup>77</sup> Magyarország az ENSZ tagjaként nem volt jogosult mérlegelni, kivájn-e a Szerbia ellen elrendelt embargó betartani, s az ezzel járó – egyesek szerint milliárdos nagyságrendű – károkat elszenvedni. Természetesen az ilyenféle szankciókat a tagállamok nagyobb kedvel fogják betartani, ha kompenzációt kapnak a nemzetközi közösségtől.



a korábbi gyakorlatban csak marginalizált államok, Rhodesia és a Dél-afrikai Köztársaság ellen igénybe vett jogszabványok<sup>78</sup> életre keltek, és rávilágítottak arra, hogy a kollektív biztonsági rendszer előfeltételezi a megalkotók alávettségét a rendszer parancsainak; ebben a kontextusban a szuverenitás és a nemzetközi autoritás közül az utóbbi győz.<sup>79</sup> Érdemes hangsúlyozni a köztudottat: az ENSZ 15 tagú Biztonsági Tanácsa 9 szavazattal (benne az 5 állandó tag támogató voksával) kötelezettséget (például a kereskedelmi kapcsolatok megszakításának követelményét) róhat mind a 185 tagállamra! Éppen az a különleges előjuttatás kérdése az ENSZ Haiti elleni fellépését, ami lényegében az Egyesült Államoknak adott menlevél volt a beavatkozására.

A szuverenitás sérthetetlen tömbzerű felhagyásával összeegyeztethetetlen a Biztonsági Tanács három – könnyen legh, korszakalkotó – döntése is, amelyek sokkal keményebben érintik a hagyományos szuverén előjogokat, mint a regionális integrációk határozatait.

Az egyikben<sup>80</sup> arra szólította fel Líbiát, hogy adja ki saját állampolgárait, akiket az Egyesült Államokban és Skóciában azzal vádoltak, hogy felelősek a PanAm gép Lockerbie közeli lezuhásáért. A másik kettőben a BT egy-egy nemzetközi büntető törvényszéket hozott létre a volt Jugoszlávia, illetve Ruanda területén elkövetett háborús és emberiség elleni bűncselekmények megbüntetésére.<sup>81</sup>

Mindeharmat döntés a szuverenitás kemény magjába hasít: az állam büntető joghatalmát korlátozza, és szakít azzal a – csak a nürnbergi perekben félretett – tradícióval, amely szerint államok saját állampolgárukat más államnak nem adják ki.<sup>82</sup>

## TÁMPONTOK A SZUVERENITÁS ÁLLAPOTÁNAK, MIBENLÉTÉNEK ELEMZÉSÉHEZ

Az elemzésekben gyakran összemosisdik az új szuverén keletkezésébe a folyamata, a nemzetközi közösség tagjaként elfogadott állam szuverenitásának megítélése és a szuverén megtestesítő entitás (uralkodó, diktátor, kormány) legitimitásának, képviselőire jogosultságának ügye.

A nemzetközi jog éles különbséget tesz már államnak minősülő és annak még nem tekintett entitások között, azaz a belépés a nemzetközi közösségbe és a bent maradás nem azonos feltételekhez kötődik. Az államközösség tagjaként való elismerés újonnan formálódó feltétele<sup>83</sup> nem vonatkozik a régi tagokra, azok önálló jogalanyisága akkor sem vonható kétségbe, ha rendszerük totalitárius. Az összefüggést kapocs a régi és a születő államokkal szemben támasztott demokratikus minimum terén az, hogy ha egy demokratikus berendezkedésű államban illegitim módon önkényuralmi kormányzat alakul ki, akkor – az állam elismertségét érintetlenül hagyva – a nemzetközi közösség megtagadhatja a kormány elismerését, azaz úgy tekintheti a kormányt, mint amely nem jogosult az állam nevében fellépni. Így volt ez már 1917 után, amikor senki nem vonta kétségbe az orosz/szovjet állam létét, csak azt vitatták, hogy a bolsevik kormány joggal lép fel nevében. 1957-ben sem tagadta senki Magyarországot létét, jogalanyiságát. A kérdés az volt: Kádár és kormánya elismerendő-e vagy sem?

Az elmúlt két évtizedben ehhez járult néhány esetben a humanitárius intervenció, mint a szélsőségesen antidemokratikus – és ezért a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztetőnek tekintett – rendszerek megdöntését célzó külső erőszakos fellépés jogszerűségének gyarapodó, de még távolról sem teljes körű belátása.

A létező állam illegitim kormányának helyzetével szemben a dél-afrikai bantuszánok, a balti államok, az Észak-ciprusi Török Köztársaság vagy Tajvan esetében nem a kormány jogszerűsége, hanem az önálló államiság (vö!) a kérdés.

A szuverenitás elméleti megközelítését kormányzó megjegyzések közé tartozik a következő: érdemes emlékezni arra, hogy az afrikai, latin-amerikai és az ázsiai folyamatok különböznek az európaiktól, az a fajta szivóré, amit az Európai Unió és a többi „európai” szervezet (NATO, EBESZ, Európa Tanács), valamint az OECD megtestesít, nincs jelen azokban a térségekben. Az ott ható szervezetek működési mechanizmusairól kevesebb

<sup>78</sup> Az ENSZ gyakorlatát a világpolitikai fordulatig a magyar irodalomban Valki László elemzte a legkönyvitekinthetően. Ő kitér a koreai és a kongói ENSZ-fellépés különleges sajátosságaira is. Lásd Valki (1989:319–328).

<sup>79</sup> Természetesen, ha a BT valamely tagja értelmet vagy nincs meg a politikai akarat a közös fellépésre, akkor elmarad a kollektív reakció. Nem azt állítom, hogy minden esetben a kollektív rendszer az elsőbbség, csak azt, hogy – itt nem elemzett politikai feltételek esetén – radikálisabban korlátozza egy-egy állam cselekvési szabadságát, mint az önként vállalt, regionális, konzensusos döntést hozó integrációk.

<sup>80</sup> SC Res. 731. (1992. január 21.) 31 ILM (1992) 732 o.

<sup>81</sup> A Jugoszláviai büntetőszék elleni bíróságot az SC Res. 827. (1993. május 25.), a ruandai-ai ellent az SC Res. 955. (1994. november 8.) állította fel.

<sup>82</sup> A líbiai állampolgárok kiadását Líbiától követelő ENSZ BT-határozat ellen Líbia a Hágai Nemzetközi Bíróságnál fellépett, aminek az lett a következménye, hogy a Bíróságnak ítéletet kell(ene) alkotnia a BT lépésének megengedhetőségéről vagy tilalmasságáról. Ezzel lényegében a BT végrehajtott hatalmának bírói kontrollja merül fel, ami az ENSZ egész filozófiájának újrarendelését kívánja meg. A tényekről és a felmerült „alkotmányosság” kérdésekről lásd például Alvarez (1996). Haasonlóan alkotmányos kérdéseket vetett fel az első megvádlott szerb hádud Alvarez (1996). A Hágai Törvényszék BT általi létrehozásának jogszerűségét viatta – erdőmentes bűnös, aki a Hágai Nemzetközi Büntető Törvényszék másodfokú hozott ítéletet a joghatóság hiányát állító kifogás elutasítása tárgyában, 35 ILM (1996:35–74).

<sup>83</sup> Lásd a demokratikus legitimitáció formálódó szokásjogáról fentebb írtakat.

<sup>84</sup> Közudott, sem a NATO, sem az EBESZ nem korlátozódik a földrajzi Európára.

szó esik az európai és a hazai irodalomban, nehéz megítélni, miként befolyásolja Paraguy szuverenitását tagsága a Mercosurben és a SELA-ban<sup>95</sup>, vagy Ausztráliát az APEC<sup>96</sup>-ben, hogy az ismertebb szervezetek (Afrikai Államok Szervezete, Amerikai Államok Szervezete, Arab Liga) körüli homályról ne is szóljunk.

Mindezekből az adódik, hogy a „valóság” megértéséhez segíthetne, ha a világotyamatokat nem egyetlen trend, a globalizáció, és egyetlen fogalom, a szuverenitás mentén vizsgálnánk, hanem egy bonyolultabb mátrix egymással felelős elemeinek eredőjeként. Ennek során nem az lenne a kérdés, elvész-e vagy megmarad Magyarország szuverenitása, ha integrációs szervezetekhez csatlakozik, hanem az, hogy az interdependencia és a lebomlás erőinek milyen eredője hat az országra, melyek a cselekvési szabadságát növelő és melyek az azt csökkentő tényezők. Általánosabb értelemben a nemzetközi folyamatok és az egyes államok sorsának elemzését a következő nagy kategóriák mentén képelem el:

Az állam cselekvési szabadságát érő hatások sematikus összefoglalása

		Lebomlás		
		Fragmentáció	Entrópia	Szubnacionális szint erősödése
Interdependencia	Integráció	Érzékenység Sebezhetőség		
	Transznacionálisizáció			
	Rezsimek			

#### A fogalmak ajánlott jelentése:

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

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

**Rezsim:** Egy megadott erőforrás (beleértve földrajzi térségeket is) használatát reguláló komplex rendszer, amely szabályokból, szokásokból, elvárásokból tevődik össze, s hatálya lehetőleg az összes érintett hasznárlóra (címezetre), tehát államra és vállalatra egyaránt kiterjed.

<sup>95</sup> Mercado Común del Cono Sur (Dél-Amerika déli felének Közös Piac), illetve Sistema Económico Latino-Americano (Latin-Amerikai Gazdasági rendszer), lásd *Oficina Vitae-könyv*, 1994/95. 24. o.

<sup>96</sup> Asian-Pacific Economic Cooperation (Ázsiai-Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés).

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

**Entrópia:** Államszervezetek, nemzetközi kapcsolatszervezetek teljes összeomlása, beomlása („implosion”), funkcióképtelensége kb. Szómália, korábban Libanon.

**Szubnacionális szint erősödése:** a döntési központok decentralizálásának igénye, a régiók törekvése (amelyek nem elszakadni, hanem más döntési struktúrát, illetve nemzeti belüli redistribúciót 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.<sup>97</sup>

Talán e szövevényesebb rendszer használata rávilágíthatna olyan pontokra, amelyeket a globalizáció fénycsóvjába homályban hagyott vagy hamis színben tüntetett fel, és segítene annak megértésében, amit az ENSZ főtitkára 1992-ben közzetartott jelentésében az állam szerepe kapcsán a következőképpen fogalmazott meg:

„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 irányítás szükségletei és az egyre inkább interdependens, minden elemében kölcsönösen függő világ követelményei között.”<sup>98</sup>

## EPILOGUS

Ez a tanulmány többek között a beszéd megnehezüléséről, és ezzel összefüggésben a kontextualizáló közös gondolkodás fontosságáról szól. A „többek” a megelőző fejezetekben kifejtődtek, áttekintésüket az Újtelző kínálja, így a zárzó érkehet egy teljesen megjelvárásból, és felidézhet egy szöveget, amelyet szerzőtársaim, és tanulmányt itt nem publikáló, de munkánkat elmozdító vitapartnereink kedvéért, a közös munka örömet tükröződendő írtam. Ímé:

<sup>97</sup> Az érzékenység és a sebezhetőség (sensitivity, vulnerability) jelentését Russett és Starr-hoz közeli értelemben vettem figyelembe. Lásd Russett–Starr (1989:488).

<sup>98</sup> B-B. Ghali: An Agenda for Piece UN, 1992. Magyarul kiadta a Magyar ENSZ Társaság, 17. pont.

Hol volt, hol nem volt, volt egyszer egy hatalmas szuverenitás-székakaza. Tetején ott tündököl a korona, bátárait királyi palástra emlékeztető sátorpónya rajzolta ki. Valójában nem is egy, hanem sok-sok ilyen szuverenitás-kazal búsibédelt elsőtörtán az Európa-mezőn. Egy nap, úgy 1958 körül, arra járt az Integrációs Lovacska, kil Közös Pacinak becéztek, s belebarapott a német, francia, belenlux és olasz kazalba. Annál is bátrabban tette ezt, mert előtte már a NATO-mén is nem egy csomót bizogattot ki vagy tucatnyi kazalból, a mező távolabb, keleti felén pedig már mintegy tíz eszterdeje a Sztálin Csacsi lakmározott. Ráadásul a GATTal is régóta dézsámlta a szuverenitást, nem is beszélve a zabolázatlan Világbakról, amely a fiskálisszuverenitásért bomlott.

Így falatoztak a jámbor szuverenitásfogyasztók évtizedeken át, míg nem a magyar kazal őrzői egy napon, dogmatikus szendergésükből felriadva, így kiáltottak:

„Urunk-Istenünk, bová lesz immár a mi szuverenitás-kazunk? Tatár taposta, török tépte, labanc cibálta, orosz fosztogatta, de ily nagy veszélben még nem voltunk. Haj, pedig be' sok jóféle fű volt benne, úgy mint jogalkotásfű, végrebajtafű, alkotmányfélű, gazdasáspolitiká, szociálpolitika, oktatáspolitiká, fecskefű és táitika. Alig értük meg a Sztálin Szamár és kökői a Kágéesté és a Vasze kímulását, im újabb szuverenitásrablók fenyegetnek.

Jaj-ja, mi lesz immár a mi szépséges kazunkkal, melyben a tüt mindig megleltük?”

Nem ismerték a választ, körbepillantottak hát Napnyugaton, majd – kísé fanyaloga – Napkeleten, végül korridort alkottak a kettő között, amely épp Budapestnél metszette a Dunát, s izes magyarsággal így szóltak hozzá:

„Hic Rhodos, hic salta  
Népfenségünk bol van ma?”

A KORRIDOR meg még ma is gondolkodik, ha azóta meg nem írta.

## IRODALOM

- árez, Jose E. (1996): Judging the Security Council. *American Journal of International Law*, vol. 90. 1. 1–39. p.
- Ashley, Richard K.–Walker R. B. J. (1996): Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies. *International Studies Quarterly*, vol. 34. 367–416. p.
- Berman, Nathaniel (1992): Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction. *Yale Journal of Law and Humanities*, vol. 4. 351–380. p.
- Berman, Nathaniel: Between „Alliance” and „Localization”: Nationalism and the New Occasionalism. *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 26. No. 3. Spring, 449–491. p.

- Carter, Barry E.–Trimble, Phillip R. (1991): *International Law*. Little, Brown and Co., Boston etc.
- Cassese, Antonio (1988): *International Law in a Divided World*. Clarendon Press, Oxford
- Crawford, James (1994): *Democracy in International Law, Inaugural Lecture Delivered 5 March* 1993. Cambridge University Press, Cambridge
- Deng, Francis M. (1995): Frontiers of Sovereignty A Framework of Protection Assistance, and Development for the Internally Displaced. *Leiden Journal of International Law*, vol. 8. No. 2. 249–286.
- Farer, Tom J.–Gaer, Felice (1993): The UN and Human Rights: At the End of the Beginning. In A. Roberts, B. Kingsbury (eds.): *United Nations, Divided World*. Clarendon Press, Oxford, 240–296. p.
- Fox, Gregory H.–Nolle, Georg (1995): Intolerant Democracies, *Harvard International Law Journal*, vol. 36. No. 1. Winter, 1–70. p.
- Frack, Thomas (1992): The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law*, vol. 86. 1. 46–91. p.
- Frack, Thomas (1993): *Fairness in the International Legal and Institutional System*. Recueil des Cours, Tome 240 Hague Academy of International Law Martinus Nijhoff, Dordrecht
- Gombár Csaba (1994): Társadalomszemléletünk etnicizálódása. *Politikatudományi Szemle*, III. évf. 4. 78–115. o.
- Herczegh Géza (1981): *A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest
- Kardos Gábor (1995): *Emberi jogok egy új korszak bátárá. T-Twins Kiadó, Budapest*
- Kende Tamás (szerk.) (1995): *Európai közjog és politika*. Osiris–Századvég Könyvtár, Budapest
- Kennedy, David (1992): *Some Reflections on „The Role of Sovereignty in the New International Order” Speech in the Canadian Society of International Law*, Boston (Manuscript)
- Koskeniemi, Marti (1989): *From Apology to Utopia The Structure of International Legal Discourse*. Finnish Lawyers’ Publishing Company, Helsinki
- Koskeniemi, Marti (1991): The Future of Statehood. *Harvard International Law Journal*, Vol. 32. 397–410. p.
- Krasner, D. Stephen (1995–1996): Compromising Westphalia, *International Security*, vol. 20. Winter, 115–151. p.
- Lamm Vanda (1995): *A Nemzetközi Bíróság ületeli és tanácsadó véleményei 1945–1993*. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest
- Mavi Viktor (1993): *Az Európa Tanács és az emberi jogok*. Inre László Kiadó, Budapest
- Nagy Boldizsár (1980): A nemzetközi jog alapelveinek tényleges tartalmáról, *Külpolitika*, VII. évf. 3. 59–80. o.
- Nagy Boldizsár (szerk.) (1991): *Nemzetközi jogi szerződések és dokumentumok*. Tankönyvtár, Budapest
- Nowak, Manfred (1994): Egyéni panaszlejárások az ENSZ emberi jogi egyezményei alapján, *Acta Humana*, 15–16. 112–125. o.
- Roberts, Adam–Kingsbury, Benedict (eds.) (1993): *United Nations, Divided World. The UN’s Role in the International relations*. Clarendon Press, Oxford
- Russett, Bruce–Starr, Harvey (1993): *World Politics. The Menu for Choice*. W. H. Freeman and Co., New York
- Schreuer, Christoph (1993): The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law? *European Journal of International Law*, vol. 4. No. 4. 447–471. p.
- Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice 1948–1991*. (1992) United Nations, New York
- Tornuschat, Christian (1994): *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*. Recueil des Cours, Tome 241. (1993/IV.) Hague Academy of International Law Martinus Nijhoff, Dordrecht
- Valki László (1977): *A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere*. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest
- Valki László (1989): *A nemzetközi jog társadalmi természeté*. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest
- Zwaak, Leo F. (1991): *International Human Rights Procedures Petitioning the ECHR, CCPR and CERD*. Ars Aequi Libri, Nijmegen