

Szuverenitás és nemzetközi jog a XXI. században

Ádány Tamás Vince

Habilitációs tézisek
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog-és Államtudományi Kar
Budapest

2022.

Tartalom

| | |
|---|----|
| Bevezetés..... | 4 |
| 1. A kortárs fogalmi keretek eredete..... | 8 |
| 2. A szuverenitás külső oldalának legfontosabb attribútumai..... | 15 |
| 3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában. . | 24 |
| 4. A szuverén jogok gyakorlásának elvi keretei..... | 36 |
| 5. A szuverén egyenlőség elve..... | 37 |
| 6. A beavatkozás és a belügyek fogalmának átalakulása..... | 40 |
| 7. Együttműködés: a kölcsönös függőség bővülő területei..... | 45 |
| 8. Zárzó..... | 49 |

A jelen tézisfüzetben publikált munka nagy része magyarul már megjelent a Magyar közjog alapintézményei című gyűjteményes kötetben. (A korábbi változatokhoz fűzött megjegyzésekért köszönettel tartozom a kötet szerkesztőinek, azonban a tézisfüzetben közölt, bővített változat nem feltétlenül tükrözi a szerkesztők álláspontját, és az itt közöltekre a szöveg változásai miatt különösen igaz, hogy kizárólag a szerző saját véleményeként értelmezhetőek.

Bevezetés

A 'szuverén' szó eredete a vulgáris latin 'superanus' (főnök, felettes) kifejezéstől eredeztethető, azaz gyökerei a Római Birodalom utolsó évszázadaiba nyúlnak vissza. Túlzás nélkül állítható tehát, hogy ez a kifejezés a kezdetektől végigkísérte a keresztény Európa történelmét. A szuverenitás legelterjedtebb mai értelmezése szerint olyan gyűjtőfogalom, amely magában foglalja az állam által egy adott terület kizárólagos igazgatásával,¹ valamint a nemzetközi kapcsolatokban való részvétellel összefüggésben gyakorolt jogok sajátos gyűjteményét.²

A szuverenitás tartalma a középkor vége óta eltelt századokban nem maradt változatlan, a fogalom és az általa leírt jelenség története egyaránt hosszú és zivataros,³ Hans Kelsen kifakadását idézve: „mi mindent nem mondott már az állam-és jogtudomány a szuverenitásról!”⁴

¹Daniel PHILPOTT: Sovereignty. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. (Dort datiert 2016.) URL: <https://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/>; James CRAWFORD: *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. kiad. Oxford University Press, 2012. (a továbbiakban: Brownlie); Sir Robert JENNINGS: Sovereignty and International Law. In: Gerard KREIJEN et al. (eds.): *State, Sovereignty, and International Governance*. Oxford University Press, 2002.; Jorge E NÚÑEZ: *Sovereignty Conflicts and International Law and Politics: A Distributive Justice Issue*. Routledge, 2017. 22.; Pierre-Marie DUPUY: *Droit international public*. 5. kiad., Paris, 2000. 22.; David A. LAKE: The new sovereignty in international relations. *International Studies Review*, Vol. 5., Iss. 3. (2003) 305.

² CRAWFORD (2012) i. m. 448.

³Robert LANSING: A definition of sovereignty. (*Proceedings of the American Political Science Association*, Vol. 10, 1914/1. 61–75. A vizsgálat szempontrendszerének különbsége egészen napjainkig megmaradt: Stephen Krasner például négyféle („belső”, „kölcsonös függőségi”, „nemzetközi jogi”, illetve „vesztfáliai” kategóriákat alkalmaz. Stephen D. KRASNER: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press, 1999. (9–25. o.) Neil MACCORMICK politikai és jogi fogalomként is értelmezhetőnek tartja a szuverenitást. Neil MACCORMICK: A szuverenitásról és a posztsoverzenitásról. *Fundamentum*, 2003/2, 5–13.

⁴Hans KELSEN: A szuverenitás fogalmának változása (1931). In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudományok köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 603.

A szuverenitásról mondott sokféleség tendenciáit vizsgálva az találjuk, hogy amíg a vonatkozó irodalom és joggyakorlat a XIX. század közepéig leginkább a szuverenitás belső oldalát vizsgálta,⁵ annak külső oldala csak a szuverének közötti kapcsolatok intenzívebbé és mélyebbé válásával párhuzamosan váltott ki egyre elmélyültebb elméleti és gyakorlati vizsgálatokat. A belső szuverenitás elsősorban az uralkodó és alattvalók, később az állam és állampolgárai egymás közötti viszonyait értelmezi, a szuverenitás külső oldalát az államnak más államokkal és az államok szervezeteivel fennálló viszonyaként határozhatjuk meg.

Az utolsó két évszázad során két lényeges, koncepcionális változás történt a szuverenitás-fogalom által leírt hatalom struktúrájában. Egyrészt, a népszuverenitás elvének kialakulásával a belső szuverén hatalom forrása, és gyakorlásának feltételrendszere változott meg – az uralkodó helyébe az ország lakossága, a nép került. Másrészt, hasonló változás ment végbe a szuverenitás külső oldalán: az önrendelkezési jog révén uralkodó nélküli népek, pusztán saját identitásuk okán jogot formálhattak a szuverén hatalom megszerzésére.⁶ Az új szuverén kreálásának ez a joga – nemzetközi jogi értelemben némileg paradox módon: a jogalannyá válás joga – azonban nem veszélyeztetheti a nemzetközi rendszer működését, és így erősen korlátozott keretek között érvényesül.

A korlátok ellenére azonban egyértelmű, hogy e két koncepcionális változás révén a XXI. században a szuverén akár külső, akár belső oldalát vizsgáljuk egészen más jelenséget találunk, mint a kortárs fogalom kialakulásának idején, a modern kor hajnalán. Az utóbbi évtizedben ezek a változások az egyes államokon belüli közbeszédben is megjelentek: a szuverenitás központi eleme, a függetlenség kizárólagos elemként tételezése egyfajta nosztalgikus vágyódásként, politikai célként tüzi ki „az

⁵Sir Robert JENNIGS – Sir Arthur WATTS (ed.): *Oppenheim's International Law*. 9. kiad., Oxford, 2011.; PHILPOTT (2016) i. m.; JENNINGS (2002) i. m.

⁶ BIBÓ István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai*. In: Válogatott tanulmányok, 4. kötet, 300-311.

irányítás visszaszerzését”⁷, az államhatalom gyakorlóját korlátozó külső tényezők felszámolását. A nemzetközi jog szempontjából vizsgálva ez a törekvés végső soron az állam létező nemzetközi jogi kötelezettségeinek csökkentését, *ad absurdum* felszámolását jelenti.

Mivel a pozitív nemzetközi jogi kötelezettségek létrejötte az államok akarására vezet vissza, ezért *prima facie* ez a törekvés hosszú távon akár a nemzetközi jog érdemi megszűnéséhez vezethetne: azonban épp a fent említett koncepcionális változások miatt ez békés eszközökkel mégis lehetetlen küldetésnek látszik. Három tényező együttes értelmezése vezet ide.

Az első ilyen tényező az államot terhelő kötelezettségnek nem pusztán mennyisége, hanem e kötelezettségek tartalma, természete és komplex rendszere. A rendszer egyes elemeinek felszámolása nem kívánt hatásokkal járhat az élet más területein.

Másodikként figyelembe veendő a szuverenitás belső oldalán végbe ment átalakulás (az uralkodói helyett a népszuverenitás dominanciája), és annak a szuverenitás külső oldalára gyakorolt hatása (a dinasztikus elv helyébe lépő önrendelkezési jog). Ez a két körülmény együttesen azt fejezi ki, hogy a mai szuverén hatalom valóban nem a vezetők korlátlan akciószabadságát jelenti, hanem az adott területen élő lakosság függetlenségét más államok normatív értelemben kötelező akaratótól.

Végül, de nem utolsósorban az egykor kizárólag az államok akarata által meghatározott nemzetközi kapcsolatrendszer – a hatalom belső és külső demokratizálódásával – új szereplők belépését tette, teszi lehetővé. Ezek a nem állami szereplők folyamatosan olyan területeken jelennek meg, amelyek korábban az államhatalom kizárólagos monopóliumai voltak, a postai szolgáltatásoktól kezdve, a pénzkibocsátáson át a hadviselésig terjednek azok a területek, ahol a jogalkotásban, a végrehajtásban és a bírászkodásban is helyett kaptak nem állami szereplők, amelyek már nem feltétlenül szuverén érdekek mentén tevékenykednek. „A valódi nemzet-

⁷ Vö.: Let's take back control!

közi közösség iránti óhaj egyre szélesedik,⁸ az egyetemes közjóra törekvés államon kívüli eszközei is egyre fontosabbakká válnak.

A változások azonban még távolról sem számolták fel a szuverenitások rendszerét: a szuverén akarat ma is érdemi kihívó nélküli meghatározója a nemzetközi kapcsolatoknak és a nemzetközi jognak. „A nemzetközi közösség jogközösség, amelynek a léte valamennyi tagállamának szuverenitásán nyugszik”. A szuverenitás dominanciája megmaradt, de hajdani kizárólagossága mára elveszett, és az egyes országok lakosságai közötti egyre intenzívebb és közvetlenebb hétköznapi kapcsolatok miatt kérdéses, hogy a szuverén kizárólagossága visszatérhet-e még.

A világi hatalom ilyen mértékű átalakulása, az egyes emberekre és az emberek közösségére való hatása miatt nem lehet közömbös a Katolikus Egyház Tanítóhivatala számára sem, hiszen ezek a változások érintik az emberi méltóságot, a szubszidiaritást, a szolidaritást és a közjót is. A „Tanítóhivatal elismeri a nemzeti szuverenitás fontosságát, amely első-sorban minden olyan szabadság kifejeződéseként fogható fel, amelynek az államok közötti kapcsolatokat kell szabályoznia. A szuverenitás egy nemzet politikai, gazdasági, társadalmi sőt kulturális szubjektivitását jelenti. Különleges jelentősége van ezek közül a kulturális dimenzióknak, amely bázisa az agresszív cselekedetekkel és az olyan uralmi formákkal szembeni ellenállásnak, amelyek egy ország szabadságát korlátozzák. A kultúra biztosítékot jelent arra, hogy egy nép identitása megőrződik, kifejezésre juttatja és erősíti szellemi függetlenségét.

A nemzeti szuverenitás azonban nem abszolút. A nemzeteknek tudniuk kell egy közös cél javára lemondaniuk jogaik egy részének gyakorlásáról, annak a tudatában, hogy mind egy „családot” alkotnak, amelyben kölcsönös bizalom uralkodik, kölcsönös támogatás és egymás kölcsönös elfogadása valósul meg.”

⁸ Compendium 433

A „személyek és népek természetes törekvése, hogy egymás között kapcsolatokat létesítsenek: ez alapvető előfeltétele valódi nemzetközi közösség megalkotásának, amelynek a megszervezése a valódi egyetemes közjóra kell irányuljon.”⁹

A függetlenség a katolikus társadalmi tanítás szerint is a nemzetközi jog alapja, azonban ez a függetlenség már nem egy absztrakt szuverén entitást illet meg,¹⁰ hanem a népet, pontosabban minden népet: „A béke alapja nemcsak az ember jogainak, hanem a népek jogainak, különösen a függetlenséghez való jognak a tiszteletben tartása is.”¹¹ A nemzetközi jog alapja azonban nem ez a függetlenség, hanem az azonos tisztelet megadása az államoknak, a népek önrendelkezési jogának és a népek szabad együttműködésének.¹²

1. A kortárs fogalmi keretek eredete

A szuverenitás, mint egy adott területen élő lakosság felett gyakorolt legfőbb világi főhatalom mai értelmezésének gyökerei a feudális Európa végnapjaira nyúlnak vissza: az uralkodó alattvalói feletti hatalmának okáról való, elméleti igényű gondolkodást a szekularizálódó európai viszonyok tették szükségessé.¹³ A korábbi idők feudális Európájában ugyanis az uralkodó hatalmát részben gazdasági, részben szakrális okok igazolták.¹⁴ A középkori uralkodói hatalom és a mai szuverenitás közöt-

⁹ Ibid.

¹⁰ Kompedium 395

¹¹ Kompedium, 157

¹² A magyar kiadás szerint: „az államokat megillető azonos tiszteletnek, minden nép önmeghatározásra vonatkozó jogának, valamint szabad együttműködéshez való jogának elve az emberiség magasabb rendű java érdekében”

¹³ Lásd pl. a „Coercive government” igazolásáról Ronald DWORKIN: What is Democracy? In: Gábor Attila TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest, CEU Press 2012. 31–32.; KELSEN (2003) i. m. 604.

¹⁴ CRAWFORD (2012) i. m.

ti másik lényeges különbség, hogy az egyházi és a világi szervezetrendszer egymástól nem vált el teljes mértékben, és mindkettő egyaránt meghatározta a hétköznapi életet. Az uralkodók, azaz a népszuverenitás elterjedése előtti értelemben vett Szuverének közötti viszonyrendszer is eredendően más volt a mai állapotokhoz képest: a mai értelemben vett államhatárok korabeli megfelelőin átívelő egységes keresztény, később nyugaton a katolikus egyház az egész kontinensre meghatározó kereteket biztosított az uralkodói hatalom alattvalók feletti gyakorlásához, egyúttal annak forrására is szakrális igazolással szolgált a *Dei Gratia Rex*, az Isten kegyelméből uralkodó király képének fenntartásával.

Ezzel az imént vázolt középkori uralkodói közösséggel, az ún. *Civitas Christiana*-val szemben a reformáció korában végleg megszűnt a már korábban is változó erejű, formális szentszéki felettes hatalom az európai uralkodók felett.¹⁵ Felettes hatalom híján a szuverének egymás közötti rendszere anarchikus jegyeket mutatott.¹⁶ A Harmincéves Háború ezt a tényt egyértelmű politikai realitássá is tette – ezért elsősorban az azt lezáró Vesztfáliai békerendszert szokás a szuverének anarchiájára, azaz felettes hatalom nélküli rendjére épülő, modern nemzetközi kapcsolatok szimbolikus kezdeteként megjelölni. Az egyházi hatalom egyre nyilvánvalóbb gyengülése és a polgárosodás gazdasági és társadalmi viszonyai azonban nem csak a világi felettes hatalmat szüntették meg az uralkodók felett, hanem szükségessé tették a szuverén hatalom eredetének és gyakorlásának elméleti kimunkálását is.¹⁷ Ebben a környezetben született Jean BODIN korszakos jelentőségű értekezése „Az államról” 1576-ban, Thomas HOBBS „Leviatán”-ja 1651-ben és számtalan egyéb közismert munka. Ezek a kora modernkori államelméleti munkák, egészen a késő felvilágosodásig a szuverenitás kérdései közül szinte kizárólag a szuverén hatalom és az annak alávetett egyének viszonyával fog-

¹⁵Uo. 22–23.

¹⁶Lásd bővebben: Hedley BULL: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 4. kiad. Columbia University Press, 2012.; David P. FIDLER: A Theory of Open-Source Anarchy. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 15., 2008/1. 259–284.

¹⁷Stephen D. KRASNER: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press, 1999. 11.

lalkoztak, az ebből a viszonyból fakadó kérdésekre szolgáltak különböző magyarázatokkal.¹⁸ E korszak meghatározó uralkodójának, XIV. Lajosnak tulajdonított, de valószínűleg ebben a formában el nem hangzott *bon mot* – „az állam én vagyok” – az *abszolút* abszolút uralkodó hatalmának szimbólumává vált. Egy ilyen uralkodó okkal azonosíthatta saját magát az állammal, de már nem számíthatott kizárólag az egyház szakrális igazolására. A szuverenitás fogalmát kidolgozó gondolkodók e tekintélyes uralkodói hatalom által felvetett egyes, jellemzően államon belüli kérdésekre keresték válaszaikat. A szuverenitás mai fogalmának kezdeteit meghatározó, fent említett szerzők tehát elsősorban annak belső oldalát tárgyalták, és a szuverének egymás közötti kapcsolatrendszerét nem érintették.

A szuverének közötti kapcsolatrendszer azonban egyértelműen már ekkor is létezett, és ez szükségszerűen vezetett el a szuverének érintkezésének szabályaival kapcsolatos kérdésekhez is.¹⁹ A szuverenitás-fogalom kimunkálásával párhuzamosan, a XVI-XVII. század fordulóján megjelentek az első olyan művek is, amelyeket a mai értelemben vett nemzetközi jog megalapozásának szokás tekinteni. A salamancai iskola alapítója, Francisco de VITTORIA,²⁰ az Oxfordban oktató, itáliai születésű Alberico GENTILI,²¹ és háromkötetes művével az utókorra a legna-

¹⁸Emeric de VATTEL szerint például HOBBS volt az első, aki a népek jogának koncepcióját felvetette. VATTEL kritikájában ugyanakkor HOBBS tévedéseként említi, hogy az utóbbi a természetjog elveit még változtatás nélkül tartotta alkalmazandónak a szuverének közötti kapcsolatokban. Emeric de VATTEL: *The Law of Nations, or principles of the law of nature applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns*. (Ford. Joseph CHITTY.) Philadelphia, 1935. vii.

¹⁹Egyes értelmezések szerint már a HOBBS utáni szerzők különbséget tettek belső és külső szuverenitás között. Lásd Raia PROKHOVNIK: Internal/external: The state of sovereignty. *Contemporary Politics*, Vol. 2., 1996/3. 7–20.

²⁰Legfontosabb releváns művének (*De Indis*) modern fordítását lásd James Brown SCOTT: *The Catholic conception of international law*. Francisco de Vitoria, founder of the modern law of nations, Francisco Suárez, founder of the modern philosophy of law in general and in particular of the law of nations: a critical examination and a justified. (Originally published: Washington, D.C., Georgetown University Press, 1934.) Revised ed. edition. The Lawbook Exchange, Ltd., 2014.

²¹Lásd mint fent: Alberico GENTILI – John Carew ROLFE – Coleman PHILLIPSON: *De iure belli libri tres*. Oxford, Clarendon Press, 1933.

gyobb hatást gyakorló, németalföldi Hugo GROTIUS²² a jogot, mint jelenséget a szuverének közötti viszonyok hatalom nélküli terében is értelmezhetővé tették, egyértelműen természetjogi alapokon.

A felvilágosodás kora ugyanakkor a szuverént (otthon) még valóban abszolút hatalomként értelmezte, amelyet semmiféle korlát – még az ön-maga által a más szuverének felé tett ígéret – sem befolyásol.²³ Ennek alapján határozta meg HEGEL is a nemzetközi jogot az állam külső közjogaként, amelyet az állam egyoldalú aktusával szabadon módosíthatott. Mai szemmel nézve azonban nehezen vitatható, hogy külső oldaláról vizsgálva ez a hatalom ténylegesen soha nem volt korlátlan, hiszen a szuverének területileg egymást is korlátozták. A háborúindítás joga minden szuverént megilletett, ezért elvileg jogszerűen lehetséges volt más szuverének akár teljes meghódítása, azonban az *összes többi* szuverén behódoltatása már ebben a korban is lehetetlennek bizonyult. Megjegyzendő, hogy az igazságos és igazságtalan háborúk közötti, antik római eredetű, majd keresztény tartalommal megtöltött, természetjogi különbségtétel miatt elvileg a háborúindítás joga sem volt teljes mértékben korlátlan: a modern kori fogalmak között az igazságos háború valamilyen uralkodói sérelem megtorlásaként indult, azt azonban a korabeli szokások sem válaszolták meg egyértelműen, hogy milyen fokú sérelmet torolhat meg fegyveresen az uralkodó. A háborúindításnak tehát ekkor inkább politikai-hatalmi, mint jogi akadályai voltak: de kétségkívül voltak.

A korai szuverén hatalmat tehát az államon belül teljesnek és kizárólagosnak nevezhetjük, de külső oldala a kezdetektől fogva korlátok között létezett: ebben az értelemben soha nem jelentett tehát korlátlan hatalmat.²⁴ Egyetlen állam, és a modern idők egyetlen uralkodója sem rendel-

²² Fő művének legfrissebb modern magyar kiadása (Haraszi György, Brósz Róbert, Diósi György, Muraközi Gyula fordításában): Hugo GROTIUS: *A háború és a béke jogáról*. Budapest, 1999.

²³ Andreas OSIANDER: Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. *International Organization*, Vol. 55., 2001/2. 251–287.

²⁴ OSIANDER (2001) i. m. 251–287.

kezett szuverén hatalommal az összes többi állam felett;²⁵ ezért még formalizált nemzetközi jog nélkül is léteztek a szuverenitásnak külső korlátai.²⁶

Ezek a tényleges fizikai hatalmi korlátok és (a kényes hatalmi egyensúlyt felborító esetleges törekvéseket megakadályozandó) az uralkodók által elfogadott önkorlátozások a napóleoni háborúktól kezdve fokozatosan gyorsuló ütemben nemzetközi jogi formát öltöttek.²⁷ A XIX. században számos, máig hatályos nemzetközi megállapodás született, amelyek nem kizárólag a hajózáshoz és a telekommunikációhoz hasonló technikai együttműködéseket szabályozták,²⁸ hanem olykor fajsúlyos, politikai kérdéseket is, például a hadviselés módját vagy a nemzetközi választottbírásodást.²⁹

Mivel az ebben a kapcsolatrendszerben részt vevő államok alattvalóik (illetve a korban egyre inkább már állampolgáraik) felett továbbra is jellemzően teljes szuverenitást gyakoroltak, az egyikőjük teljes, belső, szuverén hatalma nyilván egyenlőnek bizonyult a másikkal teljes, belső, szuverén hatalmával. Egymás felett szuverén hatalmat nem gyakorolhattak, így tehát jogi hatalmuk, szuverenitásuk egymás között is egyenlőnek bizonyult. A szuverének XIX. századra kialakult, jogi értelemben meghatározott egyenlősége a mai nemzetközi jogrendnek is alapvető tényezője maradt.³⁰

²⁵Robert Yewdall JENNINGS – Arthur WATTS: *Oppenheim's international law*. Longman., 1996. (a továbbiakban: OPPENHEIM i. m.) 125. o.

²⁶KRASNER (1999) i. m.

²⁷VARGA Gergely: A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban. *Nemzet és Biztonság*, 8. évf., 2015/1. 34.

²⁸Korabeli viszonyok között univerzálisan elfogadottnak számított a tengeri háborút is szabályozó 1856. évi párizsi nyilatkozat. Az 1865-ben alapított Nemzetközi Távközlési Egyesület a mai napig 196, az 1874-ben alapított Egyetemes Postaügyi Unió (UPU) 192 tagállammal működő szervezet stb.

²⁹Lásd pl. 1864. évi genfi egyezmény, 1868. szeptérvári nyilatkozat, az 1899. évi hágai egyezmények, az 1815. évi bécsi egyezmény és annak 1829. évi aacheni jegyzőkönyve.

³⁰OPPENHEIM i. m. 125.

1. A kortárs fogalmi keretek eredete

A kizárólagos, egyoldalúan gyakorolható szuverén hatáskörbe tartozó kérdések visszahúzódása azonban igazán a XX. században gyorsult fel, és 1945 után bővült a nemzetközi jogrendszer olyan szabályokkal, amelyek már bizonyos mértékben megkerülték az államok konkrét ügyleti akaratát. A szuveréneket korlátozó nemzetközi kötelezettségek mögött továbbra is feltárható a kötelezettségvállalásra irányuló állami akarat, de a kötelezettségek mára olyan szövevényes rendszert alkotnak, amelyben ez az akarat olykor nem közvetlen, de okkal nevezhető konstruálnak is.³¹ E normatív expanzióknak nevezett folyamat elősegítette azt, hogy a szuverének egymás közötti kapcsolatrendszerét ma már nem csak a függetlenség (*independence*) hanem egyfajta kölcsönös függőség (*interdependence*) is jellemzi. A két jelenség viszonya parázs vitákat eredményezett a jogirodalomban és a joggyakorlatban is:³² a szuverenitás nem önkéntes korlátozhatatlanságától kezdve³³ a szuverenitás relativizálá-

³¹ Lásd KARDOS Gábor: Az államok szuverén egyenlősége. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Nemzetközi jog rovat, rovszerkesztő: SÜLYÖK Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/az-allamok-szuveren-egenlosege> (2018). 13. §.

³² A korabeli magyar jogirodalom összefoglalását lásd SZABADFALVI József: Szuverenitás-koncepciók a 20. század első felének magyar jogirodalmában. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2016/1. 57–67.

³³ Az angol nyelvű irodalomban leginkább John AUSTIN pozitivisták jogfogalmának nyomán alakult ki hasonló iskola a XIX. század végével bezárólag. Lásd Robert CAMPBELL (ed.): *John Austin: Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*. New York, Henry Holt & Co., 1875. 82–147. Vö. Lassa OPPENHEIM: *International Law – A Treatise*. 2. kiad., London, 1912.; LANSING i. m. 61–75.; MÁTÉ Gábor: Szuverenitás–Jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. 14–25.

sán³⁴ át egészen annak tagadásáig³⁵ kezdve születtek akár teljes tudományos iskolák és nemzetközi bírói ítéletek is.

Az Alaptörvény hatályos szövegében mindkét jelenség belső, alkotmányos értelmezése megfigyelhető. A függetlenség rögtön az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt, az Alkotmányból megőrzött önmeghatározás nyitányaként jelentkezik: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alaptörvény módosításai a függetlenséget egyre erősebb értelmezési keretként is meghatározták.³⁶ Míg korábban a „Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami be rendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési” jog az Európai Unióval való kapcsolatot szabályozó E. cikk részeként jelent meg, addig 2018. júniusa óta az R) cikk (4) bekezdése minden állami szerv kötelességévé teszi Magyarország alkotmányos önazonosságának védelmét.

A kölcsönös függőség az együttműködés általános szabályában bukkan fel, a Q) cikk (1) szerint: „a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” A Q) és az R) cikkek fent említett általános szabályai az 1945 utáni, kortárs nemzetközi jog több koncepciójával rokonítható dilemmát jelenítenek meg, amelyet a belügyekbe avatkozás tilalma, az egyes nemzetközi szerveze-

³⁴ A klasszikus természetjogi megközelítések közül Gottfried Wilhelm Leibniz vonatkozó munkássága meghatározó. Lásd Janne Elisabeth NIJMAN: Leibniz's Theory of Relative Sovereignty and International Legal Personality: Justice and Stability or the Last Great Defence of the Holy Roman Empire. *New York University Institute for International Law and Justice Working Paper*, No. 2004/2.; Hans AUFRICHT: On Relative Sovereignty. *Cornell LQ*, Vol. 30., 1944. 318.; Ivan SIMONOVIC: Relative sovereignty of the twenty first century. *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, Vol. 25., 2001. 371.

³⁵ Jacques MARITAIN: The concept of sovereignty. *The American Political Science Review*, Vol. 44., Iss. 2., 1950. 343–357.; Bertrand DE JOUVENEL: *Sovereignty: An inquiry into the political good*. Cambridge University Press, 2012.

³⁶ E tendencia korlátait illetően lásd a jelen kötetben pl. a szuverenitás nemzetközi jogi alávetttségéről, a nemzetközi jog ius cogens szabályairól és az általánosan elismert normákról mondottakat.

tek ún. beleértett hatáskörei és ezzel szemben az államok fenntartott hatáskörei írnak le.

2. A szuverenitás külső oldalának legfontosabb attribútumai

A fenti vázlatos bevezető alapján is megállapítható, hogy a szuverenitás külső oldala szükségszerűen más tartalommal bír, mint belső oldala. Míg a belső oldal elsősorban egy adott területen élő lakosság felett gyakorolt főhatalmat jelenti, addig ez a főhatalom nem érvényesülhet más, de belső oldalukon ugyanilyen mértékű főhatalmak felett. A nemzetközi jog és a szuverén kapcsolatának államhatáron belül és kívül tapasztalható eltéréseit BUZA László 1935-ben az alábbiakban foglalta össze: „az állami szabadság [...] az állami cselekvés szabadságát biztosítja a nemzetközi jog által megvont korlátok közt az államterületen, addig a nemzetközi szabadság az egyesek politikai szabadságának analógiájaként az államoknak, mint a nemzetközi jogközösség tagjainak a nemzetközi hatalomban való részvételére vonatkozik.”³⁷ Az állami szuverenitásnak e komplex viszonyrendszerben rejlő dinamikája a nemzetközi jog vonatkozó szabályaival is kifejezhető.³⁸

Így a szuverének egymás közötti viszonyaiban, azaz a nemzetközi kapcsolatokban és az azokat szabályozó nemzetközi jogban a szuverenitás egészen más jellegzetességei alapján határozható és magyarázható meg. E jellegzetességek közül az első a szuverének *egyenlősége*,³⁹ a második a szuverenitás és a *függetlenség* közötti szoros összefüggés, a harmadik

³⁷ BUZA László: *A nemzetközi jog tankönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, 1935. 195.

³⁸ CRAWFORD (2012) i. m. 447.

³⁹ OPPENHEIM i. m. 339–379.; BROWNLIE i. m. 448.

pedig, az előzővel csak látszólagos ellentmondásban, a szuverének kölcsönös függése egymástól, és ebből fakadó együttműködésük rendszere. A szuverenitások egyenlősége és anarchikus rendszere a nemzetközi jog és szuverenitás viszonyának értelmezéséhez két további tényező vizsgálatát is szükségessé teszi. Az első a *prima facie* kizárólagos területi (belső) joghatóság kérdése, ennek nemzetközi jogi vetületeként a belügyekbe avatkozás (intervenció) tilalma vett fel kérdéseket. A szuverének egymás közötti, nemzetközi jogilag meghatározott viszonyainak másik figyelemre méltó sajátossága az a tény, hogy az államot terhelő kötelezettségek mögött végső soron szinte minden esetben megtalálható a kötelezettségvállalásra irányuló állami akarat – még akkor is, ha ez az akarat ma már közvetett és távoli is lehet.⁴⁰

Az egyenlőség, a függetlenség és az interdependencia rendszerezését némileg megnehezíti, hogy a szuverenitás fogalmára egyetemesen elterjedt, egyezményes definíció a kortárs nemzetközi jogban továbbra sem létezik; azonban több nemzetközi szerződés és a nemzetközi szokásjog is tartalmaz a szuverenitás külső oldalát meghatározó, valamint a külső és belső oldal elhatárolását szolgáló szabályokat. Ezekből egyértelműen megállapítható ugyan, hogy az egyenlőség, a függetlenség és a kölcsönös függés is jelen van a kortárs nemzetközi jogban, de hogy egy adott szabályozási kérdéskörrel kapcsolatban melyik tényező dominanciája érvényesül, az már kevésbé mutat koherens képet.

A szuverének egyenlőségét fejezi ki a *par in parem non habet imperium* elve. Az államok tényleges hatalmi különbségei gazdasági, katonai, politikai téren szembeszökőek: e különbségek nyilvánvalósága miatt a szuverének formális jogi egyenlősége üres frázisnak tűnhet, felvetve az orwelli Állatfarm egyenlőségi koncepcióját. Ténylegesen tetten érhető azonban ez az elv például az állami immunitás doktrínájában: a szuverén egyenlőség ebben az értelemben az államok közötti (jellemzően területi alapú) hatáskörmegosztás joghatósági kérdéseként manifesztáló-

⁴⁰BROWNLIE i. m. 447.

dik.⁴¹ Az egyenlőség elvének szerepét hangsúlyozza továbbá az is, hogy (az alább tárgyalandó függetlenséggel együttesen) a szuverén egyenlőség az elvi alapja az intervenció tilalmának, és végső soron ez magyarázza az extra-territoriális jogalkotás és végrehajtás nemzetközi jogi szabályait is.

Legszűkebb értelmében meghatározva a szuverenitás külső oldalát, az klasszikus nemzetközi jogi értelmében, mint az állam függetlensége jelentkezik. Ez látszólag ma is azt sugallja, hogy az állam *kifejezett* akaratára ellenére a szuverén hatalom nem korlátozható, az államot terhelő kötelezettség nem keletkezhet, mindazonáltal ezen értelmezés mára aligha tartható. Tagadhatatlan, hogy a XX. század első felével bezárólag a függetlenség, és ebből fakadóan a szuverén akarat, mint a nemzetközi kötelezettségvállalások kizárólagos forrása határozta meg a nemzetközi kapcsolatokat. A II. világháború és azt követően a nukleáris fegyverek jelentette fenyegetés azonban új korszakot nyitott a nemzetközi jogban és a szuverenitás történetében: az államok közössége együttesen is meghatározott bizonyos normatív elvárásokat, amelyek esetében már nem az egyes államok ügyleti akaratára a kötelező erő forrása, hanem az egész nemzetközi közösség általi elfogadás. Ráadásul az egyre nagyobb számban felmerülő transznacionális, azaz határokon átnyúló problémák rendezésének mindenkori igénye miatt kialakuló kölcsönös függőség mára számos szabályozási kérdésben az állami akarat kizárólagosához, mint főszabályhoz képest kivételes rendszereket alkotott.

2. A szuverének rendszerének átalakulása 1945 után

Az 1945. év korszakhatár voltát a nemzetközi jog szuverenitásra vonatkozó szabályait illetően több kardinális változás is jelzi. E változások közül az első, de talán a legellentmondásosabb az erőszak alkalmazásához való szuverén jog és ennek folyományaként a háború, mint legitim,

⁴¹BROWNIE i. m. 449.

jog által szabályozott kapcsolatrendszer megszűnése.⁴² Ezzel párhuzamosan az államok nemzeti hagyományából merítve nemzetközi szinten is megjelent az emberi jogok szabályozása, és akár az állampolgárság szerinti állammal szembeni nemzetközi jogi kikényszeríthetősége is. A nemzetközi emberi jogi szabályozás azonban nem az egyetlen példája azoknak a szabályozási területeknek, amelyeken korábbi kizárólagos szuverén hatáskörbe tartozó, esetleg politikailag is kényes kérdések kaptak kötelező erejű, önálló végrehajtási rendszerrel bíró nemzetközi jogi szabályozást. A nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok, a menekültügy, a környezetvédelem, a reál-és a monetáris gazdaság egyes kérdései, a terrorizmus és annak finanszírozása elleni küzdelem hasonló szabályozási rendszereket eredményeztek.

Az egyenlőségből és a függetlenségből fakad a belső szuverenitás kizárólagosságának védelme, azaz nemzetközi jogi értelemben a belügyekbe avatkozás tilalma. Az elv pontos jogszabályi megfogalmazása szerint a „belső joghatóságba tartozó ügyekben történő intervenciót” tiltja. E megfogalmazás szinte minden szava komoly viták tárgyát képezi a XX. század második harmadától kezdve. Míg a Nemzetek Szövetsége a belső joghatóságba tartozást akkor állapította volna meg ha az a „nemzetközi jog alapján” fennállt, addig a mai ENSZ alapokmánybeli szabályok szerint a tilalom csak akkor érvényesül, ha egy adott kérdés „lényegileg” egy állam belső joghatóságába tartozik. Az ENSZ politikai szervei e szabály rugalmasságát használva nagyban erodálták 1945 óta a „kizárólagos belső joghatóságba tartozó” belügyek körét. Míg a belső joghatóságot védte és védi a ‘fenntartott hatáskörök’ doktrínája, elsősorban a nemzetközi szervezetek terjedésével és terjeszkedésével szemben, addig azok bizonyos mértékű állami támogatással saját hatásköreiket olykor a ‘beleértett felhatalmazásokra’ hivatkozással terjesztik ki olyan ügyekre, amelyek az alapokmányukban betű szerint nem feltétlenül szerepelnek.⁴³

⁴²A háború korábban jogilag részletesen szabályozott fogalmát a modern hadi-és humanitárius jogban felváltotta a „fegyveres konfliktus” kifejezés, amely már nem formális jognyilatkozatokhoz, hanem a tényleges ellenségeskedésekhez köti a humanitárius szabályok többségének alkalmazhatóságát.

⁴³BROWNLIE i. m. 453.

2. A szuverenitás külső oldalának legfontosabb attribútumai

a nemzetközi terrorizmus és annak finanszírozása vagy a leszerelés vonatkozásában például valamennyi államra jogalkotási kötelezettséget is telepített a 15 tagú Biztonsági Tanács.⁴⁴

A nemzetközi kapcsolatok nem jogi irodalmában is gyakran tárgyalt fenti tényezők mellett azonban az 1945-ben kezdődő új korszak szuverenitásra vonatkozó jogi szabályait nem lehet bemutatni a nemzetközi jog feltétel nélküli alkalmazást igénylő, *ius cogens* szabályainak legalább rövid említése nélkül.⁴⁵ Maga a koncepció az 1969. évi szerződések jogáról szóló bécsi egyezményben jelent meg először a tételes jog szintjén, technikailag olyan normákat jelentve, amelyek feltétlen alkalmazást igénylő természetét „a nemzetközi közösség egésze” fogadja el, és ezért egy ilyen normával ellentétes tartalmú állami akaraton nyugvó nemzetközi jogi norma nem létezhet: az vagy *ipso iure* érvénytelen lesz, vagy, ha időben korábbi, mint a *ius cogens* norma, akkor megszűnik. Mivel a normacsoport pontos tartalmának meghatározása bizonytalan maradt,⁴⁶ az egy évvel későbbi Barcelon Traction ügyben hozott ítéletben a Nemzetközi Bíróság megragadta az alkalmat, hogy egy *obiter dictum* felsorolásban azonosítsa néhány ilyen normát.⁴⁷ Kofi Annan ENSZ főtitkárként adott ki egy jelentést a kilencvenes évek elején, az ENSZ

⁴⁴Lásd pl. S/RES/2462 (2019): „all States shall – in a manner consistent with their obligations under international law — ensure that their laws and regulations make it possible to prosecute and penalize, as serious criminal offences, the provision or collection of funds, resources and services intended to be used for the benefit of terrorist organizations or individual terrorists.”

⁴⁵Ezek lényegében megszüntették a nemzetközi jog hagyományos államközi jellegét, és a természetes személyeket helyezték központba. Paulo Borba CASELLA: Contemporary trends on opinio juris and the material evidence of international customary law. International Law Commission, Gilberto Amado Memorial Lecture Series, 2013. évi előadás 1. https://legal.un.org/ilc/lecture_series.shtml

⁴⁶A hazai besorolási nehézségekre nézve lásd BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek*. Szeged, 2015.; SÜLYÖK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog, állam, politika*, 4. évf., 2012/1. 17–60.; MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SÜLYÖK Gábor) 2018. 1–29. (<https://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-belső-jog-viszonya>)

⁴⁷Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgement, *ICJ Reports*, 1970. 32., 33–34. §.

Biztonsági Tanácsa által létrehozott nemzetközi büntetőtörvényesékek előkészítéseként, amelyben szintén felsorolt néhány általánosan elismert, vagy helyenként kogens normát. E lista bírósági megerősítését azonban az ICJ nem tartotta szükségesnek például a Nukleáris fegyverekkel kapcsolatban adott tanácsadó véleményében. Az államok és a nemzetközi szervezetek részéről sem érezhető olyan tendencia, amely a *ius cogens* normák körének hirtelen bővülésére utalna. Ilyen norma mai ismereteink szerint egyértelműen, de nem kizárólagosan a népirtás és a rabszolga-kereskedelem tilalma, vagy az „emberi személy alapvető jogai”. Ez utóbbi fordulat részben nyitottabb, mintha csak az emberi jogokra utalt volna a bíróság.⁴⁸ A legfontosabb, nem korlátozható tartalmú emberi jogok mellett magában foglal az egyéneket védő, más jogterületeken, leginkább a nemzetközi humanitárius jogban megjelenő bizonyos, eltérést nem engedő szabályokat is.

A nemzetközi *ius cogens*-ként azonosítható normák csoportja tehát meglehetősen szűk, azonban a szuverenitás szempontjából figyelemre méltó, hogy a „feltétel nélküli alkalmazás” e szűk körben szó szerint értendő. *Ius cogens* szabállyal ellentétes normát a szuverén akaratok összhangja sem hozhat létre, továbbá egy ilyen norma megsértése alóli felelősségét az állam nem mentheti ki, sem a felelősséget hagyományosan kizáró okok (*vis maior*, szükséghelyzet stb.) alapján, sem az a címen, hogy a normát magára nézve kötelezőként nem fogadta el.⁴⁹

⁴⁸Nem minden emberi jog lesz azonban *ius cogens* a fentiek szerint. Az emberi jogok nemzetközi szabályozásával kapcsolatban látható, hogy a vonatkozó egyezmények az emberi jogok többségét nem korlátlan jogként posztulálják, hanem felsorolnak olyan szűk körben meghatározott és megszorítóan értendő kivételes okokat, amelyek miatt az adott jog bizonyos mértékig korlátozható. Kínálkozó példa az Emberi jogok európai egyezményének 5. cikkében adott szabályozás a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogról, miszerint „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján”. Az „alábbi esetek” fordulatot az egyezmény taxatív felsorolásban bontja ki, így a szuverén állam egyoldalúan már nem találhat ki újabb korlátokat az alapvető jog tartalmának csökkentésére. Egy valódi *ius cogens* norma azonban még ennyi, szűk körben meghatározott jogszerű eltérési lehetőséget sem enged. Az Emberi jogok európai egyezményének példájánál maradva ilyen kivételt nem engedő jog a kínzás, a rabszolgaság, és a törvényi rendelkezés nélküli büntetés kiszabás tilalma.

⁴⁹Franciaország és USA kivételével valamennyi BT állandó tag is ratifikálta az ilyen szabályok létezését is posztuláló 1969-es bécsi egyezményt. Lásd United Nations Treaty Collection, Chapter

2. A szuverenitás külső oldalának legfontosabb attribútumai

A *ius cogens* normákra tekintettel egyértelmű például, hogy egy ország szuverenitása ma már nem ad és nem adhat jogszerű felhatalmazást népi-irtás elkövetésére vagy rabszolgaság bevezetésére, még akkor sem, ha az adott ország a saját területén ilyen tartalmú jogszabályt alkotna; mint ahogy az is egyértelmű, hogy egy ország belső igazgatási rendjének szabályozása jellemzően továbbra is olyan belügy, amelybe kötelező erővel a nemzetközi közösség nem avatkozhat be: bár kivételek egyes nemzetközi igazgatás alá került területeken már e körben is előfordultak, és amint azt alább még részletesen tárgyaljuk a belügyek kizárólagossága is egyre szűkebb tartományban értelmezhető.

Az 1945. után a nemzetközi rendszer paradigmaticus és mennyiségi változásainak eredményeként a nemzetközi jog mára erősen fragmentálódott, azaz a nemzetközi jog normatív expanziójával párhuzamosan a nemzetközi jogi alrendszerek számának fokozatos emelkedése vált jellemzővé. Az alrendszerek nemcsak a szabályozás tárgyában, de módszerében és kötelező erejében is jelentős eltéréseket mutatnak. Míg például a fent említett *ius cogens* szabályok, vagy a szuverenitás gyakorlásának elvi keretei jellemzően az államok közjogi viszonyait illetően korlátozzák a szuverenitást, addig más alrendszerek az együttműködéshez szükséges korlátozásokat továbbra is inkább voluntarista módon valósítják meg, többek között gazdasági, pénzügyi, biztonságpolitikai területen.

A fragmentáció egyik következménye, hogy az egyre részletesebb szabályok miatt az egyes alrendszerek (pl. befeketetésvédelem vagy nemzetközi bünygyi együttműködés) közötti normatív átjárhatóság is egyre nehezkesebb. E szabályozás-technikai különbségek miatt ma szinte lehetetlen, és leginkább felesleges erőfeszítést igényel annak megválaszólása, hogy a nemzetközi jog *egésze* továbbra is inkább permisszív vagy inkább prohibítív jellegű-e a szuverenitással szemben. A mai nemzetközi jogi normák és nemzetközi kapcsolatok pusztán mennyisége és komplexitása miatt ezt a kérdést sokkal helyesebb az adott országok tekinteté-

XXIII (Law Of Treaties) https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en

ben, konkrét ügyekre vonatkozó konkrét szabályok vonatkozásában megítélni.

A fragmentált nemzetközi jogrend miatt tehát értelmetlen a szuverenitás-védelem és együttműködés dilemmáját a nemzetközi jog egészére vetíteni. A kógens szabályok jellemzően imperatív tilalmakat jelentenek, a legtöbb nemzetközi jogi szabály azonban nem kógens természetű, hanem kötelező erejét az állam erre irányuló, szabadon kifejezett akarata (szerződések) vagy legalábbis tartósan kimutatott elismerése (szokásjog) állítja be.

Az államok többsége az együttműködésben rejlő előnyök megszerzése végett külső kényszerítő hatalom nélkül is egyre több és egyre komplexebb nemzetközi kötelezettséget vállalt XIX. század elejétől kezdve folyamatosan, 1945-2000 között pedig kifejezetten felgyorsult ütemben. Ennek eredményeként a számtalan multilaterális alrendszer többségében a területi szuverenitásból fakadó, vagy annak külső oldalaként értelmezett függetlenség mellett az együttműködési kényszerből fakadó kölcsönös függőség is könnyen bizonyítható tulajdonsága a mai nemzetközi kapcsolatoknak. Még úgy is, hogy ezek a kölcsönös függések kétoldalú viszonyokban könnyen torzulnak, és válnak egyoldalúvá, az államok viszonylag csekély része tudná komoly gazdasági megrázkódtatás nélkül teljesen önellátóvá alakítani gazdaságát, vagy szövetségi rendszerek nélkül szavatolni önnön biztonságát. A fejlett világban a nemzetközi kereskedelem nélkül elképzelhetetlen a modern gazdaság, ez pedig több jogterületen hozott kvalitatív vagy kvantitatív változásokat a II. világháború utáni évtizedekben. Így az állami akarat által meghatározott nemzetközi jogi alrendszerek esetében is jellemző lett, hogy a hatékonyabb működés érdekében a bilaterális megoldások így-úgy összekapcsolt rendszerétől a multilaterális döntéshozatal felé mozdult el a legtöbb vonatkozó szabályozás. Különösen jól látható ez például a GATT és a WTO működésében, vagy az EBEÉ és az EBESZ közötti átmenetben; mint ahogy az is, hogy a bilaterális megoldások ennek ellenére sem tűntek el, de már nem tekinthetők kizárólagosnak.

A bilaterális és multilaterális megoldások egymást kiegészítve, és az állam cselekvési szabadságát érdemben csökkentve működnek például a nemzetközi kereskedelem, az emberi jogok, a befektetésvédelem, a nemzetközi bűnügyi együttműködés, a terrorizmus elleni fellépés területein. Kivételes jelleggel e speciális alrendszerek némelyike a nemzetek feletti hatásköröket is kapott az alapító államoktól. Így az Európai Unióban vagy a Biztonsági Tanács nemzetközi béke és biztonság megóvása érdekében tett lépéseivel kapcsolatban többségi döntéssel, esetenként egyes államok kifejezett, konkrét ügyleti beleegyezése nélkül is keletkezhetnek őket terhelő, kikényszeríthető, jogi természetű kötelezettségek.

A fenti példák a nemzetközi anyagi jogot érintették elsősorban: ugyanakkor ezek az egyre kiterjedtebb jogi szabályok 1945 után intézményes és eljárási átalakuláshoz is vezettek. A XX. század második felében megnőtt a nemzetközi szervezetek száma és jelentősége is, amelynek köszönhetően több nemzetközi jogi ágazati vagy általános jellegű vitarendezési mechanizmus is megjelent. Figyelemre méltó továbbá, hogy öt évtizednyi kodifikációs munka után az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága 2001-ben elfogadta az államok nemzetközi felelősségéről szóló tervezetet, amelynek jelentős része szokásjogi természetű, tehát általánosan elismert szabályokból áll.

3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában

Hogy milyen területeken maradt meg a függetlenség, és hol vette át a helyét részben vagy egészben a kölcsönös függőségen alapuló intézményi korlátozása a szuverenitásnak, az időben fokozatosan változott és változik.⁵⁰ E változásnak elvben nem kell feltétlenül egyirányúnak len-

⁵⁰ PCIJ. Series B: Collection of Advisory Opinions: Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, 1923 február 7-i tanácsadó vélemény.

nie, azaz nem szükségszerű, hogy egy állam szuverenitását egyre több nemzetközi kötelezettség korlátozza. Mégis, a XXI. század második évtizedének végéig viszonylag kevés olyan terület található, amelyen egy korábban kialakult nemzetközi jogi szabályozás elhalt, vagy azt az államok teljesen visszavonták volna, anélkül, hogy helyébe új tartalmú nemzetközi szabályozást ne léptettek volna. Az állami akarat meghatározó jellege miatt azonban nemzetközi jog szabályozási területeinek bővülése, a kizárólagos szuverén hatáskörök visszaszorulása alkalmanként nem meglepő ellenállásba ütközött. Az államok saját hatáskörüket történelmi traumák (háborúk, terrortámadások, környezeti katasztrófák) után, azok ismétlődését elkerülendő, többször érdemben és önként korlátozták saját hatalmukat; ilyen traumák nélkül azonban igen gyakran nemzetközi jogvitákhoz vezettek a szuverenitás és a nemzetközi kötelezettségek viszonyának változásai. A nemzetközi jog expanziójának e nem szükségszerű, mindazonáltal meghatározó sajátosságra tekintettel célszerű hozzávetőleges időrendben vizsgálni a XX. század nemzetközi bírósági gyakorlatának alakulását szuverenitás tartalmának változásai, annál is inkább, mert a nemzetközi bíróságok döntései a nemzetközi jog bevett módszertana alapján a jogforrások létének és tartalmának megállapítása során használt elsődleges segédeszközt jelentik.⁵¹

A II. világháború utáni paradigmaváltás a nemzetközi bíróságok gyakorlatának vizsgálata során sem hagyható figyelmen kívül, hiszen 1945-ig az állam döntési szabadságát a nemzetközi jog eszközeivel csak az állam saját maga korlátozhatta. Ennek következménye, hogy a XX. század első felének joggyakorlata számára a függetlenség még sokkal meghatározóbb stílusjegy volt, mint akár az államok együttműködése, akár a természetes személyek megjelenése a nemzetközi jogi szintéren.

Max HUBER nem egyesbíróként, hanem az Állandó Nemzetközi Bíróság (PCIJ) elnökeként a Palmas ügygel tulajdonképpen párhuzamosan zajló Lotus ügyben⁵² is hasonló választ adott arra a kérdésre, hogy a nemzet-

⁵¹ Lásd Nemzetközi Bíróság statútuma, 38. cikk (Magyarországon kihirdette: 1956. évi I. tv.) L.

⁵² PCIJ Series A.-No. 70 Collection of Cases, S.S. "Lotus". 1927 szeptember 7-i ítélet. (A továbbiakban: Lotus ítélet.)

3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában

közi jog alapvetően megengedő vagy tiltó normák rendszere-e, vélelmezhető-e a szuverenitás korlátozása, azaz még egyszerűbben fogalmazva az államoknak szabad-e azt tenniük, ami kifejezetten nem tilos. Az absztrakt jogkérdést felvető tényállás névadója, az SS Lotus egy francia lobogó alatt az Égei-tengeren hajózó gőzös volt, amely egy bal esetben, részben a francia első tiszt figyelmetlensége miatt, gyakorlatilag kettészelte török Boz-Kurt nevű hajót és emiatt több török tengerész életét vesztette. A két hajót török kikötőbe vontatták, ahol a török hatóságok a Lotus francia első tisztje és a Boz-Kurt török kapitánya ellen is büntetőeljárást indítottak. A francia fél egyik érve szerint a nyílt tengeren történt incidens miatt Törökországnak nem állt volna jogában büntetőeljárást indítani a francia lobogó alatt eljáró francia állampolgár ellen. Az érvelés szerint ezt a magatartást a korabeli nemzetközi szokásjog tiltotta, amit az volt hivatott bizonyítani, hogy az államok korábban nem folytattak ilyen büntetőeljárásokat. A Bíróság azonban Max HUBER elnöke mellett úgy határozott, hogy a tiltó szabály léte nem vélelmezhető pusztán egy magatartás korábbi mellőzése okán. Az ítélet megerősítette és kihangsúlyozta a területi szuverenitás elsőségét és kizárólagosságát, de ez nem jelentette azt, hogy létezett volna a nemzetközi jogban olyan általános tilalom, amely alapján egy állam ne gyakorolhatna a saját területén joghatóságot egy olyan ügy miatt, amely egyébként külföldön történt.⁵³

Az 1927-es ítélet megfogalmazása szerint: „A nemzetközi jog a független államok közötti kapcsolatokat szabályozza. Ezért az államokra kötelező jogi szabályok saját szabad akaratukból származnak, ahogy az az egyezményekben vagy a jogelveket kifejező általánosan elismert gyakorlataikban megjelenik, annak érdekében, hogy az egymás mellett létező független közösségek kapcsolatait szabályozzák általa, vagy hogy közös céljaikat valósítsák meg. Ezért az államok függetlenségének korlátozása nem vélelmezhető.”⁵⁴

⁵³ Uo. 18–19.

⁵⁴ Uo. 18.: „Restrictions upon the independence of States cannot [...] be presumed.”

Ezt a szabályt Lotus elv néven máig alkalmazza a nemzetközi joggyakorlat, hatása óriási, mára gyakorlatilag kritikátlanul ismerteti a legtöbb nemzetközi jogi tankönyv. Ugyanakkor az elvet már a maga korában is érték támadások. Szélsőséges pozitívizmusáért kritizálták többen a kortársak közül,⁵⁵ de ami ennél is beszédesebb, hogy az érdemi döntést a 15 tagú bíróság szavazategyenlőség mellett, a Max HUBER elnöki szavazatával döntötte el, és mind a hét ellene szavazó bíró különvéleményt csatolt az ítélethez. Ezek a kortárs kritikák legalábbis további vizsgálatokat tehetnek indokolttá az elv továbbélésével kapcsolatban, felvetve a kérdést, hogy van-e, lehet-e olyan normativitás a nemzetközi jogban, amely nem jelenik meg a tételes pozitív jog szintjén? A kérdés a mai viszonyok között részben nyitott, még akkor is, ha a Lotus elv jelentősen befolyásolja a mai bírósági gyakorlatot is. Ez a befolyás azonban inkább a mindenkori peres fél államok érveiben jelentkezik, a napjainkban működő Nemzetközi Bíróság (ICJ) már sokkal visszafogottabban hivatkozik a Lotus elvre saját ítéleteiben, a peres felek igen gyakori ilyen irányú érveivel ellentétben.⁵⁶

A Lotus ítélet sem jelentett azonban alapot a korlátlan állami szuverenitás vélelmzésére. A vélelem hiányában is úgy találta a bíróság, hogy „mindössze annyi várható el az államtól, hogy ne hágja át azokat a határokat, amelyeket a nemzetközi jog ró a joghatóságára; ezeken a határon belül joghatósága gyakorlásának jogcíme szuverenitásán nyugszik.”⁵⁷

A Lotus elv nyilvánvalóan a függetlenség szerepének felértékelődéséhez vezet. Ezt példázza a szuverenitást a függetlenséggel azonosító ítélet az Állandó Nemzetközi Választottbíróság (PCA) egy 1928-as, a Palmas, vagy mai nevén Miangas sziget hovatartozásának ügyében.⁵⁸ Ezt a Lotus

⁵⁵James L. BRIERLY: The Lotus Case. *LQ Rev.*, Vol. 44. (1928) 154–156.; An HERTOGEN: Letting Lotus Bloom. *European Journal of International Law*, Vol. 26., 2015/4. 901–926.

⁵⁶Hugh HANDEYSIDE: The Lotus Principle in ICJ Jurisprudence: Was the Ship Ever Afloat? *Michigan Journal of International Law*, Vol. 29., 2007/1. 71–94.

⁵⁷Lotus ítélet i. m. 19.

⁵⁸The Island of Palmas Case (or Miangas) United State of America v. the Netherlands Reports of International Aribtral Awards (RIAA) Vol. XI., 1928 április 4-i választottbírói döntés, 829–871. (A

3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában

üggyel párhuzamosan,⁵⁹ de másik bíróságon zajló vitát szintén Max HUBER döntötte el, ezúttal azonban egyedüli választottbíróként eljárva. A Hollandia és az Egyesült Államok közötti vita érdemi kérdése egy, a mai Indonézia és Fülöp szigetek tengeri határán fekvő parányi sziget hovatartozása volt. Az amerikai fél területi igényét egészen az 1648 müncheni (vesztfáliai) szerződésig vezette vissza, mint a területet korábban állítólag birtokló Spanyolország jogutódja. A holland igény keletkezése is a XVII. századi gyarmatosításra mutatott vissza, de utóbbi állam esetén a területhez kapcsolódó belső szuverén jogok tényleges gyakorlása is bizonyítható volt – ez utóbbi tényező vált döntővé a vita közvetlen tárgyának rendezését illetően. Az alig 3,5 négyzetkilométeres sziget kérdése valószínűleg lényegesen kevesebb mai nemzetközi jogász számára lenne ismert, ha felek érveinek értékelése előtt Max HUBER általános fogalmi alapvetésében nem tette volna meg az alábbi, máig ható megjegyzéseket:

„a bolygó felszínének egy részére vonatkozó szuverenitás az a jogi feltétel, amely ahhoz szükséges, hogy ez a rész egy állam területéhez tartozzék. [...] *A szuverenitás az államok közötti viszonyokban a függetlenséget jelenti.* A nemzeti szervezésű államok kialakulása, és annak folyamánként a nemzetközi jog fejlődése, azt az elvet, hogy az állam a saját területe feletti hatáskörökkel kizárólagosan rendelkezik, olyan módon formálták, hogy az legyen a nemzetközi kapcsolatokkal kapcsolatos legtöbb kérdés megválaszolásának kiindulópontja. [...] A területi szuverenitás [...] mindig egy – kivételes esetben több – államot illethet meg.”⁶⁰

Max HUBER fent idézett megfogalmazása megerősíti, hogy a szuverenitás külső oldalának vizsgálatakor annak tulajdonképpen belső oldalaként azonosítható „saját területeken kizárólagosan gyakorolt hatáskörökből” kell kiindulni. Erre tekintettel állapította meg a döntés utóbb híressé vált tételét, amely a szuverenitást a függetlenséghez köti: nem tesz egyenlő-

továbbiakban: Palmas döntés.)

⁵⁹Lotus ügy: 1926. október 12. – 1927. szeptember 7.; Palmas sziget ügye: 1925. január 23. – 1928. április 4.

⁶⁰Palmas döntés i. m. 838.

ségjelet a két fogalom közzé, hanem azt állítja, hogy szuverenitás az állam függetlenségét jelzi, amely a belső szuverenitásra vonatkozóan a hatalomgyakorlás kizárólagosságaként értelmezhető. Ehhez képest kivételes jellegű, de létező lehetőség az az eset, amikor egy adott földrajzi terület feletti főhatalmat több állam együttesen gyakorolja.

A szuverenitás a Palmas ügyben elsősorban is így, egy adott terület feletti hatalom kérdéseként jelentkezett. Ez a területi szuverenitás a döntés szerint „a nemzetközi jog által elismert természetes határok által, vagy nem vitatott külső határoló jelek által, vagy az érintett szomszédos államok által kötött egyéb jogi megállapodással (például határszerződéssel vagy elismerési aktusokkal) térben kijelölt és elismert, rögzített határvonalak között létező helyzet”.⁶¹ A területi szuverenitás kizárólagos jogokat jelent az állami tevékenységek ellátására az adott területen, de e jogok szükségszerűen egy kötelezettséget is magukkal vonnak, jelesül az adott területen más államok jogainak védelmi kötelezettségét, különösen a más államok integritáshoz és sérthetetlenséghez való jogának védelmét béke és háború idején egyaránt, valamint azon jogoknak a védelmét, amelyeket minden állam megkövetelhet a külföldön tartózkodó állampolgárai számára.⁶²

Figyelemre méltó a fentiek logikus következményeként az is, hogy a döntés megállapítja: a területi szuverenitás, mint a kizárólagos hatalomgyakorláshoz való jog egyben magában foglalja azt a minden szuverén államot terhelő kötelezettséget, hogy a többi állam hasonló jogát, vagyis területi szuverenitását tiszteletben tartsa. A szuverenitás külső oldala tehát a többi állam szuverenitása által korlátozott, azaz nem lehet korlátlan hatalomként értelmezhető.

Továbbá az egy adott területen értelmezett szuverenitás mellett már e korai döntésben is látható, hogy egy állam szuverenitása más állam területén is felbukkanhat, egyszerűen a külföldön tartózkodó állampolgárok jogainak biztosításán keresztül. A területi szuverenitás mellett tehát a személyi szuverenitás is vizsgálendő a szuverenitás külső oldalán. A te-

⁶¹Palmas döntés i. m. 838.

⁶²Palmas döntés i. m. 839.

3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában

rületiség azonban a modern nemzetközi kapcsolatokban – helyesebben az európai rendi társadalmak átalakulása utáni időkben – egyértelműen elsőséget élvez. Ennek oka részben a józan ésszel könnyen belátható praktikum: egy külföldön tartózkodó állampolgár ugyan számíthat saját állampolgársága szerinti államának védelmére a személyi főhatalom okán, de ez nem jelenti például azt, hogy egy külföldön nyaraló magyar állampolgár által elszenvedett bűncselekményhez minden más állam területén is magyar rendőrt kellene hívni. A józan praktikum mellett a nemzetközi jogrend belső logikájában rejlő dogmatikai okok is a területiség elsősége mellett szólnak. Max HUBER döntése szerint: „Nem vélelmezhető, hogy a nemzetközi jog, amelynek szerkezete nem egy szuperállami szervezetrendszeren nyugszik, konkrét manifesztációk nélküli absztrakt joggá redukálna egy olyan jogot, mint a területi szuverenitás, amely a legtöbb nemzetközi kapcsolathoz kötődik”⁶³

A fenti ítélet ellenére azonban tévedés lenne az akkori nemzetközi jogban a függetlenséget a szuverenitás egyedüli tulajdonságaként azonosítani, hiszen a függetlenség nem adott felhatalmazást a szuverén állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek elmulasztására. Az Állandó Nemzetközi Bíróság néhány évvel a Lotus előtt egy másik gőzhajó, a brit SS Wimbledon ügyében⁶⁴ világított rá a szuverenitás nemzetközi jogi alávetttségére. A brit lobogó alatt hajózó Wimbledon gőzös, Görögországból szállított volna francia érdekeltségű fegyvert a lengyel–orosz háborúban harcoló lengyel csapatok számára. Az útvonal egyik utolsó szakasza az Északi-tengert a Balti-tengerrel összekötő, kizárólag német területen fekvő, de két szabad hajózású tengeri övezetet összekapcsoló kiel-i csatornán haladt volna át, ezt azonban a német hatóságok megtiltották. Az áthaladás szabadságának jogcímeiként a felperes Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország és Japán a versailles-i békeszerződés 380. cikkét jelölte meg, amely a csatornát nemzetközi hajóforgalom számára nyitott vízi úttá minősítette, mindazon államok hajói előtt, amelyek az

⁶³Palmas döntés i. m. 839.

⁶⁴S.S. Wimbledon (United Kingdom, France, Italy & Japan v. Germany), PCIJ Series A, No. 1 1923 augusztus 17.

áthaladás pillanatában nem álltak hadban Németországgal. A konkrét ügyben az áthaladást megtiltó német hatósági intézkedés jogalapjaként a Németország az orosz-lengyel háborúra vonatkozó, egyoldalú, belső jogi aktussal kinyilvánított semlegességi nyilatkozata szerepelt. Jogforrási értelemben tehát egy nemzetközi szerződéses kötelezettség került összeütközésbe egy nemzeti szuverenitás alapján kiadott belső jogi jogszabállyal. A területi szuverenitás és annak kizárólagossága alapján a vitában Németország arra hivatkozott, hogy szuverén joga saját területén a saját semlegességét kikényszeríteni. A német érvelés a versailles-i békeszerződés vonatkozó cikkében található kötelezettséget nemzetközi jogi szolgálomként értelmezte volna, amely – mint a szuverenitással szembeni bármilyen nemzetközi jogi eredetű korlát – megszorító értelmezésre szorult volna.⁶⁵

A bíróság ítéletében nem vitatta sem a csatorna feletti német szuverenitást, sem azt, hogy a vonatkozó szerződéses rendelkezés ezt a szuverenitást jelentős mértékben korlátozza.⁶⁶ Ugyanakkor, a német érvelést elutasítva, nem találták megalapozottnak, hogy egy szerződéskötés, amely által egy állam egy bizonyos magatartástól való tartózkodást vállal, a szuverenitás feladását jelentené. Az ítélet szerint „kétségtelen, hogy egy ilyen kötelezettséget teremtő egyezmény valóban korlátozást jelent az állam szuverén jogaira, mivel azoknak bizonyos rend szerinti gyakorlásukat írja elő. De a nemzetközi kötelezettségvállalás joga az állami szuverenitás egyik attribútuma.”⁶⁷

Ez a Wimbledon ügyben megfogalmazott tétel a II. világháború utáni normatív expanzióval együtt meghatározó eleme lett a következő több évtizednyi jogfejlődésnek. Bár az Állandó Nemzetközi Bíróság a Nemzetek Szövetségével együtt megszűnt, utóda, az ENSZ Nemzetközi Bírósága azonban sok tekintetben továbbvitte joggyakorlatát. A szuverenitás és a nemzetközi jog kapcsolatát illetően azonban a Nemzetközi Bíró-

⁶⁵Uo. 24.

⁶⁶Attól függetlenül, hogy szolgálmi vagy szerződéses természetű-e a kötelezettség, lásd uo. 24.

⁶⁷Lásd uo. 25.

ság már tartózkodott a Lotus elvhez hasonló általános érvényű szabályok kijelentésétől.

A Nemzetközi Bíróság első ítélete az 1949-es Korfu szoros ügyben született, az Egyesült Királyság és Albánia között. Témánk szempontjából az ügy központi kérdése a szuverén jogok fenntartása mellett a területi állam szuverenitásából fakadó nemzetközi kötelezettségeivel foglalkozott.

A Korfu szorosban, az Albániához tartozó nemzetközi vízi úton a háború után, valószínűleg 1946 nyarán német gyártmányú tengeri aknák jelentek meg, és ezek októberben brit hajóknak okoztak jelentős kárt, egy több tengerész életét követelő incidensben. Ezt követően a brit haditengerészet harci alakzatban vonulva aknamentesítette a szoros albán szuverenitás alá tartozó részét. Az ítéletben a szuverenitás kérdése újabb aspektusban merült fel, mivel Albánia arra hivatkozott, hogy nem tudott arról, hogy ezek az aknák a területi szuverenitása alatt álló Korfu szorosban lettek volna.

Ezt az érvet a bíróság először csak erős kétkedéssel fogadta, mivel a két fél egyetértett abban, hogy ez nem egy világháborús aknazár maradványa, és az eset körülményei, (több irat és incidens alapján) minden kétséget kizáróan bizonyítható volt, hogy Albánia 1946 májusa után szigorú ellenőrzése alatt tartotta a szoros vizeit. Így a bíróság azt, hogy Albánia ne tudott volna a területén történt cselekményről, „valamelyest valószínűtlennek” tekintette. Az ítélet alapján nem rögzíthető, hogy Albánia maga telepítette volna az aknákat, ám a terület feletti szuverenitása mégis azt jelentette, hogy *tudnia kellett* az aknazár létezéséről. Az a tény, hogy az aknák okozta októberi tragédia után a szomszédos görög kormány vizsgálatok sorát rendelte el az aknazárát illetően, az albán pedig nem, a Bíróság szerint összeegyeztethetetlen volt azzal az érveléssel, hogy Albánia ne tudott volna az ott lévő aknákról.⁶⁸ A Bíróság ítéletében le-

⁶⁸ICJ Reports 1949, The Corfu Channel Case, 1949. április 9-i ítélet, 20.: „This attitude does not seem reconcilable with the alleged ignorance of the Albanian authorities that the minefield had been laid in Albanian territorial waters.”

szögezte, hogy egyetlen állam sem használhatja tudatosan úgy a saját területét, hogy azzal más államok jogait megszegje.⁶⁹

A szuverenitás egy adott terület vonatkozásában tehát nem csak jogsultságokkal jár, hanem a területre vonatkozóan az állam nemzetközi jogi felelősségét is megalapozhatja. Az a tény azonban, hogy Albánia nem teljesítette nemzetközi jogi kötelezettségét, és nem értesítette a nemzetközi közösséget a területi vizein megjelent aknazárról, nem szüntette meg szuverén jogait, főleg nem a területi sérthetlenséghez való jogát. Ahogy a bíróság tömören megfogalmazta „Független államok között, a nemzetközi kapcsolatok meghatározó alapja a területi szuverenitás tiszteletben tartása”. Azt a brit érvet, amely az intervenció jogcíme-ként az albán jogsértés bizonyítékainak összegyűjtését azonosította, a Bíróság általánosságban és határozottan visszautasította:

„[A]z intervenció állítólagos jogának, mivel az az erőpolitika megtestesüléseként a múltban igen súlyos visszaélésekhez vezetett, nem lehet helye a nemzetközi jogban, bármilyen hibái is legyenek a jelenleg a nemzetközi rendszernek. Az intervenció talán még kevésbé elfogadható a jelen ügyben alkalmazott formájában, mert a dolgok természetéből fakadóan ily módon a legerősebb államok lennének képesek azt alkalmazni, ami valószínűleg a nemzetközi igazságszolgáltatás teljes eltorzulásához vezetne.”⁷⁰

Ezért a Bíróság az Egyesült Királyságot is elmarasztalta, amiért a novemberi aknamentesítő akciójával megsértette Albánia szuverenitását.

A Lotus elvhez képest további gyökeres fordulatot jelent a szuverenitás nemzetközi jogi kereteinek értelmezésében az 1974-es Nukleáris kísérleti robbantások ügye, Ausztrália és Franciaország között. A jogvita onnan eredt, hogy Franciaország a saját szuverenitása alatt álló területen (Francia Polinéziában, jellemzően a Mururoa korallzátonyon) végzett légköri kísérleti robbantásokat 1966-72 között.⁷¹ Franciaország a kísér-

⁶⁹Uo. 22.: „every State [has an] obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States”.

⁷⁰Uo. 35.

⁷¹ Nuclear Tests (Australia v. France) ítélet. *ICJ Reports*, 1974. 253. 17–18. §.

3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában

leti robbantások idején nem volt részes fél a Részleges atomcsend egyezményben,⁷² tehát a nemzetközi jognak nem volt olyan specifikus szabálya, amely ezt a tevékenységet rá nézve kifejezetten megtiltotta volna. A Bíróság végül mégis úgy ítélte, hogy e tevékenységet Franciaország nem folytathatta tovább szabadon 1974 után. Az ítélet érvelése azonban nem a szuverenitás bírói korlátozásán nyugszik, hanem a francia államfői és védelmi miniszteri nyilatkozatokon, amelyek egyoldalú francia aktusként ígéretet tettek a robbantások felfüggesztésére, ezzel tulajdonképpen teljesítették a felperesi követeléseket. A Korfu-szoros ítélet megállapításaihoz mérten feltűnő, hogy bár a bíróság nem találta önmagában kielégítő jogcímnnek a területi szuverenitást a francia igények indoklásaként, de megtorpant a szomszédjogokból a nemzetközi jogba átemelt *sic utere tuo ut alienam non laedas* elv kifejezett biztonságpolitikai alkalmazása előtt.⁷³

Ugyanakkor ez a civilizált nemzetek által általánosan elismert elvek közé tartozó szabály meglepően korán felbukkant azonban a nemzetközi környezetvédelmi jogviták elbírálásában. Az 1930-40-es évek fordulóján rendezte választottbíróság a Trail Smelter ügyet. Trail egy néhány ezer lakosú kanadai kisváros Brit Kolumbiában, az Egyesült Államok határától alig tíz kilométernyire északra. A XIX. század végétől kezdve kohászati üzemének füstje folyamatosan károsította nem csak a helyi, de a határ túloldalán lévő emberi és természeti környezetet. Felelősségét Kanada elismerte, ezért az eljáró választottbíróság ítélete lényegében a kártérítés összegére és módjára koncentrált, de *obiter dictum*-ában tartalmilag a *sic utere tuo* elvet is alkalmazhatónak találta.⁷⁴

⁷²Abban ma sem az, de a Teljes atomcsend egyezményben 1996 óta az.

⁷³KECSKÉS Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben.

Állam- és Jogtudomány, 2015/3. 59.

⁷⁴Trail Smelter Case (United States v. Canada) RIAA (16 April 1938 and 11 March 1941) Vol. III. 1965. A sokat idézett esetet többen korszakalkotónak látják, ritkább, hogy egyes szerzők a nemzetközi jog akkori kezdetleges állapotára és a választottbírói kompromisszum pontos szövegére hivatkozva vitatnák az elv szokásjogi jellegét. Lásd pl. Greg LYNHAM: The Sic Utere Principle as Customary International Law: A Case of Wishful Thinking. *James Cook University Law Review*, (1995) 183–184.

A környezetvédelmi jogban az elv szokásjogi erejét támasztja alá a Nemzetközi Bíróság megfogalmazása az 1996-as Nukleáris fegyverekkel kapcsolatos tanácsadó véleményében. Eszerint a környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi jog részévé vált egy olyan általános kötelezettség, amely alapján az államok kötelesek biztosítani, hogy az ellenőrzésük vagy a joghatóságuk alatt végrehajtott cselekmények tiszteletben tartják más államokhoz tartozó vagy állami ellenőrzésen kívül álló környezetet.⁷⁵ Ezt a megállapítást a Bíróság a Bős-Nagymarosi Vízlépcső ügyében hozott 1997. szeptemberi ítéletében is megismételte.⁷⁶

Tíz évvel később Argentína és Uruguay határán, az Uruguay folyón létesítendő cellulózgyárak ügye érintette újra a környezetvédelem és az állam akciószabadságának viszonyát.⁷⁷ A két ország egy bilaterális egyezménye alapján a határon átnyúló hatásokkal bíró beruházásokról előzetesen értesítenie kellett volna Uruguaynak Argentínát, amit azonban elmulasztott. Ezt az eljárási mulasztást a Nemzetközi Bíróság 2010-es ítélete jogellenesnek találta. Ugyanakkor a *sic utere tuo* elv ezúttal már egyértelműen egyfajta elvárható gondosság eredményeként jelent meg az ítéletben, amelynek viszont a Bíróság szerint Uruguay a bizonyítékok alapján eleget tett. Az ítélet megállapította, hogy a potenciálisan határon átnyúló szennyezést jelentő ipari beruházások előtt a nemzetközi szokásjog alapján kötelező környezeti hatásvizsgálatot végezni.

Nicaragua és Costa Rica határán a San Juan folyó mentén egy costa rica-i útépítés és az arra adott nicaraguai katonai válasz vezetett oda, hogy a két ország egy-egy eljárást indított egymás ellen a Nemzetközi Bíróságon. Az egyesített ügyekben született ítélet még inkább kiterjesztette és pontosította a saját területen végzendő tevékenységekkel kapcsolatos elvárható gondosság követelményét. Eszerint ahhoz, hogy egy állam ennek a kötelezettségének eleget tegyen, az szükséges, hogy saját maga mérje fel tervezett tevékenységének lehetséges kockázatait, és

⁷⁵Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, tanácsadó vélemény. *ICJ Reports*, 1996. 30. § 240–241.

⁷⁶Gabcikovo–Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) ítélet. *ICJ Reports*, 1997. 53. § 41.

⁷⁷Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) ítélet. *ICJ Reports*, 2010. 14.

3. A szuverenitás korlátozása a nemzetközi bíróságok gyakorlatában

amennyiben úgy találja, hogy az jelentős hatást gyakorolhat más államokra, azokkal jóhiszeműen együttműködve konzultáljon és hangolja össze a kárt megelőző vagy csökkentő intézkedéseiket.⁷⁸

Az állam területi szuverenitásának szempontjából értelmezve a fenti, alapvetően környezetvédelmi vonatkozású ügyeket, szembeszökő, hogy a Lotus elv által biztosított állami akciószabadság mára mennyire illuzórikus: a száz év alatt végbement változás abban nyilvánul meg, hogy a szuverenitás már nem ad felhatalmazást teljesen önálló döntéshozatalra, ha van arra reális esély, hogy az adott állami tevékenység más államok jogait vagy területét közvetlenül és jelentős mértékben érinti. Ilyen esetekben sem szűnik meg a szuverenitás, viszont konkrét nemzetközi jogi kötelezettségek formájában is hangsúlyossá válik az együttműködés, a különböző szuverenitásokból fakadó jogok gyakorlásának összehangolása.

4. A szuverén jogok gyakorlásának elvi keretei

A szuverenitás gyakorlásának kereteit a nemzetközi *ius cogens* viszonylag szűk normacsoportján és a bírósági gyakorlaton keresztül bizonyítható szokásjogi szabályokon túl elvi jellegű, szerződéses eredetű szabályok is kijelölik. A nemzetközi jog mai alapelveit részben az ENSZ Alapokmány és kapcsolódó dokumentumai, részben a Helsinki záróokmány tartalmazzák és magyarázzák. Az alapelvek felsorolását az ENSZ Alapokmány 2. cikke adja meg, új alapelvet sem a Helsinki záróokmány, sem a vonatkozó Közgyűlési határozat nem vezet be: utóbbiakat tehát inkább az értelmezés eszközeiként, és nem önálló jogforrásként érdemes e kérdésben figyelembe venni.

⁷⁸Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica) ítélet. *I.C.J. Reports*, 2015. 665.

A jogforrási forma tekintetében érdemes megjegyezni, hogy az említett dokumentumok közül egyedül az ENSZ Alapokmány tekinthető vitán felül, formálisan is kötelező erejű jogforrásnak. A „Népek közötti baráti kapcsolatokkal és együttműködéssel kapcsolatos elvekről szóló nyilatkozat”, azaz az ENSZ Közgyűlés 2625/1970 számú határozata heteronormatív közgyűlési aktusként nem bír kötelező erővel, de a nemzetközi joggyakorlat az Alapokmány autentikus értelmezéseként tekint rá, és eként társít hozzá kötelező erőt. Bár formailag a Helsinki záróokmány sem vált nemzetközi szerződéssé elfogadása pillanatában, a hidegháború lezárásában játszott szerepe és az EBESZ működése miatt tartalma mára részben szokásjogi erőre tett szert.⁷⁹

A nemzetközi jogforrástani kérdéseken túl, az alapelvek tartalmának meghatározása előtt rögzítésük történelmi körülményeire szükségszerű előzetesen utalni: mai formájuk kodifikációja a II. világháború utolsó napjaira tehető, tartalmuk pontosítása és kibővítése pedig a hidegháborús enyhülés időszakának kezdetével esik egybe. Ez az enyhülés részben a nyugati és a keleti blokk országainak „békés egymás mellett élését” lett volna hivatott megteremteni.

5. A szuverén egyenlőség elve

Az első itt tárgyalandó elv az államok szuverén egyenlőségét rögzíti. Ennek értelmében minden állam rendelkezik szuverenitással, és mindegyik élvezi a teljes szuverenitással együtt járó jogosítványokat; ugyanakkor minden állam köteles tiszteletben tartani más államok jogalanyiságát, területi integritását és politikai függetlenségét. Az ilyen formában megfogalmazott szuverén egyenlőség fontos következménye, hogy egyik szuverén sem lehet alávetve a másiknak, egyik szuverén sem gya-

⁷⁹Anthony D'AMATO: *International Law Studies*. Kluwer Law International, 1997. 138.; Jordan PAUST: *Transnational Freedom of Speech: Legal Aspects of the Helsinki Final Act*. *Law and Contemporary Problems*, Vol 45., No. 1. (1982) 55.

korolhat szuverén jogokat, illetőleg joghatóságot más államok felett. A nemzetközi jogi gyakorlatban ezt fejezi ki a korábban már röviden említett *par in parem non habet imperium* elve, amely elvezet az állami immunitás különböző formáinak vizsgálatához. Egy részletes elemzés messze meghaladná e munka kereteit, ezért az alábbiakban csak vázlatosan utalunk az immunitás területén felmerülő legfontosabb kortárs fejleményekre.

Az immunitás, vagy mentesség az államközi kapcsolatok több területén jelentkezhet, jelenthet joghatóság vagy végrehajtás alóli mentességet. Az erre vonatkozó állami gyakorlat az elmúlt évtizedekben nem volt mentes akár koncepcionális változásoktól sem. Különösen az angolszász országok bíróságai alapozták az idegen államokat érintő ügyeiket az ún. „act of state” doktrínára, amely szabály alapján „egy bíróság, amelynek egy idegen állam aktusának jogszerűségével kapcsolatban kéne nyilatkoznia, megtagadhatja azt, még a peres felek ilyen irányú kifejezett kérése esetén is, hacsak ahhoz nem járul hozzá az idegen állam”.⁸⁰ Ez a megközelítés azonban a XX. század közepétől egyre kevésbé felelt meg a mind komplexebbé váló államközi realitásoknak: nem adott megnyugtató választ ugyanis arra, hogy ezen az alapon mentességet élveznek-e az állami irányítású vállalatok aktusai; az állam nevében eljáró magán-személyek aktusai; vagy a hivatalos állami tisztséget betöltő személyek magántermészetű aktusai.

A megoldási kísérletek mutatnak bizonyos változatosságot az egyes államok gyakorlatában, de mára egyértelműen elfogadottá vált az állam közjogi, illetve magánjogi aktusai közötti különbség megjelenése az állami immunitás gyakorlatában.⁸¹ Ezáltal az immunitásból fakadó eljárási tilalmak mára valamelyest gyengébbek, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Az állami tisztviselők aktusait illetően pedig különbség tehető aszerint, hogy személyhez fűződő vagy funkcionális mentességekről van-e szó. A

⁸⁰ Haro F. VAN PANHUY: In the borderland between the act of state doctrine and questions of jurisdictional immunities. *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 13., N. 4. (1964) 1194.

⁸¹ Hazel FOX – Philippa WEBB: *The law of state immunity*. OUP Oxford, 2013. 32–35.

személyes mentesség élethosszig megilleti az ilyen funkciót betöltő személyeket (pl. állam-és kormányfők), de ez csak a hivatalos minőségükben tett aktusokra terjed ki. A funkcionális mentességük alapján e tisztességek betöltői viszont jellemzően teljes mentességet élveznek, azaz magántermészetű, vagy nem hivatalos aktusaik miatt is; de ez a fajta immunitás csak hivatali idejük betöltése alatt illeti meg őket.⁸²

A szuverenitások egyenlőségéből fakadó immunitás területén különösen fontos a diplomáciai mentességek területe, amely sajátos szabályainak megfelelően korlátozhatja a területi szuverenitás gyakorlását. Ezek a szabályok egy igen komplex rendszert állítanak fel, amelyben személyek bizonyos meghatározott csoportjai eltérő mentességeket élveznek a fogadó állam joghatósága alól. A szuverén egyenlőségéből fakadó eljárási mentességekkel rokon tartalmú szabályokban biztosított e személyek sérthetlensége is. A mentesség és a sérthetlenség értelemszerű különbségekkel nem csak személyek, hanem az épületek, járművek, vagy a küldő állammal való kapcsolattartás vonatkozásában is értelmezendő.⁸³

A közkeletű félreértés ellenére azonban ezek a mentességi szabályok nem teszik például a küldő állam területévé a külképviseletek épületeit, de ilyen varázslatos területsere nélkül is valóban kizárják vagy korlátozzák ezekben a fogadó állam területi joghatóságának gyakorlását. A mentességek tehát elsősorban eljárási természetűek, és az azt élvező személyeknek a legtöbb esetben nem adnak felmentést a fogadó állam anyagi jogi szabályai alól, de főszabály szerint kizárják azok fogadó állam általi, önálló, területi alapú érvényesítését vagy végrehajtását.

A szuverenitások egyenlőségéből fakadó immunitás tehát a nemzetközi kapcsolatokban korábban vizsgált területi, illetve személyi alapú szuverenitás mellett a főhatalom újabb megjelenési formáját jelenti: ezek azok

⁸² Arthur WATTS: *The legal position in international law of heads of states, heads of governments and foreign ministers*. Academie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours, 1995.

⁸³ Részletesebben lásd pl. 1961. évi bécsi egyezmény a diplomáciai kapcsolatok jogáról. A vonatkozó cikkek kommentárját lásd Eileen DENZA: *Diplomatic law: commentary on the Vienna convention on diplomatic relations*. Oxford University Press, 2016.

az alapvetően kivételes jellegű esetek,⁸⁴ amikor az állam főhatalmát, közhatalmi feladatait nem a saját területén látja el. Az így megjelenő közfunkciós főhatalom és a területi főhatalom egyenlőségük miatt mintegy kioltják egymást, mivel – a fenti megszorításokkal – egyik állam sem gyakorolhat szuverén hatalmat a másik felett.

A Helsink-i záróokmány a szuverén egyenlőség elvéből továbbá arra is következtetett, hogy – szigorúan a nemzetközi joggal összhangban – az államok szabadon alakíthatják nemzetközi kapcsolataikat és békés úton megváltoztathatják határaikat. A határok sérthetlenségét ugyanakkor alább önálló elvként erősíti meg a záróokmány. A szuverén egyenlőség alapján az államok végül, de nem utolsósorban megerősíthető a függetlenség attribútumának klasszikus értelmezése: a szuverén államok csatlakozhatnak nemzetközi szervezetekhez és szerződésekhez, de erre nem kötelezhetőek.

6. A beavatkozás és a belügyek fogalmának átalakulása

A szuverenitással foglalkozó klasszikus szerzők leginkább az uralkodói hatalom indokoltságával foglalkoztak: többségük számára nem merült fel annak lehetősége, hogy egy uralkodó olyan durva támadást intézzon saját alattvalói ellen, ami már más uralkodók érdekeit is érintheti. Ebből, és a szuverén egyenlőség tanából fakadóan a XX. század közepéig belügynek tekintették mindazon ügyeket, amelyek kizárólag egy állam belső joghatóságába tartoztak, azaz egy állam területén, ugyanannak az államnak a polgárait érintette. Ezekbe a belügyekbe ritka kivételektől eltekintve tilos volt beavatkozni. A II. világháború traumája azonban ezt a szemléletet tulajdonképpen elsöpörte. Az ENSZ Alapokmány vonatkozó rendelkezése szerint:

⁸⁴A kivételes jelleg nem az előfordulás ritkaságára utal, hanem a dogmatikai értelemben fennálló kivételes helyzetre.

„A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek *lényegileg* valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmány-nak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.”⁸⁵

A „lényegileg” fordulat, ha mégoly gyenge változásnak is látszik, a „kizárólagos” jelzővel már nem egyeztethető össze. Eszerint szükségszerűen vannak olyan ügyek, amelyek esszenciálisan egy állam belső joghatóságába tartoznak, és vannak olyanok, amelyek nem. A pontos hatáskörök, ügytípusok, vagy akár a vonatkozó keretek megállapításának hiánya nyitva hagyta az utat a belügyek körének további változása előtt. A Nemzetközi Bíróság az 1986-os Nicaragua ügyben hozott, mérföldkönek számító ítéletében abból indult ki, hogy az állami szuverenitás elve bizonyos ügyekben döntési szabadságot biztosít, például politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális rendszerük megválasztása vagy külkapcsolataik alakítása tárgyában.⁸⁶ Ez nem jelenti azonban azt, hogy ezeket a kérdéseket az állam ne tehetné nemzetközi szabályozás tárgyává, ezzel megszüntetve kizárólagos belügy jellegüket.⁸⁷

A Nemzetközi Bíróságtól némileg eltérően, a szuverén egyenlőség körében határozta meg az ENSZ Közgyűlése az államok azon jogát is, hogy szabadon megválaszthatják és alakíthatják saját politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális berendezkedésüket. Ezt, a szuverenitás belső oldalát a Lotus elv szellemében meghatározó rendelkezést majdnem szó szerint megismétli a 2625. számú határozat a belügyekbe avatkozás tilalmának részeként is. Ugyanakkor a rendelkezés általános megfogalmazását már 1970-ben is árnyalta a szöveg következő mondata, amely sze-

⁸⁵ ENSZ Alapokmány, 2. cikk (7) bekezdés.

⁸⁶ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. *ICJ Reports*, 1986. 108. 205. §.

⁸⁷ Lori Fisler DAMROSCH: Politics Across Borders: Nonintervention and Nonforcible Influence over Domestic Affairs. *American Journal of International Law*, Vol. 83., no. 1, (1989) 39. 160. jegyzet.

rint az államok kötelesek teljes mértékben és jóhiszeműen teljesíteni nemzetközi jogi kötelezettségeiket és békében élni más államokkal: ez pedig a Wimbedon ügyben és a Danzig-i lengyel állampolgárok ügyében lefektetett elvek továbbéléseként a szuverenitás nemzetközi jogi alávetettségét fejezi ki.

A szöveggörnyezet alapján egy egyértelmű tiltó norma is kibontakozik a szövegből: tilos a más állam ügyeibe történő fegyveres beavatkozás. A nem fegyveres beavatkozások esetében azonban már kevésbé egyértelmű a kép, mivel egy hasonló abszolút tilalom azokban az esetekben már sokkal nehezebben magyarázható. A pusztá véleményformálás, egyes esetekben akár bizonyos fokú nyomásgyakorlás is jogszerű lehet.⁸⁸ A belügyekbe avatkozás szigorú szabályait olvasva a Közgyűlés Alapokmányt magyarázó határozatában még azt hihetnénk, hogy a belügyekbe avatkozás minden formája minden esetben tiltott:

„Egyetlen állam, vagy államok csoportja sem rendelkezik azzal a joggal, hogy bármilyen oknál fogva közvetlenül vagy közvetve, más államok belső vagy külső ügyeibe avatkozzék. Következésképpen a nemzetközi jogot sérti a fegyveres intervenció, vagy a beavatkozás más formái, vagy az állam jogalanyisága, politikai, gazdasági vagy kulturális alkotóelemei elleni fenyegetés.”⁸⁹

A szöveg látszólagos szigora azonban szinte semmibe vész a belügyek fogalmának határozatlansága miatt. A beavatkozás tilalmának mai ENSZ-es meghatározása ugyan tartalmaz tiltó rendelkezést a nem fegyveres beavatkozásokra is, de ezek tiltott voltának mércéje a másik állam szuverén jogainak elvonása – amíg ez nem történik meg, addig az ilyen típusú beavatkozások tilalma nem nevezhető egyértelműnek. Ezért okkal hívhatják egyes szerzők napjaink gyakorlatát konstans beavatkozásnak.⁹⁰

⁸⁸ Marcelo KOHEN: The principle of non-intervention 25 years after the Nicaragua judgment. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 25., no 1., 2012. 161.

⁸⁹ A/Res/2625/1970 ENSZ Közgyűlési határozat.

⁹⁰ Ricardo SOARES DE OLIVEIRA – Harry VERHOEVEN: Taming Intervention: Sovereignty, Statehood and Political Order in Africa. *Survival*, Vol. 60., 2018/2. 7–32.

A belügyekbe avatkozás tilalma nem megszűnt létezni, de valamelyest relativizálódott. Míg az erőszak általános nemzetközi jogi tilalma csak az 1945-ös ENSZ Alapokmány újítása volt, addig a beavatkozás tilalma, a mai értelemben vett szuverenitással párhuzamban már sokkal korábban megjelent a jogirodalomban. Az első magyar nyelvű nemzetközi jogi tankönyvben APÁTHY István már a XIX. század végén főszabályként írja le a beavatkozás tilalmát, és kivételként említi a beavatkozási jogot. Ekkor azonban még a fegyveres beavatkozást, a korabeli szóhasználatnál az intervenciót írja le, mint amikor az állam határozatait közvetlenül, és szükség esetén akár fegyverrel is foganatosítja. Ehhez képest a beavatkozás külön „nemeiként” tárgyalja azt az esetet, amikor a beavatkozásra az államok – az érintett államot is ideértve – együttműködésével valósul meg; az „elővigyázati intézkedéseket” fenyegető veszély ellen, ami tulajdonképpen a felelősséget kimentő okok között szereplő mai szükséghelyzet-fogalommal rokon; és végül a „barátságos közbenjárás” eseteit, ami a viták békés rendezésének egyes nem bírói eszközeit jelentette.⁹¹

A beavatkozás tilalmának főszabálya alól fontos, nevesített kivételt jelent az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján végrehajtott bármilyen Biztonsági Tanácsi intézkedés. Mivel a BT által hozható intézkedésekre nézve az Alapokmányban korlátozó szabályt nem találunk, ez a rövid utalást egy igen nagy kiterjedésű kivétel-csoportra utal, és nem egyetlen kivételes esetre. A Biztonsági Tanács intézkedéseit illetően két területen is érzékelhető jelentős elmozdulás az Alapokmány elfogadásakor alkalmazott jelentéshez képest. Egyrészt azóta kiterjedtebb lett a békét és biztonságot fenyegető helyzetek köre, másrészt a BT intézkedések maguk is egy lényegesen szélesebb spektrumot ölelnek fel. A kezdeti embargós és békeműveleteken túl, mára új ENSZ szervek létrehozása, jogalkotási aktusok és konkrét magánszemélyek elleni szankciók is részévé váltak az ENSZ eszköztárának, ez utóbbi intézkedések már messze nem

⁹¹ APÁTHY István: *Tételes európai nemzetközi jog*. Budapest, Franklin, 1888. 121–123.

csak katonai, hanem olykor egészen konkrét pénzügyi, idegenrendészeti intézkedéseket írnak elő a tagállamok számára.

A belügyek körét azonban nem csak az ENSZ-en keretei között értelmezik egyre szűkebben. Figyelemre méltó, hogy a Helsinki záróokmány is leginkább a fegyveres intervencióra korlátozta a belügyekbe avatkozás tilalmát, és az államok belső akciószabadságát bizonyos területeken jelentősen korlátozta. Ez csak látszólagos dogmatikai ellentmondás: mint az a szuverén egyenlőség elvénél már szerepelt, az államok szabadon alakíthatják belső ügyeiket, de ugyanakkor kötelesek együttműködni nemzetközi kötelezettségeik végrehajtása során. A változás tehát itt is elsősorban a belügyek körének meghatározásával érhető tetten. A záróokmány épp ezért külön is nevesíti, hogy a részt vevő államok tiszteletben fogják tartani az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, ideértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a hit szabadságát, faji, nemi, nyelvi és vallási megkülönböztetés nélkül. A tiszteletben tartáson túl az alapvető szabadságok hatékony érvényesülését is célként tűzte ki a Záróokmány. A nemzeti kisebbségek jogai mellett a Záróokmány a kisebbségek legitim érdekeinek védelmét is a területileg illetékes államok céljaként jelöli meg.

Az ezredforduló környékén vetődött fel a humanitárius intervenció problémája, vagyis az a kérdés, hogy a tömeges és súlyos emberi jogi jogsértések, humanitárius katasztrófák idején van-e joga az államoknak fegyveresen beavatkozni egy másik állam belügyeibe. A fogalom körüli dogmatikai és bizonyítási nehézségek, például magában a névben rejlő oximoron miatt a humanitárius intervenció fogadtatása ellentmondásos maradt, ezért nem bizonyítható egyértelműen, hogy egy ilyen tartalmú szokásjog kialakult volna. Az államok többsége számára egy ilyen intézmény beemelése a nemzetközi jogba összeegyeztethetlen maradt a szuverenitás tiszteletben tartásának igényével. Megjelent azonban egy új koncepció, a „védelmi felelősség”, ami alapján az államok felelősséggel tartoznak a népirtás, emberiség elleni bűncselekmény, az etnikai tisztogatás és a háborús bűncselekmények áldozatainak védelméért, megfe-

lelő feltételek esetén akár más államok területén is.⁹² Tétéles jogi kötelezettségként jogszabályi formát ez a koncepció még nem öltött, de erős politikai elköteleződést jelent a 2005. évi, állam-és kormányfői szinten megrendezett csúcsertekezlet után elfogadott ENSZ Közgyűlési határozat, amely három pillérben tárgyalja ezt a felelősséget. Közgyűlési határozatként ez a dokumentum sem rendelkezik az államokra nézve formális kötelező erővel, nyelvezete is inkább erős politikai üzenetet tartalmaz, mint pontos normatív kötelezettséget. A védelmi felelősség egyes pillérei mögött feltárható a vonatkozó nemzetközi jogi szerződéses vagy szokásjogi eredetű kötelezettség, azonban a határozat szövegezése több kardinális ponton aligha nevezhető egyértelműnek, vagy akár szabatosnak.⁹³

A védelmi felelősség első pillére alapján minden állam felelősége, hogy megvédje saját lakosságát a népirtástól, emberiség elleni bűncselekményektől, háborús bűncselekményektől vagy az etnikai tisztogatástól.⁹⁴ A második pillér a nemzetközi támogatás és képességépítés, amely alapján vélhetően az államok e védelmi felelősség gyakorlásában egymást segíteni hivatottak. A bizonytalanság oka itt az, hogy nem az államok, hanem a közelebről meg nem határozott „nemzetközi közösség” feladata lett ez a képességépítés. A harmadik pillér jelentheti a legkomolyabb beavatkozást az államok belügyeibe, tulajdonképpen a humanitárius intervenció egykori koncepciójával rokon módon akár a fegyveres beavatkozás lehetőségét is felveti, ha az egyes államok nyilvánvalóan elmulasztják védelmi felelősségük teljesítését. Ilyen „időben történő és határozott” válaszlépésre azonban csak az ENSZ-en erre hivatott intéz-

⁹²The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. *ICISS*, 2001. December

⁹³ A hazai jogirodalomban részletesebben lásd pl. SZALAI Anikó. A védelmi felelősség koncepciója, avagy van-e új a nap alatt? *Pro Futuro*, 2013/1. 67–78.; SÜLYÖK Gábor. Szövegezési zavarok és értelmezési nehézségek a védelmi felelősség leírásában. *Külgügyi Szemle*, 13. évf., 2014/3. 127–142.

⁹⁴ A felelősségi jogviszony kedvezményezettjének meghatározása mellett további értelmezési nehézség, hogy az etnikai tisztogatás tulajdonképpen nem jogi kategória, hanem a másik három bűncselekmény tényállásában leírt jelenség. Részletesebben lásd SÜLYÖK (2014) i. m.

ményrendszerén, azaz főszabály szerint a Biztonsági Tanácson keresztül kerülhet sor.

7. Együttműködés: a kölcsönös függőség bővülő területei

A belügyekbe avatkozás tilalmának pendant-jaként is értelmezhető az államok együttműködési kötelezettsége, a kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elve. A Helsinkii záróokmány általánosnak nevezhető szabályai mára egyre több tartalommal telítődtek. A XXI. század első évtizedeiben több olyan fejlesztési program indult az ENSZ keretei között, amelyek együttesen azt a hatást kelthetik, hogy az államok belső akciószabadságába tartozó kérdések sem teljesen mentesek a nemzetközi együttműködéstől. A fejlesztési célok megfogalmazásával az ENSZ ugyan nem rótt közvetlenül normatív kötelezettséget a tagállamokra, tehát normatív eszközökkel nem korlátozta azok szuverenitását, ugyanakkor a globálisan megjelenő célok az egyes tagállamok államcéljaira is hatással vannak. Az elmúlt évtizedekben legalább két nagyobb célcsoport jelent meg az ENSZ vonatkozó gyakorlatában, a Millenniumi Fejlesztési Célok (MDG) és a Fenntartható Fejlődési Célok (SDG).

A Millenniumi Célokat 2000 decemberében egy közös nyilatkozatban határozta meg az ENSZ közgyűlés, egy háromnapos csúcsértekezlet után. A 189 részt vevő állam vezetőivel zajló találkozáson a konszenzus kialakítására tett erőfeszítések sikeresek voltak,⁹⁵ mivel a célokat megfogalmazó közgyűlési határozatot szavazás nélkül („közfelkiáltással”) fogadták el.⁹⁶ Ez egy közgyűlési határozat esetében csak úgy lehetséges, hogy szöveget illető teljes konszenzus miatt egyetlen állam képviselője

⁹⁵Magyarország a legtöbb államhoz hasonlóan államfői szinten képviseltette magát. GA/9744. List of Participants at General Assembly's Millenium Summit, 6-8 September. (Information received from the Protocol and Liaison Service.) 5 September 2000 available at <https://web.archive.org/web/20070114100618/http://www.un.org/millennium/participants.htm>

⁹⁶Lásd UNGA Official Records, A /55/PV.85 p. 2.

sem kért formális szavazást. Formailag egy tagállamokhoz címzett ENSZ közgyűlési határozat nem rendelkezik normatív kötelező erővel, de a megelőző csúcsertekezlet személyi összetétele és létszáma igen komoly politikai támogatottságot adott a célkitűzéseknek. Ezek a fejlesztési célok – a szuverenitás feladása nélkül – több olyan témát érintenek, amelyek akár még néhány évtizeddel korábban is a kizárólagos belügyek közzé tartoztak volna.

Az elfogadott dokumentum szerint a célokat (és „a XXI század nemzetközi kapcsolatait”) hat közös érték megfogalmazása foglalja keretbe: az egyéni szabadság,⁹⁷ az egyenlőség,⁹⁸ a szolidaritás,⁹⁹ a tolerancia,¹⁰⁰ a természet tisztelete¹⁰¹ és a közös felelősségvállalás.¹⁰² Az elfogadott határozat több, politikailag érzékeny tematikus csoportban fogalmazott meg konkrét célkitűzéseket, a béke, biztonság és leszerelés kérdéseitől kezdve a szegénység felszámolásán, a környezetvédelmen, az emberi jogokon át az ENSZ intézményrendszerének megerősítéséig. A 2015-ig megvalósítandó célok pontos tartalmát mennyiségi meghatározások jelentették, például 1) a súlyos szegénység (napi egy dollárnál kevesebből

⁹⁷Men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice. Democratic and participatory governance based on the will of the people best assures these rights.

⁹⁸No individual and no nation must be denied the opportunity to benefit from development. The equal rights and opportunities of women and men must be assured.

⁹⁹Global challenges must be managed in a way that distributes the costs and burdens fairly in accordance with basic principles of equity and social justice. Those who suffer or who benefit least deserve help from those who benefit most.

¹⁰⁰Human beings must respect one other, in all their diversity of belief, culture and language. Differences within and between societies should be neither feared nor repressed, but cherished as a precious asset of humanity. A culture of peace and dialogue among all civilizations should be actively promoted.

¹⁰¹Prudence must be shown in the management of all living species and natural resources, in accordance with the precepts of sustainable development. Only in this way can the immeasurable riches provided to us by nature be preserved and passed on to our descendants. The current unsustainable patterns of production and consumption must be changed in the interest of our future welfare and that of our descendants.

¹⁰²Responsibility for managing worldwide economic and social development, as well as threats to international peace and security, must be shared among the nations of the world and should be exercised multilaterally. As the most universal and most representative organization in the world, the United Nations must play the central role.

7. Együttműködés: a kölcsönös függőség bővülő területei

élok) és az éhínségnek felszámolása esetén az érintett lakosság számának felére csökkentése volt az elérendő cél. 2) Az alapfokú oktatás elterjesztését egyetemesen megvalósítandó célként fogalmazta meg a dokumentum. 3) A nemek közötti egyenlőség előmozdításának kitűzött mérceje többek között szintén a beiskolázott gyerekek közötti nemi különbségek felszámolása volt a cél. 4) A gyermekhalandóság esetén legalább 66%-os csökkentést irányoztak elő. 5) Az anyai egészség fejlesztésének mértéke többek között a gyermekágyi halálozások visszaszorítása volt, a tervek szerint legalább 75%-kal. Numerikusan a nehezebben mérhető célok közé tartozott 6) az egyes betegségek, külön kiemelten a HIV/AIDS és a malária visszaszorítása; 7) a környezeti fenntarthatóság biztosítása; és végül 8) a globális partnerség kiépítése a fejlődés érdekében.

A célok megvalósulása a 2015-ös céldátumra változatos képet mutatott, ahogy arra az ENSZ saját vonatkozó jelentése is rámutatott.¹⁰³ Mivel már korábban is látszott, hogy az ambiciózus vállalások egy része nem, vagy csak részlegesen fog megvalósulni, ezért egy globális konzultációt követően egy közgyűlési nyitott munkacsoport 2014 júliusára elkészített egy tervezetet, amelyet 2015 szeptemberében hagyott jóvá az ENSZ Közgyűlése. Ebben a határozatban fogalmazták meg az MDG folytatásaként a 17 Fenntartható Fejlődési Cél, amelyek között már az urbanisztika, az energiagazdálkodás, az ipar és az innovációs tevékenység is megjelenik.

Egyes, a jogállamiság és a „jó állam” megvalósításához köthető célokat nagyban segít az ENSZ közigazgatás fejlesztési tevékenysége azonban ez sem beavatkozás az állam belügyeibe: minden ilyen tevékenység során különös figyelmet fordítanak a függetlenség, a szuverenitás megóvására. Ebben a kontextusban a függetlenség leginkább a részvétel önkéntességében érhető tetten: mindazonáltal az ENSZ alapításakor létezett,

¹⁰³ Például a szegénység visszaszorítása érdekében kitűzött 50%-os csökkenés megvalósult, de ennek aránya földrészenként és akár országoként is igen széles változatosságot mutatott – a 94%-os kínai visszaesés a globális adatokat is jelentősen javította. A „felére csökkentjük” vállalás a kínai adatok nélkül is megvalósult az összes régióban, a szub-szaharai Afrikát leszámítva, ahol ez az arány „csak” 28% lett

70 évvel ezelőtt viszonyokhoz képest mindez de facto jelentősen átalakította az államok szuverenitásának mindennapi értelmezését. A célok megvalósítása érdekében tett együttműködés eredményeként azt várhatnánk, hogy a szuverenitás kizárólagossága újabb területekről szorul majd vissza. A fejlesztési célokat megfogalmazó nemzetközi jogi eszközök természetéből fakadóan azonban az államok nem adták fel szuverenitásuk erre vonatkozó részét: együttműködési kötelezettséget vállaltak ugyan, de szuverenitásukat kötelező erejű nemzetközi jogi jogforrások hiányában maradéktalanul megőrizték. Sőt, a szuverenitás, vagy a szuverén hatáskörök a fejlesztési célok egyfajta mellékhatásaként újabb területeken jelent meg, ezúttal a nem más államoktól, hanem transznacionális társaságoktól védve bizonyos területeket. A fejlesztési célok megvalósításával párhuzamosan bukkant fel egy új megközelítés a politikai aktivizmusban és a tudományos irodalomban egyaránt, amelyet élelmiszerügyi szuverenitásként (*food sovereignty*) lehetne magyarrá fordítani. Ez a fogalom az élelmiszerügyi biztonság alternatívájaként határozható meg, ahhoz képest többlet elemként az élelmiszer egyes kérdéseire vonatkozó nemzeti döntéseket a szuverenitás attribútumaként tárgyalja. Ilyen formában ide sorolható a hazai GMO mentesség alkotmányos védelme is.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Anikó RAISZ: GMO as a weapon: a.k.a. a new form of aggression? In: Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA – Tamás MOLNÁR – Marcel SZABÓ (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014. 275–286.; Eric HOLT-GIMÉNEZ: Food security, food justice, or food sovereignty. In: Alison Hope ALKON – Julian AGYEMAN (ed.): *Cultivating food justice: Race, Class, and Sustainability*. The MIT Press, 2011. 309–330.; Clare GUPTA: Return to freedom: Anti-GMO Aloha ‘Āina activism on Molokai as an expression of place-based food sovereignty. *Globalizations*, Vol. 12., N. 4., (2015) 529–544.; Kees JANSEN: The debate on food sovereignty theory: Agrarian capitalism, dispossession and agroecology. *Journal of Peasant Studies*, Vol. 42., N. 1. (2015) 213–232.; Úrsula Oswald SPRING: Genetically modified organisms: A threat for food security and risk for food sovereignty and survival. In: H. G. BRAUCH et al. (eds.): *Coping with global environmental change, disasters and security*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2011. 1019–1041.

8. Zárszó

A fenti példák alapján, az interdependencia és a függetlenség viszonyát firtató hosszas vita további részletezése helyett pragmatikusan itt csak annyit állapítunk meg, hogy a XXI. század elején a függetlenség továbbra is meghatározó, de nem kizárólagos tulajdonsága egy szuverén államnak. A kölcsönös függőség a nemzetközi jogban elsősorban nem a szupranacionalitásban ölt testet, sokkal fontosabb az államok közötti technikai együttműködés. Ez számtalan területen eredményezett olyan, kötelező erejű vagy legalábbis ajánlásokra épülő nemzetközi regulációkat, amelyek nélkül nehezen elképzelhető a mindennapi élet: ennek példái a metrikus rendszertől a közúti közlekedésen, pénzügyi szabályokon, bűnügyi együttműködésen és egyéb hasonló területeken át a telekommunikációig terjednek. Ezeket a technikai jellegű szabályokat lényeges meghaladó mértékben korlátozzák a szuverenitást a közegészségügyi, katasztrófavédelmi, vagy bűnügyi együttműködés területén kialakult nemzetközi jogi intézmények. A tág értelemben vett emberi jogi szabályozás a XX. század második felétől kezdve jelent érdemi korlátozást az államok saját területükön gyakorolt hatalma felett. Az ezredforduló körül például a fejlesztéspolitika vagy a környezetvédelem vezetett újabb intézményi struktúrák kialakulásához, tovább csökkentve a szuverénnek kizárólagosan fenntartott hatáskörök területét.

A XXI. század fordulója után a normatív expanzió üteme lassulni látszott, viszont jelentős előrelépések történtek a szankciók alkalmazása terén: tisztázódní látszik az államok felelősségére vonatkozó szokásjog, az egyének büntetőjogi felelősségének intézményrendszere, legalábbis annak alapelemei is tartósnak ígérkeznek. Megjelent a védelmi felelősség koncepciója, amely az alapvető emberi jogok védelmét már nem kizárólag az állampolgárság szerinti vagy a területileg érintett államra bízza, hanem ebbe beleszólást enged más államoknak is. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában az ún. egyetemes időszak felülvizsgálat során, egyfajta önbevallási rendszerben az államok saját területükön élő állampolgáraik

alapjogainak helyzetét a többi szuverén felé vitára bocsátják. A hontalanság és a menekültügy szabályai kis mértékben ugyan, de évtizedek óta korlátozzák az államok szuverenitását saját lakosságuk meghatározásában is.

Tagadhatatlan és lényeges változások történtek tehát a szuverenitás tartalmát illetően, nem csak az elmúlt négy száz évben, de azon belül az utolsó ötven évben is. Ez akkor is igaz, ha a szuverenitást globálisan vizsgáljuk, ha pedig az Európai Unió belüli szuverenitás egyesítésre,¹⁰⁵ illetve hatáskörmegosztásra gondolunk, a változások még szembetűnőbbek. Mára a szuverenitás belső oldala is egészen más, mint XIV. Lajos idejében: a szuverénnek nem alattvalói, hanem polgárai vannak. A szuverének nem kizárólagos aktorai a nemzetközi kapcsolatrendszernek: a transznacionális cégek, különösen a telekommunikáció, az élelmezés és az energetika területén szuverén állami politikákat befolyásolnak érdemben. A szuverének ellenségei között már nem csak más szuveréneket, hanem nemzetközi terrorista hálózatokat is számon kell tartanunk, a háborúkban jelentős szerep jut a nem állami szereplőknek. Az ilyen és ehhez hasonló változások esetleg azt sugallhatják, hogy szuverenitásnak leáldozott, ez azonban még ma is téves, leegyszerűsítő következtetés lenne, éppúgy, mint a XXI. század elején abszolút vagy korlátlan hatalomként értelmezni a szuverenitást.¹⁰⁶ Hiszen a szuverén akarat továbbra is meghatározója a nemzetközi jogrendnek, annak ellenére, hogy már nem kizárólagos alakítója annak.

¹⁰⁵Vö. Balázs FEKETE: The Limits of Sovereignty Pooling: Lessons from Europe. In: Martin BELOV (szerk.): *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*. Hart Publishing, 2018. 133–160.; illetve FEKETE Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban – Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 9–26.

¹⁰⁶ Lásd bővebben: Martti KOSKENNIEMI: What use for sovereignty today? *Asian Journal of International Law*, Vol. 1., No. 1. (2011) 61–70.