

NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS ÁLLAMI SZUVERENITÁS

TÖRÖKORSZÁG az 1879 évi konstantinápolyi békében kötelezést vállalt, hogy az orosz állampolgárok által a háború következtében szenvedett károkat meg fogja fizetni. A török kormány e kötelezettségét sokévi késedelemmel teljesítette és ennek folytán az orosz kormány tőle a kifizetett kártérítési összeg után késedelmi kamatokat követelt. A két ország között 1910-ben megkötött döntőbíróági megállapodás alapján a hágai Cour d'Arbitrage döntötte el, tartozik-e Törökország késedelmi kamatokat fizetni. Az eljárás során a török kormány védekezése többek között az volt, hogy egy állam nem olyan adós, mint bárki más, egy állam nem lehet nagyobb mértékben adós, mint amily mértékben fizetésre magát kötelezte, már pedig késedelmi kamat fizetési kötelezettséget a konstantinápolyi béke kifejezetten nem állapít meg, végül pedig a török kormány képviselője nyíltan azt a tételt hangoztatta, hogy egy szuverén állam nem kötelezhető olyan módon teljesítésre, mint nem szuverén magánosok.

Venezuela 1900-ban megszüntette államadóssági kötvényeinek fizetését. Az angol és a német kormányok, miután diplomáciai úton hiába kísérelték meg, hogy Venezuelát jogtalan álláspontjának megváltoztatására rábírják, 1902-ben hadihajókkal több venezuelai várost bombáztattak. Ez a tény alkalmat adott Drago-nak, az argentinai köztársaság külügyminiszterének, hogy az államadósságok tekintetében az összes nagyhatalmakhoz intézett jegyzékben, azt az álláspontot foglalja el, hogy az állami szuverenitás elvébe ütközik valamely államnak kényszerítése, akár bírói, akár más úton, hogy államadóssági kötvényeit megfizesse, mert az állami szuverenitás természetéből folyik, hogy az államnak jogában áll szuverenitása alapján önmagában eldönteni, hogy fizeti-e és milyen módon fizeti adósságait.

A Trianoni békeszerződés 250. cikke megtiltja az úgynevezett utódállamoknak, hogy magyar állampolgárok vagyonával szemben bizonyos, a békeszerződésben közelebről körülírt rendszabályokat alkalmazzanak. Abban a jogvitában, amely e kérdés körül a román-magyar vegyes döntőbíróóság, majd a Népszövetség előtt folyt, a román külügyminiszter, Titulescu, többek között a következő módon védekezett: „Azt hiszem, hogy Románia, mint minden más állam, szuverén. Ez annyit jelent, hogy Romániát senki sem korlátozhatja abban, hogy olyan agrárreformot csináljon, mint amilyent akar. Mutassák meg nékem azt a szöveget, amely szerint Románia elvesztette szuverenitását! Ilyen rendelkezést (tudniillik olyant, amely szerint Románia a szuverenitását elvesztette volna) a békeszerződés nem tartalmaz.

NEM VOLNA NEHÉZ e három példát számtalan egyéb esettel a nemzetközi jog történetéből kiegészíteni, oly esetekkel, amelyekben államok, amelyeket valamely nemzetközi jogi kötelezettség terhel, e kötelezettség nem teljesítése esetén, egyéb argumentumok helyett, de legalább azok mellett, szuverenitásukra hivatkoztak. Vizsgálat tárgyává kívánjuk tenni, hogy mi a tartalma és jelentősége ennek az érvelésnek.

Nem célja e cikknek, még csak vázlatosan sem, a szuverenitás teóriáit, a szuverenitással kapcsolatos jogbölcseleti politikai tanokat ismertetni. Vizsgálódásunkhoz elegendő, ha a szuverenitás szokásos fogalmából indulunk ki, abból a szokásos értelméből, amely példánkban kétségtelenül a török, argentinai és román külügyminiszterek szeme előtt lebegett. A szuverenitás (szupremitás) szó a „souverain“-ből ered, annyit jelent, mint legfőbb, legmagasabb, szószerinti értelemben tehát más hatalmakkal összehasonlítva, a legmagasabb hatalmat jelenti. Ebben az értelemben jelenik meg a „szuverenitás“ a 16. század francia irodalmában. A vazallus hatalmával szemben a király hatalmát jellemzi, aki nem alárendeltje, vazallusa senki másnak, akinek hatalma teljes, korlátlan, az elképzelhető legnagyobb, akinek akaratát senki más, csak önmaga szabja meg.

A szuverenitásnak ez az abszolutisztikus fogalma kezdetben csak az államok belső életében bírt jelentőséggel. Az állam a legmagasabb és legtökéletesebb emberi organizáció, az egyetlen, amely szuverén. Természetes azonban, hogy az állami szuverenitásnak ez a korlátlan fogalma nem maradhatott hatás nélkül arra a felfogásra sem, amely az államok egymásközötti viszonyára nézve az egyházi és világi birodalmi ideák bukása és az önálló európai államok kialakulása után az általános emberi és a politikai köztudatban kifejlődött.

A szuverenitásnak ebből az abszolutista ideájából következik, hogy minden jogszabálynak, jognak és kötelezettségnek forrása az állam. A jog fogalma csak az államnak köszönheti létét. Ezt a gondolatot alkalmazták tehát az államok egymásközötti viszonyára is és a nemzetközi viszonyokat szabályozó jogtételekre. Nemzetközi jogszabályok ezen elgondolás szerint csak szuverén államok akaratából, egyoldalú akaratnyilvánításainak egyező voltából keletkezhetnek. Vájjon korlátozzák-e e teória szerint a mindenkori állami szuverén akaratot a vallási és a világi erkölcs parancsai? Nem, legalább is nem azok az erkölcsi törvények, amelyek az egyes emberekre kötelezők. Az államnak megvan a maga önálló morálja, amelynek törvényeit egyedül ő állapítja meg. Macchiavelli szerint az állam természeténél fogva kívül áll az erkölcsi világon. „Az állam nem követhet el bűnt“ (Lásson). Treitschke szerint semmi földi hatalom nem korlátozhatja az állam tevékenységét, az állam a morálon kívül és az erkölcs felett áll. De nem korlátozzák az államot saját akaratán alapuló szerződésai sem; amint a szerződések pillanatnyi érdekeinek nem felelnek meg, egyoldalúig szabadon tekintheti őket semmisnek.

Az abszolút szuverenitásnak ez az elve természetesen nemcsak a tudományos elméletben, hanem a gyakorlati életben is érvényesült. Martens, a nagy hírű orosz nemzetközi jogász fejtette ki azt az elvet,

amely szerint minden szuverén államot megillet az a jog, hogy nemzetközi szerződések érvényességét egyoldalú akaratkijelentéssel megdöntse. Erre az elméletre támaszkodva 1870 október 31-én Gorcsakov herceg arról értesítette a nagyhatalmak külügyminisztereit, hogy „ő császári felsége (a cár) nem tekinti többé kötelezőnek önmagára az 1856 évi békeszerződésnek rendelkezéseit, annyiban, amennyiben azok az ő szuverenitását a Fekete-tengeren korlátozzák“.

Az abszolút szuverenitás kétségtelenül ellentétben áll az államok nemzetközi kapcsolatának lehetőségével. Kelsen, bécsi egyetemi tanár szerint: „nem *contradictio in adjecto*, hanem *klarer Unsinn*“. A nemzetközi viszonyok szempontjából tekintve, a korlátlan szuverenitás, az állam létének elválaszthatatlan, vagy akár csak lehetséges attribútuma csak akkor lehetne, ha csupán egy szuverén állam léteznék (ez esetben természetesen tényleg nincsen sem nemzetközi élet, sem nemzetközi jog) vagy pedig csak akkor, ha több szuverén állam oly módon volna elképzelhető, hogy egymással semminemű kapcsolatban ne álljanak. A korlátlan szuverenitás elve a nemzetközi életben a teljes anarchiát jelenti, a *bellum omnium contra omnes* állapotát, mely az állami lét megsemmisülését eredményezné. A korlátlan szuverenitás elve az államokat a kalózzokkal helyezi egy szintre, a kalózzokkal, akiket semminemű állam, sem a nemzetközi jog szabályai nem köteleznek, minden emberi közösségen kívül állanak, egymásnak és bárki másnak szabad prédái.

E cikk célja nem kívánja meg, hogy ezt az elgondolást elméletileg cáfoljuk. Elég itt rámutatni arra a tényre, hogy az önálló államok tényleg nem anarchisztikusán élnek egymás között, hanem a nemzetközi kapcsolatok ezernyi szála fűzi őket össze. Nem élnek egymással örök háborúban, ismernek jogokat és kötelezettségeket egymással, egymás alattvalóival szemben, elismerik, hogy mindnyájan egy nagy közösségnek, a civilizált emberiségnek, a „*famille des nations*“ tagjai, nem önmagukat tekintik kalózzoknak, hanem a kalózzokat az emberiségből kiközösítettéknek. A szuverenitás abszolutisztikus fogalma logikai abszurditása miatt és a való tényekkel szemben fenntartható nem volt. Két nagy tudományos iskola kísérelte meg a szuverenitás fogalmának megmentését oly módon, hogy ez a fogalom összhangba hozassék az államokra is kötelező jogszabályok lehetőségével, a nemzetközi jog létezésének elismerésével.

Az egyik a szuverenitás önkorlátozásán alapuló teória. Ez az iskola elismeri, hogy az államokat is kötelezik jogszabályok, de csak olyanok, amelyeket az államok szuverenitásuk alapján saját akaratukból fogadtak el. Ezeknek a jogszabályoknak az államokra való kötelező volta, e teória szerint, nem ellenkezik a szuverenitással, hanem ellenkezőleg a szuverenitásnak következménye, mert a szuverén állam saját akaratából korlátozza önmagát. Ezt a kibékítő kísérletet nem tekinti kielégítőnek a modern alkotmányjogi iskola sem, még kevésbé a nemzetközi jog tudománya. A logikai hibája ennek az elgondolásnak szembeötlő. A szuverenitásnak minden korlátja szerinte az állam akaratán és pedig szabad akaratelhatározásán nyugszik. Ebből az következne, hogy az állam a maga elhatározta korlátozást, akaratának megváltoztatásával

bármikor megszüntetheti, ami újból visszavezetne a fentebb jelzett abszolút szuverenitás tételéhez. Hogy ezt az eredményt elkerüljük, feltétlen szükséges legalább egy olyan jogszabálynak az államok akaratától függetlenül való fennállását elismerni, amelynek lényeges tartalma a szerződések megtartásának kötelezettsége: *pacta sunt servanda*. Ezt a korlátozást, ezt a jogszabályt az állam akaratára visszavezetni nem lehet, mert akkor az állam, ha érdeke (állami becsület, vitális érdek) megkívánja, jogosult az önmaga teremtette korlátozást megszüntetni.

A másik út, amelyen haladva, a szuverenitás fogalmát az államhatalom részére meg akarták menteni, a *jus naturale*, az észjog elmélete. Az állami szuverenitás felett áll a vallási, vagy logikai és racionális alapon álló *jus naturale* és az állami szuverenitás csak ezen a fizikai és erkölcsi természettörvények által megvont határokon belül érvényesülhet. Grotiustól, a mind nagyobb jelentőséget nyerő bécsi nemzetközi jogi iskoláig (Kelsen, Verdross, Kunz) és James Brown Scottnak, az Institut du Droit International 1927 évi ülészakán elmondott elnöki megnyitójáig a legkülönbözőbb nemzetközi írók találják meg a *jus naturale*-ben a szuverenitás korlátját.

Ez a tan azonban nem menti meg a szuverenitásnak azt a tanát, amelynek lényege a korlátlanság, amelynek az a fogalma, amivel a publicisztika, a nemzetközi diplomácia hadakozik, önmagában rejti a korlátlanság elvét. A korlátok közé szorított szuverenitás már nem az az általános elv, amelyből az államhatalmi jogkör tartalma tekintetében, minden jogszabálytól függetlenül, következtetéseket lehet levonni. Abban a pillanatban, amint elismerjük, hogy vannak korlátok, amelyek az állam akaratától függetlenül szabnak az állam törvényhozó hatalmának határt, megszűnt a lehetősége annak, hogy az államhatalom jogait és kötelezettségeit a szuverenitás fogalmának taglalása segítségével állapítsuk meg, hanem természetesen csak e korlátokat tartalmazó jogszabályok vizsgálata útján történhetik az állami jogok és kötelezettségek kutatása és megállapítása. Gondolatmenetünkben kétségtelenül következik tehát, hogy a szuverenitás fogalma a nemzetközi jog szempontjából értéktelen, meddő, amely a nemzetközi jog problémáinak megvilágításánál semminemű utat nem mutathat. A szuverenitás nem fényforrás, hanem fényét kizárólag azokból a tárgyi jogszabályokból meríti, amelyek tartalmát megvilágítják. A szuverenitás fogalma „minden részében összeomlik“ (Lapradelle), „összeférhetetlen a jog, különösen pedig egy nemzetközi jogi közösség létezésével“ (Duguit, Garner, Hill), „zavaros, ellentmondó és értelmetlen fogalom“⁴ (Kelsen), „anarchiához vezet“ (Dupuis), röviden: „minden modern nemzetközi író változtathatatlanul elveti“ (Politis). „A szuverenitás fogalmának semminemű értéke nincsen a modern világ nemzetközi problémáinak megvitatásában“, írja az angol nemzetközi jog egyik kiváló képviselője, Fischer Williams.

Ha a szuverenitás nem a jogi onnipotenciát jelenti, és éppen ennek lehetetlenségét igyekezünk itt kimutatni, akkor nem jelent egyebet, mint azt a mozgási szabadságot, amely az államot az objektív nemzetközi jogszabályok, mint *prius* által megvont határokon belül megilleti.

Erre az objektív jogszabályok által megvont körön belül való szabadságra, jogalkotó és cselekvési lehetőségre azonban helytelen a szuverenitás szót alkalmazni, még akkor is, ha annak jelentőségével tisztába jöttünk, mert a szuverenitás szó, nyelvi eredeténél fogva alkalmas arra, hogy igaz jelentését illetőleg félreértést, téves képzeteket okozzon.

A nemzetközi jog modern irodalma is „compétence exclusive“-nek, „domaine réservé“-nek, „domestic jurisdiction“-nek nevezi a közhatalmi funkciónak, az állami tevékenységnek azt a körét, amelynek terén a nemzetközi jog az államok jogalkotási szabadságát nem korlátozza. A Népszövetség alapokmánya nem használja a szuverenitás szót, hanem a 15. cikk 8. pontjában, az egyetlen rendelkezésben, amely megemlékezik azokról az ügyekről, amelyekben az államok szabadságait a nemzetközi jog szabályai nem korlátozzák „compétence exclusive“-nek nevezi el azt a jogkört, amelyet a nemzetközi jog valamely állam kizárólagos akaratelhatározásának meghagy.¹ Ez az elnevezés kétségtelenül helyesebb, mint a korlátozott szuverenitás fogalma, mert rávilágít arra, hogy a „domaine réservé“ tartalma elsősorban nem az egyes államok szabad elhatározásától függ és rámutat arra is, hogy annak tartalma sem nem állandó, sem pedig nem ugyanaz a különböző államok tekintetében. Nem állandó, mert a nemzetközi életnek a modern forgalom lehetőségei és a nemzetközi kapcsolatok szükségessége által folytonosan intenzívebbé váló természete, mind több és több ügyet von el az egyes államok szabad rendelkezési joga köréből, és nem ugyanaz minden államra nézve, mert a különböző államok különböző nemzetközi szerződésesei minden állam tekintetében más és más határt vonnak a szabad elhatározás körének.

Az államnak nemzetközi jog szempontjából megállapítható szabadsága, a „domaine réservé“, amely a szuverenitás félrevezető fogalmának helyébe lép, tehát minden irányban relatív, tartalma és határai nem az állam természetéből, még kevésbé a szuverenitás fogalmából, hanem az államot is kötelező objektív jogszabályok tartalmából állapíthatók meg.

A szabad jogalkotásnak a nemzetközi jogszabályok által nem érintett uralmi területéből csak akkor lehetne a tárgyi jogszabályok vizsgálata nélkül, valamely nemzetközi kötelezettség fennállására, vagy hiányára következtetni, ha az államhatalmi jogok között volnának olyanok, amelyek tekintetében a korlátozottság az állam fogalmával elvileg ellenkeznék, illetve amelyek tekintetében a nemzetközi jogi

¹ A 15. pont 8. cikkének francia szövegét a hivatalos magyar szöveg teljesen hamisan fordította le. „Si le conseil reconnaît que le différend porté sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie“ magyar fordítása a hivatalos szöveg szerint:

„Ha a Tanács megállapítja, hogy a nemzetközi jog szerint a vitás eset ennek a félnek hazai igazságszolgáltatása alá tartozik.“

A fordítót nyilvánvaló az angol szövegben található „domestic jurisdiction“ kifejezés tévesztette meg, amely azonban szintén nem igazságszolgáltatást, hanem hatalmi jogkört jelent. Nem fejezi ki a magyar szöveg a „laisse“ szóval kifejezett nüanszt sem és teljesen elhanyagolja az „exclusive“ (angol szövegbeli: „solely“) szót, amely pedig kétségkívül jelentőséggel bír.

korlátozások elképzelhetetlenek lennének. E kérdés eldöntésénél is, amely a „droits fondamentaux“ teóriájával áll kapcsolatban, minden elméleti elmefuttatás helyett a „Cour Permanente de Justice Internationale“ álláspontjára támaszkodhatunk. Franciaország és Anglia között vita merült fel a tekintetben, hogy Franciaországnak az állampolgársági kérdést szabályozó némely törvényhozási intézkedései a nemzetközi jogszabályokkal ellentétben állhatnak-e, miután a francia kormány arra az álláspontra helyezkedett, hogy az állampolgársági kérdés szabályozása tekintetében nemzetközi jogi korlátozásokat nem ismerhet d. Az Állandó Nemzetközi Döntőbíróság deklarációja szerint: Igenis lehetséges az, „hogy valamely állam cselekvési szabadságát oly kérdésben is korlátozzák más államokkal szembeni kötelezettségek, amely kérdést a nemzetközi jog általában (elvileg) nem szabályoz, amilyen például az állampolgárság. A nemzetközi jog szabályai ez esetben igenis korlátozzák az államok — ebben az ügykörben egyébként elvileg szabad — jogkörét“.¹

Megállapítja tehát ez a legmagasabb tekintélyű nemzetközi szerv, hogy abból, hogy valamely kérdés, mint például manapság az állampolgárság ügye tekintetében, a nemzetközi jog az államokat általában nem korlátozza, nem következik, hogy valamely adott állam — ez esetből Franciaország — korlátozva ne volna. Kétségtelen, hogy a „domaine réservé“ körébe tartozó bármely közhatalmi tevékenység tekintetében az államok lemondhatnak szabadságukról, jogalkotásaikat bármely kérdés tekintetében a nemzetközi jognak alávetethetik, sőt a nemzetközi viszonyok fejlődése folytán bekövetkezhetik ez a változás nemzetközi szerződés nélkül is, a nemzetközi viszonyok kényszerítő ereje, politikai és gazdasági szükségesség folytán.

VISSZATÉRÜNK azokra a példákra, amelyekben Törökország, Venezuela, Románia, az állami szuverenitásra hivatkozva és tisztán a szuverenitás elve alapján akarták eldönteni azt a kérdést, hogy valamely nemzetközi kötelezettség velük szemben fennáll-e vagy nem. A fentiek alapján most már tudjuk, hogy a szuverenitásra való hivatkozás, a domaine réservé relatív természeténél fogva, a kérdést kérdéssel akarja elintézni. Olyan nemzetközi kötelezettség, amely a szuverenitás fogalmával ellenkeznék, amely tekintetben nemzetközi kötelezettség elképzelhetetlen lenne, nem lévén, jogosan állapította meg dsó példánk tekintetében a hágai Cour d'Arbitrage, hogy: „A Magas Porta nem jogosult a pénztartozások körében a kártérítési kötelezettség alóli mentességét közhatalmi mivoltára és kötelezettségének politikai és pénzügyi következményeire való hivatkozással igényelni.“

Ha az argentinai külügyminiszter be akarta igazolni, hogy az államoknak jogukban áll tetszésük szerint teljesíteni vagy nem teljesíteni államadóssági kötelezettségüket, igazolnia kellett volna, hogy az államadóssági szerződések, nemzetközi szokásjogi szabályok ezt a cselekvési szabadságot az államoknak megadják és csak ez igazolás után mondhatta volna: tehát az államadósság megfizetése vagy a fizetés

¹ 4-es sz. Avis Consultatif. 24. 1.

megtagadása tekintetében nincsen olyan korlát, amely az államok cselekvési szabadságát korlátozná, e téren tehát az állam (ha a régi szóhoz hű akarok maradni) szuverén. A cselekvési szabadság, a „szuverenitás“, a gondolatmenetben nem érv, hanem a bebizonyítandó eredmény. Helyesen válaszolt tehát Drago teóriájára az 1907 évi Hágai Békekonferencia az úgynevezett Porter-féle határozattal, amely 39 állam képviselőjének szavazata alapján jogosnak jelenti ki háború indítását olyan állam ellen, amely államadósságai megfizetése ügyében a hitelezők államának felhívására nem veti alá magát döntőbírósi eljárásnak, illetve a döntőbírósi ítéletét nem teljesíti.

Ugyanezek az elvek vonatkoznak a román külügyminiszter álláspontjára is. Abból a tényből, hogy Románia „szuverén“ állam, vagyis helyesen kifejezve, vannak (az Állandó Nemzetközi Döntőbírószavait idézve: „dans l'état actuel du droit international“) olyan ügyek, amelyek tekintetében Romániát nemzetközi kötelezettségek nem terhelik, (mert ezt és semmi egyebet nem jelent az, hogy „Románia szuverén állam“), semmiképpen sem következik, hogy ez a szabadság az agrárreform terén is fennáll. Ellenkezőleg, ez volt éppen a vitás kérdés, amit be kellett volna a 250. cikk szövegéből bizonyítani. Ha a földreformtörvényhozás tekintetében az államokat nemzetközi kötelezettségek nem is korlátoznák, nem következik, hogy Romániára nézve ilyen korlátok nincsenek, hiszen mi éppen egy speciális jogszabályra, a 250. cikkre hivatkoztunk.

Titulescu gondolkozására legjellemzőbb, hogy a bevezetésünkben idézett szavait így folytatja: a „békeszerződés sehol sem beszél a román szuverenitás korlátozásáról“. Azt hisszük, nem fér semmi kétség ahhoz, hogy a békeszerződés minden szakasza korlátozza a román szuverenitást és Titulescu idézett felhívására: „mutassanak nekem egy olyan rendelkezést a békeszerződésben, amely szerint Románia szuverenitását elvesztette volna“, joggal lehet azzal a felhívással felelni, hogy mutasson Titulescu úr egy olyan rendelkezést a békeszerződésben, amely nem venne el Románia szuverenitásából.

Románia szuverenitásának a földreform ügyében való korlátlan-sága éppoly kevésbé következik a szuverenitás fogalmából, mint az állampolgársági kérdésben Franciaország jogalkotási szabadságára sem lehetett szuverenitásából következtetést vonni. Első két példánkra nézve elvi álláspontunk egyezik azzal a döntéssel, amelyet e két ügyben nagytekintélyű nemzetközi testületek hoztak. Nincs kétségünk aziránt, hogy a harmadik példánk eldöntése szintén meg fog felelni ennek a elvi álláspontnak.

Teljesen jogosan írja tehát az angol nemzetközi jogász, Sir John Fisher Williams: „A szuverenitás kedvenc szó azon államok vezetőinek szájában, amelyek cselekedeteiket a nemzetközi jog fórumának ítélőszéke elé bocsátani nem merik.“

BÁTOR VIKTOR