

KARDOS GÁBOR

Néhány gondolat az államalakulási konfliktusok bibói értelmezéséről

Bibó István mint nemzetközi jogász és mint a nemzetközi kapcsolatok elmélete magyarországi művelésének megalapítója¹ szorosan kapcsolódik azokhoz a két világháború közötti törekvésekhez, amelyek eltávolodtak a kizárólag az állam nemzetközi szerepére és nemzetközi jogalanyiságára építő felfogástól, és a korszaknak megfelelően nyitott volt a népek és nemzetek a nemzetközi rendszerbe való beemelésére, döntő szerepet szánva annak békés működésében az önrendelkezésem nyugvó legitimációnak. Ugyancsak hatást gyakorolt rá a korszak liberális institucionalizmusa, amely szerint a nemzetközi közösség együttélése során felmerülő konfliktusok, erre szolgáló intézmények és megfelelő eljárások útján békésen rendezhetők.

Bibó korai, szoros értelemben vett nemzetközi jogi jellegű tanulmányaival szemben – hasznosítva azt a szemléleti átalakulást, amelyet többek között *Ferrero* indított el –, *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai* című művében számos tudományos megközelítési módot érvényesít annak érdekében, hogy fellelje a nemzetközi közösség jelentős részben területi egyensúlyát, amelyben az államok relatív biztonságba kerülnek, kapcsolatuk stabilizálódik. Bibó *egyensúlyelmélete*² a nemzetközi területi és államalakulási konfliktusok békés elrendezésének egyik kulcsa.

Bibó István a nemzetközi területi és államalakulási konfliktusok békés megoldásának másik kulcsát az államok közötti kapcsolatok alapvető struktúráját meghatározó alapelvek egymáshoz viszonyának tisztázatlanságából eredő zavar feloldásában és – Alfred *Verdross* osztrák nemzetközi jogász nyomán³ – az erkölcsi közmegegyezésnek megfelelő megoldás kimunkálásában látta.

Amint Bibó Istvánnak *Révai* Andrásához 1968-ban, az angliai kiadás érdekében írott leveléből tudjuk, a munka eredetileg csupán a ciprusi kérdéstről szólt volna, amely alkalmat adott volna nézetei kifejtésére az önrendelkezés elvéről és a politikai döntőbíráskodásról. „Az

¹ Ld. Sárváry Ágnes: *A fel nem fedezett Bibó. Bibó István, mint a nemzetközi kapcsolatok tudományág hazai megalapítója*. Külügyi Szemle (X. évfolyam) 2011/ 2. sz., 136-153.o.

² i.m. 137-140. o.

³ Karácsony András: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. Pallas Stúdió – Atractor Kft., Budapest, 2000, 91. o.

egész témakör, az összes területi vitás kérdésekkel együtt, diákkorom óta izgat, amiben természetesen része van a történelmi Magyarország összeomlásának mint élménynek. Azonban úgy érzem, hogy eléggé kinőttem a gyermeteg hazabeszélésből, s az egész kérdés objektív teljességében izgat, annál is inkább, mert Magyarország területi változásainak eshetőséget igen pesszimistán ítélem meg az általam buzgón javasolt módszerek ellenére is, melyeknek mások hamarabb tudják hasznát venni.”⁴ A mű végül is csupán 1978-ban látott napvilágot az Egyesült Királyságban, esettanulmányai nélkül, holott Bibó levelében 1968 őszi, az ENSZ Közgyűlés ülészakára történő megjelenésben reménykedett.

Bibó nemzetközi tárgyú *magnum opusa* arra mutatott rá, hogy az államok közötti területi változásokra vonatkozó szabályok egyszerre tekinthetők túl lazának és túl merevnek. Túl lazák, mivel a változáshoz elegendő az érintettek közötti erre vonatkozó nemzetközi szerződés, és túl merevek, mivel minden új államalakulásra és területi változásra irányuló törekvés – erre szolgáló sajátos jogi eljárás híján – beleütközik az érintett államok abszolút ellenállásába.⁵ Valóban, ha fennáll az érintett felek egyetértése, akkor nemzetközi szerződéskötés útján rendezhetik a problémát, a terület átszállásához persze jogcímre is szükség van, ez azonban könnyen megtalálható. A merevség oka a területi változásra irányuló egyetértés hiányából ered, ugyanis önként egyetlen állam sem mond le valamilyen terület feletti uralmáról. Bibó hisz abban, hogy ha a változás a konfliktus rendezésére irányuló eljárás eredményeként legitimitást nyer, békésen megvalósulhat az átszállás. Megfelelő rendező elv és megfelelő eljárásra van tehát szükség.

Bibó István alapvető tétele: tekintettel arra, hogy egy konkrét területi konfliktus kapcsán számos eltérő értelmezés merülhet fel, az *önrendelkezés* alapszabályának alkalmazásához sajátos eljárásra van szükség. Olyan eljárásra, amely egyesíti a diplomácia és a bírói konfliktusrendezés elemeit. Ha a vita bírói szerv elé kerül, akkor a döntés az esetek túlnyomó többségében a fennálló nemzetközi jogi helyzet alapján születik meg. Ha diplomáciai úton próbálják meg rendezni, – például a felek közötti közvetlen tárgyalás vagy közvetítés révén –, a nemzetközi jog szerepe más. Ezekben az esetekben nemzetközi jog a vitaalap, a kiindulópont szerepét tölti be, illetve érveket szállít a felek álláspontjának igazolására, s a megoldásban csupán az egyik tényező a gazdasági, politikai, presztízs és

⁴ Bibó István: *Levél Londonba, Révai Andrásához*. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok. IV. 1935-1979*. Magvető, Budapest, 1990, 243-244.o.

⁵ Bibó István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás*. In: Bibó: *Válogatott tanulmányok. IV.* (Szerkesztette: Huszár Tibor- ifj. Bibó István) Magvető, Budapest, 1990. 309-310.o.

egyéb szempontok mellett. Bibó elképzelése szerint az önrendelkezés alapszabályát a *pártatlanság* és a *függetlenség* elve szerint működő nemzetközi döntőbírásnak kell alkalmaznia, nem a tételes nemzetközi jogszabályok, hanem a *politikai ítélőképesség* alapján.

Bibó a politikai döntőbíráskodás legfőbb jellemzőjének tekintette, hogy az ügy kikerül a felek rendelkezése alól, s abban azoktól független és pártatlan szerv erre a célra létrehozott szervezeti és eljárási normák keretében dönt. Eddig a bírói vitarendezés jellemzői dominálnak. Ez különbözteti meg a nagyhatalmi politikai döntőbíráskodástól, amikor a nagyhatalmak képviselői járnak el, mint ahogyan ez a bécsi döntések esetén történt. A szerv döntéshozatala azonban politikai jellegű lenne, hiszen a felek által felhozott politikai alapelveken nyugvó érvelés után a döntés nem a pozitív nemzetközi jogból, hanem azok politikai bölcsesség alapján történő megítéléséből következne. Ezzel az elképzeléssel kapcsolatban egy elméleti megfontolás és egy gyakorlati érv hozható fel.

Ami az *elméleti* megfontolást illeti, az államok általában előnyben részesítik a konfliktusok diplomáciai rendezését a bírói megoldással szemben. Milyen okai vannak a nemzetközi jog alapján döntő, független és pártatlan intézményekkel szembeni gyanakvásnak? Elsősorban az, hogy a döntés feletti kontroll átengedését az államok hatalmuk csökkenéseként értelmezik, ugyanis az ezen az úton objektívvá, befolyásolhatatlanná válik. A nemzetközi jog döntő szerephez kerül, és a bírói eljárás a vitát kiszakítja a részes államok komplex viszonyrendszeréből. A döntés során egy bírói szerv nem értékelheti a két állam gazdasági kapcsolatainak jelentőségét, a közös szövetségi rendszeren belül a két államot ért külpolitikai befolyásolást, a két miniszterelnök közös pártcsaládhoz tartozásából eredő hatásokat - és így tovább -, csupán a nemzetközi jogi helyzetet. Az is fontos, hogy a nemzetközi konfliktusok diplomáciai rendezése mindig lehetőséget nyújt arra, hogy a kialakított megoldást mindkét fél kormányzata győzelemként prezentálja a hazai közvéleménynek. Egy *bíróság* - még ha igyekszik is salomoni döntést hozni -, akkor is győztest és vesztest teremt, és ez belpolitikailag kockázatos lehet az államok számára. A konfliktusmegoldás másik, - a tárgyalás melletti - fő diplomáciai formája, a *közvetítés* esetében pedig az ilyen szerepet játszó nagyhatalom garanciákat adhat a rendezés stabilitásának megteremtésére, és szolgáltatásokat nyújthat a feleknek, amelyek kompenzálják az esetleges, a megegyezésből eredő veszteségeket. Ezeket egy bírói ítélet nem nyújthatja. A problémát az jelenti, hogy e körülményeknek a bevonása nem lenne egyszerű a Bibó-féle politikai döntőbíráskodás során sem, hiszen azok értelmezése maga a politikacsinálás, márpedig ez a szerv - az önrendelkezés prioritása mellett - elvek összeütközésében döntene.

Bibó világosan látta ezt a nehézséget, de úgy vélte, része lehet az általa javasolt nemzetközi döntőbíráskodás lényegének tekintett politikai mérlegelésnek: „az 'alku', az 'ellenszolgáltatás', a 'csere', a 'kárpótlás', az 'egyensúly' jellegzetes politikai jelenségei (...) megfelelő módon a demokratikus elvek alkalmazásába, a politikai döntőbíráskodásba is beleépíthetők.”⁶

A gyakorlati érvet az jelenti, hogy azt mondhatjuk: a Bibó féle politika döntőbíráskodás lehetősége kodifikált, de az államok nem élnek vele. Tudniillik az ENSZ Nemzetközi Bírósága is ismeri a *jus equo et bono* eljárást, amely során a szerv pártatlan és független bírái nem a pozitív nemzetközi jog, hanem a méltányosság alapján döntenének. Ilyen eljárásra azonban a Nemzetközi Bíróság gyakorlatában mindeddig nem került sor. Feltehetően azért, mert bár a nemzetközi jog bonyolult és szinte nincs olyan helyzet, amelyben nem lehetne ellenérveket felhozni, mégis az arra alapozott ítélet előreláthatóbb, mint az, amely a bírák által - a nemzetközi jogon kívül - értelmezett méltányosságon alapulna. Még ha a politikai döntőbíráskodás az önrendelkezés politikai bölcsesség útján történő értelmezésével tartalmilag legalább részben mást is jelent, a végeredmény legalábbis elég bizonytalan vagy túlzottan is megjósolható lenne egyes olyan államok kapcsán, amelyek számára területi *status quo* kedvező. Így a politikai döntőbíráskodás kényes pontja az elfogadáshoz szükséges politikai akarat. Annál is inkább, mivel ehhez nem csupán kockázatvállalásra, de ésszerű belátásra is szükség van, amely nem mindig van meg a konfliktusban érintett feleknél. „Kérdés persze, hogy a politikában mennyiben képes az ész mindig szabályozni az akaratokat, vágyakat, érdekeket, érzéseket?”⁷

Bibó maga is érezte, hogy a nagyhatalmak és az általuk uralt nemzetközi intézmények, mint például az ENSZ Biztonsági Tanácsa saját hatalmuk feladásának, vagy legalábbis jelentős korlátozásának tartanak a politikai döntőbíráskodás elterjedését. Ugyanakkor úgy vélte, annak felismerése, hogy a nemzetközi intézmények képtelennek bizonyulnak, az egyes területi konfliktusok megoldására, benuhátságot mutatnak a rendezésre, elvezethet a politikai döntőbíráskodás előnyeinek a felismeréséhez: ahhoz tudniillik, hogy ily módon a területi állapot formális legitimitása helyett, - amely területi integritás elvén nyugszik -, elérhető annak önrendelkezésen alapuló *tartalmi* legitimitása.

⁶ i.m. 509.o.

⁷ Karácsony: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. 94. o.

Változatlanul kérdéses azonban, hogy az államalakulási és területi viták megoldásának elvi alapján működőképessé tehető-e a gyakorlatban az önrendelkezés alapnormája? Hiszen ma már államot alapítani csupán már létező állam terhére lehet. Amint az azóta lefolytatott széleskörű empirikus vizsgálatok bizonyították, egy konfliktust annál nehezebb békésen megoldani, minél több strukturális változó (gazdasági, szociális, etnikai, vallási, kulturális, politikai) kumulálódik, a szuverenitás minél több eleme (így például a határ, a terület, az etnikai hatalommegosztás) forog kockán, minél inkább érintettek az alapvető értékek és identifikációs formák, illetve minél kevésbé intézményesített a vita megoldása.⁸ Bibó mint nemzetelvű liberális modernista nemzetközi jogász a politikai döntőbíráskodás eszméjével a legutóbbi elem kapcsán szeretett volna áttörést elérni, különös fontosságot tulajdonítva a konfliktusmegoldás eljárási-intézményi aspektusainak.

Bibó István az alkotmánybíráskodás mintájára képzelte el a nemzetközi politikai döntőbíráskodást, ugyanakkor úgy, mint amely a politikai ítélőképesség alapján dönt. Amint azonban erre *Karácsony* András rámutat, az alkotmánybíráskodással szemben pontosan annak kapcsán merült fel a legtöbb kritika, hogy döntéseiben szerepet kapnak a politikai megfontolások. Emellett a politikai ítélőképesség csupán részben támaszkodik közvetlenül alapelvekre, inkább meghatározott politikai normák befolyásolják.⁹

Bibó István nemzetközi jogi alapmunkája esettanulmányoknak tekinthető konfliktuselemzésekkel egészül ki, amelyek célja annak bemutatása volt, hogy miként is lehetne alkalmazni a gyakorlatban az önrendelkezés elvének a politikai bölcsesség alapján történő értelmezését olyan konfliktusok megoldására, amelyekre évtizedeken keresztül sem sikerült megoldást találni. Csak találgathatjuk: ha élne, milyen esettanulmányt írt volna Bibó Koszovóról és a koszovói rendezésről. Úgy sejtem, hogy Koszovó függetlenné válása megfelelt volna nála az önrendelkezés helyes, azt a területi integritás fölé helyező felfogásának, - noha az önrendelkezés elvére történő hivatkozást az elismerő nagyhatalmak gondosan kerülték -, viszont aligha lett volna elégedett azzal, hogy az *uti possidetis* elven nyugvó formális legitimitás alapján a szerbek lakta Mitrovica és környéke nem kerülhetett Szerbiához. Annál is inkább, mivel - ahogyan szépen megfogalmazta -: „*a népek*

⁸ Pfetsch, R. Frank: *Conditions for Non-Violent Resoéution of Conflicts*. In: Ernst-Otto Czempiel – Liparit Kinzadjan – Zdenek Mazopoust (szerk.): *Non-Violence in International Crises*. Vienna, ISSC, 104-04.o.

⁹ Karácsony: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. 94.o.

önrendelkezési joga, a népek önrendelkezési joga és nem pedig a hegységek, folyók, szigetek és vasútvonalak önrendelkezési joga.”¹⁰

¹⁰ Bibó István: *Észak-Írország kérdése egy lehetséges pártatlan politikai döntőbírósi döntés fényében.* In: Bibó: *Válogatott tanulmányok.* IV. 698. o.