

Varga Gergely

A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban

Legyen szó Oroszország és Ukrajna közötti konfliktusról, Görögország adósságrendezési kérdéseiről vagy éppen a magyar kormány és Brüsszel elmúlt évekbeli vitájáról, a szuverenitás kérdése napjaink nemzetközi kapcsolataiban is meghatározó jelentőségű. De mit is takar e fogalom, hogyan változott az elmúlt évszázadokban, és hogyan érvényesül a mai nemzetközi rendszerben? A tanulmány Stephen D. Krasner Szuverenitás: szervezett hipokrácia című korszakos munkájából kiindulva kísérli meg áttekinteni e kérdéseket.

Az állami szuverenitást a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog egyik legelfogadottabb alapelveként szokta kezelni a szakirodalom. Ugyanakkor, ha mélyebben megvizsgáljuk, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szerzők mit értenek a szuverenitás fogalmán, tartalmán, és milyen változásokat érzékelnek a szuverenitás kérdéskörében, különösen a hidegháború utáni világot illetően, akkor komoly vitáknak lehetünk tanúi. Sokak szerint a globalizáció kikezdi az államok szuverenitását, mások az állami hatáskörök folyamatos expanziójára mutatnak rá, megint mások egyes államok hatékony kormányzásának szétesésére. Példaként számos esetben épp az emberi jogokat, illetve azok külső szereplők általi védelmét hozzák fel olyan tényezőként, mint amelyek aláássák az államok szuverenitását, mások szerint viszont ez esetben is csupán az történik, hogy az erősebb (szuverén) szereplők kényszerítik rá az akaratukat a gyengébbekre. Annyi bizonyosnak tűnik, hogy a szuverenitás alapelve és a tényleges gyakorlat között diszkrépancia tapasztalható.

A szuverenitással kapcsolatos viták egyik mérföldkövének lehet tekinteni Stephen D. Krasner *Szuverenitás: szervezett hipokrácia*¹ című művét. Kiindulási pontja az, hogy a szuverenitás soha nem volt és nem is lehet teljes. A szuverén államok rendszere ugyanis normákon alapul, a normák pedig soha nem érvényesülhetnek maradéktalanul, különösen egy olyan rendszerben – a nemzetközi kapcsolatokban –, amelyet a felsőbb hatalom hiánya, a hatalmi aszimmetriák és a változó érdekek jellemeznek. Krasner arra mutat rá, hogy a szuverenitás érvényessége alapvetően a mindenkori hatalmi erőviszonyok függvénye. Más oldalról megvilágítva: a nemzetközi hatalmi rendszer jellege – anarchikus, bipoláris, unipoláris, multipoláris, apoláris – meghatározó az egyes alapegységek minősége szempontjából. Elemzésünkben Krasner művét továbbgondolva arra kívánunk rámutatni, hogy a vesztfáliai szuverenitás mint a be nem avatkozás elve – amellet, hogy időben, térben más-más mértékben érvényesül – alapvetően az államok között *de facto* létező hierarchia vagy hierarchiák függvénye.

1 Krasner, Stephen D.: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, 1999, Princeton University Press.

A szuverenitás különböző megközelítései és jelentéstartalma

Mielőtt azonban rátérnénk a szuverenitás történeti vizsgálatára, magát a fogalmat kell tisztázni. Krasner a szuverenitáshoz négy értelmezést² – nemzetközi jogi szuverenitás, veszfáliai szuverenitás, belső szuverenitás, függőségi szuverenitás – társít. Az első az államok mint különálló, egyenrangú entitások elismerésére utal. A második jelentése a politikai hatalom kizárólagos gyakorlása egy meghatározott terület felett, vagyis a be nem avatkozás elve. A belső szuverenitás a belső intézményes hatalmi felépítésre, a tényleges hatékony ellenőrzésre utal. Végül a függőségi szuverenitás az információ, a javak, az emberek határokon való átengedésének szabályozását, ellenőrzését jelenti. Más szerzők³ még ennél is több értelmezést kapcsolnak a szuverenitáshoz: a szuverenitás mint megszemélyesített uralkodó; az abszolút, korlátlan hatalom birtokosa; a politikai legitimáció szimbóluma; a politikai fennhatóság szimbóluma; az önrendelkezési jog, a nemzeti függetlenség szimbóluma; kormányzás és alkotmányos függetlenség; a törvények érvényességének kritériuma; a szuverén egyenlőség jogi személyiségének szimbóluma; elismerés; a jogrendszer egysége; a hatáskörök, immunitás, privilégiumok szimbóluma; a törvényhozás és jogalkalmazás hatósági kritériuma.

A szuverenitást a nemzetközi kapcsolatok különböző elméleti iskolái eltérően értelmezik,⁴ hiszen magának az alapvető egységeknek, az államoknak a lényegi minőségéről van szó. A klasszikus realista iskola a veszfáliai rendszer érvényességét vallja, így az államok szuverenitásából indul ki. A neorealista iskola szerint a szuverenitás a nemzetközi rendszeren belül a biztonság és a konfliktusok vonatkozásában értelmezhető, a neoliberais iskola szerint a piaci hibák kijavítása szempontjából van jelentősége. A szociológiai elméletet képviselő angol iskola a nemzetközi társadalom alapvető normájaként tekint a veszfáliai szuverenitásra, amely egyfajta civilizációs termék. A konstruktivisták a szuverenitást társadalmi konstrukcióként, közös normákként, értéként értelmezték.⁵

A szuverenitás nemzetközi jogi és veszfáliai értelmezése kapcsán az anarchia és a hierarchia kérdése megkerülhetetlen. Ha ugyanis a veszfáliai szuverenitást elfogadjuk rendezőelvként, abból egyenesen következik a nemzetközi kapcsolatok anarchikus jellege, vagyis a hierarchia hiánya. A klasszikus realisták teljes mértékben magukévá tették ezt a nézetet. A nemzetközi kapcsolatokat elemezve azonban nyilvánvaló,⁶ hogy *de facto* hierarchikus relációk is vannak. A hierarchia alapvetően hatalmi realitásokon alapul, általában nem kérdőjelezi meg nyíltan a szuverenitás érvényességét, de az egyenlőtlenség egyes esetekben kodifikálva is van, mint az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagsága vagy az atomsorompó-szerződés esetében. A neorealisták legjelentősebb képviselője, Kenneth Waltz a belpolitikai és a nemzetközi politikai rendszer kettősségéből indul ki: szerinte, míg az előbbi esetben rendezett hierarchia érvényesül, utóbbit a decentralizált anarchia

2 Uo. 4. o.

3 Nagan, Winston P. – Hammer, Craig: The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations. *Columbia Journal of International Law*, 2014. 1. sz. 144. o.

4 Krasner, Stephen D.: i. m. 55. o.

5 Lake, David A.: The New Sovereignty in International Relations. *International Studies Review*, 2003. 3. sz. 308. o.

6 Lake, David A.: Hierarchy in International Relations. Authority, Sovereignty, and the New Structure of World Politics. *International Studies Review*, 2003. 5. sz. 32. o.

jellemzi.⁷ Waltz is elismeri azonban, hogy léteznek *de facto* egyenlőtlenségek a nemzetközi rendszer egyes egységei között. Ugyanakkor azzal védi álláspontját, hogy rendszerszinten csak a jelentősebb egységek, vagyis a nagyhatalmak számítanak,⁸ az ő relációjukban viszont érvényesül a vesztfáliai szuverenitás. Waltz válasza ugyan igazolhatja az alapelv érvényességét, de nem ad magyarázatot a devianciák rendszerszintű szerepére. A neorealista iskola mellett az 1970-es években megjelenő elméletek, mint az interdependencia- és a dependenciaelmélet határozottan szembehelyezkedtek a szuverenitás klasszikus értelmezésével. Az interdependencia magát a vesztfáliai szuverenitás érvényességét kérdőjelezte meg, amelyre a neorealisták válasza az volt, hogy az interdependencia az állam döntésének következménye, a szuverenitás megnyilvánulási formája. A dependencia inkább a nemzetközi rendszer anarchikus jellegét kérdőjelezte meg azzal, hogy a harmadik világ országainak kiszolgáltatott, függőségi helyzetére mutattak rá. Az elméletét azonban az 1990-es évek kelet-ázsiai gazdasági fellendülése érvénytelenítette. Összességében elmondható, hogy a szuverenitás többarcú fogalom, amelyet az egyes elméleti iskolák más-más módon értelmeznek, és eltérő jelentőséget tulajdonítanak neki.

A vesztfáliai szuverenitás elvének kialakulása

A mai szuverenitásfogalom gyökereit a kora újkori Európa átalakuló hatalmi rendszerében kell keresnünk. A reformáció, a Német-római Császárság egységének eróziója, a vallásháborúk és az ezek folyamányaként bekövetkező hatalmi átrendeződések következtében új paradigma jelent meg a korabeli Európa állam- és hatalomértelmezésében. A középkori egyetemességet fokozatosan felváltotta a *raison d'état*, az államérdek primátusa és a hatalmi egyensúly koncepciója.⁹ Ahogy Krasner is rámutat, a szuverenitáson alapuló államok rendszerének megjelenését gyakran kötik a harmincéves háborút lezáró 1648-as vesztfáliai békeszerződésekhöz (Osnabrück és Münster), ami aztán a névadója is lett az új elméleti konstrukciónak. Ugyan a német fejedelemségek széles körű autonómiájának biztosítása és a *cuius regio, eius religio* alapelvének („akié a föld, azé a vallás”) lefektetése magában hordozta a vesztfáliai szuverenitás lényegét, a be nem avatkozás elvét, Krasner szerint a gyakorlatban az csak a 18. század végére szilárdult meg. Sőt, magának a vesztfáliai békének néhány rendelkezése inkább ellentmond a mai értelemben vett vesztfáliai szuverenitásnak. A Német-római Birodalom továbbra is fennállt a császár formális fensőbbségével együtt, és csak a birodalmon belül szilárdult meg a német fejedelemségek autonómiája. A felmerülő vallási kérdéseket birodalmi testületek és bíróságok voltak hivatottak rendezni, kivonva ezeket a fejedelemségek kizárólagos joghatósága alól.¹⁰ Valójában a vesztfáliai békeszerződésben tükröződő hatalmi erőviszonyok voltak azok, amelyek elősegítették a mai értelemben vett vesztfáliai szuverenitás kiteljesedését. Nevezetesen a győztes Franciaország és protestáns hatalmak (Svédország, Hollandia, Anglia) azon érdeke, hogy ne jöhessen létre erős, egységes, Habsburg vezetésű Német-római Birodalom, vagyis a német fejedelemségek ellen tudjanak állni a Habsburg-törekvéseknek.

7 Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*. Reading, MA, 1979, Addison-Wesley.

8 Lake, David A.: *The New Sovereignty in International Relations*, i. m. 306. o.

9 Kissinger, Henry: *Diplomácia*. Budapest, 1996, Panem – McGraw-Hill – Grafo, 49. o.

10 Krasner, Stephen D.: *Think Again: Sovereignty. Foreign Policy*, 2001. január.

Érdemes rámutatni azonban a szellemtörténeti előzményekre is. Mindenekelőtt Jean Bodin francia filozófus nevét kell megemlíteni, aki a 16. századi francia vallásháborúk tapasztalatai alapján írta meg *Az állam* című főművét. A mű alaptézise a szuverenitásról alkotott újszerű elképzelés, amely szerint egy állam hatalma állandó és abszolút, azaz korlátlan és feltétlen.¹¹ Az elmélet Bodin rend utáni vágyát volt hivatott alátámasztani, amit véleménye szerint csak egy szuverén uralkodó biztosíthatott. Ugyanakkor még Bodin is felállít korlátokat az uralkodó szuverenitását illetően: nemzetközi szerződések, alkotmányossági korlátok (például szokásjogon alapuló ősi törvények) és az isteni törvényeknek megfelelő természetjog által.¹² A vallás továbbra is fennálló mélyreható befolyását a szellemi áramlatokra tehát nem lehet még figyelmen kívül hagyni, annál is inkább, mivel a korabeli európai hatalmi viszonyok változásának egyik fő motorja éppen a reformáció volt. Kálvin Jánosnak az isteni szuverenitás teljességéről és abszolút voltáról, illetve az ember és az emberi hatalom korlátoltságáról vallott felfogása, valamint az ellenállási jog értelmezése értékes szellemi muníciót adott a protestáns hatalmak kezébe a katolikus német-római császárokkal folytatott küzdelmekben. Ennél is nagyobb jelentősége volt azonban annak, hogy a protestantizmus elterjedésével és megerősödésével érvényét veszítette az egyetemesség gondolata, amelynek legfőbb szellemi letéteményese a római katolikus egyház, politikai letéteményese pedig a Német-római Birodalom volt.

A fentiek mellett a vesztfáliai szuverenitás elvének kialakulása szempontjából meghatározó jelentőségű a belső szuverenitás elvének megjelenése a 16. században, mégpedig az abszolutista monarchiákban. Az egyik első ilyen abszolutista állam, amelyben az uralkodó sikeresen terjesztette ki joghatóságát országa egész területére, éppen VIII. Henrik Angliája volt, amely látványosan szakított Rómával, és saját államegyházat alapított. A belső szuverenitás fogalmának kiteljesedése, az egységes, centralizált állam kiépítése azonban nem egy protestáns hatalomhoz, hanem Richelieu bíboros Franciaországához köthető a 17. század első felében. De még innen is százötven év választ el a szuverenitás szekularizált és legegységesebb formája, a nemzetállami koncepció, a forradalmi Franciaország megszületéséig, vagy az 1814–1815-ös bécsi kongresszusig, amely a vesztfáliai szuverenitás működtetéséhez elengedhetetlenül fontos alapvető diplomáciai szabályokat fektette le.

A vesztfáliai szuverenitás érvényesülése 1945 előtt

A vesztfáliai szuverenitás mint alapelv kiteljesedése tehát egy hosszú történeti folyamat eredménye volt, mint norma azonban soha nem érvényesült teljes mértékben. Az alapelvtől való eltérés, a deviancia Krasner szerint négyféle módon: konvenciók, szerződés, kényszer és alávetés révén jöhet létre.¹³ Az első kettőnél az érintett államok nyerő-nyerő helyzetben vannak, és a vesztfáliai szuverenitás nem feltétlenül csorbul. Kényszer esetén az egyik szereplőnek már két rossz közül kell választania, és bizonyosan rosszabbul jár, mint a másik, erősebb fél, míg alávetés esetén az egyik félnek már választása sincs, hogy elfogadja-e az erősebb akaratát. Mind a kényszer, mind az alávetés esetében csorbul a

11 Samu Mihály – Szilágyi Péter: *Jogbölcselet*. Budapest, 1998, Rejtjel, 101. o.

12 Jennings, Robert: *Sovereignty and International Law*. In: Kreijen, Gerard (ed.): *State, Sovereignty and International Governance*. Oxford, 2004, Oxford University Press, 28. o.

13 Krasner, Stephen D.: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, i. m. 32. o.

vesztfáliai szuverenitás elve. Történetileg megállapítható, hogy mind a négy módszer állandóan jelen volt a nemzetközi kapcsolatokban.

Krasner négy olyan területet vizsgál meg, amelyek nehezen értelmezhetők a vesztfáliai szuverenitás modellje mellett: a kisebbségi jogok, az emberi jogok, az államoknak történő hitelezés és az alkotmányos berendezkedésre gyakorolt külső befolyás kérdését. A történeti példák valóban mind a négy esetben azt igazolják, hogy a vesztfáliai szuverenitás elve szervezett hipokritás, azaz önáltatás, képmutatás. Az említett négyféle deviancia a szuverenitás kialakulásának és megszilárdulásának ideje alatt is gyakran előfordult. A kisebbségi jogok esetében már az Oszmán Birodalom 16–17. századi történetében megfigyelhető, hogy az európai hatalmakkal számos esetben szerződésben biztosították a kisebbségek jogait az Oszmán Birodalom területén. Az európai államok kapcsolataiban a 16–18. században, a reformáció és a vallásháborúk következtében a vallási kisebbségek jogai képezték az európai hatalmak közötti szerződések egyik fő tárgyát. Akár az 1555-ös augsburgi válásbékét, az 1648-as vesztfáliai békét; vagy akár a magyar történelemből az 1606-os bécsi vagy az 1621-es nikolsburgi békét is lehetne említeni. Az államoknak történő pénzügyi hitelezésben hasonlókat tapasztalhatunk. A folyamatos háborúk és az Európában lezajló hadügyi forradalom¹⁴ óriási pénzügyi terheket jelentettek a korabeli államok számára. Az európai hatalmak közötti versengésnek a kora újkortól kezdve fontos tényezője, hogy melyik állam milyen módon és feltételekkel tud pótlólagos pénzügyi forrásokhoz jutni, és hogyan tudja megoldani a deficitfinanszírozást. A nagyhatalmak versenyében is döntő jelentőségű, hogy sikerül-e megőrizni pénzügyi szuverenitásukat,¹⁵ mint azt akár a spanyol Habsburg Birodalom, akár Németalföld, Franciaország vagy a Brit Birodalom esetében is tapasztalhattuk, és ahogy Niall Ferguson történész rámutat,¹⁶ mindezek intő példák kellenek, hogy legyenek az Egyesült Államok jelenére nézve is.

A 19. század elejére a szuverenitáson alapuló nemzetközi rendszer lett meghatározó az európai államok kapcsolatrendszerében. A napóleoni háborúkat lezáró bécsi kongresszus megteremtette a hatalmi egyensúlyi feltételeket, és rögzítette az alapvető diplomáciai játékszabályokat a szuverenitás mind a négyféle oldalának kiteljesedéséhez. Az alapelv azonban csak a meghatározó európai államok egymás közötti kapcsolatrendszerében és néhány Európán kívüli térségben érvényesült a gyakorlatban. Ennek elsődleges okát ismételtelen a hatalmi realitások adták. Európában a „keleti kérdés”, az Oszmán Birodalom hanyatlása és az annak következtében létrejövő hatalmi úr a nagyhatalmak versengésének kiemelkedő térségévé emelte a Balkánt. A bizonytalan, folyamatosan változó hatalmi viszonyok és a nagyhatalmi befolyás a kialakuló balkáni államok státuszában, alkotmányos berendezkedésében is visszatükröződött, vagyis a vesztfáliai szuverenitás nem érvényesülhetett maradéktalanul. Az 1878-as berlini kongresszuson a balkáni államok képviselői nélkül döntöttek a nagyhatalmak Románia, Szerbia, Montenegró függetlenségének elismeréséről, de csak a szuverenitásukat korlátozó megkötésekkel a belső alkotmányos berendezkedésre, a leendő uralkodók személyére vagy a pénzügyekre vonatkozóan.

14 Parker, Geoffrey: *The Military Innovation and the Rise of The West*. Cambridge, 1988, Cambridge University Press.

15 Kennedy, Paul: *Nagyhatalmak tündöklése és bukása. Gazdasági változások és katonai konfliktusok, 1500–2000*. Budapest, 1998, Akadémiai.

16 Ferguson, Niall: *An Empire at Risk*. *Newsweek Magazine*, 2009. 11. 28.

Azonban nemcsak a balkáni kisállamoknak, hanem magának az Oszmán Birodalomnak a szuverenitása is csorbult a pénzügyi eladósodottság következtében: 1898-ban a Konstantinápolyal kötött egyezmény értelmében a hitelező nagyhatalmak nemzetközi bizottságot állítottak fel a török pénzügyek felügyeletére.

Az Európán kívüli területek esetében a gyarmatosítás következtében a vesztfáliai szuverenitás csak a legritkább esetekben érvényesült. A világ földterületének tekintélyes része, önállóságát elveszítve, az európai nagyhatalmak gyarmata lett. Mindemellett számos esetben előfordult, hogy a gyarmatosító hatalmak nem voltak képesek teljesen alávetni egy-egy adott területet, politikai entitást. Ez általában nagyhatalmi ütközőzónák vagy sajátos helyi politikai erőviszonyokkal bíró területek esetében fordult elő. Ilyenkor kidolgozták vagy továbbfejlesztették a politikai-hatalmi adottságokhoz igazodó nemzetközi jogi formulákat. Így került például a formálisan, nemzetközi jogilag szuverén Kína félgymarmati státuszba a ráerőszakolt koncessziós szerződések révén. A szuverenitás nyíltabb megsértését jelentette annak megosztása protektorátus vagy gyámság létesítésével. Előbbire például Egyiptom angol vagy Marokkó francia protektorátussá válása 1882-ben, illetve 1912-ben.¹⁷ Az angol gyarmatok egy része, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland idővel domíniumi státuszt nyert el, amely egy másfajta, közbülső lépcsőt jelentett a teljes szuverenitás és politikai alávetés között. Mindeközben a 19. század elején függetlenné vált Latin-Amerika egy-két kivételtől eltekintve nagyrészt háborítatlanul élvezhette szuverenitását. A század végétől, az 1898-as spanyol–amerikai háborútól kezdődően azonban az erősödő Egyesült Államok egyre intenzívebben avatkozott bele a térség országainak belügyeibe. Az első világháborút követően a népszövetségi gyámsági forma került előtérbe új konstrukcióként a nagyhatalmak és egyes alárendelt régiók hatalmi viszonyrendszerében, elsősorban a közel-keleti térségben.

A vesztfáliai szuverenitás érvényesülése 1945 után

A második világháború utáni kialakult világrend új alá- és fölérendeltségi viszonyokat, hierarchiákat teremtett a nemzetközi rendszerben, megint csak térségenként eltérő általános jellemzőkkel. Európában mind a nyugati, mind a keleti blokk államainak nemzetközi jogi szuverenitása megmaradt, de a vesztfáliai szuverenitás elve jelentősen sérült. Nyugaton mindez szerződéses formában leglátványosabban a NATO-ban és az Európai Közösségekben nyilvánult meg, keleten a Varsói Szerződésben és a KGST-ben. Amíg azonban nyugaton e megállapodások sokkal inkább a felek megegyezésével, széles körű legitimitációval jöttek létre (természetesen olykor itt is tapasztalható volt az Egyesült Államoknak a vesztfáliai szuverenitás keretein átlépő gyakorlata), addig keleten egyértelműen kényszer és erőszak eredményeképpen valósult meg, mint azt az 1953-as berlini felkelés, az 1956-os magyar forradalom, a 1968-as prágai tavasz vagy az 1981-es lengyel szükségállapot mutatta.

A harmadik világban a gyarmati világ felbomlása új független államok létrejöttét eredményezte. A volt gyarmattartó hatalmak, Nagy-Britannia és Franciaország többnyire si-

¹⁷ Benke József: *Az arab országok története*. Budapest, 1998, Alexandra, 960. o.

kertelen kísérletet tettek arra, hogy befolyásukat valamilyen formában megőrizték. Míg Nagy-Britannia a Brit Nemzetközösség, Franciaország a Francia Unió keretében próbálta volt gyarmatainak szuverenitását korlátozni, igen kevés eredménnyel. Az újonnan létrejövő államok féltékenyen igyekeztek őrizni nemzetközi jogi és vesztfáliai szuverenitásukat. A gazdasági elmaradottság és a belső politikai instabilitás azonban nem engedte a külső és a belső szuverenitás kiteljesedését. Mint korábban említettük, a globális Észak–Dél-konfliktus által életre hívott dependenciaelmélet értelmében a harmadik világ elmaradott országai esetében külső szuverenitásról nem igazán lehetett szó. Az interdependencia-elmélet már rendszerszinten kérdőjelezte meg a vesztfáliai szuverenitás központi jelentőségét azáltal, hogy magát a rendszert, valamint a rendszerben lévő, nemzetek feletti horizontális struktúrákat helyezte előtérbe. A jóléti állam 1970-es évekbeli válságával párhuzamosan egyre erőteljesebbé váltak a vesztfáliai szuverenitást, sőt olykor a belső szuverenitást¹⁸ is gyengítő gazdasági-pénzügyi szuperstruktúrák, hogy aztán a nyolcvanas évektől lendületet kapó neoliberális gazdaságpolitika, az úgynevezett washingtoni konszenzus¹⁹ révén a globalizáció fő motorjaivá váljanak.

A szocialista keleti blokk országai részben és ideig-óráig kívül rekedtek ezeken a folyamatokon, de csak az 1989–1990-es politikai változásokig. Ezt követően az újonnan felszabadult vagy megalakult kelet-európai államok a globalizáció, az európai integráció és a nemzeti integráció hármasszorításába kerültek.²⁰ Az első kettő inkább a szuverenitást gyengítő folyamat volt, a nemzeti integráció kérdése azonban problematikusabb. A volt Jugoszlávia etnikumai az 1990-es évek elején ez utóbbit tekintették elsődleges célnak, így a másik két integrációs forma később teljesebben ki. Viszont a nemzetközi közösség közbelépése és máig tartó jelenléte révén a volt Jugoszláviának éppen azon részeiben – Bosznia-Hercegovinában, Szerbiában, illetve Koszovóban – csorbult leginkább a vesztfáliai szuverenitás, ahol a nemzeti integrációért a legvéresebb küzdelem folyt. Ezzel ellentétben például Magyarország 1990-től a nemzetpolitikáját az euroatlanti integrációval koherensen vagy néhol annak alárendelten alakította. Nemzetpolitikai céljait az európai intézmények és normák erősítésével igyekszik elérni a szomszédos államok szuverenitáspercepciójával szemben. Magyarországhoz hasonlóan a többi kelet-közép-európai ország szuverenitását a jelenlegi posztbipoláris korszakban egyrészt a szerződéses és legitimáción alapuló euroatlanti intézmények korlátozzák. Másrészt a geopolitikai és nyersanyag-szükségéből adódó stratégiai kiszolgáltatottság miatt közvetett módon, gazdasági, energetikai eszközök révén a megerősödő Oroszország jelenthet fenyegetést a szuverenitására.

A 21. század elején a nemzetközi rendszer unipoláris jellege gyengülőben van, és egyesek szerint multipoláris, de mások, így Richard N. Haas szerint apoláris (pólusok nélkül) világ felé haladunk.²¹ Az Egyesült Államok relatív hatalma gyengülőben van, ugyanis más feltörekvő államok egyre jelentősebb befolyásra tesznek szert a nemzetközi rendszerben. Mindenekelőtt a BRIC-csoport, Brazília, Oroszország, India és Kína megerősödése van

18 A stratégiai ágazatok és közszolgáltatások privatizációja révén.

19 Piaci akadályok, szabályozás leépítése, privatizáció.

20 Tóth Péter: Kelet-Közép-Európa az integrációk szorításában. *Nemzet és Biztonság*, 2008. 3. sz. 65–76. o.

21 Haas, Richard N.: The Age of Non-polarity. *Foreign Affairs*, 2008. 3. sz. 44–56. o.

hatással a nemzetközi kapcsolatokra. Az állami funkciók kiépítésével, kiterjesztésével, a modernizációval mind a négy állam a belső szuverenitás megerősítése felé halad. Növekvő hatalmi potenciáljuk révén pedig a vesztfáliai szuverenitásuk egyre ellenállóbb lesz a külső behatásokkal szemben. Ez leglátványosabban Oroszország esetében volt tapasztalható az elmúlt évtizedben, amelyhez a „szuverén demokrácia” fogalmat társította Vlagyiszlav Szurkov, az elnöki adminisztráció egyik volt helyettes vezetője.²² Szurkov értelmezésében Oroszország szuverén, mert mentes a külső befolyástól, és szuverén demokrácia, mert maga határozza meg az orosz belső hatalmi rendszer jellemzőit. Ugyanakkor más jelenségek is megfigyelhetők a BRIC-országokban. Amíg Oroszország az egyoldalú nyersanyagexport és a bezárkózás révén erősítette pozícióit, a másik három a kiegyensúlyozott gazdasági növekedésnek és a világ felé való nyitásnak köszönhetette sikereit. Ha az interdependencia-elméletet vesszük alapul, a globális horizontális struktúrákba való egyre intenzívebb bekapcsolódás a szuverenitást másodlagossá teszi. Ha pedig a liberális institucionalista modell érvényességéből indulunk ki, akkor arra lehet számítani, hogy a BRIC-országok egyre intenzívebb részvétele a nemzetközi intézményekben és az információ szabadabb áramlása a nemzetközi normákhoz való szorosabb igazodást eredményezi, ami „felelős részvényesekké”²³ teszi őket a nemzetközi munkamegosztásban – egyben csökkentve a vesztfáliai szuverenitás jelentőségét.

A szuverenitás alapelvét azonban nemcsak a nemzetközi rendszer meghatározó szereplői felől érte kihívás a posztbipoláris korszakban, hanem a gyenge vagy bukott államok részéről is. Az 1990-es évektől egyre gyakoribb jelenséggé vált a világ legelmaradottabb régióiban, Fekete-Afrikában (például Szomáliában, a Kongói Demokratikus Köztársaságban) vagy a tágabb Közel-Keleten egyes államok meggyengülése, összeomlása (például Afganisztán) fegyveres politikai konfliktusok következtében. Mint Krasner rámutatott, a nemzetközi közösség általában kormányzati segélyekkel vagy a transzformációban való részvétellel próbálta kezelni ezeket az államokat.²⁴ Az utóbbi forma gyakran az adott állam szuverenitásának formális, de csak időleges korlátozásával történt, amint Bosznia-Hercegovina vagy Koszovó esetében tapasztalhattuk. A két balkáni esetben azonban nemzetközi, ténylegesen nyugati védnökség alá helyezés történt. Krasner felveti, hogy a hasonló esetek növekvő száma miatt érdemes lehet intézményesíteni a védnökség intézményét,²⁵ ugyanakkor elismeri, hogy ez számos problémát vetne fel, és kicsi az esély a megvalósítására. Meg kellene állapodni olyan alapelvekben, mint hogy ki, milyen feltételek mellett, milyen hatáskörrel, meddig vállalna védnökséget. A nagyhatalmak azonban nem szeretnék előre megkötni a kezüket, a kisebb államok pedig nem kívánják formálisan is rögzíteni az általuk a nagyhatalmi befolyás egyik formájának tekintett intézményt. Krasner ezért azt javasolja, hogy a megosztott szuverenitást kellene a gyakorlatban többször alkalmazni. A megosztott szuverenitást ugyanis partnerségként lehetne „eladni” úgy, hogy közben nem kérdőjelezzük meg nyíltan az alapelvet. Lényege, hogy a nemzetközi közösség a képviselői útján valami-

22 Póti László: Új minőség az orosz külpolitikában. *SVKI Elemzések*, 2006/4.

23 „Responsible stakeholder” – elsőként Robert Zoellick volt amerikai külügyminiszter-helyettes által 2005-ben alkalmazott kifejezés.

24 Krasner, Stephen D.: Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States. *International Security*, 2004. 2. sz. 94. o.

25 Uo. 101. o.

lyen intézményesített formában elsősorban felügyeleti, ellenőrző szerepet játszana egy-egy bukott vagy gyengén működő állam problémás szektorában. Ez elsősorban a pénzügyek, az ásványkincsek kezelése vagy az igazságszolgáltatás területén jöhetne szóba. Ugyanakkor, és ez Krasner javaslatának a gyengéje, a legnagyobb biztonsági kockázatokat képező esetekben, intenzív fegyveres konfliktusokban kevésbé életképes megoldásról van szó.

A szuverenitás elve tehát kortól, tértől függetlenül nem érvényesül maradéktalanul. David A. Lake, a kaliforniai egyetem professzora azonban nem elégszik meg ennek megállapításával. Krasner kritikájaként²⁶ egyrészt azt fogalmazza meg, hogy az alapelvtől való eltéréseket valamilyen rendezőelv alapján mérhetővé és csoportosíthatóvá kellene tenni. Másrészt Lake szerint Krasner nem magyarázza, hogy mi a devianciák következménye a nemzetközi kapcsolatokra nézve. A felvetett kérdésekre válaszolva Lake a nemzetközi kapcsolatok szegmenseiben meglévő függési viszonyoknak, hierarchiáknak egy skálán történő vizsgálatát javasolja.²⁷ Így például a gazdasági kapcsolatok esetében a skála egyik végpontja az egyszerű gazdasági cserét jelöli, a másik végpontja a gazdasági uniót. Az államok közötti biztonsági-védelmi kapcsolatok esetében az egyik végpont a szövetség, a másik a birodalom. A hierarchiák ilyen elméleti alapon történő vizsgálata segíthet megérteni, hogy az államok milyen okokból választanak egy-egy együttműködési formát, mennyit hajlandóak ténylegesen feláldozni szuverenitásukból, és milyen percepciók, mozgatórugók alakítják az államok közötti viszonyokat.

Konklúziók

A szuverenitás különböző oldalai ma is eltérő mértékben érvényesülnek az egyes országok, földrajzi régiók esetében. Európában jelentős szupranacionális struktúrákat találunk, a gyorsan fejlődő Délkelet-Ázsiában a szuverenitás elvén alapuló hatalmi versengés jeleit láthatjuk laza regionális együttműködési formákkal (ASEAN, Sanghaji Együttműködési Szervezet), a Közel-Kelet, Afrika és Közép-Amerika egyes országaiban viszont a bukott államok jelenségével szembesülünk, amelyek a belső szuverenitás mellett gyakran a vesztfáliai szuverenitás érvényességét is megkérdőjelezzik. Továbbá nemcsak az egyes régiók, országok között, hanem azokon belül a szuverenitás különböző megnyilvánulási formái – politikai, katonai, gazdasági hatalom – között is lehetnek eltérések a szuverenitás érvényesülésének mértékében. Ráadásul, ha elfogadjuk, hogy egy globalizált, apoláris világ felé haladunk, sok és sokféle hatalmi (katonai, gazdasági, energetikai, tudományos, kulturális) központtal, a nemzetközi rendszerben létrejövő hierarchiák nem feltétlenül esnek egybe, és gyorsan változhatnak. Egy ilyen képlékeny, bizonytalan nemzetközi rendszerben az államok az autoritásukat gyengítő, sokszor kiszámíthatatlan folyamatokkal szemben várhatóan továbbra is ragaszkodni kívánnak a hatalmi és döntési kompetenciát megtestesítő szuverenitásukhoz.

26 Lake, David A.: *The New Sovereignty in International Relations*, i. m. 306. o.

27 Uo. 312. o.