

Kurdisztán és Katalónia mint új államok? Csapdába esve a szuverenitás és a népek önrendelkezéshez való joga között

Az elmúlt hetekben két jelentős, komoly ambíciókat dédelgető népszavazást is tartottak, melyek komoly ambíciókkal rendelkeznek: elszakadással új államot létrehozni, az egyiket Spanyolország Katalónia tartományában, a másikat Irak kurd területén. A jelen elemzés rávilágít a hasonló helyzetek nemzetközi jogi hátterére és lehetséges következményeire a jelenlegi jogi-politikai körülmények között.

2017. október 29.

Lehetséges új állam létrehozása?

A nemzetközi jog kialakult normái nem szabályozzák államok létrehozását. Csupán egy kritériumrendszert határoznak meg, melynek teljesítése szuverenitást biztosít egy entitás számára, ami az állami státuszt eredményezi. Ezeket a kritériumokat az 1933-as montevideói egyezmény határozza meg, ami egy ma már széles körben elismert nemzetközi szerződés, és a dekolonizációs időszak alatt kialakult szokásjogot tükrözi. Az egyezményben megnevezett fő kritériumok a terület, a lakosság, a kormány és a más államokkal való kapcsolattartás képessége.

E kritériumok vizsgálata szükséges minden új, állami státuszt igénylő entitás színrelépése esetén. A legtöbb esetben azt láthatjuk, hogy e kritériumok látszólag teljesülnek, ám a mélyrehatóbb jogi elemzések zavaró kétségeket kelthetnek, legtöbbször már az első követelménynél, a terület kérdésénél. Minthogy az összes elérhető terület már „foglalt” a létező államok által, nem jöhet létre új állam a semmiből anélkül, hogy ne sérüljön egy már létező állam szuverenitása, amit nem könnyű figyelmen kívül hagyni, tekintettel arra, hogy a jelenlegi nemzetközi jogrend alapja az állami szuverenitás.

Az egyik leggyakrabban emlegetett érv az új, épp létrejövő, államiságra törekvő entitások esetében az azokat elismerő államok száma. Fontos hangsúlyozni, hogy bár az államelismerés egy fontos politikai tényező és bizonyítékául szolgálhat egy új állam nemzetközi kapcsolatok fenntartására való képességének, az elismerések száma önmagában nem egy lényeges, államiságot keletkeztető tényező. Az elismerés aktusa elsősorban nem is az új államról szól, hanem az elismerő vagy az elismerést megtagadó fél saját meggyőződéséről. Először is véleményt alkot az adott entitás jogi helyzetéről (ami akár a fent említett jogi kritériumokkal ellentétes is lehet), másodsorban pedig a saját jövőbeli jogi kötelezettségeit határozza meg az új állam felé. Példának okáért, az elismerés hiányában az állam hatóságai nem

fogadják el hivatalos dokumentumokként azokat, amiket az új entitás bocsátott ki, és az állam nem fogja annak képviselőit semmilyen hivatalos státuszban elismerni.

Alapvető értékek ütközése

Ahogy fentebb említettük, a modern nemzetközi jogrend egyik legfontosabb pontja az államok szuverenitása, amely egyéb elemek mellett az államterület és a határok sérthetlenségét jelenti. Ezzel párhuzamosan fejlődött ki és nyert fokozatos elismerést a népek önrendelkezéshez való joga, mely azt a jogosítványt jelenti, hogy egy nép meghatározza saját politikai helyzetét, beleértve ebbe a saját állam megalapítását is. Ez eredetileg egy, a gyarmati rendszer lebontását segítő jogi eszközként alakult ki, majd később bővült – gyakran politikai motivációk hatására – további értelmezésekkel, így például a diktatúrával, faji üldöztetéssel, elnyomó kormányzatokkal és idegen megszállással szembeni ellenállás jogával. Ezek az új értelmezések később a nemzetközi jog több területén is okoztak zavarokat, megjelentek az ENSZ 1966-os emberi jogi egyezségokmányában, az 1949-es, a hadviselés jogát szabályozó genfi egyezmények 1977-es I. kiegészítő jegyzőkönyvében, valamint különféle terrorizmusellenes ENSZ megállapodásokban. A zavart az okozta, hogy ezt gyakran egyébként jogellenes cselekmények igazolására próbálták használni – például jogi védettséget próbáltak biztosítani a túszejtést elkövetőknek, azzal az érveléssel, hogy a cselekmény valójában nem túszejtés, hanem szabályos fogolyejtés egy, az idegen megszállás elleni fegyveres konfliktusban.

Az eredeti értelmezés nem vezetett összeütközéshez a gyakorlatban. A gyarmati elnyomás alóli felszabadulást célzó mozgalmak jogos céljai elsőbbséget élveztek a gyarmattartó államok szuverenitásához képest, de amikor ma áll elő egy olyan helyzet, amelyben egy állam lakosságának egy része el akar szakadni az államtól, ez az összeütközés elkerülhetetlenné válik, és ahogy ilyenkor lenni szokott, a nemzetközi jogi és politikai rendszerben fennálló vákuumot a tiszta jogi értelmezés helyett az épp aktuális érdekeket képviselő politikai tettek és értelmezések töltik be. Az önrendelkezéshez való jog újabb, az eredeti dekolonizációs kontextustól elválasztott értelmezésével pedig az egész helyzet csak még bonyolultabbá válik.

A nemzetközi jog gyakran nem irányadó egy államtól való egyoldalú elszakadás, vagy egy új állam függetlenségének kinyilvánítása kérdésében. Nem tartalmaz ugyanis semmilyen olyan egyértelmű előírást, amely meghatározná, hogy előbbiek hogyan vagy mikor megengedettek, amiben nincs semmi meglepő, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a nemzetközi jog maga az államok konszenzusán alapul. Azok pedig ezt a kérdést jellemzően belső jogi hatáskörben, alkotmányos problémaként kezelik ezt, ott gyakran kizárva az elszakadás lehetőségét a saját területi integritásuk védelme érdekében. Ennek eredményeképpen a nemzetközi jog általánosságban nem ismeri el a kiváláshoz való jogot, ezzel bizonyos esetekben nyitva hagyva az elszakadás törvényességének kérdését.

Dél-Szudán 2011-es, az ország függetlenségről szóló népszavazását egy nemzetközi közvetítéssel létrejött, egy hosszú ideig tartó háborúnak véget vető megállapodás tette lehetővé, ami nem csak azt jelentette, hogy az bírt nemzetközi jogalappal, hanem azt is, hogy az állam kormánya hozzájárult ahhoz, beleértve abba a szóban forgó terület esetleges kiválásának elfogadását is. Ennél is nyilvánvalóbb volt mindez a 2014-es skót függetlenségi népszavazás esetében, mely kifejezetten belső jogi felhatalmazás alapján volt lehetséges, így az – annak eredményétől függetlenül – nem okozott komolyabb jogi vitákat. Mivel az ilyen helyzetek a belső jog hatáskörébe tartoznak, a nemzetközi jognak nem kell foglalkoznia az elszakadás törvényességével, legfeljebb azzal, hogy a kiválás után teljesülnek-e az államisági kritériumok, valamint hogy az emberi jogokat a folyamat során tiszteletben tartják-e.

A jelen helyzetek azonban közel sem hasonlítanak az előbbiekhez. Spanyolország nem járult hozzá Katalónia függetlenségi referendumához, ahogy Irak sem fogadta el azt a kurd területen, és logikusan, egyikük sem fogadja el a szóban forgó területek elszakadását. E hozzájárulás, és a belső jogi felhatalmazás hiányában sokan próbálnak a nemzetközi jogra hivatkozni, de, ahogy azt láthattuk az előbbi példánál is, ez nem ígér megnyugtató megoldást.

Koszovó „nem precedens”, vagy mégis...

Véleményem szerint az „eredendő bűn” a koszovói helyzet, illetve annak nemzetközi politikai rendezése volt. A Szerbiától való függetlenedés erős amerikai részről és európai szövetségeseitől komoly politikai támogatást kapott, szemben Oroszországgal, így a helyzet a globális politika szintjére emelkedett. A koszovói függetlenség legitimitásának nem túl hangos érveinek középpontjában a helyi albán etnikum elleni elnyomás és az etnikai tisztogatások állnak, amely új értelmezését fejlesztette ki az önrendelkezés elvének. Sajnálatos módon a Nemzetközi Bíróság az esetről elfogadott tanácsadó véleményében nem sietett a helyzet rendezésére egy egyértelmű jogi elemzéssel, amiben álláspontot alakított volna ki az állami szuverenitás és a népek önrendelkezéshez való joga ütközésének kérdésében, akár a régi, akár pedig az új, vagy a még újabb értelmezés alkalmazásával. Ehelyett a kérdést visszautalta a belső jog szintjére, ami óriási teret hagyott az államok saját politikai helyezkedéseinek, ennek eredményei pedig olyan meglehetősen mulatságos, az elismerési nyilatkozatokban megjelent megfogalmazások voltak, mint hogy ez „nem teremt precedenst” és hasonlók. Mára már több mint száz állam ismerte el Koszovót, ám még mindig nem került be az ENSZ-be, még mindig nem sikerült átfogóan rendeznie a kapcsolatát Szerbiával, és ami a legfontosabb, miközben maga a helyzet „befagyott”, sajnos ténylegesen precedenssé vált.

Az ezt követő időszakban Oroszország saját politikai akcióit hasonló befagyott állam/nem állam helyzetek létrehozásával igazolta, pl. Dél-Oszétia és Abházia Grúziából való kiszakítása, valamint a Krím esetében is Koszovóra utaltak vissza. Utóbbi esetben ezt kiegészítették a helyben élő oroszok Oroszországhoz való csatlakozásának állítólagos vágyával, amihez még egy népszavazást is szerveztek. Mindeközben egyik esetben sem próbálkoztak azzal, hogy a helyzeteket valamilyen módon a nemzetközi jog független és hiteles vitarendezési intézményei felé irányítsák.

A népszavazás, mint az önrendelkezés eszköze?

A népszavazás fontos eszköz arra, hogy megállapítható legyen a közvélemény álláspontja, valamint a közvetlen demokrácia gyakorlásához azzal, hogy az emberek jogilag kötelező erejű döntéseket hozhatnak. Ugyanakkor olyan belső jogi eszköz, amit nem könnyű a nemzetközi joggal összehangolni, mivel annak funkciója, hogy az államokat az általuk korábban vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésére bírja rá. Nem véletlen, hogy számos olyan alkotmányos rendszer, amely általában lehetővé teszi a népszavazást, nem engedélyezi, hogy azon olyan kérdés szerepeljen, amely az állam egy nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségével áll kapcsolatban. Egy népszavazás és annak eredménye kifejezetten a belső joghatóságba tartozik, még akkor is, ha ez az eredmény vagy akár maga a népszavazás ténye is hatással lehet a nemzetközi kapcsolatokra és a politikára, de még akkor is, ha kifejezetten erre a célra akarják azt használni.

A népszavazásokkal kapcsolatban jelezni kell, hogy azoknak fontos politikai eszközként is szolgálhatnak, nevezetesen alkalmasak nyomásgyakorlásra, egy politikai lépés utólagos indokolására, vagy néha akár előzetesen is, például egy államból való kiszakadásra, vagy egy új állam megteremtésére is. Minden jel szerint ez az új szerep formálódik a nemzetközi jogi kérdésekkel kapcsolatos népszavazások számára is, de felmerül a kérdés, hogy a nemzetközi jog szférájában ez az eszköz rendelkezik-e valódi erővel? A válaszom továbbra is nemleges, de egyre többet hallhatunk Katalónia vonatkozásában az „elszakadáshoz való demokratikus jog”-ról, miközben ugyanezt az érvet a Krímmel kapcsolatban azzal érvelve próbálják hártani, hogy az ottani népszavazás sem tisztességes, sem pedig megfelelően szervezett nem volt. Álláspontom szerint ez gyenge érv, mivel igaz ugyan, hogy a krími népszavazásnak kétségtelenül sok hibája volt, de az eredmény valószínűleg hasonló lenne egy szabad és tisztességes népszavazás esetén is, és ami még fontosabb, ez nem válaszol az alapkérdésre: használhatunk-e egy belső jogi eszközt – ami fogalmilag egyoldalú állami lépést eredményez – arra, hogy az kötelezően döntést hozzon az államok konszenzusára épülő nemzetközi jogrendben?

Kurdisztán és Katalónia helyzetének összehasonlítása, a jövőbeli kilátások

Rendelkezik-e a kurd vagy a katalán nép az önrendelkezéshez való joggal? Igenleges válasz esetén pedig milyen eszközökkel gyakorolhatják azt és ennek mik lennének annak következményei?

A válasz megtalálásához fontos leszögezni, hogy a két nép helyzete között jelenetős különbségek vannak. A kurdok hosszú ideig – sok szempontból mind a mai napig – komoly elnyomást éltek meg. Kisebbségi csoportként még népirtást is elkövetett ellene vegyi fegyverek alkalmazásával a Szaddam Husszeín által vezetett rezsim, amely annak az államnak a kormányzata volt, amelyiktől éppen el akarnak szakadni. A jelenleg a gyakorlatban érvényesülő autonómiájukat és tényleges függetlenségüket pont az teszi lehetővé, hogy ez az állam e terület felett elveszítette a tényleges hatalomgyakorlás képességét. Ebben a vákuumban tudott létrejönni ez az entitás, ami a nemzetközi közösség komoly támogatását is elnyerte az Iszlám Állam terrorista szervezet ellen vívott harca miatt. A tény, hogy ugyanezek az országok most egy esetleges új kurd állam okozta politikai következmények miatt aggódnak, az nem jogi, hanem politikai megfontolásokat jelent, legyenek azok bármilyen jelentősek is.

Katalónia esetében nem beszélhetünk ilyen, de még hasonló, tényezőkről sem. E népcsoport egy autonóm területen, egy európai államszervezet keretei között, jogállami és alkotmányos környezetben, a nemzetközi jog és az Emberi Jogok Európai Bírósága által biztosított emberi jogok védelmében él. Ez annak ellenére is igaz, ha a népszavazás megrendezése ellen kivezényelt rendőri erők látszólag aránytalan erővel, helyenként emberi jogokat sértő módon léptek fel – ennek tényleges megítélése még a megfelelő spanyol hatóságokra vár a közeljövőben.

A két helyzet gyakorlatilag összehasonlíthatatlan. Véleményem szerint a kurdok felhívhatják a népek önrendelkezéshez való jogának újabb értelmezésének néhány elemét, de Katalónia nem tud ugyanezekkel érvelni. Ráadásul úgy tűnik, hogy a katalánok az amúgy is problémás újabb értelmezések egy még újabb értelmezése által kínált olcsó illúzió csapdájába estek, azt gondolva, hogy csupán az önrendelkezéshez való jog kifejezésének demokratikus volta elégséges ahhoz, hogy megkerülhessék vele az igényük tényleges alátámasztásának hiányosságait. Persze ez egy fájdalmas tapasztalat, különösen a nyugati hatalmaknak, akik hosszú ideje alig fordítanak figyelmet a befagyott koszovói helyzetre, látszólag elfogadva a demokratikus eszmeiséget az elszakadás jogalapjaként, miközben tétován nézik, hogy ezt Oroszország alkalmazza precedensként. A jelen spanyolországi események amúgyis aggodalomra adnak okot a helyzet jövőbeli alakulásával kapcsolatban: a függetlenség egyoldalú, 2017. október 27-i kikiáltása, azaz a Katalán Köztársaság megszületése után, a spanyol hatóságok lépéseket tettek a régió autonómiájának megvonására és büntető eljárásokat kezdeményezésével a függetlenedési folyamatban részt vevő vezető személyekkel szemben. Miután a kérdés a belső joghatóságba tartozik, nem kizárt, hogy a függetlenségi folyamat belső bíróságok előtt végzi, az európai államok és sok Katalóniában élő személy halk támogatása mellett – figyelembe véve a népszavazás alacsony részvételi arányát és a jelenleg is zajló, egységet támogató, kiválás-ellenes mozgalmak népszerűségét.

A másik esetben, a kurd helyzetben azt láthatjuk, hogy a helyi vezetők a függetlenedési céljukat reálpolitikai eszközökkel akarják elérni, aminek során a népszavazás csupán egy politikai lépés a Bagdaddal való tárgyalások megkezdésének kiharcolására, amely reményeik szerint lehetővé teszi a terület elszakadási folyamatának megkezdését. Ebben a folyamatban a népszavazás a demokratikus döntéshozatal megnyilvánulását hivatott kifejezni, nem pedig az aktuális döntéshozatalt – azzal a szándékkal, hogy megelőzze a kritikákat az államoktól, elsősorban az Egyesült Államoktól, és ha lehet, akkor akár a támogatásukat is elnyerje. Látszólag egyelőre ezzel a stratégiával is csak korlátozott eredményeket értek el, ha elérték, hiszen hivatalosan még nem álltak ki az államok a kurd függetlenség mellett, egyrészt annak várható geopolitikai következményei, másrészt pedig a saját érdekeik miatt. Ez az a pont, ahol a helyzet jogi bizonytalanságai újra egy politikailag motivált befagyott állam/nem-állam problémát teremthet a jövőben, miközben vitatható – Spanyolországgal ellentétben – hogy az érintett területi állam rendelkezik-e a megfelelő erővel és politikai akarattal, hogy ténylegesen fellépjen az elszakadási folyamat ellen.

Lattmann Tamás
lattmann@iir.cz