

A nemzetközi együttműködés alaptörvényi szabályozása

I.

A nemzetközi együttműködés szabályozása hosszú utat járt be a hazai alkotmánytörténetben. Noha a nemzetközi közösség életében való részvétel kereteit meghatározó első rendelkezés négy évtizeddel ezelőtt, a népköztársasági alkotmány módosítása nyomán jelent meg a jogszabály szövegében, a magyar jogrendszer már évtizedekkel korábban is tartalmazott egy lényegét tekintve hasonló funkcióval bíró előírást. A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk preambuluma szerint: „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést.”^[1] Látható, hogy az 1946. január 31-jén kelt előírás középpontjában nem a nemzetközi együttműködés állt, hiszen az első fordulat a polgárokat megillető emberi jogok tiszteletben tartását garantálta, a második fordulat a magyar nép belső viszonyait szabályozta, és csak a harmadik fordulat rögzítette a más népekkel való békés együttműködés igényét. Ezt az együttműködést a második köztársaság a magyar nép egészének javára volt köteles folytatni, amely személyi kört szemlátomást tágabbnak tekintette, mint az első fordulatban említett polgárok csoportját.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény eredetileg nem tartalmazott nemzetközi együttműködési klauzulát. Ezt a befelé forduló szemléletet az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás adta át a múltnak, mely egy a társadalmi rendről szóló fejezetbe illeszkedő, viszonylag terjedelmes rendelkezéssel igyekezett pótolni a korábbi hiányosságot. Ez a rendelkezés az egységes szerkezetbe foglalt alkotmányi szöveg 1972. április 26. és 1989. október 23. napja között hatályos 5. § (2) bekezdésében nyert elhelyezést: „A Magyar Népköztársaság, mint a szocialista világrendszer része, fejleszti és erősíti barátságát a szocialista országokkal; a béke és az emberi haladás érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”^[2] Érdekesség, hogy a népköztársasági alkotmány nemzetközi együttműködési klauzulájának elfogadása öt esztendővel megelőzte a hasonló tárgyú és szellemiségű — bár jóval részletesebb — szovjet alkotmányi előírás létrejöttét.^[3] Legszenvedélyesebb

[1] 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról, preambuluma. Országos Törvénytár, 1946/1. szám (1946. január 31.), 1. A törvénycikk hatálya a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény által előidézett materiális derogáció következtében, 1949. augusztus 20. napján szűnt meg. (Jakab, 2009, 51. 251. lábjegyzet.)

[2] 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről. Magyar Közlöny, 1972/32. szám (1972. április 26.), 257.

[3] A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye), 1977. október 7, 28–30. cikkely. (Nyíró, 1977, 14–15.)

sajátosságaként a nemzetközi közösség tagjaival ápolt kapcsolatok politikai és ideológiai alapon differenciált megközelítése emelhető ki.^[4] A magyar állam a szocialista tábor tagjaként, a szocialista internacionalizmus elvárásainak megfelelően, minden területen köteles volt fejleszteni és erősíteni barátságát a többi szocialista állammal, ellenben mindössze törekednie kellett arra, hogy — kimondottan a béke és az emberi haladás érdekében — együttműködést folytasson a világ valamennyi népével és országával.^[5]

Az 1989. évi alkotmánymódosítás előkészítése során egyetértés uralkodott a nemzetközi együttműködési klauzula szükségességét illetően, ám a megszüvegezés kérdésében már megoszlottak a vélemények. Ezt jelzi például, hogy az Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30. és 1989. január 30. napján kelt két szabályozási koncepciója egyaránt indokoltnak tekintette az ország nemzetközi kapcsolatainak és külpolitikájának alapvető szintű alkotmányos szabályozását, mégis eltérő módon határozta meg a külső partnerekkel folytatott együttműködés kereteit. Míg az előbbi az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmányában foglalt elveket és szabályokat, az emberi jogok általános érvényű nemzetközi szabályait és az európai béke, biztonsági és együttműködési rendszer elveit és normáit sorolta a követendő előírások közé,^[6] addig az utóbbi már az államközi szerződésbe foglalt szövetségi kötelezettségeket, az általános emberi haladás előmozdítását és az emberiség javát szolgáló együttműködést is ebben a körben említette.^[7]

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során a Magyar Szocialista Munkáspárt az 5. § (2) bekezdésének változatlanul hagyását indítványozta. Ez a felvetés azonban elfogadhatatlannak bizonyult az Ellenzéki Kerekasztal számára, mondván, a magyar államot a szocialista világrend részévé nyilvánító rendelkezés megőrzése összeegyeztethetetlen lenne a demokratikus jogállamisággal, és komoly veszélyt jelentene az újjáalakuló pártokra és politikai szervezetekre nézve. Ily módon az Ellenzéki Kerekasztal — a Harmadik Oldallal egyetértésben — a szakasz módosítására tett javaslatot,^[8] melynek nyomán az érintett munkabizottságban a következő szöveg született: „A Magyar Köztársaság a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásával együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”^[9] Ez a megfogalmazás az 1989. évi XXXI. törvény

[4] Kovács, 1962, 191–196.

[5] A rendelkezés két szerkezeti egysége között egy érdekes átfedés figyelhető meg. Mivel az első fordulat alapján a magyar államnak a szocialista tábor tagjaival minden téren együtt kellett működnie, a második fordulat alapján pedig a világ minden országával törekednie kellett az együttműködésre, a szocialista államokkal a béke és az emberi haladás érdekében folytatott együttműködés mindkét fordulatból levezethető. Ezt az első fordulat kötelezettségként, míg a második fordulat *soft law* jellegű elvárásként tételezi.

[6] A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30, 3.4. pont.

[7] Magyarország Alkotmánya — Szabályozási koncepció, Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30, 3.5. pont.

[8] Jegyzőkönyv az I/1. számú munkabizottság üléséről, 1989. július 13. Lásd még Az Ellenzéki Kerekasztal javaslata az Alkotmány módosítására, 1989. július 6, 4. § (3) bekezdés.

[9] Jegyzőkönyv az I/1. számú munkabizottság üléséről, 1989. augusztus 22. Egy nappal korábban az Alkotmány 6.§ (2) bekezdésének tervezett szövege még így szólt: „A Magyar Köztársaság a béke és az emberi haladás érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. augusztus 21, 1. §. Egy héttel később már a munkabizottság által elfogadott — minimális mértékben átszerkesztett — szöveg szerepelt az új tervezetben: „A Magyar Köztársaság — a nemzetközi szerződések tiszteletben tartása mellett — együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. augusztus 28, 1. §. Ezután a bekezdés hetekig érintetlen maradt, még egy szeptember végén kelt

elfogadása előtt, a nemzetközi szerződések tiszteletben tartására vonatkozó részlet törlesztésével, még egy alkalommal módosult. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 1989. október 23. és 2011. december 31. között hatályos 6. § (2) bekezdése így végül ezt a rendelkezést tartalmazta: „A Magyar Köztársaság együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”^[10] Megjegyzendő, hogy az új nemzetközi együttműködési klauzula beiktatásával egy időben, a 7. § (1) bekezdésében elhelyezett, önálló szerkezeti egység formájában került sor a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának első kifejezett alkotmányi szintű szabályozására is.

Ezt követően több mint két évtizeden át a 6. § (2) bekezdésének — számos dogmatikai aggályt felvető — szövege változatlan maradt, noha az eredménytelenül zárult alkotmányozási törekvések erről az előírásról sem feledkeztek meg. A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat például előírta, hogy „külpolitikai államcélként kell kifejezésre juttatni az ország nemzetközi együttműködés iránti elkötelezettségét, továbbá a Magyar Köztársaság azon szándékát, hogy részt kíván venni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában”.^[11] Ez az alapvető alkotmányos elvek és célok között rögzített politikai jellegű államcél — a koncepció értelmében — elkülönült a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozásától, mely a jogrendszerrel és a jogalkotással foglalkozó fejezetek sorában kapott volna helyet.^[12]

A Magyarország Alaptörvényének elfogadásához vezető alkotmányozási folyamat főbb irányait kijelölő, az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat érezhetően elmozdult a korábbi elképzelésekhez képest, hiszen minden nemzetközi relevanciájú kérdést — a háború és az erőszak tilalmát, a nemzetközi együttműködést és a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát — egyetlen pontba tömörített. A felváltani kívánt Alkotmány 6. § (1) és (2) bekezdésétől és 7. § (1) bekezdésétől mindössze minimális mértékben különböző tervezet az alapvető rendelkezések között jelezte: „Magyarország együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével, nemzetével és országával, elutasítja a háborút, mint a viták megoldásának eszközét, és tartózkodik más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől. Elfogadja ezért a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségei és saját joga közötti összhangot.”^[13]

tervezet is ezt a változatot tartalmazta. Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. szeptember 22, 1. §.

[10] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 6.§ (2) bekezdés. Lásd 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. Magyar Közlöny, 1989/74. szám (1989. október 23.), 1219. Egyes kommentárjait lásd Balogh, 2003, 157; Csupány – Halász – Majtényi et al., 2009, 324–325, 337–344 (Sulyok Gábor kommentárja); Sulyok, 2010; Tamás, 2009, 69.

[11] 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, Melléklet, Első rész, III. fejezet, 6. pont. Magyar Közlöny, 1996/115. szám (1996. december 21.), 6590.

[12] Uo. Harmadik rész, III. fejezet. Ebben az időszakban tudományos igényű koncepciók is napvilágot láttak. Lásd Bragyova, 1995, 50–53.

[13] 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről, Melléklet, Alapvető rendelkezések, 6. pont. Magyar Közlöny, 2011/24. szám (2011. március 9.), 4717. Lásd még Patyi – Szalay – Varga Zs., 2011, 4.

Ezeket a szabályozási elveket a „Magyarország Alaptörvénye” címet viselő, T/2627. számú törvényjavaslat P. cikke csak részben vette figyelembe, mely nem sokkal később — új sorszámmal — azonos formában épült be az Alaptörvény Q. cikkének 2012. január 1. napjától hatályos szövegébe:

„(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”^[14]

Szerkezeti téren megfigyelhető, hogy az alkotmányozó a koncepció egyes elemeinek felhasználásától eltekintett, ugyanakkor újabb részleteket iktatott be a rendelkezés szövegébe. Ennek megfelelően teljes egészében mellőzte a háború és az erőszak tilalmát, a Nemzeti hitvallásba helyezte át a világ nemzeteivel való együttműködési készség kinyilvánítását,^[15] valamint korábban nem nevesített célként tételezte a béke és a biztonság megteremtését és megőrzését és az emberiség fenntartható fejlődését. Nem változott viszont a koncepció integrált megközelítése, melynek hatására a nemzetközi közösség életében való részvétel kereteit meghatározó politikai jellegű államcél és a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát szabályozó technikai jellegű előírás egyazon cikk részét képezi. Bár különösebb gyakorlati jelentősége nincs és szerkesztési hibaként sem értékelhető, ez a megoldás egyértelműen szakít a több évtizedre visszanyúló szövegezési gyakorlattal.^[16]

[14] Magyarország Alaptörvénye, Q. cikk. Magyar Közlöny, 2011/43. szám (2011. április 25.), 10656. Megjegyzendő, hogy az alkotmányozási folyamatban a nemzetközi együttműködés szabályozásának vajmi kevés figyelmet szenteltek. Kivételként lásd Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete: Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához, 2010. szeptember 30, 19. Lásd még Gáli – Sepsi – Tordai, 2011, 7, 12; Vörös, 2011, 30–31. Nem tartalmazott nemzetközi együttműködési klauzulát az utóbb elvetett független képviselői alkotmánytervezet sem, és preambulumban is csak mellékesen utalt arra, hogy a köztársaság polgárai „az európai demokratikus országok közösségének egyenjogú tagjaként” építik az ökoszociális piacgazdaságot és a fenntarthatóan gyarapodó államot. T/2628. számú törvényjavaslat, A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 2.

[15] Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás: „Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.”

[16] Sulyok, 2012, 20. A régi gyakorlattal való szakítás a szóhasználatra is kiterjed: a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása nem „államcél”, hanem „külsőkapcsolati alapelvnek” nevezi a tárgyalt rendelkezést. (A dokumentum egyébiránt ismeri és használja az „államcél” kifejezést.) T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

II.

Az Alaptörvény Q. cikk (1) bekezdése a nemzetközi együttműködésben résztvevő felek leírásával kezdődik és zárul: egyfelől „Magyarország”, másfelől „a világ valamennyi népe és országa” közötti együttműködést irányozza elő. Noha az együttműködésre való törekvés „Magyarországra” nézve nyert megállapítást, a rendelkezés gyakorlati megvalósítását a különböző szereplők heterogén sokasága végzi. Hazánkban a nemzetközi kapcsolatok alakításának, ápolásának és fejlesztésének elsődleges felelősei az Országgyűlés, a Kormány, különösen a miniszterelnök és a külügyminiszter, az érdekelt miniszterek, a központi közigazgatási szervek vezetői, a kormánybiztosok, a miniszterelnöki és a miniszteri biztosok, a köztársasági elnök és a parlamenti pártok.^[17] (Rendkívüli állapot idején ez a lista a Honvédelmi Tanáccsal egészül ki.) Ezen kívül közreműködik vagy közreműködhet a nemzetközi kapcsolatok ápolásában például a külképviseleti rendszer egésze, a honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, az önkormányzatok, a gazdaság szereplői, a munkaadói és a munkavállalói szervezetek, a felsőoktatási intézmények, a kulturális intézmények, a kutatóhelyek, a civil szervezetek és a lakosság.^[18] Hangsúlyozandó, hogy míg a nemzetközi kapcsolatok az egész társadalmat érintik, a felsorolt szereplők nem mindegyikét terheli alaptörvényi kötelezettség a nemzetközi együttműködésre való törekvés kapcsán. Megalapozottan feltételezhető, hogy kizárólag olyan állami szervek mulasztása eredményezhet alaptörvény-ellenességet, melyek a nemzetközi kapcsolatok terén érdemi döntési hatáskörrel rendelkeznek, és aktusaik kifelé a magyar állam egészét jelentik meg. Ezek a szervek irányítják és hangolják össze hazánk részéről a nemzetközi együttműködést, ők az alaptörvényi előírás címzettjei — a tevékenységüket támogató, döntési hatáskörrel nem rendelkező, vagy nem a magyar állam nevében eljáró egyéb szereplők mulasztása közvetlenül aligha sértheti a Q. cikk (1) bekezdését.

Érdekességként megemlítenéd, hogy a magyar állam hivatalos elnevezésének (A) cikkben foglalt megváltoztatását^[19] a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása nem utolsó sorban a nemzetközi kapcsolatokban kialakult hagyományokkal magyarázta: „A Javaslat világossá teszi, hogy a magyar állam neve — mind a hazai használat során, mind a külkapcsolatokban — Magyarország. Hazánkat ezer éve ezzel a névvel il-

[17] 2012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról, Melléklet, VII. rész. Magyar Közlöny, 2008/26. szám (2008. március 4.), 1732. Lásd még Magyar külpolitika az uniós elnökség után. Külügyminisztérium, 2011. (A jelen sorok írása idején új külkapcsolati stratégia készül.) Külügyi téren számos alaptörvényi rendelkezés tartalmaz közvetlen vagy közvetett relevanciával bíró szabályokat. Normál körülmények között lásd Magyarország Alaptörvénye, 1. cikk (2) bekezdés d), h) és i) pont, 9. cikk (3) bekezdés a) és f) pont, (4) bekezdés a)-b) pont, 15. cikk (1) bekezdés, 18. cikk (1)-(2) bekezdés, 19. cikk, 32. cikk (1) bekezdés k) pont, 45. cikk (1)-(2) bekezdés, 46. cikk (1)-(4) bekezdés, 47. cikk (1)-(3) bekezdés. Különleges jogrend idején lásd 48. cikk (1)-(3) bekezdés, 49. cikk (2)-(4) bekezdés, 50. cikk (1)-(3) bekezdés, 51. cikk (1)-(4) bekezdés, 52. cikk (1) és (3) bekezdés, 53. cikk (1)-(2) bekezdés. A külügyi hatalomról általában lásd Hargitai, 2008, 667–720; Nagy, 2007.

[18] 2012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról, Melléklet, VII. rész. Érdekesség, hogy az Igazságügyi Minisztérium közvetlenül a rendszerváltás előtt kidolgozott két szabályozási koncepciója is jelezte: a nemzetközi együttműködésben — az állam mellett — a társadalom szervezetei és tagjai is közreműködnek. Lásd *supra* 6. és 7. lábjegyzet.

[19] Magyarország Alaptörvénye, A. cikk: „HAZÁNK neve Magyarország.” (Kiemelés az eredetiben.)

lették itthon és külföldön egyaránt.”^[20] Ez a kijelentés némi pontosításra szorul. Még ha az ezer esztendő gyakorlatra tett utalást kellő rugalmassággal is kezeljük, a „Magyarország” név külföldi alkalmazásának vizsgálatánál nem szabad figyelmen kívül hagyni az előfordulások sajátos környezetét. Más megítélés alá esik egy elnevezés alkalmazása például a nemzetközi kapcsolatok másik pólusán elhelyezkedő entitások köznyelvében, hivatalos belső kommunikációjában és hivatalos nemzetközi kommunikációjában.^[21] Itt kizárólag ez utóbbi kategória bír jelentőséggel. Kétségtelen, hogy a „Magyar Királyság”, a „Magyar Népköztársaság” vagy a „Magyar Köztársaság” helyett a hivatalos nemzetközi érintkezésekben is gyakran használták az állam rövid megjelöléseként a „Magyarország” formulát. Ez a megoldás azonban korántsem volt egyedülálló, egyetemes és következetes,^[22] és nem tükrözött semmiféle preferenciát. Ezen a téren a nemzetközi szóhasználat egyébként is reflektív jellegű: a nemzetközi közösség tagjai — hivatalos érintkezéseik során — olyan néven és nyelven nevezik meg az adott államot, amelyet az megkíván, megenged és/vagy maga is alkalmaz.^[23] Ha nyitva áll a választás lehetősége, a konkrét körülmények határozzák meg, melyik elnevezés alkalmazására kerül sor. Egy nemzetközi szerződés szövegében például az állam hivatalos elnevezését kell(ene) feltüntetni, de egy nemzetközi szervezet vagy diplomáciai konferencia üléstermében elhelyezett névtáblán a rövid elnevezés alkalmazása is elegendő lehet.

A nemzetközi együttműködésben résztvevő partnerek körének leírása teljes egészében megegyezik a Magyar Népköztársaság Alkotmányának 5. § (2) bekezdés második fordulatában és a Magyar Köztársaság Alkotmányának 6. § (2) bekezdésében foglaltakkal, vagyis a magyar állam „a világ valamennyi népével és országával” való együttműködésre törekszik. Jóllehet Magyarország Alaptörvénye ünnepélyesen megtagadja a „kommunista alkotmányt” és kinyilvánítja annak érvénytelenségét,^[24] a megfogalmazás folytonossága önmagában véve nem okozna problémát, ha a tárgyalt szövegrészlet dogmatikailag kifogástalan lenne. Sajnálatos módon nem az — a partnerek leírása változatlanul magában hordozza azokat a hiányosságokat, melyek alapul szolgáltak a korábbi nemzetközi együttműködési klauzula kritikájához.

Mindenekelőtt továbbra is kérdés, hogy az alkotmányozó milyen értelmet tulajdonít a „nép” fogalmának, mely — a Nemzeti hitvallás első részének utolsó mondatához és az E. cikk (1) bekezdéséhez^[25] hasonlóan, és a többi alaptörvényi rendelkezéstől eltérően — itt tisztán nemzetközi szövegkörnyezetben szerepel. Egyik legáltalánosabb

[20] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás az A. cikkhez, 35.

[21] Az állam hivatalos nevének alkalmazása az állami szervek kötelezettsége, mely az állam polgáira és másokra — a hivatalos beadványok és levelek esetleges kivételével — nem terjed ki. (Bragyova, 1995, 37–38.)

[22] Jakab, 2011, 186.

[23] Lásd Magyarország elnevezése a hivatalos érintkezés nyelvein, Külügyminisztérium, 2011. december 22. Elérhető: <http://www.kormany.hu>

[24] Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás. Ez a kinyilatkoztatás — különösen a Záró rendelkezések 2. és 3. pontjának tükrében — pusztán szimbolikus jellegű, gyakorlati következményekkel nem jár. Csink – Fröhlich, 2012, 97–98, 128–130; Horkay Hörcher, 2012, 299–300; Jakab, 2011, 183; Sonnevend, 2011. Lásd még European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion on the New Constitution of Hungary, 20 June 2011. Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016, para. 35-37.

[25] Lásd *infra* 68. lábjegyzet.

jelentése szerint a „nép” a nemzetközi jogban egy meghatározott földrajzi terület, egy „általánosan elismert politikai egység” lakosságának egészeként határozható meg.^[26] (E megközelítésben a kisebbségek nem tekinthetők „népnek”, a két kategória rész-egész viszonyban áll egymással.) Ez az általános jelentés azonban a kontextus függvényében számottevő mértékben változhat, eltérő terjedelmet és árnyalatokat ölthet. Ekként a „nép” fogalma utalhat például a saját állam keretei között élő népekre, a saját állammal nem rendelkező, gyarmati uralom, idegen megszállás vagy fajüldöző rezsim alatt élő népekre, az őslakosokra és a törzsi népekre, a szövetségi államok tagállamainak lakosságára, sőt még az állam szinonimájaként is feltűnhet.^[27] Ezek az árnyalatok lényeges különbségeket takarnak az adott „nép” nemzetközi jogi státusza, jogai és kötelezettségei, valamint együttműködési képessége és kilátásai terén. Egyértelmű iránymutatás híján a Q. cikk (1) bekezdésének értelmezésénél elvileg mindegyik lehetőség számításba vehető, bár a rendelkezés történeti előzményei, szerkezete és belső logikája fényében némelyik kevésbé meggyőző. Példának okáért, mivel a bekezdés külön szót ejt az „országokról”, a „népet” a saját állam keretei között élő népekkel, a szövetségi államok tagállamainak lakosságával és/vagy magával az állammal azonosító értelmezések jó eséllyel figyelmen kívül hagyhatók. Nagy biztonsággal a bekezdés szerinti „népek” közé sorolhatók ugyanakkor a saját állammal nem rendelkező népek, vagy az őslakosok és a törzsi népek. Ám ez az erősen leszűkítő értelmezés, ha egyáltalán helyes, messze nem kifogástalan: a dekolonizáció évtizedekkel korábban végbement kiteljesedésével a függésben élő népekre tett akár közvetett utalás is módfelett anakronisztikusnak hat, a kapcsolatok elhanyagolható intenzitása miatt az őslakosok és a törzsi népek említése feleslegesnek tűnik, és az ekként nyert értelem nyilván nem vetíthető az E. cikk (1) bekezdésére.

Nemzetközi szövegekörnyezete és jelentésrétegeinek gazdagsága folytán, az „ország” kifejezés elemzése szintén komoly kihívásokkal szembesít. Nagy általánosság-

[26] Higgins, 1963, 104.

[27] Például lásd Egyesült Nemzetek Alapokmánya, preambulum, 1. cikk (2) bekezdés, 55, 73, 76. és 80. cikk. Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybeiktatásáról. Magyar Közlöny, 1956/13. szám (1956. február 16.), 67; African Charter on Human and Peoples' Rights, Nairobi, 27 June 1981, O.A.U. Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, Article 19-24; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1. és 47. cikk. Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Magyar Közlöny, 1976/32. szám (1976. április 22.), 393; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1. cikk, 13. cikk (1) bekezdés, 25. cikk. Kihirdette: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Magyar Közlöny, 1976/32. szám (1976. április 22.), 403; Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (I.L.O. Convention No. 169), Geneva, 27 June 1989; Universal Declaration of Human Rights. G.A. Res. 217A, 3 U.N. GAOR Part I (A/810), 71–72, 75; G.A. Res. 637A-C, 7 U.N. GAOR Supp. No. 20 (A/2361), 26; Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. G.A. Res. 1514, 15 U.N. GAOR Supp. No. 16 (A/4684), 66; Permanent Sovereignty Over Natural Resources. G.A. Res. 1803, 17 U.N. GAOR Supp. No. 17 (A/5217), 15; Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. G.A. Res. 2625, 25 U.N. GAOR Supp. No. 28 (A/8028), 122–124; Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States. Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki, 1 August 1975, Principle VIII; Reference re Secession of Quebec, (1998) 2 S.C.R. 217. Bővebben lásd Alfredsson, 2012; Cassese, 1996; Crawford, 1992; Crawford, 2007, 115–128; Shaw, 1997, 479–489.

ban elmondható, hogy az „ország” egy földrajzi-politikai tárgyú fogalom, mely egy meghatározott földrajzi terület és az ott élő lakosság egységes megjelölésére szolgál.^[28] Tágabb értelemben ez a fogalom éppen úgy alkalmazható az államok, az államokat alkotó részek és földrajzi egységek (pl. *Land, pays*), vagy az olyan államnak nem minősülő területek leírására, mint a hajdani gyarmatok. Ezzel szemben a köznyelv az „országot” tipikusan szűkebb értelemben, az „állam” szinonimájaként használja. Noha a két kifejezés felcserélhetősége magától értetődőnek látszik, a köznyelvi konvenció normaszövegbe való átültetése — az „ország” lehetséges jelentéseinek nagy száma folytán — terminológiai hiba, mely zavaró értelmezési problémákat eredményezhet. Nem véletlen, hogy a nemzetközi források túlnyomó többsége, a stilisztikai megfontolások figyelmen kívül hagyásával, az „államot” alkalmazza az állam mint nemzetközi jogalany leírására. Ez persze nem jelenti azt, hogy az „ország” ismeretlen lenne a nemzetközi jog szótárában, hiszen a kifejezéssel kötelező erővel bíró^[29] és kötelező erővel nem bíró dokumentumokban^[30] is találkozhatunk. Funkciója többféle lehet — hol az „állam” szinonimájaként nyer alkalmazást, hol éppen azt hivatott érzékeltetni, hogy egy adott terület még nem minősül államnak. (Feltűnően gyakran bukkan fel olyan hagyományossá vált jelzős szerkezetekben, mint a „fejlődő országok”.) Ezek az előfordulások tehát nem érintik azon megállapítás érvényét, hogy az „ország” nem feltétlenül szinonim az „állammal”.

Ennek ismeretében, az Alaptörvény Q. cikk (1) bekezdésében foglalt „ország” kifejezés tartalma kétféleképpen bontható ki. Kiterjesztő értelmezés esetén a rendelkezés hatálya a nemzetközi együttműködés minden olyan formájára kiterjed, melyben Magyarország partnere egy másik állam, vagy egy tágabb értelemben vett „országnak” tekinthető entitás, például egy szövetségi állam tagállama.^[31] Lévéen a magyar állam ilyen nem állami szereplőkkel is folytat határokon átívelő együttműködést, a kiterjesztő értelmezés egyaránt összhangban állna a rendelkezés általános céljával és a gyakorlattal. Mindazonáltal a korábbi alkotmányi és a jelenlegi alaptörvényi nyelvezet azt sugallja, hogy az „országot” a köznyelv mintájára, szűkebb értelemben, az „állam” szinonimájaként kell kezelni. Ha valóban ez a helyzet, a régi szöveg kritikátlan átvételével az alkotmányozó három hibát vétett: egyrészt pontatlanul juttatta kifejezésre akarátát, másrészt elmulasztotta az „országnak” nevezhető nem állami szereplőkkel való nem-

[28] Szigeti, 2008, 86.

[29] Például lásd Statute of the Organization of the Petroleum Exporting Countries, Caracas, 16 January 1961; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 6. cikk (2) bekezdés, 8. cikk (3) bekezdés b)-c) pont, 12. cikk (2) és (4) bekezdés, 14. cikk (7) bekezdés; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2. cikk (3) bekezdés, 5. cikk (2) bekezdés, 8. cikk (1) bekezdés b) és d) pont, 11. cikk (2) bekezdés b) pont; Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (I.L.O. Convention No. 169), Geneva, 27 June 1989.

[30] Például lásd Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. G.A. Res. 1514, 15 U.N. GAOR Supp. No. 16 (A/4684), 66; Charter of Economic Rights and Duties of States. G.A. Res. 3281, 29 U.N. GAOR Supp. No. 31 (A/9631), 50; Rio Declaration on Environment and Development. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, U.N. Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. I), 3; Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki, 1 August 1975.

[31] 2128/1995. (V. 9.) Korm. határozat a tartományi szintű kapcsolatok ápolásának módjáról. Határozatok Tára, 1995/20. szám (1995. május 9.), 132.

zetközi együttműködés alaptörvényi szentesítését, harmadrészt nem vette figyelembe az alkotmányi szabályozás kapcsán megfogalmazott dogmatikai kifogásokat. Ezek a problémák kizárólag az „ország” fogalmának kiterjesztő értelmezésével orvosolhatók.

A nemzetközi együttműködésben résztvevő partnerek körét a Nemzeti hitvallás első részének utolsó mondatában említett „nemzetek” teszik teljessé.^[32] Ez egy új elem a korábbi szabályozáshoz képest, mely a jelek szerint a 9/2011. (III. 9.) OGY határozat nyomán került be az alaptörvényi szövegbe. Míg a határozat mellékletét képező koncepcióban a „nemzetek” még a nemzetközi együttműködési klauzulánál szerepeltek, a T/2627. számú törvényjavaslat a Nemzeti hitvallásba helyezte át a partnerek eme kategóriáját.^[33] Nem egyértelmű, hogy mi vezérelte ezt a döntést. Elképzelhető, bár ez csak feltételezés, hogy az alkotmányozó a nemzetet középpontba állító preambulumban vélte helyesnek vagy esztétikusnak a más nemzetekkel való együttműködési készség kinyilvánítását. Bármi is a magyarázat, a tárgyalt fordulat közvetlen kapcsolatban áll a Q. cikk (1) bekezdésével, függetlenül attól, hogy a két szerkezeti egység alanya szemlátomást különböztet — a Nemzeti hitvallásban „a magyar nemzet tagjai”, a Q. cikk (1) bekezdésében pedig „Magyarország” áll az alanyi pozícióban. Ez a diszkrépancia az A. cikk segítségével hívásával könnyen áthidalható. E cikk rejtett elbeszélője — a többes szám első személyű megfogalmazás okán — „a magyar nemzet tagjai”, akik „hazánk” elnevezéseként „Magyarországot” jelölik meg, nagyrészt elmosva ezzel a két alany közötti határokat.

Felmerül azonban a kérdés, hogy a Nemzeti hitvallás első részének utolsó mondatában a „nemzet” milyen értelemmel bír. Jóllehet a minősítő jelző nélkül álló kifejezés itt nemzetközi kontextusban jelenik meg, ez vajmi kevés támpontot kínál a tartalom feltárásához, mely legalább annyira változatos a nemzetközi szinten, mint bármely más alkalmazási környezetben.^[34] Némi leegyszerűsítéssel kijelenthető, hogy nyitott a kérdés, vajon a preambulumban nemzetközi együttműködésről szóló fordulata a politikai vagy a kulturális nemzetfogalmat használja.^[35] Ha politikai irányból közelít a nemzethez, a világ minden nemzetére való utalás közvetve és lényegében az államok összességét jelenti.

[32] Lásd *supra* 15. lábjegyzet.

[33] Értékelését lásd Chronowski, 2011, 57–58; Fleck – Gadó – Halmai et al., 2011, 76.

[34] Von Bogdandy – Häußler, 2012, 518. Például lásd Egyesült Nemzetek Alapokmánya, preambulumban, 1. cikk (2) és (4) bekezdés, 14, 34, 45. és 55. cikk; Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, 4. cikk (1)-(2) bekezdés, 5. cikk (1) bekezdés, 6, 17. cikk (2) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés c)-d) pont. Kihirdette: 1974. évi 18. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya egyes rendelkezései módosításának kihirdetéséről. Magyar Közlöny, 1974/82. szám (1974. november 5.), 899; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (1) bekezdés, 15. cikk (2) bekezdés, 20. cikk (2) bekezdés, 24. cikk (1) bekezdés, 26-27. cikk; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2. cikk (2)-(3) bekezdés, 13. cikk (1) bekezdés; Universal Declaration of Human Rights. G.A. Res. 217A, 3 U.N. GAOR Part I (A/810), 71-76; G.A. Res. 637A-B, 7 U.N. GAOR Supp. No. 20 (A/2361), 26; Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. G.A. Res. 1514, 15 U.N. GAOR Supp. No. 16 (A/4684), 66; Permanent Sovereignty Over Natural Resources. G.A. Res. 1803, 17 U.N. GAOR Supp. No. 17 (A/5217), 15; Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. G.A. Res. 2625, 25 U.N. GAOR Supp. No. 28 (A/8028), 121; Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki, 1 August 1975.

[35] Bővebben és általánosságban lásd Brubaker, 2004, 390, 395; Dieckhoff, 2004; Egedy, 2007; Kántor, 2007; Meinecke, 1908, 1–19; Renan, 1995, 185–187; Smith, 2004, 206, 213, 226–229; Takács, 2007, 331–336. Magyar kontextusban lásd Hornburg, 2007; Halász, 2007; Majtényi, 2007, 39–58; Majtényi, 2009, 2401–2406.

(Közvetlenül erre az eredményre jutunk, ha a „nemzetet” — a nemzetközi jogban bevett, angol vagy francia nyelvi mintára — az „állam” szinonimájaként kezeljük.^[36]) Ebben az esetben a „nemzet” kifejezés, a fordulat egészével egyetemben, egy diszfunkcionális díszítő elem, melynek tartalma maradéktalanul feloldható a Q. cikk (1) bekezdésében, és semmilyen hozzáadott értéket nem hordoz. Ellenben, ha a fordulat kulturális irányból közelít a nemzethez, a partnerek köre számottevő mértékben kiszélesedik, és a preambulum már nem hagyható figyelmen kívül a Q. cikk (1) bekezdésének értelmezésénél.^[37]

Ez utóbbi megközelítés mellett szól, hogy a 9/2011. (III. 9.) OGY határozat mellékletében a „nép”, a „nemzet” és az „ország” még egy felsorolásban kapott helyet, így a „nemzet” nem oldódott fel a másik két fogalomban. A kulturális nemzetfogalomra támaszkodó kiterjesztő értelmezés viszont több aggályt is felvet. Egyfelől azt jelzi, hogy az alkotmányozó következtlenül alkalmazta a „nemzet” fogalmát, mely a preambulumban hol politikai, hol kulturális értelemben bukkan fel^[38] — sőt az első rész utolsó mondatában még a „néppel” is átfedésbe kerül. Másfelől felmerül az a nehezen megválaszolható kérdés, hogy a partnerek azonosításánál és megválasztásánál a magyar állam milyen kritériumok alapján közelít az objektív ismérvekkel aligha megragadható, főként szubjektív identitásérzeten alapuló kulturális nemzet kategóriájához, továbbá ki vagy mi képviseli ezeket a nemzeteket a nemzetközi érintkezések során. (Ez a kérdés egyes népek kapcsán is felvethető, melyre a nemzetközi jog meggyőző választ tud adni.)

Látható, hogy a Nemzeti hitvallás és a Q. cikk (1) bekezdése még együttes és kiterjesztő értelmezés mellett sem öleli fel a Magyarország részvételével folytatott nemzetközi együttműködés valamennyi oldalát. Különös módon, az alkotmányozó ezúttal is szükségtelennek tartotta megemlíteni a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség többi tagjával — elsősorban a nemzetközi szervezetekkel, a nem kormányközi szervezetekkel, a nagy egyházakkal vagy az egyes transznacionális vállalatokkal — folytatott együttműködést, noha ez a magyar állam nemzetközi kapcsolatainak szokásos, lényeges és terjedelmes részét képezi. Ennyiben a rendelkezés szűkebb a gyakorlathoz képest. Érdekes módon egyúttal tágabb is annál, mivel „a világ valamennyi népével és országával” fordulat nem szó szerint értelmezendő. Nem azt jelenti, hogy Magyarországnak — az együttműködésre való törekvés jegyében — minden egyes „nép”, „nemzet” és „ország” felé ténylegesen kezdet kell nyújtania, hanem a potenciális partnerek körét (legalábbis egy részét), az erőfeszítések általános irányát és az állam nyitottságát hivatott ábrázolni.^[39] Nem zárja ki azt sem, hogy a magyar állam — érdekeinek, helyzetének és

[36] Kritikáját lásd Connor, 1988.

[37] Magától értetődően, a kulturális magyar nemzet határon túl élő tagjaival ápolat kapcsolatok még kiterjesztő értelmezés mellett sem képezik részét „a világ valamennyi nemzetével” folytatott együttműködésnek. Erről külön alaptörvényi rendelkezés szól. Lásd *infra* 50. lábjegyzet.

[38] Eltérő irányból hasonló következtetésre jut Jakab, 2011, 185. Más szerzők szerint a preambulum egy történelmi, kulturális és lelki közösségként tekint a nemzetre: Schanda, 2012, 47, vagy egy politikai és kulturális elemeket ötvöző új nemzetfogalom születésének lehetünk tanúi: Pákozdi, 2012, 39, 43. Az alkalmazott nemzetfogalom kritikáját még lásd European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion on the New Constitution of Hungary, 20 June 2011. Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016, para. 39-40.

[39] Egy korábbi nézet szintén az állam nyitottságának deklarációjaként jellemezte a nemzetközi együttműködési klauzulát, ám „a világ valamennyi népével és országával” fordulatnak szó szerinti értelmet tulajdo-

kötelezettségeinek figyelembe vételével — preferencia-sorrendet állítson fel a partnerei között. Ez szükségszerű és természetes velejárója a nemzetközi közösség életében való részvételnek, melyet hazánk külkapcsolati stratégiája is egyértelművé tesz, amikor kimondja: fő partnereink az Észak-atlanti Szerződés Szervezete és az Európai Unió tagállamai, az Egyesült Államok és a szomszédos országok.^[40]

III.

Szuverenitásukból adódóan az államok széles mérlegelést élveznek annak meghatározásában, hogy milyen partnerekkel, célokkal, eszközökkel, tárgyban és formában működnek együtt a nemzetközi szintén. Ez a mérlegelési szabadság azonban korántsem abszolút — határait a nemzetközi jog és a belső jog együttesen jelöli ki.^[41] Mindenekelőtt létezik az együttműködésnek egy olyan, viszonylag pontosan körülírható tartalmi és formai minimuma, melyet a nemzetközi jog az államok sajátos érdekeitől, helyzetétől és véleményétől függetlenül megkövetel. Ezt a minimumot a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő, kogens alapelvei rögzítik. Kiemelendő ezek közül az államok együttműködési kötelezettségének elve, mely kimondja, hogy az államoknak együtt kell működniük a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, a nemzetközi gazdasági stabilitás és fejlődés, a nemzetek általános jóléte és a megkülönböztetéstől mentes nemzetközi kapcsolatok előmozdítása érdekében.^[42] Ez a kötelezettség minden államot — politikai, gazdasági és társadalmi berendezkedésére tekintet nélkül — egyforma mértékben terhel, és a közreműködés megtagadása jogsértésként értékelendő. Megemlítendő még az államok szuverén egyenlőségének elve, az erőszak tilalma, a beavatkozás tilalma, a viták békés rendezésének elve, a népek önrendelkezési joga és a kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elve, melyek például a partnerek megválasztása és rangsorolása, valamint az együttműködés céljai, eszközei és tárgya kapcsán támasztanak megkerülhetetlen követelményeket az államokkal szemben.^[43] Így a partnerek megválasztása nem valósíthat meg beavatkozást egy másik állam kizárólagos belső joghatóságába, a rangsorolásuk nem lehet ellentétes az államok és a népek nemzetközi jogi értelemben vett egyenlőségével, az együttműködés célja, eszköze és tárgya pedig nem sértheti az erőszak és a beavatkozás tilalmát, a viták békés rendezését, vagy a kötelezettségek jóhiszemű teljesítését.

nított: „Nemes, humánus elv, különösen, ha figyelembe vesszük azt, hogy a világ valamennyi népe antropológiai értelemben cca. 3000, a világ országainak száma pedig ennek egytizede sincs”. (Tamás, 2009, 69.)

[40] 2012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról, Melléklet, V. rész.

[41] 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 322; 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 89–90.

[42] Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. G.A. Res. 2625, 25 U.N. GAOR Supp. No. 28 (A/8028), 123; Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States. Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki, 1 August 1975, Principle IX.

[43] Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. G.A. Res. 2625, 25 U.N. GAOR Supp. No. 28 (A/8028), 122-124; Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States. Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki, 1 August 1975, Principle I, II, V, VI, VIII, X. Lásd még Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 2. cikk (1)-(4) és (7) bekezdés.

Erre az egyetemes együttműködési minimumra épülnek azok az egyéb nemzetközi kötelezettségek, melyeket az államok — sajátos érdekeikre és helyzetükre figyelemmel — vállalnak. Noha keletkezésük szintén nemzetközi együttműködésre vezethető vissza, ezek a kötelezettségek tovább korlátozzák az államok mérlegelési szabadságát. Rendkívüli sokszínűségük megnehezíti a koherens rendszerbe foglalásukat, mégis megkülönböztethetünk egymástól például nemzetközi együttműködést előíró és megtiltó, absztrakt és konkrét jellegű, vagy határozatlan és határozott időre szóló korlátozásokat. Formailag ezek a korlátozások több jogforrási formában is testet ölthetnek: multilaterális és bilaterális nemzetközi szerződések rendelkezéseiben, szokásjogi szabályokban, nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozataiban és államok egyoldalú aktaiban egyaránt megtalálhatók.

Hazai szempontból is releváns példával szolgál a nemzetközi együttműködés terén élvezett mérlegelési szabadság korlátozására az Egyesült Nemzetek Alapokmányában lefektetett egyik elv, mely absztrakt jelleggel és határozatlan időre előírja, hogy a tagok kötelesek minden támogatást megadni a szervezet bármely tevékenységéhez, egyszerűen megtiltja minden olyan állam megsegítését, amely ellen a szervezet megelőző vagy kényszerintézkedést foganatosít.^[44] De maguk a kényszerintézkedések is felhasználhatók a szemléltetés céljára, hiszen elfogadásukkal a Biztonsági Tanács konkrét jellegű és határozott időre szóló együttműködési korlátozásokat teremthet: fegyveres erő alkalmazásával nem járó kényszerintézkedései révén például kötelezővé teheti a tagok számára egy adott állammal ápolt gazdasági, kereskedelmi, közlekedési, diplomáciai vagy egyéb kapcsolataik teljes vagy részleges megszakítását.^[45]

Hasonlóan fontos, konkrét jellegű és határozatlan időre szóló együttműködési előírásként említhető meg az Észak-atlanti Szerződés kollektív védelmi kötelezettséget létesítő rendelkezése. Ennek értelmében a szövetség tagjai támogatják a szerződés hatálya alá tartozó területen megtámadott felet vagy feleket azáltal, hogy egyénileg és a többi féllel egyetértésben, haladéktalanul megteszik azokat az intézkedéseket, ideértve a fegyveres erő alkalmazását is, melyeket a béke és biztonság helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tartanak.^[46] Egy másik helyen ugyanakkor absztrakt tartalmú és határozatlan időre szóló együttműködési tilalmat találunk: a felek kijelentik, hogy a hatályos nemzetközi kötelezettségeik egyike sem áll ellentétben a szerződés rendelkezéseivel, és kötelezik magukat, hogy semmilyen, a szerződéssel ellentétes nemzetközi kötelezettséget nem vállalnak.^[47]

Függetlenül a példaként felhozott multilaterális szerződések horderejétől és ismertségétől, nem szabad megfeledkezni róla, hogy mennyiségileg az államok mérlegelési szabadságát korlátozó kötelezettségek túlnyomó többségét a bilaterális kapcsolatokban tett vállalások teszik ki. Ennek bizonyításához elegendő általánosságban felidézni az államokat meghatározott területeken együttműködésre kötelező barátsági, jószomszédi, gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, közlekedési, tudományos, technológiai, kulturális,

[44] Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 2. cikk (5) bekezdés.

[45] Uo. 41. cikk.

[46] Észak-atlanti Szerződés, 5. cikk. Kihirdette: 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről. Magyar Közlöny, 1999/10. szám (1999. február 11.), 681.

[47] Uo. 8. cikk.

oktatási, konzuli, állampolgársági vagy bűnügyi tárgyú megállapodások roppant tömegét. Elhangzott továbbá, hogy az államok egyoldalú aktusok útján is korlátozhatják saját mérlegelési szabadságukat. Ilyen egyoldalú aktus lehet például a kifejezett *de iure* államelismerés, melynek következtében a nyilatkozatot tevő állam automatikusan köteles a nemzetközi együttműködés korábban körülírt minimumának tiszteletben tartására — még akkor is, ha részéről az elismert államot érintő semmilyen más kötelezettség vállalására nem kerül sor.^[48]

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi együttműködés terén élvezett mérlegelési szabadságot korlátozó nemzetközi kötelezettségek között lényeges különbség fedezhető fel a tekintetben, hogy azok a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő vagy hagyományos szabályai közé tartoznak.^[49] Míg az előbbieket megszüntetése kizárólag „az államok nemzetközi közössége, mint egész” egyetértésével képzelhető el, addig az utóbbiak hatálya alól az állam — a nemzetközi jog által szabályozott, megfelelő eljárás keretében — elvileg egyoldalú magatartás útján is megszabadulhat.

Az állam mérlegelési szabadságát nemcsak a nemzetközi jog, hanem a belső jog is korlátok közé szoríthatja. E korlátozások egy része a nemzetközi szinten tett vállalásokat képezi le, egy másik része viszont kimondottan belső elhatározásból fakad. Ekként minősíthető például minden olyan alkotmányi rendelkezés, mely — explicit vagy implicit módon — kijelöli a külső partnerekkel folytatott együttműködés fő irányait, az állandó semlegesség alapjára helyezi az állam külpolitikáját, megtiltja vagy korlátozza a fegyveres erők külföldi alkalmazását, vagy előírja a nemzet határon túl élő tagjainak támogatását (felelősségi klauzula).^[50] Tényleges mérlegelési szabadság tehát csak a nemzetközi jogi és a belső jogi korlátozásokkal nem érintett körben illeti meg az államokat. Itt valóban szabadon választhatják meg a nemzetközi együttműködés partnereit, cél-

[48] Például lásd 2034/2008. (III. 19.) Korm. határozat a Koszovói Köztársaság elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről. Határozatok Tára, 2008/12. szám (2008. március 19.), 90; 1281/2011. (VIII. 10.) Korm. határozat Dél-Szudán Állam elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről. Magyar Közlöny, 2011/94. szám (2011. augusztus 10.), 26045.

[49] Bécsi egyezmény a szerződéses jogáról, 53. cikk: „Az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el, mint amelyet nem lehet eltérni és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.” Kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződéses jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Magyar Közlöny, 1987/40. szám (1987. szeptember 15.), 768.

[50] Például lásd a belorusz, a máltai, a moldovai, az osztrák, a svájci és a türkmén (állandó semlegesség), a japán, a kirgiz és a német (fegyveres erők korlátozása), és az albán, a horvát, a lengyel, a macedón, a román, a szlovák, a szlovén és az ukrán alkotmányt (felelősségi klauzula). Hazánkban a felelősségi klauzulát lásd Magyarország Alaptörvénye, D. cikk: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” (Korábban lásd Magyar Köztársaság Alkotmánya, 6.§ (3) bekezdés.) A nemzetközi együttműködés kontextusába helyezve lásd European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion on the New Constitution of Hungary, 20 June 2011. Opinion No. 621/2011, CDL-AD(2011)016, para. 42, 44. Közvetve akár a közpénzügyi rendelkezések is korlátozhatják az állam mérlegelési szabadságát. Ha a szövegben olvasható „kölcson” kifejezés a külföldi partnerektől felvett kölcsönökre is kiterjed, erre alaptörvényi példát is találunk. Magyarország Alaptörvénye, 37. cikk (2)-(3) bekezdés.

jait, eszközeit, tárgyát és formáját egészen addig, amíg a magatartásuk a nemzetközi jogi és a belső jogi jogszerűség keretei között marad. Ez a mérlegelési szabadság — bár terjedelme államonként eltérő — a kizárólagos belső joghatóság részét képezi, melyet a beavatkozás tilalmának feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi alapelve véd mindenféle külső kényszerrel szemben.

IV.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 6. § (2) bekezdése nem határozta meg a nemzetközi együttműködésre való törekvés célját.^[51] Hatálya ennek megfelelően jóval tágabb volt a Magyar Népköztársaság Alkotmányának 5. § (2) bekezdés második fordulatánál, és az együttműködés minden megengedett területére és formájára kiterjedt. Magyarország Alaptörvényének Q. cikk (1) bekezdése azonban újfent nevesíti az együttműködés céljait, melyet az alkotmányozó a béke és a biztonság megteremtésében és megőrzésében és az emberiség fenntartható fejlődésében jelölt meg.^[52] Mivel a külföldi alkotmányok preambulumainak és nemzetközi kapcsolatokat szabályozó előírásainak rendre visszatérő elemei között szerepel a béke, a biztonság, a barátság, a jószomszédság, az emberi jogok, a jólét vagy az igazságosság előmozdítása, a külpolitika általános céljainak rögzítése egyáltalán nem tekinthető ritka megoldásnak.^[53] Ennek ellenére az alaptörvényi rendelkezés pontos tartalmának feltárása felettébb nehéz feladat, melynek elvégzését a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása sem könnyíti meg, lévén — a Nemzeti hitvallás hasonló tárgyú mondatával egyetemben — tudomást sem vesz az újonnan szövegbe foglalt célkitűzésekről.

Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslat részletes indokolásának hallgatása miatt a célok nevesítésének háttérben álló megfontolásokat illetően nem lehet egyértelmű bizonyossággal állást foglalni. Érdekes módon, a tárgyalt kitétel megfogalmazása két homlokegyenest ellentétes és egymást kölcsönösen kizáró feltevésnek is teret enged. Jóllehet a bekezdés szövegében semmi nem utal arra, hogy a célok felsorolása példálózó jelleget ölt, nem kizárt, hogy az alkotmányozó mindössze nyomatékosítani kívánta a közelebbiről nem részletezett külpolitikai célkitűzések komplex rendszerének két olyan elemét, melyek a magyar állam számára prioritást képeznek, és a dinamikusan változó nemzetközi környezetben is nagyfokú stabilitást mutatnak. Ez a feltevés tökéletesen összhangban állna a gyakorlattal, de egy szövegezési hiányosságra hívja fel a figyelmet: elmaradt a példálózó jelleg kifejezésre juttatása.

[51] Az 1989. évi XXXI. törvény részletes indokolása közvetve, az általánosság legmagasabb fokán utalt a nemzetközi együttműködés céljára: „Az emberiség előtt álló problémák megoldása a nemzetek összefogását igényli. A népek a világ megosztottsága helyett keresik a közeledés lehetőségeit s elfogadják a békés egymás mellett élés elvét. A Magyar Köztársaság azonosulva e törekvésekkel és elvekkel, együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról, Részletes indokolás a 2.§-hoz, 6. pont. Magyar Közlöny, 1989/74. szám (1989. október 23.), 1231.

[52] Értékelését lásd Chronowski, 2011, 57; Fleck – Gadó – Halmai et al., 2011, 75; Jakab, 2011, 197.

[53] Lásd például a belorusz, a bolgár, a finn, a görög, a grúz, a holland, az indiai, az ír, a japán, a kazah, a kirgiz, a kínai, a koszovói, a lengyel, a litván, a máltai, a moldovai, a montenegrói, a német, az olasz, a portugál, a román, a spanyol, a svájci, a szlovák, a türkmén és az ukrán alkotmányt.

Mindazonáltal az is elképzelhető, hogy az alkotmányozó kifogástalanul öntötte szavakba szándékait, és a célok felsorolása valóban taxatív. Minthogy a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése és az emberiség fenntartható fejlődésének előmozdítása még a legtágabb értelmezés mellett sem fedi le a magyar állam külpolitikai céljait, az alkotmányozó vagy tévesen mérte fel a nevesített célkitűzések kiterjedését és határait, vagy szándékosan a minimumra kívánta szorítani a bekezdés tartalmi körét. Hazánk külkapcsolati stratégiájának és nemzetközi szerepvállalásának fényében ezek a lehetőségek bizvást kizárhatók. (Ezáltal elkerülhető a zavarba ejtő kérdés, hogy a „népekkel” és az „országokkal” folytatott együttműködésre való törekvés terjedelme miért szűkebb a preambulumban említett „nemzetekhez” képest.) Marad tehát az első feltevés, mely példálózó jelleget tulajdonít a célok nevesítésének, és ekként igyekszik feltárni az alkotmányozó szándékait. Ez a feltevés azonban ellentmond a nyelvtani értelmezés szabályainak, és az alkotmányozó szövegezési hibájának vélelmére épül.

A Q. cikk (1) bekezdésében első helyen nevesített külpolitikai cél a „béke és a biztonság megteremtése és megőrzése”, mely a népköztársasági alkotmányban még pusztán egy a „békére” tett egyszavas utalás formáját öltötte. Nyilvánvaló, hogy a béke és a biztonság — a fennálló politikai berendezkedéstől függetlenül — a magyar állam alapvető érdeke, melynek tartalma első pillantásra magától értetődőnek és értelmezése feleslegesnek tűnik. Ám a tárgyalt célkitűzés alaptörvényi megfogalmazása számos kérdést vet fel. Mindenekelőtt megfigyelhető, hogy a „béke és a biztonság megteremtése és megőrzése” nagyfokú hasonlóságot mutat a nemzetközi dokumentumokban használt „nemzetközi béke és biztonság fenntartása és helyreállítása” fordulattal. Szimbolikus és stiláris szempontból kétségkívül ez utóbbi a helyes, miután az alaptörvényi szövegben olvasható „megteremtése” kifejezés tévesen azt a benyomást keltheti, hogy a béke és a biztonság még nem adott, ezeket először meg kell teremteni, és csak ezt követően megőrizni. A nemzetközi dokumentumokban használt fordulat ellenben a kiinduló állapotnak a békét és a biztonságot tekinti, melyet fenn kell tartani, és ha megbomlik, helyre kell állítani. Minden bizonnyal az alkotmányozó szándéka is eme gondolat kifejezésre juttatására irányult, de a szavak megválasztásának következtében a szöveg egy nem kívánatos értelmezésnek is teret enged.

Különbözik a két fordulat a béke és a biztonság szintjét illetően is. Noha a nemzetközi dokumentumokban a „nemzetközi” jelző olykor elmarad a „béke és biztonság” elől, a szöveggörnyezetből majdnem mindig kiderül, milyen értelemben vett békéről és biztonságról van szó. Ugyanez az alaptörvényi fordulatról annak ellenére sem mondható el, hogy az a nemzetközi együttműködési klauzulában szerepel. Itt korántsem világos, hogy a béke és a biztonság nemzetközi, nemzeti vagy mindkét szinten értelmezendő. Mindegyik megközelítés mellett és ellen is lehet érveket találni, ám igazán meggyőzőnek a legtágabb — a béke és a biztonság nemzetközi és nemzeti aspektusait szintetizáló — olvasat látszik. Ennek kapcsán viszont hiba lenne figyelmen kívül hagyni, hogy az ekként nyert négy kategória — a nemzetközi béke, a nemzeti béke, a nemzetközi biztonság és a nemzeti biztonság — nem feltétlenül áll összhangban egymással. Főszabály szerint ugyan többnyire átfednek, és egymást erősítve érvényesülnek, de könnyen elképzelhetők olyan helyzetek is, amikor például a nemzetközi béke és a nemzeti biztonság, a nemzetközi biztonság és a nemzeti béke, vagy a nemzetközi biztonság és a nemzeti biztonság ellentétbe kerül egymással. Vajon ilyen helyzetekben mit vár el a Q. cikk (1) bekezdése?

Tovább színesíti a képet, hogy a „béke” és a „biztonság” önmagukban véve is többféleképpen értelmezhető fogalmak, melyek elemzése régóta multidiszciplináris kutatások tárgyát képezi. Félretéve a kifejezés egyéb dimenzióit, a „béke” témánk szempontjából releváns tartalmát leginkább a negatív béke és a pozitív béke szembeállításával lehet feltárni. Negatív értelemben a béke a közvetlen erőszak hiányát jelenti, mely — a vizsgált közösség méretétől függően — egyaránt értelmezhető az egyének és az államok viszonylatában. Az emberiség történelmének jelentős részében ez a felfogás határozta meg a békéről alkotott képet, és a béke megteremtésére irányuló, nem minden esetben békés törekvéseket. Mintegy fél évszázaddal ezelőtt azonban teret nyert a pozitív béke kategóriája, mely a közvetlen erőszak mögött meghúzódó, közvetett strukturális okok hiányaként írható le. Ennek megfelelően a pozitív béke olyan politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális és jogi környezetként ábrázolható, melyet — a közvetlen erőszak hiányán túl — az igazságosság, az esélyegyenlőség, a hatalom és az erőforrások méltányos elosztása, a jog uralma és az emberi jogok érvényesülése jellemez. Ezt a magasabb rendű eszményt az emberi közösségek valamennyi szintjén, az említett strukturális okok azonosítása és kiküszöbölése útján, a megelőzést szolgáló békés eszközök igénybe vételével kell megvalósítani.^[54] Egyértelmű iránymutatás híján nem tudni, hogy a nemzetközi együttműködési klauzula a béke negatív vagy pozitív fogalmát használja. Ideális megoldás egyébként nem létezik: negatív értelmezés esetén a tartalom kellőképp konkrét, ám módfelett retrográd, míg pozitív értelmezés esetén progresszív, ám kezelhetetlenül tág lesz.

Hasonlóan szerteágazó tartalmat rejt a „biztonság” fogalma, melynek értelmezését még egy szubjektív mozzanat — a különböző veszélyek és kihívások alanyonként eltérő felfogása és súlyozása — is megnehezíti. Nem utolsó sorban eme szubjektív mozzanat háttérbe szorítását és egy széleskörű egyetértésen alapuló, átfogó biztonsági szemlélet meghonosítását célozták az ezredforduló környékén azok a nemzetközi erőfeszítések, melyek a globalizált világban jelentkező új típusú veszélyek és kihívások összefonódására, az erősek és a gyengék kölcsönös sebezhetőségére, az egyoldalú megoldások hasztalanságára, és a nemzetközi együttműködés szükségességére igyekeztek felhívni a figyelmet. Napjainkban ugyanis a nemzetközi közösség tagjainak — a hagyományos fenyegetések mellett — olyan új típusú veszélyekkel és kockázatokkal kell szembenézni, mint az államon belüli konfliktusok gyakoribbá válása, a működésképtelen államok problémája, az instabil térségek kezelésének dilemmái, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a kézi- és a könnyűfegyverek és a taposóaknák terjedése, a nemzetközi terrorizmus megerősödése, a nemzetközi szervezett bűnözés növekedése, az illegális migráció fokozódása, a szélsőséges nézetek és csoportok térhódítása, a világméretű járványok kialakulása, a szegényeket és a gazdagokat elválasztó szakadék szélesedése, a gazdasági és pénzügyi válságok továbbgyűrűzése, és az éghajlatváltozás és a környezet állapotának romlása.^[55] (Érzelhető, hogy a „biztonság” magában

[54] Bővebben lásd Galtung, 1964; Galtung, 1969; Galtung, 1996; Kardos, 1995, 38–51; Tehindrazanarivelo – Kolb, 2012, 155.

[55] “We, the Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century. Millennium Report of the Secretary-General, 3 April 2000, U.N. Doc. A/54/2000, 5-65; United Nations Millennium Declaration. G.A. Res. 55/2, 55 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/55/49) (Vol. I), 4-8; A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, U.N. Doc. A/59/565,

hordozza a „pozitív béke” számos elemét,^[56] sőt még a fenntartható fejlődés elvével is összefüggésbe hozható.)

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája szintén átfogó és globális értelemben közelít a biztonsághoz. A dokumentum a magyar állam alapvető biztonsági érdekei között a szuverenitás, a területi épség és az alkotmányos rend védelmét, az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, és az emberi jogok érvényesülését nevesíti. Ezekhez olyan további érdekek társulnak, mint a nemzetközi béke, biztonság és együttműködés fenntartása, a demokrácia térnyerése, az euro-atlanti térség — kiváltképp a közeli régiók és a szomszédos államok — stabilitása, az euro-atlanti integráció mélyítése, és a határon túl élő magyarság támogatása.^[57] Noha kifejezetten rögzíti, hogy hazánk egyetlen államot sem tekint ellenségének, az ország biztonsági helyzete szilárd és a katonai támadás valószínűsége elenyésző, a stratégia bizonyos — szövetségi státuszunknak megfelelően, összkormányzati megközelítésben kezelendő — veszélyekről és kockázatokról is említést tesz. Külön tárgyalja a hagyományos fenyegetéseket, a regionális konfliktusokat, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációját, a terrorizmust, a pénzügyi sebezhetőséget, a kibertérben jelentkező fenyegetéseket, az energiabiztonság kérdését, a környezeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrásokat, a természeti és az ipari katasztrófákat, a szervezett bűnözést, a kábítószer-kereskedelmet, az illegális migrációt, és a szélsőséges csoportok törekvéseit.^[58] Kiemelendő, hogy a stratégia értelmében hazánk a biztonságpolitikai céljait és érdekeit „aktív külpolitikai tevékenységgel, két- és többoldalú diplomáciai keretekben és kapcsolatrendszerben (...) kiszámítható, kezdeményező, aktív és értékalapú külpolitikát folytat[va]” kívánja érvényesíteni, melynek bázisát az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében és az Európai Unióban viselt tagság képezi.^[59]

A béke és a biztonság megteremtésének és megőrzésének jogi jellege kapcsán az értelmezés eredményének függvényében lehet állást foglalni. Ha ezt a külpolitikai célt megegyezőnek tekintjük a nemzetközi dokumentumokból ismert „nemzetközi béke és biztonság fenntartásával és helyreállításával” és a „béke” fogalmát negatív értelemben használjuk, a fordulat gyakorlatilag teljes egészében nemzetközi kötelezettségeket takar, melyek részben a nemzetközi jog alapelveiből, részben más nemzetközi jogi szabályokból hárulnak a magyar államra. Minden más esetben azonban a béke és a biztonság

para. 1-177; In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, U.N. Doc. A/59/2005, para. 1-152; 2005 World Summit Outcome. G.A. Res. 60/1, 60 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/60/49) (Vol. I), 3-21. Lásd még Kondorosi, 2008, 51-127.

[56] Wolfrum, 1995, 50.

[57] 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, Melléklet, II. rész, 10. és 21. pont. Magyar Közlöny, 2012/19. szám (2012. február 21.), 1378. Lásd még 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről, 2, 5, 7, 10. és 11. pont. Magyar Közlöny, 1998/120. szám (1998. december 29.), 8271; Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Lisbon, 19-20 November 2010, para. 7-15; A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003, 2-5; Providing Security in a Changing World: Report on the Implementation of the European Security Strategy. Brussels, 11 December 2008, S407/08, 3-6. (Az Európai Unió egy önálló belső biztonsági stratégiát is elfogadott. A jelen sorok írása idején egy globális európai stratégia előkészítése zajlik.)

[58] 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, Melléklet, III. rész.

[59] Uo. II. rész, 12. pont, IV. rész, 42. pont.

megteremtése és megőrzése olyan külpolitikai célt jelent, melyet ugyan főként nemzetközi kötelezettségek töltenek ki tartalommal, de ezek mellett — a tágan értelmezett fordulat parttalansága és homályossága folytán — nemzetközi kötelezettségként nem minősíthető elvárások is helyet kapnak.

Felmerül a kérdés, hogy létezik-e bármilyen összefüggés a „béke és a biztonság megteremtése és megőrzése” fordulat szövegbe iktatása és a háború és az erőszak tilalmát kimondó korábbi alkotmányi rendelkezés mellőzése között.^[60] Mint már elhangzott, az alkotmányozó szándékait illetően mindössze találgatásokba bocsátkozhatunk, ezért ezt a kérdést aligha lehet hitelt érdemlően megválaszolni. Ha a helyettesítés szándéka vezette az alkotmányozót, a döntése dogmatikailag vitatható. Noha az erőszak tilalma nyilván több ponton elválaszthatatlanul összefügg a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése érdekében folytatott nemzetközi együttműködéssel, maradéktalanul nem oldható fel abban — már csak azért sem, mert a tilalom a nemzetközi együttműködés keretein kívül is érvényesül. Természetesen az is elképzelhető, hogy a külpolitikai cél szövegbe iktatása semmilyen formában nem függ össze a korábbi alkotmányi rendelkezés mellőzésével. Bármilyen legyen is a válasz, az erőszak tilalma — a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaként — a Q. cikk (2) és (3) bekezdése alapján a magyar jogrendszer részét képezi, így külön alaptörvényi nyomatékosítás nélkül is áthághatatlan korlátokat szab az állam nemzetközi szinten tanúsított magatartása előtt, a nemzetközi együttműködés keretein belül és kívül egyaránt. Minthogy ez a tilalom nem létfontosságú eleme az alkotmányoknak, elsősorban szimbolikus funkcióval bír: pozitív és megnyugtató üzenetet közvetít a nemzetközi közösség többi tagja felé. Ezt a szimbolikus funkciót, ha nem is azonos súllyal, a béke és a biztonság megteremtésének és megőrzésének említése is képes ellátni.

A második helyen nevesített külpolitikai cél az emberiség fenntartható fejlődése, mely a népköztársasági alkotmány „emberi haladásra” tett — értelemszerűen szűkebb és kezdetlegesebb — utalásától függetlenül, örvendetes újdonságnak számít a hazai alkotmánytörténetben. Bár a fenntartható fejlődés alaptörvényi rögzítése kétségkívül pozitív lépésként értékelhető, az elv pontos tartalmát illetően — a rendelkezésre álló források tömege ellenére — nagyfokú bizonytalanság tapasztalható. Egy gyakran idézett, általános meghatározása szerint „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, mely anélkül elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy veszélybe sodorná a jövő nemzedékek képességét a saját szükségleteik kielégítésére”.^[61] Eme célkitűzés megvalósítását három kölcsönösen összefüggő és egymást erősítő komponens biztosítja: a gazdasági fenntarthatóság, a társadalmi fenntarthatóság és a környezeti fenntarthatóság. (Negyedikként ezekhez olykor egy kulturális komponens társul.)

E komponensek olyan elvárásokat ölelnek fel, mint a jelen és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti igényeinek szem előtt tartása, a természeti kincsek és erőforrások ésszerű felhasználása, a környezet szennyezésének megelőzése, megszüntetése és az okozott károk megtérítése, a határokon átnyúló vagy globális környezeti problémák

[60] Magyar Köztársaság Alkotmánya, 6. § (1) bekezdés. Hasonló kérdést tesz fel, Chronowski, 2011, 57.

[61] Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development, 4 August 1987, U.N. Doc. A/42/427, Annex, 54.

egyértelműen alapuló megoldása, a veszélyes hulladékok megfelelő kezelése, a környezeti katasztrófák azonnali bejelentése és hatásai akár nemzetközi segítséggel történő felszámolása, az éghajlatváltozás következményeinek enyhítése, a különösen érzékeny területek megerősített védelme, a környezeti szempontok figyelembe vétele a fejlesztési tárgyú döntések meghozatala és eljárások kialakítása során, a szükséges környezeti hatásvizsgálatok elvégzése, a nem fenntartható termelési, fogyasztási és demográfiai tendenciák kiküszöbölése, a jog uralmával és a jó kormányzással kapcsolatos követelmények érvényre juttatása, a hatékony jogszabályi, felelősségi és jóvátételi háttér kialakítása, a fejlett államok fokozott szerepvállalása, a fejlődő államok helyzetének és igényeinek szem előtt tartása, a nemzetközi gazdaság és kereskedelem méltányosabbá tétele, a szegénység és az egyenlőtlenségek felszámolása, a tudományos és a technológiai együttműködés elmélyítése, a környezeti tárgyú oktatás hangsúlyosabbá tétele, a nők, a fiatalok és az őslakos népek fokozott bevonása, a nemzetközi mechanizmusok hatékonyabbá, demokratikusabbá és elszámoltathatóvá tétele, vagy a környezet fegyveres összeütközések idején való védelme.^[62]

Ebből a példálózó felsorolásból is kitűnik, hogy a fenntartható fejlődés gyakorlati megvalósítása — a közszféra és a magánszféra szereplőit egyaránt magában foglaló — globális összefogást, és ezen belül nemzetközi és nemzeti szintű erőfeszítéseket igényel. Hazai viszonylatban egy nemzeti fenntartható fejlődési stratégia határozza meg a célok eléréséhez szükséges intézkedések és eszközök hosszú távú kereteit, melyhez alacsonyabb szintű, speciális stratégiák sora társul.^[63] Ne feledjük azonban, hogy a Q. cikk (1) bekezdése a fenntartható fejlődést a nemzetközi együttműködésre való törekvés kontextusában említi, mellyel egyfajta hidat képez a nemzetközi és a nemzeti szintű erőfeszítések között, és a magyar állam belső szférájában tett intézkedéseket becsatornázza a globális összefogásba. Ezt a nemzetközi irányultságot erősíti az emberiségre való kifejezett utalás, melyből egyúttal az is lezűrhető, hogy az alkotmányozó antropocentrikus módon közelít a fenntartható fejlődéshez. (Hasonló szellemiséget tükröz a Nemzeti hitvallás^[64] és a P.

[62] Rio Declaration on Environment and Development. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, U.N. Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. I), 3; Agenda 21. Uo. 9; Programme for the Further Implementation of Agenda 21. G.A. Res. S/19-2, 19 Spec. U.N. GAOR Supp. No. 2 (A/S-19/33), 5; United Nations Millennium Declaration. G.A. Res. 55/2, 55 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/55/49) (Vol. I), 5, 7; Johannesburg Declaration on Sustainable Development. Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 26 August – 4 September 2002, U.N. Doc. A/CONF.199/20, 1; Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development. Uo. 7; 2005 World Summit Outcome. G.A. Res. 60/1, 60 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/60/49) (Vol. I), 9-11; The Future We Want. G.A. Res. 66/288, 66 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/66/49) (Vol. III).

[63] 1054/2007. (VII. 9.) Korm. határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia elfogadásáról. Magyar Közlöny, 2007/91. szám (2007. július 9.), 6924. (A jelen sorok írása idején már elkészült és országgyűlési elfogadásra vár egy új stratégia. H/9064. számú határozati javaslat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról, Melléklet.) Európai szinten lásd az Európai Unióról szóló szerződés, preambulum, 3. cikk (5) bekezdés. H.L. C 83, 2010.3.30, 15, 17; A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. Brussels, 15 May 2001, COM(2001) 264; Presidency Conclusions. European Council, Göteborg, 15-16 June 2001, SN 2001/01 REV 1, 4-8; Renewed EU Sustainable Development Strategy. Brussels, 9 June 2006, 10117/06, Annex; Presidency Conclusions. European Council, Brussels, 15-16 June 2006, 10633/1/06 REV 1, 7.

[64] Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás: „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence termé-

cikk,^[65] melyek sokkal inkább a magyar nemzet jövőjének zálogaként, mintsem önmagában álló értéként rendelik védeni, fenntartani és megőrizni a természeti erőforrásokat, a biológiai sokféleséget és a kulturális értékeket.)

A fenntartható fejlődés elvének jogi jellege kapcsán egymásnak ellentmondó vélemények láttak napvilágot. Noha létezik olyan nézet, mely szerint a fenntartható fejlődés már a nemzetközi szokásjog szabályai közé emelkedett, a nemzetközi jogtudomány képviselőinek többsége szemlátomást nem osztja ezt a megállapítást: egyes szerzők mindössze a szokásjoggá válás folyamatának megindulását ismerik el, mások kizárólag a gyűjtőkategóriaként felfogott elv néhány elemének kötelező erejét fogadják el, megint mások pedig egyszerű politikai eszményként tekintenek a fenntartható fejlődésre, ezért tagadják a kötelező erejét.^[66] Ennek ismeretében kijelenthető, hogy a külpolitikai célok között nevesített fenntartható fejlődés mint egész aligha teremt nemzetközi kötelezettséget a magyar állam oldalán, ez legfeljebb egyes komponenseiről mondható el.

Végezetül, néhány gondolat erejéig itt kell szót ejteni az Európai Unióban folytatott sajátos együttműködésről, melyet az Alaptörvény E. cikk (1) bekezdése — az Alkotmány 6. § (4) bekezdésének szövegét^[67] átvéve — így vezet be: „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”^[68] Elődjének mintájára ez az alaptörvényi rendelkezés is elkülönül a nemzetközi együttműködési klauzulától, ráadásul már nem annak a közvetlen közelében elhelyezett önálló előírásaként, hanem sokkal korábban, az európai integrációs klauzula első szerkezeti egységeként találkozhatunk vele. Nyilvánvaló, hogy az európai egység megteremtésében való közreműködés szintén államok közötti együttműködést feltételez. Ám ez a tevékenység több tekintetben eltér az eddigiekben tárgyalt „hagyományos” együttműködéstől. Bár a felületes szemlélő számára egyszerű regionális nemzetközi együttműködésnek tűnhet, az európai egység megteremtése két államon kívüli — egy államok feletti és egy államok közötti — szférában zajlik, és a normatív háttérét is két jogrend alkotja: az Európai Unió joga és a nemzetközi jog. Mint ezt az E. cikk (1) bekezdésének megfogalmazása is jelzi, ez a közreműködés kötelező,

szet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

[65] Uo. P. cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

[66] Például lásd Bell – McGillivray, 2008, 28; Decleris, 2000, 48 (jogi norma); Beyerlin, 2012, 719; Ramlogan, 2011, 64 (nem jogi norma); Birnie – Boyle – Redgwell, 2009, 125–126; Fitzmaurice, 2009, 7–8, 85–86; Sands – Peel, 2012, 207 (jogi jelleg bizonytalan). Hazai vonatkozású érdekesség, hogy a Nemzetközi Bíróság a bős-nagymarosi vízlépcső ügyében még csak „fogalomként” fogadta el a fenntartható fejlődést. Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, I.C.J. Reports 1997, 78, para. 140. Egy az ítélethez fűzött bírói vélemény azonban az elv normatív értékét hangoztatta. Uo. Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, 88.

[67] 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. Magyar Közlöny, 2002/161. szám (2002. december 23.), 9330. Lásd még Balogh, 2003, 159; Csuhány – Halász – Majtényi et al., 2009, 349–356 (Csuhány Péter és Sonnevend Pál kommentárja).

[68] Magyarország Alaptörvénye, E. cikk (1) bekezdés.

nem mérlegelhető — a Q. cikk (1) bekezdéséhez képest tehát még a deklaratív hangvétel ellenére is érezhetően szigorúbb a magyar állammal szemben támasztott alaptörvényi elvárás. Emellett az E. cikk (1) bekezdése külön nevesíti a közreműködés célját, melyet az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedésében jelöl meg. Ily módon az E. cikk (1) bekezdése úgy viszonyul a Q. cikk (1) bekezdéséhez, mint a *lex specialis* a *lex generalis*hoz. Közvetve erre utal a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolásának azon megállapítása is, hogy „az Európai Unió joga kívül esik a P. cikk [értsd: Q. cikk] hatókörén, az az E. cikk keretein belül értelmezhető”.^[69]

V.

Mindezek nyomán immár elvégezhető a Q. cikk (1) bekezdésében foglalt törekvési kötelezettség értelmezése és értékelése. A különböző *soft law* jellegű dokumentumokból jól ismert „törekedni” ige alkalmazása több szempontból is vonzó szövegezési megoldás lehetett az egymást követő alkotmányozók számára. Mivel sem tényleges nemzetközi együttműködést, sem ebből fakadó konkrét eredményeket nem követel meg, rendkívül széles mozgásteret biztosít a magyar államnak, könnyedén alkalmazkodik a nemzetközi környezet és a külpolitikai érdekek változásaihoz (elvégre „túlélte” a kétpólusú világrend megszűnését és a hazai rendszerváltást), és jóformán kikényszeríthetlenné teszi az általa bevezetett kötelezettséget. Eme vélt vagy valós előnyök ellenére — melyek hatását a bekezdésben szereplő „érdekében” kifejezés tovább erősíti — a „törekedni” ige megtartása komoly kifogásokkal illelhető.

Mint már elhangzott, Magyarország a nemzetközi jog alapján, bizonyos területeken köteles a nemzetközi együttműködésre, az erre irányuló pusztán törekvése nem elegendő. Más területeken viszont tartózkodni köteles az együttműködéstől, mely alkalmasint az erre irányuló törekvésre is kiterjed. Ekként potenciális feszültség fedezhető fel a Q. cikk — a nemzetközi együttműködésre való törekvést és a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítását előíró — (1) és (2) bekezdése között. Ne feledjük, hogy a (2) bekezdés értelmezésénél változatlanul irányadók az Alkotmánybíróság által, a korábbi 7. § (1) bekezdésével kapcsolatban tett megállapítások, melyek között a testület kimondta: „Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek.”^[70] Így az Alaptörvény Q. cikk (1) és (2) bekezdése közötti potenciális feszültséget az előbbi megfelelő — a benne foglalt külpolitikai célokra figyelemmel elvégzett — értelmezése útján kell feloldani.

[69] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

[70] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327. Ezen kívül a határozat a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények vizsgálatánál megállapította, hogy a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályainak vállalása nélkül egyetlen állam sem vehet részt a nemzetközi közösségben, és a nemzetközi jog érvényesülése a nemzetközi közösségben való részvétel feltétele. (Uo. 332–333.)

Ha példalózo jelleget tulajdonítunk a Q. cikk (1) bekezdésében nevesített céloknek, akkor ezek különösebb jelentőséggel nem bírnak a törekvési kötelezettség értelmezésénél. Ebben az esetben olyan értelmet kell keresnünk, mely általánosságban alkalmas a feszültség feloldására. Erre két megoldás kínálkozik. Egyfelől értelmezhetjük az (1) bekezdést úgy, hogy az a kötelezően előírt vagy tiltott együttműködést a (2) bekezdés hatálya alá eső kategóriáiként kezeli, és az együttműködésre való törekvést csak a magyar állam mérlegelési szabadságába tartozó területre nézve rögzíti. Másfelől érvelhetünk úgy is, hogy az (1) bekezdés önmagában és megszorítások nélkül kiterjed minden megengedett együttműködésre, hiszen a törekvés egyaránt fellelhető a jelenlegi és a jövőbeni, a tényleges és a remélt, valamint a kötelező és a mérlegelhető együttműködések háttérében. Természetesen a tiltott együttműködéstől való tartózkodás itt is a (2) bekezdés hatálya alá esik.

Ha azonban elutasítjuk az (1) bekezdésben nevesített külpolitikai célok példalózo jellegét, és a felsorolást taxatív céltételezésnek tekintjük, legfeljebb a másodikként említett megoldás vezethet elfogadható eredményre. Látható, hogy sajátosan összetett tartalmuk és eltérő értelmezésük következtében, a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése és az emberiség fenntartható fejlődésének előmozdítása — akár egyenként, akár együttesen — nemzetközi kötelezettségeket és kötelezettségként nem minősíthető elvárásokat is magukban foglalnak, és mint ilyen, különböző magatartásokat várnak el a magyar államtól: egyes területeken kötelezővé teszik az együttműködést, míg máshol megelégednek az együttműködésre való törekvéssel. Ezek a különböző magatartási formák kizárólag akkor vonhatók be a törekvés alaptörvényi kötelezettségének hatálya alá, ha a törekvést — *a maiori ad minus* érveléssel — a kötelező együttműködés integráns részeként értelmezzük.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy a Magyarország Alaptörvényének Q. cikk (1) bekezdésében foglalt nemzetközi együttműködési klauzula szinte semmilyen érdemi előrelépést nem jelent a Magyar Köztársaság Alkotmányának 6. § (2) bekezdésében olvasható elődjéhez képest. A számos dogmatikai aggályt felvető szöveg alapvető szerkezeti elemei már a Magyar Népköztársaság Alkotmányának 5. § (2) bekezdés második fordulatában megtalálhatók, melyeket a rendszerváltás idején, a hajdani külpolitikai célok mellőzésével, erősen leegyszerűsített formában emeltek át a köztársasági alkotmányba, majd innen — újfent külpolitikai célokkal kiegészítve — a tárgyalt alaptörvényi rendelkezésbe. Noha a „nép”, az „ország” vagy a „törekvés” kifejezések értelmezésével összefüggő anomáliák már hosszú évtizedek óta megnehezítették a pontos tartalom feltárását, az alkotmányozási folyamatban ezek kiküszöbölésére nem került sor. Ily módon a Q. cikk (1) bekezdése magában hordozza elődjének valamenynyhi hiányosságát, sőt — a Nemzeti hitvallás más nemzetekkel való együttműködésről szóló fordulata és a két külpolitikai cél nevesítése miatt — tovább gyarapítja a felmerülő problémás kérdések számát. Ezek a kérdések elismerten elméleti jellegűek, a gyakorlati jelentőségük elhanyagolható. Mindazonáltal az értelmezési nehézségek ellenére is pozitív és örvendetes lépésként kell kiemelni a fenntartható fejlődés elvének említését, mely egyértelműen jövőbe mutató jelleget kölcsönöz a régi szavakból építkező új nemzetközi együttműködési klauzulának.

IRODALOM

- Alfredsson, Gudmundur (2012): Peoples. In: Wolfrum, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Vol. VIII.* Oxford, Oxford University Press, 240–245.
- Balogh Zsolt (2003): Békés egymás mellett élés és a felelősségi klauzula. In: Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata.* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 156–159.
- Bell, Stuart – McGillivray, Donald (2008): *Environmental Law.* Seventh edition. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Beyerlin, Ulrich (2012): Sustainable Development. In: Wolfrum, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Vol. IX.* Oxford University Press, Oxford, 716–722.
- Birnie, Patricia W. – Boyle, Alan E. – Redgwell, Catherine (2009): *International Law and the Environment.* Third edition. Oxford University Press, Oxford – New York.
- Bragyova András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest.
- Brubaker, Rogers (2004): A nemzet mint intézményesült forma, gyakorlati kategória, esetleges esemény. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény.* (Sisák Gábor ford.) Rejtjel Kiadó, Budapest, 387–395.
- Cassese, Antonio (1996): *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Chronowski Nóra (2011): Az Unió értékei és az alaptörvény. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok.* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 45–98.
- Connor, Walker (1988): Nemzet, állam, nemzetállam. In: *Világosság*, XXIX. évf. 8–9. szám, 645–646.
- Crawford, James (ed.) (1988): *The Rights of Peoples.* Clarendon Press, Oxford.
- Crawford, James (2007): *The Creation of States in International Law.* Second edition. Clarendon Press, Oxford.
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről.* Gondolat Kiadó, Budapest.
- Cshány Péter – Halász Iván – Majtényi Balázs – Sonnevend Pál – Sulyok Gábor (2009): 6. § (Nemzetközi kapcsolatok). In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet.* Második, javított, bővített kiadás. Századvég Kiadó, Budapest, 322–356.
- Decleris, Michael (2000): *The Law of Sustainable Development: General Principles.* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Dieckhoff, Alain (2004): Egy megrögzöttség túlhaladása — a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény.* (Kéri Rita ford.) Rejtjel Kiadó, Budapest, 298–311.
- Egedy Gergely (2007): Gondolatok a nemzetről. A politikai és a kulturális megközelítés. In: Majtényi Balázs – Kántor Zoltán – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában.* Gondolat Kiadó, Budapest, 70–79.
- Fitzmaurice, Malgosia (2009): *Contemporary Issues in International Environmental Law.* Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton.

- Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila (2011): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. In: *Fundamentum*, 1. szám, 61–77.
- Galtung, Johan (1964): An Editorial. In: *Journal of Peace Research*. Vol. 1. No. 1, 1–4.
- Galtung, Johan (1969): Violence, Peace, and Peace Research. In: *Journal of Peace Research*, Vol. 6. No. 3, 167–191.
- Galtung, Johan (1996): *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi.
- Gáli Csaba – Sepsi Tibor – Tordai Csaba (2011): *Az új alkotmány egy tervezete*. (magánkiadás) Starkiss Kft., Budapest.
- Halász Iván (2007): A magyar alkotmányos rendszerben használt nemzetfelfogás a XXI. század elején. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*. II. kötet. Gondolat Kiadó – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 984–992.
- Hargitai József (2008): *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Higgins, Rosalyn (1963): *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*. Oxford University Press, London – New York – Toronto.
- Horkay Hörcher Ferenc (2012): A Nemzeti hitvallásról. In: Jakab András – Körösenyi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézete, 287–309.
- Hornburg, Helge (2007): A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*. II. kötet. Gondolat Kiadó – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 970–983.
- Jakab András (2009): Az Alkotmány kommentárjának feladata. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. kötet. Második, javított, bővített kiadás. Századvég Kiadó, Budapest, 5–80.
- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Kardos Gábor (1995): *Emberi jogok egy új korszak határán*. T-Twins Kiadó, Budapest.
- Kántor Zoltán (2007): Egy hamis dichotómia: politikai/kulturális nemzet. In: Majtényi Balázs – Kántor Zoltán – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 80–91.
- Kondorosi Ferenc (2008): *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Kovács István (1962): *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Majtényi Balázs (2007): *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Majtényi Balázs (2009): 68. § (Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok). In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. II. kötet. Második, javított, bővített kiadás. Századvég Kiadó, Budapest, 2398–2431.

- Meinecke, Friedrich (1908): *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*. Druck und Verlag von R. Oldenbourg, München – Berlin.
- Nagy Péter (2007): Ki kormányozza a külpolitikát? In: *Külügyi Szemle*, 4. szám, 204–279.
- Nyíró József (szerk.) (1977): *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye). Elfogadta az SZSZKSZ Legfelsőbb Tanácsának soron kívüli hetedik ülészaka 1977. október 7-én*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Pákozdi Csaba (2012): Kollektív jogok és nemzetfogalom Magyarország új Alaptörvényében. In: Rixer Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 39–43.
- Patyi András – Szalay Péter – Varga Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. In: *Pázmány Law Working Papers*, 31. szám, 1–24.
- Ramlogan, Rajendra (2011): *Sustainable Development: Towards a Judicial Interpretation*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Renan, Ernest (1995): Mi a nemzet? In: Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: a nacionalizmus*. (Réz Pál ford.) Tanulmány Kiadó, Pécs, 171–187.
- Sands, Philippe – Peel, Jacqueline (with Adriana Fabra and Ruth MacKenzie) (2012): *Principles of International Environmental Law*. Third edition. Cambridge University Press, Cambridge – New York.
- Schanda, Balázs (2012): Constituent and Constitutional Entities. In: Csink, Lóránt – Schanda, Balázs – Varga Zs., András (ed.): *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*. Clarus Press, Dublin, 47–51.
- Shaw, Malcolm N. (1997): Peoples, Territorialism and Boundaries. In: *European Journal of International Law*, Vol. 8. No. 3, 478–507.
- Smith, Anthony D. (2004): A nemzetek eredete. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. (Keszei András ford.) Rejtjel Kiadó, Budapest, 204–229.
- Sonnevend Pál (2011): Mit hoz az új alkotmány a gyakorló jogásznak? Interjú. Elérhető: <http://www.hvgorac.hu> (2012.11.11.)
- Sulyok Gábor (2010): International Co-operation and the Hungarian Constitution. In: Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 429–439.
- Sulyok Gábor (2012): A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. In: *Jog – Állam – Politika*. IV. évf. 1. szám, 17–60.
- Szigeti Péter (2008): *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006. Komplex jog- és alkotmányelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzés*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Takács Péter (2007): A nacionalizmus és a nemzetállam eszméje. In: *Államelmélet I. A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai*. Szent István Társulat, Budapest, 328–349.
- Tamás András (2009): Az Alkotmány általános rendelkezései. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 36–71.
- Tehindrazanarivelo, Djacoba Liva – Kolb, Robert (2012): Peace, Right to, International Protection. In: Wolfrum, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Vol. VIII. Oxford University Press, Oxford, 153–160.

- Von Bogdandy, Armin – Häußler, Stephan (2012): Nations. In: Wolfrum, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Vol. VII. Oxford University Press, Oxford, 517–523.
- Vörös Imre (2011): Preambulumot az Alkotmányhoz — de milyen? In: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 23–31.
- Wolfrum, Rüdiger (1995): Article 1. In: Simma, Bruno (ed.): *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 49–56.