

Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után
In memoriam Nagy Károly (1932–2001)
A Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos emlékülése
Szeged, 2011. november 11.

Lectiones Iuridicae

4



A. Székely

Készült
a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékén
és az Alkotmánybíróságon.

**Az államok nemzetközi jogi
felelőssége – tíz év után
In memoriam Nagy Károly (1932–2001)**

A Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos emlékülése

Szeged, 2011. november 11.

Szerkesztette:
Balogh Elemér
Blutman László

Pólay Elemér Alapítvány
Szeged, 2013

Lectiones Iuridicae

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér
egyetemi tanár

Jelen kutatási eredmények megjelenését „Az SZTE Kutatóegyetemi Kiválósági Központ tudásbázisának kiszélesítése és hosszú távú szakmai fenntarthatóságának megalapozása a kiváló tudományos utánpótlás biztosításával” című, TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0012 azonosítószámú projekt támogatja. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

© *Blutman László, 2012*
© *Bodnár László, 2012*
© *Bruhács János, 2012*
© *Kardos Gábor, 2012*
© *Kovács Péter, 2012*
© *Ruszoly József, 2012*
© *Szabó Marcel, 2012*

Felelős kiadó:
Szabó Imre dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Műszaki szerkesztés:
Sigillum 2000 Bt.
Nyomdai munkák:
„Norma” Nyomdász Kft. – Hódmezővásárhely
ISSN 2062-5588
ISBN 978-615-5300-04-2

TARTALOM

<i>Ruszoly József</i> Nagy Károly, az ember és tudós	7
<i>Blutman László</i> Nagy Károly felelősség-elmélete és a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezete.	13
<i>Kardos Gábor</i> Felelősség a nemzetközi jogilag védett kisebbségi jogok megsértéséért.	25
<i>Kovács Péter</i> Soft-responsibility a soft law megsértéséért?.	30
<i>Szabó Marcel</i> Nagy Károly felelősségi koncepciója és az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége	45
<i>Bruhács János</i> A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség.	57
<i>Bodnár László</i> „Szilánkok” az állam belső jogi aktusaiért fennálló nemzetközi jogi felelősség köréből	67

NAGY KÁROLY, AZ EMBER ÉS TUDÓS

Ruszoly József
professor emeritus
Szegedi Tudományegyetem

Nagy Károly – vagy ahogyan szinte mindenki hívta: Nagy Karcsi – 2001. április 11-e óta nincs közöttünk, ám alakja, gesztusai, sajátos hanghordozása – nem csupán utolsó éveiből – még bennünk élnek. Ahogyan haladunk – haladunk? – előre az időben, életéből mindaz, ami megfoghatatlan, úgy válik legendává. Annál is inkább, mert már életében legendák övezték, azoknak minden fajtájából. Kívánom, hogy maradjanak is meg a méltó legendák, minél tovább, mert nélkülük pusztán hivatkozási forrássá, könyvészeti adalékká válhatna.

Nem csupán a családnak, hanem e szakmai családnak is kötelessége idő előtt távozott pályatársunk emlékét ápolni. Jó volna – s ezt itt nem először pendítem meg – elsődlegesen már megrostált irat-, levél- és kéziratanyagát az Egyetemi Könyvtár erre rendelt részlegében megőrizni. Mert mi mindent elmondhatna például egy majdani kutatónak folyton javított és kiegészített, kézzel írt előadásvázlata a *Nemzetközi jog* (1999) kézikönyv számba menő, remélhetőleg és várhatóan – átdolgozásokkal – még sokáig használatban maradó tankönyve mellé helyezve.

Amit eddig elmondtam, akár idézőjelbe is tehettem volna, hiszen szó szerint elhangzott – elmondtam – a Nagy Károly Szeminárium és Könyvtár 2002. december 30-i avatásán, melyet az *In memoriam Nagy Károly* emlékkönyv (2002) bemutatásával kötöttünk egybe. (Ruszoly József: *A nemzetközi jog tudósa. Nagy Károlyra emlékezve*. Szegedi Szépirás, 2003. február; 12–13. p.)¹ Hogy mi valósult és valósul meg a jó barátunk és egy társzakma képviselőjének fölvetéséből és óhajából, az több mindentől függ. Az Egyetemi Könyvtár hagyomány-ápolói mindenesetre nem törték magukat a hagyatékért; azt tanítványa, Kovács Péter vette magához.

Ami ez alkalommal lényeges, az az, hogy halálának 10. évfordulója múltán és közelgő 80. születésnapja jegyében is: most ismét együtt vagyunk.

Nagy Károly Mezőberényben született 1932. augusztus 1-én. Gimnáziumi tanulmányait, amint azt Csákány Bélától (is) tudom, Gyulán végezte; még a régi nyolcosztályos rendszerben, ámbár az új szisztémában már negyedikesként érettségizve. Minden irányban nyitott műveltségét, nemkülönben nyelvismeretét itt alapozta meg. Jogi tanulmányait karunkon 1951/52 és 1954/55 között folytatta. A jogászképzés apályának kellős közepe volt ez az időszak, ám őt e helyzet annál inkább ösztönözte, hogy minél alaposabban elsajátíthassa a jogi tudományokat. A Kar tagjai – a szeged–kolozsváriak, a Debrecenből meg a jogakadémiákról, nemkülönben a gyakorlati-politikai életből hozzánk kerültek – ünneptünk tanulmányai idején: Bónis György (jogtörténet), Halász Aladár (római jog), Schneller Károly (statisztika), Kovács István (államjog), Pólay Elemér (polgári jog),

¹ Jelen írás e közleményem fölhasználásával készült 'Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után. In memoriam Nagy Károly (1932–2001)' c. konferenciára. (SZAB, Szeged, 2011. november 11.)

Schultheisz Emil (büntetőjog), Bólya Lajos (eljárásjogok), Perbíró József (mezőgazdasági jog és munkajog), Antalffy György (jogelmélet) és Buza László (nemzetközi jog).

Pályája próbára tevő kiterővel kezdődött, ám kárpótolta a sors azzal, hogy nagyon is szerencsésen folytatódott. Buza László tanszékén – a jogelméletre, Antalffy György tanszékére átkerülő Papp Ignác álláshelyén – 1957-ben ő lett a tanársegéd, 1959-ben pedig adjunktussá lépett elő.

Buza László, aki mögött akkor már – ha sárospataki jogakadémiai tanárságát is beszámítjuk, s miért ne számítanánk – fél évszázadnyi tudományos és professzori múlt volt, az emberi élet mulandóságából s a nála kivételesen 80. életévéhez kapcsolt közelgő nyugalomba vonulásából adódóan már pályája leszálló ágában volt. A kolozsvári magyar tan nyelvű jogászképzés folytonosságát – ha csupán másfél évtizedre is (1944–1959) – egyéni helytállásával megmentő, hajdan volt szigorából egyre inkább veszítő akadémikus professzorunk akkoriban már-már a kar tudományos arcává vált. Szeretve tiszteltük és becsültük.

Jómagam 1961/62-ben voltam hallgatója. Percnyi pontossággal kezdte és fejezte be előadásait. Régi módszere szerint olykor vissza- vagy éppenséggel előre kérdezett, ezért pedig mi – a jobbak – bárhol is ültünk egyébként, órái előtt az első sorba húzódtunk. Gyakorlat vagy szeminárium akkoriban nem lévén nemzetközi jogból, adjunktusát csak mint az őt kísérő, velünk együtt hallgató társunkat ismerhettük meg. Professzora szigorúan vette, hogy miután őt bejött a terembe, utána senki ne lépjen be. Ebből aztán a tanszéken – bizonyosan csak félig komoly – elvi kérdés is adódott. Ha ugyanis Károly professzora előtt lép be, akkor udvariatlan, ha meg utána, vét tanára ellen. Ha jól emlékszem, többnyire pár perccel előbb szokott volt bejönni...

Én 1963/64-ben lépven a kar szolgálatába, emlékezetemben él Buza Lászlónak a Fehér-tónál, a halasztanyán történt búcsúztatása, barátjának, Beretzk Péter ornitológus főorvosnak az előadása. Ez idő tájt dolgozótársi kapcsolatban lévén a Tiszatájjal, megbízatást kaptam, hogy távozó professzorunkkal beszélgessek el, s küldjek egy cikket. (Ruszoly József: *Hat évtized a nemzetközi jog szolgálatában. Buza László nyolcvanéves. Tiszatáj, 1965. május, 354–357. p.*) Írásomat, különösen annak szíves hangnemét, Buza professzor meglelégedéssel fogadta, amit Károly tolmácsolt számomra. Akkor nyilatkozott először az 1944/45-i kolozsvári széttördelt tanévről, amit a Balogh Edgár is nagyon jól fogadott; a kincses városból írt sorait Ilia Mihály közvetítette számomra.

Ha már itt tartok, hadd említsem meg Nagy Károlynak egy kis írását (*Dél-Vietnam nemzetközi képviselőének kérdése. Tiszatáj, 1967. február; 167–171. p.*), melyet én közvetítettem Kovács Sándor Ivánhoz, s amelynek – hangsúlyozottan nem időszerűsége miatt, hanem önmagából a közzétételből adódóan – jókora szerepe lehetett a szerző rangbéli előrelépésének fölgyorsításában...

Buza professzor amint Károlynak elmondta volt, utódokat addig nem nevelt, ámbár azért nem feledhető, hogy Horváth Barna és az ő tanítványa volt két magántanárunk, sajátosan rövid időre professzorunk: Szabó József és Bibó István.

Utánuk említendő még a Szegedről indult Herczeg Géza, nemkülönben – az első, 1953/54-ben javarészt „racionalizált”, azaz *racizott*: elküldött első tanársegéd-nemzedék tagja, Nagy Attila, aki haláláig az Állami Biztosító vezető jogtanácsosa volt.

Ami Bibót illeti, első kari megemlékezésünkön munkásságának nemzetközi jogászai értékelését éppen Nagy Károly végezte el. (Nagy Károly: *Bibó István és a nemzetközi jog. Jogtudományi Közlöny, 1991. március–április; 115–117. p.*)

A huszonöt évesen karunkra visszakerült Nagy Károly jogpozitívista mesterétől, aki tudományos munkásságát immáron – mint válogatott kései tanulmányait egybefogó kötetének címe (*A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban*, 1967) mutatja – az ENSZ alapokmányának bázisán zárta le, mindent elsajátíthatott a szakma titkaiból.

Nagy Károlynak, mint tételes jogásznak, a kor kérdéseivel kellett foglalkoznia, ám a nemzetközi politikai történések vagy kérdésfölvetések ennek csak háttérét adhatták. A nemzetközi jog jogi mivoltát kezdettől fogva fokozott figyelemmel tartotta szem előtt. Példa erre korai dolgozata, a *Délnyugat-Afrika nemzetközi jogi helyzete* (Acta, 1960) is.

A nemzetközi jog jogi jellegének folytonos szem előtt tartása végigvonul egész pályafutásán. *A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében* (Jogtudományi Közlöny, 1972. január–február; 39–49. p.) c. tanulmányában teoretikusan is kifejtette e kérdés alapjairól való nézeteit.

Nem megállapításai mai értelmének mérlegre tételéért, inkább csupán azért, hogy tudományos alapállását fölidézzem, hiszen a nemzetközi jogi felelősséget illető kutatásait és munkáit is döntően befolyásolta, összegező megállapításait – jobbára idézetekben – az alábbiakban foglalom össze.

1. „[...] jog alatt olyan osztályérdeket kifejező, állami akarattal létrehozott és a jogalanyok egymás közötti viszonyát rendező magatartási szabályokat kell érteni, amelyek betartását szükség esetén állami kényszer biztosítja.”

2. „[...] a jogrendszer egységes, hiszen az egyes államok hatályos jogszabályai közé tartozik az állam által elfogadott nemzetközi jog is, így minden állam jogrendszere két, különálló jogi normarendszerről tevődik össze.” (Ti. a belső jogból és a nemzetközi jogból.)

3. „A nemzetközi magánjog stb. [nemzetközi büntetőjog, nemzetközi munkajog] néven emlegetett jogterületek nem a nemzetközi jog ágai, hanem olyan, államon belüli jogterületek, amelyek külföldi elemet tartalmaznak.”

4. „Úgy gondolom – fejezi be cikkét –, hogy a nemzetközi jogon belül az egyes jogszabálycsoportok ilyen szintű elkülönítése még nem történt meg, még nem dőlt el a kérdés, hogy melyek lesznek ezek a jogágak, és milyen jogszabályok tartoznak az egyikbe vagy a másikba. Ugyanakkor bizonyos elkülönítési folyamat már megkezdődött a nemzetközi jogtudományban is, és ez előbb-utóbb a nemzetközi normarendszeren belül jogágak kialakulását fogja eredményezni, viszont egyáltalán nem biztos, hogy itt a belső jog hagyományos felosztási rendszere fog érvényesülni.”

A nemzetközi jog tudományának művelőin kívül állóként is úgy észlelem, hogy – különösen két utóbbi megállapítása – ma már újragondolandó, különben elméleti jogi megközelítései – az akkor szinte kötelező osztályérdek kiemelt hangsúlyozásán túl – máig kiállhatják a bírálatot.

Tudomány-szakjainkban a jó témaválasztás a siker záloga. Két nagy értekezése és a kapcsolódó előtanulmányok, nemkülönben monografikus kiteljesítései arról tanúskodnak, hogy Nagy Károly jól választott témákat. A gyarmati rendszer fölbomlásával születő új államalakulatok az elismerés kérdését az idő tájt különösen időszerűvé tették. Ezért is írta és védte meg – az akkori időkben szokásosnál jóval hamarabb – kandidátusi értekezését (*Az állam és kormány elismerése a mai nemzetközi jogban*, 1966). Ez az alapműve két, szokatlanul terjedelmes Acta-füzetben – az értekezés tagolása szerint – *Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban* (1967) és *A kormány elismerése a mai nemzetközi jogban* (1968) címmel jelent meg.

Közbevetőleg, de nem melleleg: az 1955-ben – megspórolt szénpénzből – újraindult Acta Jur. et Pol. Szeged karunk tudományos munkatársainak legfontosabb közlési fóruma volt. A könyvkiadás nehézségei folytán professzoraink, tanszékvezetőink monográfiái is – gondolok itt pl. Antalfy György, Horváth Róbert, Martonyi János, Pólay Elemér vagy éppen a szerkesztő Both Ödön műveire – benne láthattak napvilágot. Színvonalát nem holmi „besorolások”, hanem maga a Kar szavatolta, lévén szerkesztőbizottsága fakultásunk valamennyi professzorát egyesítő tudományos bizottsággal azonos.

Buza László 1966-ban nyugalomba vonulván, a tanszék egyetlen tagja egymaga Nagy Károly – immáron egyetemi docensi beosztásban – maradt, ám forma szerint a tanszék vezetésére Antalfy György nyert megbízatást. Tudom, e helyzet számára jókora bizonytalanságot is hordozott.

A tanszékvezetést végül 1968-ban nyerte el. Ekkor lett tanársegéde az akkor végzett Bodnár László, aki professzorként 1996-ban lépett örökébe.

Mozgalmas, szép esztendők voltak ezek a fiatal tudós, Nagy Károly számára. A határok is nyílni kezdtek. Igaz, a külföldi tanulmányutakra az akkori lehetőségek aligha hasonlíthatók a maiakhoz. A strasbourg-i nemzetközi összehasonlító jogi egyetem mindkét kurzusát 1967-ben és 1968-ban abszolválva az utóbbi évben diplomát is szerzett. Mái emlékszem, milyen nagy átéléssel idézte föl komoly vizsgáit; elmondta azt is, hogy átsétálhatott a Rajna-hídon német földre, meg hát déligyümölcs-kuráját, lévén húsvétkor a menza zárva, zsebe meg üres. Az 5 dolláros „kiküldetések” – vagy inkább kiengedések – kora volt ez, még hosszú évekig. S mégis: aki csak tehette, s volt némi „tudományos kalandvágya”, az kiment. Strasbourg akkori jelentőségét egyébként néhai köztársasági elnökünk, Mádl Ferenc professzor is fölemlgette. Ő is akkortájt járt kint.

Nagy Károly nagyon tudott és szeretett előadni. Évről évre javított jegyzetpapírjai lehetnének a megmondható, hogy folyamatosan aktualizálta előadásait. A szigorlatokon – a vele együtt vizsgáztató munkatársaival – valóban szigorú volt. A jelöltnek térben és időben tájékozottan kellett megadni válaszait, amitől sokan – túljutva a jogtörténeteken – a belső jogi dogmatikus tárgyaknál elszoktak. A világtérkép nélkülözhetetlen volt a tanszéken.

Tudományos munkáját a szakirodalom és a nemzetközi jogi források lehető teljes föl-tárásával, nagy alkotó kedvvel végezte. Nem volt szapora szerző, mégis mondhatni évki-hagyások nélkül dolgozott. A tankönyv-fejezeteken túl esztendőnként megírt egy-két magvas és terjedelmes tanulmányt. Mint említettem, a közlési lehetőségek nagyon is korlátozottak voltak. Az Acta mellett rendre közreadta műveit a Questions of International Law c. akadémiai kiadvány-sorozatban is.

Az oktatói és tudományos munkán kívül számos társadalmi-politikai jellegű megbízatást is lelkiismeretesen ellátott, ám soha nem rejtette véka alá elégedetlenségét akkori vilá-gunkkal. (A Karcsitól a pirított máj árával – mint hányadossal – átszámított fizetések példája egyetem-szerre beszédtéma volt valamikor a nyolcvanas években.) Bár idejekorán tanszékvezetői beosztásba jutott és benne általánosan elismerten munkálkodott, bő évtized elteltével sem jutott A-ról B-re; nagyon is bosszantották (nemcsak őt, hanem több kari sorstársát is) az egyébként kiegyensúlyozott kedélyállapottal dicsekedhető Nagy Károlyt a tudományos fokozatban és egyetemi rangban való továbblépés kiismerhetetlen útjai. Minden jel szerint valahol *ott fönt* akadályozhatták valakik előrelépését. Pedig hát Kovács István elismerését és támogatását is élvezhette. Végül is 1982-ben elnyerte egyetemi taná-ri kinevezését, 1986-ban pedig megvédhette akadémiai doktori értekezését.

Majd két évtizeden át foglalkoztatták a nemzetközi jogi felelősség kérdései, mígnem az Akadémiai Kiadónál közreadhatta *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt* (1991) című, akadémiai doktori értekezésésként is szolgált monográfiáját. Utolsó évtizedében figyelme az önrendelkezési jog és a vele kapcsolatba hozható kisebbségi jog felé is fordult. Életében publikált utolsó nagy tanulmánya (*A kisebbségek jogi helyzetének szabályozása egyes európai alkotmányokban*) az EU-csatlakozás és alkotmányozás című tanzéki kiadványban jelent meg (2001).

Nem zárkózott tudományos elefántcsont-toronyba. Szívesen olvasott, beszélt, sőt vitatkozott más diszciplínák körébe vágó kérdésekről is. Kedves „mellékterülete” a történelem, benne is a középkori történelem volt. Azért a középkori, mert az új- és legújabb kori történet már-már szakterületének számított. Ebből a historikus érdeklődéséből eredt *A nemzetközi jog, valamint Magyarország nemzetközi kapcsolatainak története* (1995) című könyve. Kitüntetett a lektorálással.

Pályája megkoronázását jelentette már említett *Nemzetközi jog* (1999) című, változatlan utánnyomásban is megjelent tankönyve a Püski Kiadónál. Annál a Püski Sándornál, aki Békés városi születésű lévén, tulajdonképpen földije volt. Örülök, hogy tankönyvének újtját Püskiekhez magam is egyengettem: a szerzőnek és a kiadónak egyaránt a javára.

Műveinek nemzetközi visszhangja jelentős volt. Megállapításait az ENSZ-béli kodicifikátorok is egyetértőleg idézték (1988, 1989). Noha ebben a tudományszakban gyorsak a változások, széleskörű szakmai megalapozottságuk a garancia arra, hogy jó ideig frissek maradnak. S alkotójuknak a nemzetközi jog tudománytörténetében is szavatolják a helyét. Jövőbelátó persze – joghistorikusként – nem lehetek. Annyit azért itt és most egyértelműen kimondok: ünnepeltünk nagy tudós volt. Méltó arra, hogy itt-ott ködlő legendáriuma fölé éppen szakmai munkássága emelkedjék.

Azért hadd szóljak valamit mégis e legendáriumról. Nagy Károly – a mi Nagy Karsink – családjával együtt teljes életet élt. Vidéki kötődése – elvégre Szegedhez képest Mezőberény, sőt Gyula is vidék – révén fokozottan vonzódott a Rousseau-i értelmű természetes életformához. Leginkább a földhöz, mert az adja az életet is, meg hát a tevékeny kikapcsolódás lehetőségeit. A pályakezdés nagy zökkenőjét mindjárt egy baktói kertvételletlel egyensúlyozta ki, amiben – talán jól tudom – éppen Buza László volt segítségükre. Éva asszony révén jött a mátrai birtok, majd a balaton-felvidéki hegyoldal, végül a szarvasi Körös-mente, ahol horgász-szenvedélyének is élhetett.

A városban egy első építésű újszegedi parasztházban állapodtak meg, a Derkovits fason. Itt már külön dolgozóházat építtetett magának! Felesége jogászként is inkább a kereti termelésre érezvén kedvet és hajlamot, vele Trabantjukkal olykor ő is megjelent a piacon. Nagyon is kedvére volt ez az életforma.

Ha szabad ennyire általánosítanom, akkor azt mondom: példamutató munkájával, sokoldalúságával és „tisza szigorúságával” nem csupán megbecsülésnek, hanem szeretetnek is örvendett karunkon. (Kivételek, mint mindig, természetesen voltak.) Hallgatóival szívélyes viszonyt ápolt. Jómagam inkább a kezdetekre – a hatvanas évek közepére és végére – emlékezem. Bodnár Laciékkel 1966-ban együtt voltunk az NDK-ban – Wesenbergben, Neubrandenburg közelében – nyári földmunkán egy BMK Nord nevű cég építkezésén. Akkor volt ez, amikor Albert Flórián és társai legyőzték a brazilokat! Bár mi afféle kísérők lettünk volna, velem együtt éppen úgy dolgozott vagy éppen szórakozott, kirándult, mint a többiek.

Hogy a karnak mennyire megbecsült és féltett tagja volt, ez 1974/75 fordulóján különösen bebizonyosodott. Hetekig 40 fokos lázban feküdt a klinikán, és folyamatos vérát-

ömlesztésre szorult. A kar tagjai – oktatók és hallgatók egyaránt – sorban álltak a véradásnál. Erős szervezete azt a kórt legyőzte, a végsőt viszont – kezelése alatt végig dolgozva – már nem tudta legyűzni.

Nagy Károly és én. Már eddig is eléggé szubjektív voltam, az maradok hát továbbra is. Közöttünk mindig felhőtlen volt a kapcsolat. Jó ideig szomszédok voltunk az óépületben, ahol ő féltve őrzött tanszéki könyvtárával 1990 után is megmaradt. Római jog, jogtörténet, nemzetközi jog. Így következtek tanszékeink. A 106-iktól a 113-ik szobáig. Nem akármilyen „belső hármás” volt ez! (Egyébként a nemzetközi jog csak a hetvenes évek végén a kari könyvtár olvasótermének adván át helyét költözött át a mi oldalunkra.)

Nagy Károlytól szinte mindig elismerő egyetértést kaptam tevékenységemhez; olykor természetesen malíciózus megjegyzéssel fűszerezve. Jelentős szerepe volt abban, hogy 1988-ban visszahívtak Miskolcra.

Ahogy Püskiék hirdették, hat nyelven beszélő *Nemzetközi jog* tankönyvét (1999) a kar utóbbi évtizedekbeli egyik legnagyobb teljesítményének tartom. Magam is a régi hagyomány szerinti egyszerezős tankönyvekhez való visszatérés képviselője lévén – ha munkáink jellegükben el is térnek egymástól – *Európai jog- és alkotmánytörténelem* (2011) c. könyvemet ezért is, meg hát a most már el nem múló barátság okán is, ajánlottam *Nagy Károly emlékének*. Remélem, nem méltatlanul.

NAGY KÁROLY FELELŐSSÉG-ELMÉLETE ÉS A NEMZETKÖZI JOGI BIZOTTSÁG TERVEZETE

Blutman László

egyetemi tanár

Szegedi Tudományegyetem

A magyar jogirodalomban *Nagy Károly* professzor folytatta a legkiterjedtebb kutatásokat az államok jogsértésen alapuló nemzetközi jogi felelősségéről.¹ Az egyes részkérdéseket tárgyaló tanulmányok mellett, a felelősségről alkotott alapvető elképzeléseit egyrészt az 1991-es monográfiája,² másrészt 1999-es tankönyve tartalmazza.³ E kutatások támaszkodtak a Nemzetközi Jogi Bizottságban párhuzamosan, ugyanezen témában folyó kodifikációs munkára, nem is lehetett attól független. Mindazonáltal, az államok nemzetközi jogi felelősségének alapszerkezete nem kis mértékben különbözik Nagy Károlynál, és a Bizottság végleges álláspontját tükröző 2001-es tervezetben (NJB/T).⁴ A következőkben a nagyobb koncepcionális különbségeket veszem szemügyre, érzékeltetvén egyben azok jelentőségét a felelősséggel összefüggő egyes problémák kezelésénél.

1. A nemzetközi jogi felelősség jellege: jogviszony vagy nem jogviszony?

A felelősség átfogó vizsgálata nem feltétlenül kívánja meg annak pontos meghatározását. Egy általánosan elfogadható felelősségi definíció felállítása amúgy is lehetetlen, mert az többértelmű kifejezés, és a jogszabályok, valamint a jogi közbeszéd is számtalan értelemben használják a fogalmat. (*Tóth Lajos* debreceni jogtanár, csak a korabeli magánjogon belül, a jogi felelősségnek legalább hatféle értelmét szűrte ki a jogszabályokból.)⁵ Ha védhető meghatározás nem is adható, de a felelősség jellegét mindenképpen körül kell írni, mert ebből számos következmény adódhat annak fogalmi szerkezete tekintetében.

Az első, alapvető fordítópont minden jogi felelősség tárgyalásánál, hogy azt jogviszonyként kezeljük-e vagy sem. Elsősorban a magánjogi felelősségi modellekre jellemző az a felfogás, mely a felelősséget jogviszonynak, méghozzá másodlagos jogviszonynak tekinti. Az elsődleges jogviszonyban megjelenő kötelezettség megszegése – egyéb feltételek fennállása mellett – egy másodlagos, felelősségi jogviszonyt keletkeztet, melynek

1 Lásd még ugyanakkor pl. KERTÉSZ I.: *Az állam nemzetközi felelőssége*. Grill, Budapest, 1938.

2 NAGY Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1991 (a továbbiakban: Nagy 1991).

3 NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1999 (a továbbiakban: NAGY 1999).

4 Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third Session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10), chapter IV.E.2., részletes indokolással (az indokolás a továbbiakban hivatkozva, mint NJB/T Kommentár). A kalandos, közel ötvenéves kodifikációs folyamat összefoglalására lásd: BRUHÁCS János: *Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet*, in: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2002. Tomus LXI. Fasc. 8. 117–126.

5 TÓTH Lajos: *Magyar magánjog. Általános tanok*. Csáthy, Debrecen, 1914. 42–45.

jellegzetes tartalma a jóvátételi kötelezettség és az erre épülő párhuzamos jog, (de eshetőlegesen megjelenik az abba hagyási kötelezettség is folyamatos jogsértés esetén). E felelősség modellben (az egyszerűség kedvéért nevezzük „magánjogi modellnek”) a felelősségnek általában nem fogalmi eleme a szankció.

A jogi felelősség leírása jellegzetesen olyan kijelentésekben is megnyilvánulhat, hogy a felelősség a jogsértővel szembeni szankciók alkalmazásában áll.⁶ (Mivel ilyen megállapítások jellemzőek, de nem kizárólagosan jellemzőek a büntetőjogra, ezért ezt „büntetőjogi modellnek” fogom nevezni.) Itt a szankció a felelősség fogalmi elemeként mutatkozik, és nem teljesen világos, hogy a felelősség ekkor jogviszony formájában jelenik-e meg, vagy sem. Bár a szankcióra hivatkozás utalhat valamiféle jogviszonyra, de jogviszonyként való leírása kétségtelenül nehézkes, hiszen olyan problémákkal kellene megküzdeni, hogy ekkor van-e „szankcióviselési kötelezettség”. Ha jogviszonyról van is szó, nem hasonlít a magánjogi modellhez, mert nem feltétlenül van jóvátételi kötelezettség: főszabályként, egy bűnelkövető jogi értelemben nem tudja önmaga jóvátenni a jogsértő cselekményt.

A felelősség magánjogi modellje tehát a jogviszony és jóvátételi kötelezettség fogalmára épül, míg a büntetőjogi modell a szankció fogalmára. Melyik működhet a nemzetközi jog sajátos viszonyai között? A Nemzetközi Jogi Bizottság 2001-es tervezete egyértelműen a magánjogi modellt alkalmazza az államok nemzetközi jogi felelősségére. A Bizottságban a téma utolsó előadója (Special Rapporteur), *James Crawford* nagy vívmánynak látja, hogy a szankció és represszália fogalmát sikerült száműzni a nemzetközi jogi felelősség modelljéből.⁷ A munka korábbi fázisaiban ugyanis a Bizottság inkább a büntetőjogi modellt látta alkalmazhatónak, és egyéb tekintetben is büntetőjogi terminológiát alkalmazott (pl. az államok egyes nemzetközi jogi jogsértését nemzetközi bűncselekményekként írta le).

Nagy Károly azonban korántsem látta ilyen egyértelműnek a magánjogi modell alkalmazhatóságát, és a szankció kiküszöbölhetőségét a felelősség fogalmi elemei közül. A jogviszony-elmélettel szemben, ugyanis több érv is felhozható.⁸ (i) A nemzetközi jogi szakirodalomban sokan elutasították és elutasítják a jogviszony-elméletet (pl. *Tunkin*). (ii) Vannak olyan nemzetközi jogsértések, (pl. az *erga omnes* kötelezettségek megsértése), melyek az összes állammal szemben felelősséget keletkeztetnek, de nem feltétlenül azonos jogkövetkezményekkel. Meglehetősen nehézkes leírni egy ilyen helyzetet sokszoros felelősségi jogviszonyként. (iii) Ugyancsak rosszul működik a jogviszony-elmélet, ha a jogsértés abba hagyását egy állam kényszer alkalmazva éri el (pl. jogellenes fegyveres támadásra jogos védelmi helyzetben erőszakkal válaszol). (iv) A jogviszony-elmélet alapján, a másodlagos jogviszonyban megjelenő jóvátételi kötelezettség megszegése, elvileg harmadlagos, immár a kikényszerítéssel kapcsolatos jogviszonyt keletkeztet, de ennek a jogviszonynak a jellemzői meglehetősen homályosak. Ráadásul így a felelősség a jogviszonyok akár végtelen sorozatának keletkezésébe torkollhat.

A nemzetközi jogsértések, illetve az azokból adódó helyzetek nagyon változatosak, nehezen jellemezhetők egy modellel. Ezért *Nagy Károly* már a monográfiájában megpróbálta mindkét alapmodell jellemzőit összetársítani, és a felelősséget ugyan jogviszonyként felfogni, de annak részévé tenni a szankció alkalmazását. Ennek megfelelően a felelősség

6 NAGY 1991, (2), 39.

7 Second Report on State Responsibility by James Crawford, Special Rapporteur, A/CN.4/498/Add.4. (19 July 1999), 17.

8 Lásd erre pl. NAGY 1991, (2), 36–37.

összetevői: (i) a nemzetközi jogsértés, (ii) a felróhatóság, és (iii) a nemzetközi jogi szankciók alkalmazása.⁹ Ez viszont így tarthatatlan, mert a szankció alkalmazásáig nem lenne felelősség, (hiszen hiányzik az egyik eleme), másrészt, ha a szankciók alkalmazása elmarad, akkor nem is lehet felelős az állam az egyik elem hiánya miatt. Ezért a leírást finomította a tankönyvben, ahol a nemzetközi jogi felelősség harmadik eleme már nem szankciók alkalmazása, hanem a jogsértés helyreállításának kötelezettsége, melynek elmulasztása szankciót von maga után.¹⁰ Ez csak akkor látszik ismét tarthatónak, ha a „szankciókat von maga után” kifejezést szankcionálási jogosultságként értelmezzük.¹¹

A szankcióra épülő büntetőjogi modell, valamint a jogviszony és jóvátételi kötelezettség fogalmaira épülő magánjogi modell összeegyeztetésének ilyen kísérlete kétségtelenül szellemes, hiszen a felelősségi jogviszony keretében a jóvátételi kötelezettségre ráépít egy további szintet, ahol a jóvátétel elmulasztása esetén jog nyílik a szankcionálásra.¹² A felelősségi jogviszonyban a szankcionálási jogosultság megjelenítése azonban kifogás alá eshet. Amennyiben a felelősséget (másodlagos) jogviszonyként fogjuk fel, és következetesen ragaszkodunk a kötelezettségszegés jogviszonyt generáló jellegéhez, a szankcionálási jogosultság nem ebben a jogviszonyban fog megjelenni. Itt a jóvátételi kötelezettség jelenik meg, és e kötelezettség megszegése (nem teljesítése) generál további (harmadlagos) jogviszonyt, melyben már beszélhetünk szankcionálási jogosultságról. A szankcionálási jogosultság tehát nem a felelősség, mint másodlagos jogviszony keletkezésének feltétele lesz, hanem az erre épülő, harmadlagos jogviszony jellemzője.

Ráadásul a szankció fogalma több értelemmel bír, a joggyakorlat valamint a jogirodalom többféleképpen használja, és a szankcionálási jogosultság fogalma is további tisztázásra szorulhat. Íme néhány jellegzetes példa erre. (i) A szankció klasszikus értelemben (elsősorban a büntetőjogi modellben) egy olyan hátrány okozása, mellyel a jogsértés okozta hátrány vagy materiális vagy erkölcsi értelemben kiegyenlíthető, tehát maga a „közhatalmi jóvátétel” (pl. szabadságvesztés). (ii) Ezzel szemben van, amikor a szankció mindössze azt a közhatalmi intézkedést jelöli, mely a tényleges érdeksérelemhez vezet (pl. a szabadságvesztés kiszabása).¹³ (iii) A szankció hagyományosan lehet a jóvátételi kötelezettség teljesítésének kikényszerítése (a nemzetközi jogban érdek- vagy joghátrány okozása abból a célból, hogy a jogsértő fél jóvátégye a jogsértést). (iv) Ugyancsak lehet szankció a jogsértést elbíráló vitarendezés kikényszerítése.¹⁴ (v) A szankciónak újabb értelmet ad az a sajátos, magánjogi tételeken építkező nézet, mely magát a felelősségi jogviszony keletkezését tekinti szankciónak (*Szladits*),¹⁵ vagy éppen a felelősségi jogviszonyban megjelenő jóvátételi kötelezettséget (*Anzilotti, Eagleton*).¹⁶

9 NAGY 1991, (2), 39.

10 NAGY 1999, (3), 516.

11 Ugyanezt a megoldást választotta HERCZEGH Géza: *Állam nemzetközi felelőssége*, in: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia I.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980 (A továbbiakban: HERCZEGH 1980), 358., 366.

12 A konstrukció legalább P. Guggenheimig vezethető vissza, lásd: BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I.* Dialóg Campus, Pécs–Budapest, 2008 (a továbbiakban: BRUHÁCS 2008), 180.

13 Elsősorban az orosz szakirodalomban, idézi NAGY 1991, (2), 168–169.

14 Lásd pl. Second Report on State Responsibility by James Crawford, Special Rapporteur, A/CN.4/498/Add.4. (19 July 1999), 8.

15 SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Ponte Press, Pécs, 1999, 40.

16 Lásd erre F. V. García AMADOR: *State Responsibility – Some New Problems*. 94 Recueil des Cours (1958-II) 393–395.

Itt most mellőzöm a szankció *terminus* további árnyalatainak taglalását, de az látszik, hogy a közjog (büntetőjog) és a magánjog szankciófogalmai között nehezen áthidalható különbségek vannak. Ugyanakkor e különbségeket áthidalni kívánó bármilyen meghatározás pedig olyan általános lesz, hogy emiatt lesz használhatatlan. A nemzetközi jogban azért különösen sokszínűek a nézetek, mert itt a szankciók egyes esetekben a közjogi, más esetekben a magánjogi jellegzetességeket mutatnak. Éppen ezért a szankció fogalmának bármilyen használata a felelősséggel összefüggésben fokozott óvatosságot kíván.

Összefoglalóan, a Nemzetközi Jogi Bizottság a magánjogi modell egy formáját alkalmazva nem tartja a szankciót (vagy a szankcionálási jogosultságot) a felelősség elemének, legfeljebb következményének,¹⁷ míg *Nagy Károly* a szankciót a felelősség részének tekinteti. Ez az egyik lényeges különbség a kétféle koncepció között. Vannak azonban egyéb eltérések is. Ezeknek az a jelentősége, hogy a felelősséggel kapcsolatos helyzeteket egészen eltérő fogalmi keretbe helyezi, más-más összefüggésekben ragadja meg, és ezáltal a nemzetközi jogi felelősség fogalmának egésze is eltérő jelleget kap. Érdemes ezért ezeket is feltérképezni.

2. Megoldandó alapkérdések és a felelősség-fogalom szerkezete

A nemzetközi jogi felelősség elméletének néhány alapvető kérdésre feltétlenül választ kell adnia. (i) Állást kell foglalnia a vétkesség kérdésében, nevezetesen abban, hogy az államok nemzetközi jogi felelőssége vétkességi alapú felelősség, vagy nem kell vétkesség hozzá. Ez régóta megosztja a nemzetközi jogászokat. A nehézséget az jelenti, hogy vannak olyan jogsértések, melyek nem képzelhetők el vétkesség nélkül (pl. igazságszolgáltatás megtagadása, népirtás), más esetben viszont a vétkesség feltétele lehetetlenné tenné számos jogsértés számonkérését, bénítva a nemzetközi együttműködést. (ii) Akárcsak a belső jogokban, vannak olyan körülmények, melyek a bekövetkezett jogsértés ellenére kizárják a felelősséget, vagy már eleve a jogsértést is, mivel méltányolhatóak a nemzetközi jogközösség által (pl. szükséghelyzet léte). A nemzetközi jogi felelősség szerkezetének meghatározó tényezője, milyen körülmények lehetnek ezek, és hogy illeszkednek a többi feltételhez. (iii) Lényeges kérdés, hogy kinek a cselekedete számít egy állam cselekedetének. Mivel az állam egy absztrakt entitás, nem tud önmaga cselekedni, más cselekszik helyette. Meg kell húzni tehát azon személyek vagy szervek azon cselekedeteinek körét, melyek egyáltalán alapját képezhetik egy állam felelősségének. (iv) Akár a büntetőjogban, itt is felmerül a részességi probléma, amikor több állam játszik valamilyen, legtöbbször különböző szerepet egy jogsértés elkövetésében (nemzetközi jogi részesség).¹⁸ Meg kell oldani, mikor áll fenn ilyen helyzetekben párhuzamos felelősség, és ez milyen mértékű a különböző szereplők viszonyában.

Minden általános nemzetközi jogi felelősségi elméletnek, a feltételek és fogalmi rendszer megfelelő kialakításával, ezen vagy hasonló kérdések következetes megoldását kell szolgáltatnia. A Nemzetközi Jogi Bizottság és Nagy Károly felelősség-fogalmának szerke-

17 A hazai szakirodalomban hasonló, a Bizottság végleges tervezetét időben megelőző álláspontra lásd pl. BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Nemzetközi jog*. Aula, Budapest, 1997, 275–276 (a továbbiakban: BOKORNÉ SZEGŐ 1997), 283.

18 Lásd: BRUHÁCS 2008, (4), 123.

zete eltérő keretben és fogalmi rendszerrel ad választ e kérdésekre. A feltételrendszer eltérő szerkezete a következőképpen néz ki egy összehasonlító táblázatban szemléltetve.

Nemzetközi Jogi Bizottság	Nagy Károly
1. kötelezettségzegés – itt: jogellenességet kizáró körülmények (6 db) hiánya; – itt: nemzetközi jogi részesség alakzatai	1. kötelezettségzegés (jogsértés)
2. betudhatóság ¹⁹	2. felróhatóság – itt: közvetett felelősség alakzatai
(3. további, eseti feltételek, pl. vétkeség) ²⁰	3. felelősséget kizáró körülmények (8 db) hiánya ²¹
	4. szankcionálási jogosultság a jóvátétel kikényszerítésére (vö. előző pont)

3. Lényeges fogalmi eltérések

3.1. Betudhatóság versus felróhatóság

A kétféle elképzelés között az egyik szembeszökő eltérés abból adódik, hogy *Nagy Károly* megtartotta a felróhatóság fogalmát a felelősség feltételei között, szemben a Bizottság párhuzamos, betudhatósági feltételével szemben. Felületesen nézve, nem sok különbség mutatkozik a kétféle fogalom között, azonban ténylegesen az eltérés alapvető. A betudhatóság arra ad választ, hogy kinek a magatartását, milyen körülmények között lehet egy állam magatartásának tekinteni. A felróhatóság ennél összetettebb fogalom, melynek azonban több értelme van.

A felróhatóságot a magyar jogban legalább három értelemben használják. (i) A felróhatóság gyakran a vétkeség egyszerű szinonimájaként szerepel, elsősorban a magánjogban.²² (ii) A felróható lehet az a vétkes és nem vétkes magatartás is, mely nem felel meg „az adott helyzetben általában elvárható” jogszabályi feltételnek (Ptk. 339. §). (iii) A fel-

19 Egyes helyeken magyarul beszámíthatóság, pl. BRUHÁCS 2008, (4), 122.

20 Kommentár, (4), 69–70, 73. Megkérdőjelezhető, hogy ez valódi feltétel-e a Bizottság felelősségi rendszerében. Amennyiben pl. a vétkeséget feltételként a megszegett elsődleges norma tartalmazza a felelősségre vonáshoz (pl. néptárs), akkor itt nem önálló felelősségi feltételről van szó, mivel vétkeség hiányában már eleve nem lesz kötelezettségzegés sem, azaz hiányozni fog a jogellenesség. Amennyiben az elsődleges norma nem tartalmaz ilyen feltételt, a megszegett kötelezettség jellegéből fakadhat egyfajta vétkeségi kívánalom a felelősség megállapítása során. Nyitott kérdés, hogy ilyen esetben a vétkeségi feltétel érvényesítése a megszegett elsődleges jogviszonyból fakad, vagy a felelősségi szabályok alkalmazásából. A Bizottság indokolása azt sugallja, hogy a testület az ilyen eseti feltételeket vissza szeretné szorítani az elsődleges jogviszony kérdései közé, tisztán tartva a felelősség, mint másodlagos jogviszony keletkezésének feltételrendszerét.

21 Levezetett feltétel: a nemzetközi felelősség megadott fogalmánál ő maga nem említi, de egy külön fejezetet szentel neki, így e körülmények hiánya a rendszerében ugyancsak fogalmi elemnek tekinthető.

22 A nemzetközi jogban azonosítja a vétkeséggel pl. BOKORNÉ SZEGŐ 1997, (17), 275.

róhatóságnak van egy tág jelentése, mely átfog minden olyan, elsősorban a jogsértést az elkövetőhöz kapcsolható körülményt, mely a felelősségre vonást megalapozza. *Nagy Károly* a felróhatóság *terminust* a harmadik, legtágabb jelentéshez közelálló módon alkalmazza. Nála a felróhatóság *annak jelölése, hogy egy cselekedet miért eshet egy állam terhére* a felelősség fennállásának mérlegelésénél. Ez a körülmény lehet objektív és szubjektív jellegű is, (míg a betudhatóság nem fogja át a szubjektív jellegű körülményeket).²³

A felróhatóság rugalmasabb fogalmával a nemzetközi jogi felelősség több fogalmi problémáját meg tudja oldani. Így nem jön zavarba attól, hogy egyes esetekben a jogsértő cselekménynek vétkesnek kell lennie a felelősség beállásához, más esetben nem. A Nemzetközi Jogi Bizottság rendszerében tételezett eseti vétkességi feltételt ő besorolta a felróhatóságához. Az államok jogsértésen alapuló nemzetközi jogi felelősségét vegyes felelősségnek tekinti, és az esetleges vétkességi követelmény jelölésére a felróhatóság alkalmas, olyan körülmények egyikéként, melyek miatt a cselekedet az állam terhére eshet.²⁴ Természetesen a felróhatóság ennél jóval többet jelent, így például az állam és a jogsértő cselekedetet elkövető szerve közötti kapcsolat is leírható ezzel (az államnak felróható, ha egy szerve vagy tisztségviselője olyan cselekedetet követ el, mely nem tesz eleget az állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek).²⁵

3.2. Jogellenességet kizáró körülmények versus felelősséget kizáró körülmények

A belső jog és a nemzetközi jog is ismer olyan körülményeket, melyekre tekintettel a felelősség nem áll be. Még akkor sem, ha valamilyen nemzetközi jogi normát nem tartott be az állam (jogos védelem, szükséghelyzet, végszükség, stb.). A Nemzetközi Jogi Bizottságnál e körülmények már eleve a cselekmény jogellenességét (tkp. a jogsértés beálltát) zárják ki, míg más felfogás szerint ilyen körülmények nem magát a jogsértést zárják ki, csak a jogsértő cselekmény miatti felelősséget. A Bizottságban volt előadó (*Garcia Amador*),²⁶ aki az utóbbi nézetet vallotta, és erre az álláspontra helyezkedett *Nagy Károly* is. Azt, hogy ki minek tekinti ezeket a körülményeket, részben függ az általa vallott felelősség-felfogástól, és annak szerkezetétől. Úgy tűnik, hogy az olyan elmélet, mely a jogsértés mellett a felróhatóságot (vagy valamely hasonló követelményt) is a felelősség elemének tekinti, inkább predesztinált felelősséget kizáró körülményekről beszélni,²⁷ bár a kapcsolat nem mindig nyilvánvaló. Inkább egy alapvető szemléletbeli kérdésről van szó.

Például, amikor Nagy-Britannia 1967-ben nyílt tengeren lebombázta a zátonyra futott Torrey Canyon olajszállító hajót a környezeti kár megelőzése céljából (szükséghelyzet), egy lehetséges felfogás szerint ez jogsértés volt, mert az állam nem tartotta be a nyílt tengerre vonatkozó szabályokat, de a szükséghelyzet kizárta a felelősségét (felelősséget kizáró körülmény). Más felfogás szerint az adott szükséghelyzetben eleve nem létezett az a

23 Ugyanakkor Kovács Péter a betudhatóságnak szubjektív és objektív elemeket is tulajdonít, míg a felróhatóságot vétkességi alapon kezeli, így a betudhatóság tágabb kategóriává válik, mint a felróhatóság. KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris, Budapest, 2011 (a továbbiakban: KOVÁCS 2011), 464.

24 NAGY 1999, (3), 528.

25 *Ibid.*

26 International responsibility. Third report by F. V. Garcia Amador, Special Rapporteur; A/CN.4/111., 50–55.

27 NAGY 1999, (3), 540.

kötelezettség, mely a nyílt tengerre vonatkozó szabályokból fakadt, tehát a kötelezettség-szegés eleve nem is állhatott be (jogellenességet kizáró körülmény). A választott megoldás nagyban függ egy alantfekvő, jogfilozófiai mélységekbe nyúló érvelési rendszertől (pl. mi a kötelezettség?). A megoldás választása azonban a felelősség-felfogás egészét meghatározhatja, amit a következőkkel támasztanak alá.

Nagy Károly mindig hangsúlyozta, hogy ezek a körülmények egyes esetekben kizárják, más esetekben csak enyhítik a felelősséget; ezért felelősséget kizáró és/vagy enyhítő körülményekről beszél. Jogellenességet enyhítő körülményről viszont aligha lehet beszélni,²⁸ tehát a Bizottság érthetően csak jogellenességet kizáró körülményeket említ. A kétféle fogalom közötti összefüggések igen érdekes elemzéseknek nyitnak teret. Itt csak egy ilyen összefüggést emelnék ki, nevezetesen azt, hogy egy jogellenességet kizáró körülmény, a másik felfogás szerint mindössze felelősséget enyhítő körülmény. Miképpen történhet ez meg?

Ilyen helyzet az, amikor a kárt okozó szükségcselekmény miatti felelősséget valamilyen módon érinti ugyan az a körülmény, hogy azt szükséghelyzetben vagy végszükségben hajtották végre, azonban a szükségcselekményt végrehajtó államnak meg kell fizetni a kárt, amit okozott. A kártérítési kötelezettség keletkezésében – ilyen összefüggésekben – mindkét felfogás egyetért, azonban eltérő fogalmi konstrukció alapján. A probléma kétféle megoldást kínál. A Bizottság felfogásában a szükséghelyzet és végszükség kizárja a jogellenességet, és emiatt nem lesz felelős az állam. Azonban a kár megtérítésének kötelezettségét egy korrekciós szabály biztosítja [NJB/T 27(b) cikk] a felelősségi jogviszonyon kívül (hiszen felelősségi jogviszony nem keletkezik a jogellenesség hiánya miatt).²⁹ Ekkor a kártérítési kötelezettség egy elsődleges jogviszony keretében jelenik meg (mely nem felelősségi jogviszony),³⁰ felelősség csak akkor keletkezhet, ha az állam e kötelezettségének nem tesz eleget.

Ezzel szemben Nagy Károly felfogásában a szükségcselekmény jogellenes lesz, mert a szükséghelyzet vagy végszükség fennállása ellenére a szükségcselekményt végrehajtó állam nem tett eleget kötelezettségének. Keletkezik tehát felelősség, azaz felelősségi jogviszony. Azonban a szükséghelyzet vagy végszükség fennállása ezt a felelősséget enyhíti addig a mértékig, hogy a felelős államnak csak az okozott kárt kell megtérítenie; a felelősségi jogviszonyban az általános jóvátételi kötelezettség leszűkül (enyhül) egy sajátos kártérítési kötelezettségre. Ez a kártérítési kötelezettség viszont nem elsődleges jogviszonyban, hanem másodlagos, felelősségi jogviszonyban jelenik meg.

A felelősséget kizáró körülményekre alapozó elméletnél még kell két fontos megállapítást tenni. Az egyik, hogy csak a felelősséget kizáró körülmények hiánya lesz feltétele a felelősségi jogviszony létrejöttének. A felelősséget enyhítő körülmények hiánya értelem-szerűen nem lehet ilyen feltétel, hiszen felelősségi jogviszony ekkor létrejön. A nehézség abban áll, hogy a körülményektől függően ugyanazon körülmény egyes esetekben kizár-

28 Ugyanakkor Nagy Károly jogellenesség enyhítéséről is beszél, *op. cit.* 539., azonban nem hoz fel érveket arra, hogy ez miképpen lehetséges.

29 A Kommentár külön kiemeli, hogy itt a kár megtérítése egészen más jellegű (felelősségen kívüli), mint a jóvátételi kötelezettség, azaz a felelősségi jogviszony keretében fizetendő kártérítés, Kommentár, (4), 210–211.

30 Természetesen e kötelezettség keletkezése elképzelhető egy speciális kárfelelősségi alakzatként is (pl. megengedett tevékenységgel okozott kár miatti felelősség), viszont ennek már nincs köze az államok jog-sértésen alapuló nemzetközi jogi felelősségéhez, mint általános felelősségi alakzathoz.

hatja a felelősséget, más esetekben legfeljebb enyhíti azt. (Az előző példában a szükség-helyzet és végszükség: amennyiben az állam a szükségcselekménnyel kárt okoz, e körülmények enyhítik a felelősséget; ha nem okoz kárt, akkor kizárják.)

A másik észrevétel, hogy csak akkor megalapozott a felelősséget kizáró körülmények kategóriáját létrehozni, ha ezek a körülmények önállóan, a többi felelősségi feltételtől függetlenül képesek a felelősséget kizárni. Egy jogellenességet kizáró körülmény nem önálló jogon zárja ki a felelősséget, hanem azért, mert a cselekmény nem lesz jogellenes. Egy felróhatóságot kizáró körülménynek nincs autonóm szerepe: hiszen érvényesülése nem teszi lehetővé a felróhatóságot, és így a felelősség megállapítását.³¹ A felelősséget kizáró körülmények körének meghatározásánál, csak olyan körülmények jöhetnek figyelembe, melyek akkor is kizárják a felelősséget, ha az állam magatartása egyébként jogellenes és felróható.

Itt a felelősséget kizáró körülmények Nagy Károly által meghatározott köre támadási felületet nyújt.³² Úgy tűnik, hogy például az eljáró állami tisztségviselő hivatalos minőségének hiánya, vagy a hatáskör nyilvánvaló hiánya nem ilyen autonóm körülmény: e körülmények vagy a felróhatóságot vagy a jogsértés megtörténtét zárják ki, körülményektől függően, tehát hiányuk nem lesz autonóm feltétele a felelősség beállításának. Hasonlóan, Nagy Károly kifejezetten elismeri, hogy a sértett állam beleegyezése a jogellenességet zárja ki: amennyiben így van, nem lehet szó (autonóm) felelősséget kizáró körülményről, hanem azt a jogsértés fennállásának feltételénél kell vizsgálni.³³

Összefoglalásképpen, érdemes összevetni a jogellenességet és a felelősséget kizáró körülmények körét a kétféle rendszerben.

	Nagy Károly	Nemzetközi Jogi Bizottság
<i>force majeure</i> és előre nem látható esemény	felelősséget kizáró vagy enyhítő körülmény ³⁴	jogellenességet kizáró körülmény; NJB/T 23. cikk
szükséghelyzet	felelősséget kizáró vagy enyhítő körülmény ³⁵	jogellenességet kizáró körülmény; NJB/T 25. cikk
végszükség		jogellenességet kizáró körülmény; NJB/T 24. cikk
jogos önvédelem	felelősséget kizáró körülmény ³⁶	jogellenességet kizáró körülmény; NJB/T 21. cikk
sértett beleegyezése	felelősséget kizáró körülmény ³⁷	jogellenességet kizáró körülmény; NJB/T 20. cikk

31 BOKORNÉ SZEGŐ 1997, (17), 288–289.

32 A korabeli kritikára lásd pl. HERCZEGH 1980, (11), 363–365.

33 NAGY 1999, (3), 548. Mindezt alátámasztja a „*volenti non fit iniuria*” elv, mely szó szerint a jogellenesség kizárására utal, pl. KOVÁCS 2011, (23), 476.

34 *Op. cit.*, 541–543.

35 *Op. cit.*, 543–548. A két körülményt együtt tárgyalja.

36 *Op. cit.*, 549–554.

37 *Op. cit.*, 548–549.

	Nagy Károly	Nemzetközi Jogi Bizottság
szankció alkalmazása (ellenintézkedés)	felelősséget kizáró körülmény ³⁸	jogellenességet kizáró körülmény; NJB/T 22. cikk
hivatalos minőség hiánya	felelősséget kizáró körülmény ³⁹	betudhatóságot érintő körülmény; NJB/T 4. cikk
hatáskör nyilvánvaló hiánya	felelősséget kizáró körülmény ⁴⁰	betudhatóságot érintő körülmény; NJB/T 7. cikk
sértett önhibája	felelősséget kizáró körülmény ⁴¹	igényérvényesítési kérdés, ⁴² vagy a felelősség mértékét érinti, NJB/T 39. cikk
tévedés	felelősséget kizáró vagy enyhítő körülmény ⁴³	<i>force majeure</i> (?) ⁴⁴

3.3. A közvetett felelősség fogalmának alkalmazása

Nagy Károly bizonyos helyzetekre, Roberto Ago nyomán, alkalmazza a közvetett felelősség fogalmát, az állam felelősségét kiváltó szervek és személyek kérdéskörénél. Ő közvetett felelősség alatt azt érti, amikor egy állam valamely más állam szerve vagy nemzetközi szervezet által kifejtett tevékenység miatt felelősséggel tartozik.⁴⁵ Négy ilyen helyzetet különböztet meg: (i) Egyes esetekben a szövetségi állam felelőssége tagállama magatartása miatt. (ii) Az ellenőrzést gyakorló állam felelőssége a szuverenitásában korlátozott állam (pl. protektorátus) magatartása miatt. (iii) A megszálló állam felelőssége a megszállt állam szerveinek magatartása miatt. (iv) Az állam felelőssége a más állam vagy nemzetközi szervezet által rendelkezésére bocsátott szervek magatartása miatt.⁴⁶

Első pillantásra nehéz eldönteni, hogy a közvetett felelősség koncepciója finom megkülönböztetéseket tartalmaz, és segít érthetőbbé tenni a felelősség bizonyos formáit, vagy éppen nagyobb fogalmi zűrzavart okoz, akadályozván egy koherensebb elmélet kialakítását. A Nemzetközi Jogi Bizottság feltehetően az utóbbi állásponton volt, mert a közvetett

38 *Op. cit.*, 554. Megjegyzendő, hogy a jogos önvédelem, a sértett beleegyezése, és az ellenintézkedés esetében a Nemzetközi Jogi Bizottság nem zárja ki a keletkezett károk megtérítését [(NJB/T 27(a) cikk], és erre tekintettel ezek lehetnének Nagy K. rendszerében felelősséget enyhítő körülmények is, azonban ő csak a felelősség kizárására utal a hivatkozott helyeken.

39 *Op. cit.*, 541.

40 *Op. cit.*, 541. (Csak egyes esetekben.)

41 Nagy K. csak kizárást említ, de nyilvánvalóan a felelősség mértékének enyhítésére is alkalmas lehet, *op. cit.*, 543.

42 Kommentár, (4), 173.

43 NAGY 1999, (3), 541–542. (Csak egyes esetekben. A tévedést Nagy K. nem sorolja fel végül a többi elemzett eset között, és csak példálózóan említi a felelősség lehetséges kizárására vagy enyhítésére.

44 Főként kétséges besorolás, azonban a Kommentár kifejezetten ide sorol repülőgépeknek bekövetkező navigációs tévedéseket is, Kommentár, (4), 186.

45 NAGY 1999, (3), 525.

46 NAGY 1991, (2), 76–82.; NAGY 1999, (3), 525–526. Mások a közvetett felelősségnek több esetét is ismerik.

felelősséget kiiktatta tervezetéből, és az ide tartozó eseteket részben a betudhatóság, részben a jogsértés keretében kívánta kezelni. Betudhatósági kérdés lesz, ha a jogsértő magatartást kifejtő szerv nem nemzetközi jogalanyisággal bíró állam vagy szervezet szerve (pl. egy szövetségi tagállamé), valamint akkor, ha egy nemzetközi jogalany szerve, de teljesen a felelős állam rendelkezésére áll, és nem önállóan cselekszik (pl. más állam által rendelkezésre bocsátott szerv). A kötelezettségzegés keretében kezelhető részességi kérdés lesz (legtöbbször párhuzamos felelősséggel), ha a jogsértő cselekményt egy nemzetközi jogalany vagy annak szerve önállóan vagy részben önállóan követi el, de a felelős állam a jogsértésben közreműködik, arra befolyást gyakorol (segítség, irányítás/ellenőrzés vagy kényszer), például a megszállt állam szervei és a megszálló hatalom viszonylatában.

Milyen előnye lehet a közvetett felelősség koncepciójának a Bizottság elképzelésével szemben? Amennyiben a betudhatóság és a részesség (jogsértés) mentén vizsgáljuk a problémás eseteket, a döntő az, hogy a felelős állammal szemben, a másik állam szerve vagy tisztviselője megtartott-e bármilyen önálló cselekvési képességet. Amennyiben igen a felelős állam részességéről van szó (melynél két jogalany sajátos kapcsolatban áll egymással a magatartás kifejtése során), amennyiben nem, betudhatósági kérdéstről (ahol csak egy jogalany, a felelős állam játszik szerepet a magatartás kifejtése során, a felelősség szempontjából). Bizonyos körülmények között igen halvány a választóvonal a részességi kérdést jelentő irányítás/ellenőrzés, illetve kényszer, valamint aközött, hogy a jogsértő magatartást kifejtő szerv a felelős állam rendelkezésére állott (betudhatósági kérdés).⁴⁷ A közvetett felelősség fogalma áthidalja ezt a különbséget, és azt ragadja meg, hogy az állam olyan magatartásért felelős, melyet egy másik állam szerve vagy tisztviselője fejtett ki.⁴⁸

Persze a közvetett felelősség fogalmának alkalmazására irányuló megoldásnak vannak hátrányai. A közvetett felelősség kifejezés eleve nem szerencsés, mert nehéz átlátni, hogy ilyen helyzetekben miért és milyen értelemben lesz a felelős állam felelőssége közvetett. A terminológia helyességét illetően *Nagy Károly* is többször kétségét fejezi ki a monográfiájában.⁴⁹

A közvetett felelősség nem felelősségi feltétel, tehát kérdés, hogy milyen felelősségi feltételhez kapcsolódik. A nagyobb témakör, melyhez *Nagy Károly* ezt kapcsolja, az állam felelősségét kiváltó (a nemzetközi jogsértő magatartást tanúsító) állami szervek és tisztviselők témaköre. Ilyen szerv vagy tisztviselő nem csak a felelős államé lehet, hanem más államé (vagy nemzetközi szervezeté) is. Amennyiben ezt nézzük, akkor a közvetett felelősség problémája felróhatósági kérdés lenne. (Egy másik állam szervének vagy tisztviselőjének magatartása azért felróható a felelős államnak, mert például irányította, ellenőrizte, kényszerítette azt, vagy az a rendelkezése alatt állt.) Mivel így a nemzetközi jogi részességi kérdések egy része (irányítás/ellenőrzés valamint kényszer) is a felróhatósághoz kerül, ezzel a felróhatóság fogalma tovább tágul. Nem csak az esetleges vétkességi feltételeket és a betudhatósági kérdéseket fogja át, hanem ezzel a részességi kérdések bizonyos körét is.

47 Van, aki a kényszert nem részességi, hanem betudhatósági kérdésként kezeli azon az alapon, hogy a kényszerített fél elveszti cselekvési önállóságát, KOVÁCS 2011, (23), 474.

48 Ezen elv alapján, (melyet Nagy K. is hangsúlyoz), tévesnek tűnik a közvetett felelősség esetei közé besorolni azt, amikor egy állam felelős lesz az általa támogatott, ellenőrzött helyi felkelők magatartásáért egy másik állam területén, lásd: NAGY 1991, (2), 526–527, továbbá: BRUHÁCS 2008, (12), 194.

49 NAGY 1999, (3), 75–83.

Ugyancsak meg kell említeni, hogy a közvetett felelősség fogalma nem biztosít teljesen koherens kereteket. Például nem tudja kezelni azt a nemzetközi jogi részességet magában foglaló helyzetet, amikor egy állam segítséget nyújt egy másik államnak valamely jogsértő magatartás kifejtéséhez.⁵⁰ Ez nem lehet közvetett felelősség, a segítséget nyújtó állam a segítségnyújtásért felel, azonban e felelőssége járulékos, mert kapcsolódik más által elkövetett jogsértéshez. Ez a jogsértő magatartásoknak egy sajátos formája lesz, a jogsértéshez, mint felelősségi feltételhez kapcsolódik, és természetesen nem lehet felrható-sági kérdés. A segítségnyújtás azonban dogmatikai értelemben hasonló jellegű, mint az ellenőrzés vagy irányítás, melyet ugyanakkor felrható-sági körülményként kezel az elmélet: a más által elkövetett jogsértés alapján keletkezik járulékos jellegű felelősség.

A közvetett felelősség tárgyalásánál előforduló esetek eltérő kezelését érdemes egy táblázat formájában összefoglalni.

	Nemzetközi Jogi Bizottság	Nagy Károly
szuverenitásban korlátozott állam magatartásáért való felelősség (protektorátus)	részesség (irányítás, ellenőrzés) NJB/T 17. cikk	közvetett felelősség (felrható-ság) ⁵¹
szövetségi állam felelőssége	betudhatóság (főszabályként) NJB/T 4. cikk ⁵²	közvetett felelősség (felrható-ság) ⁵³
megszálló állam felelőssége	részesség (ha irányítás, ellenőrzés v. kényszer) NJB/T 17-18. cikkek	közvetett felelősség (felrható-ság) ⁵⁴
más állam rendelkezésre bocsátott szervéért való felelősség	betudhatóság NJB/T 6. cikk	közvetett felelősség (felrható-ság) ⁵⁵
segítségnyújtásért való felelősség	részesség (segítségnyújtás) NJB/T 16. cikk	jogsértés sajátos formája (?)
más államban ellenőrzött, irányított, helyi felkelők magatartása miatti felelősség	betudhatóság NJB/T 8. cikk	közvetett felelősség (?) (felrható-ság) ⁵⁶

50 BRUHÁCS 2008, (12), 198.

51 NAGY 1999, (3), 525.; NAGY 1991, (2), 78–80.

52 Lásd még Kommentár, (4), 162.

53 NAGY 1999, (3), 525.; NAGY 1991, (2), 77–78.

54 NAGY 1999, (3), 525–526.; NAGY 1991, (2), 80–82.

55 NAGY 1999, (3), 526.; NAGY 1991, (2), 82–83.

56 NAGY 1999, (3), 526–527.

4. Záró megjegyzések

Jelenleg nem tudni, mi lesz a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének sorsa, és az, hogy lesz-e belőle egy univerzális nemzetközi egyezmény az államok jogsértésen alapuló nemzetközi jogi felelősségéről. Az azonban világos, hogy nagy részben szokásjogot tükröz, és a nemzetközi joggyakorlat és jogirodalom is így kezeli. A jelen munkában felvilágosított általános elméleti kérdések tehát eldőlni látszanak. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a *Nagy Károly* által képviselt felelősség-elmélet és fogalmi rendszer használaton kívül kerül.

A Bizottság által nyújtott egyes megoldások – akár elméleti, akár gyakorlati szempontból nézve – nem támadhatatlanok. A Bizottság a tervezetében, és az ahhoz fűzött indoklásában számos kérdést nyitva hagy, és sok problémát eltakar a tervezet jótékonyan általános szövege. A felelősségi szokásjogi szabályok értelmezése és újraértelmezése során, a felvetődő problémák megoldási kísérleteinél azok a meglátások, megkülönböztetések, fogalmak, összefüggések, melyeket az alternatív, a Bizottságban háttérbe szorult elméletek tartalmaznak, jól hasznosíthatók lehetnek. A *Nagy Károly* által képviselt elmélet – más alternatív elméletekkel együtt – egyfajta kontroll-elmélet szerepet tölthet be, mely a nemzetközi jogi felelősségi rendszer kiépülése során, a csiszoltabb megoldások és új meglátások kovásza lehet.

FELELŐSSÉG A NEMZETKÖZI JOGILAG VÉDETT KISEBBSÉGI JOGOK MEGSÉRTÉSÉÉRT

Kardos Gábor

egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Nagy Károllyal már tudományos gyakornok koromban személyesen megismerkedhettem, egy tudományos diákköri konferencián kedvesen elbeszélgetett velem. Nagy Károly kiemelkedő tudományos pályáján a szegedi hagyományoknak megfelelően a nemzetközi jog klasszikus kérdéseivel foglalkozott, akadémiai doktori disszertációját¹ az emlékkonferencia témájául választott államfelelősség körében készítette. Többek között, fontos tanulmányokat publikált a kisebbségek jogainak nemzetközi védelméről is. Az alábbi írás ezt a két kérdéskört igyekszik összekapcsolni.

1. Az államfelelősség elvékonyodása a kisebbségi jogok nemzetközi egyezményes védelme esetében

Vajon az államfelelősség hasonló-e a szuverenitáshoz, hogy tudniillik felőle közelítve az egész nemzetközi jog leírható-e? A felelősség „átfogó jogi eszme,”² vagy ha úgy tetszik a jog eszméjének része, és mint ilyen, szükségszerű következménye a jogi kötelezettségek megsértésének, az arra adott jogi válasz.

Fizikailag csupán egyének léteznek. A kollektív entitások, így az államok is, az állami hatáskörben eljáró tisztviselők, azaz egyének cselekedeteiért felelősek. Az állam, mint kollektivitás felelősségét indokolja az állami vagyontömeg, noha „egyéni kihívás”³ éri, az állam felelőssége esetén a vagyoni kártérítést az egyes adófizetők fedezik.

Az államfelelősség lényege – megegyezik a többi jogi felelősségével, sőt általában a felelősségével –: a számon kérhetőség.⁴ Ehhez azonban arra van szükség, hogy megállapítható legyen a nemzetközi jogsértés, méghozzá autentikus módon. Azaz, úgy, hogy beállhassanak az államfelelősség jogkövetkezményei. Ha nemzetközi felülvizsgálati rendszer ellenőrzi a vállalt kötelezettségek végrehajtását, általában nincs módja arra, hogy megállapítsa a nemzetközi jogsértés tényét. Ez volt az ára annak, hogy a felülvizsgálati rendszer életre hívható legyen. Ez a helyzet a végrehajtás felett kormányzati jelentéstételi eljárások és az azokat vizsgáló nemzetközi testületek esetében. Típusosan ilyen az emberi jogok nemzetközi védelme és ezek részeként⁵ a kisebbségi jogok egyezményes garانتálása.

1 NAGY Károly: *Az államfelelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991.

2 Chorzów üzem ügy, PCIJ, Series A, no 17, 1928, 29.

3 James CRAWFORD és Jeremy WATKINS: *International Responsibility*, in: Samantha Besson és John Tasioulas (szerk.): *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2010, 289.

4 *Ibid.* 283.

5 Nagy jelentőségű, hogy a Keretegyezmény 1. cikke kimondja, hogy a kisebbségi jogok védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének integráns részét képezi. Korábban ugyanis számtalanszor elhangzott ezzel

Ahogy az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Marokkói spanyol övezettel kapcsolatos igények* ügyben megállapította: „Minden nemzetközi jellegű jogosultság magában foglalja a nemzetközi felelősséget.”⁶ Ki azonban a jogosított a kisebbségi jogok egyezményes garantálása esetén? Miután egy ilyen rezsim esetén, tekintettel az egyezményből eredő kötelezettségek objektív jellegére, nem jöhetnek létre kétoldalú jogviszonyok, a válasz a szerződő felek együttese lehet, amelyek nevében a felülvizsgálati rendszer jár el, amely azonban főszabályként nincs felhatalmazva jogsértés megállapítására. Ezzel elvékonyodik a részes államok felelőssége a kisebbségi jogok egyezményes védelmét illetően.

Ugyanakkor, mivel az emberi jogok nemzetközi védelmének részéről van szó, a nemzetközi jogilag védett kisebbségi jogok tiszteletben tartása, nemzetközi ügy, és a *droit de regard* gyakorlása a nemzetközi közösség részéről elvezethet a helytelenítéstől az emberi jogok súlyos és szisztematikus megsértése által kiváltott intézményes fellépésig.

2. A nemzetközi kisebbségvédő szabályok csoportosítása az államfelelősség szempontjából

Megítélésem szerint a kisebbségi jogokat védő szerződéses szabályok három csoportba sorolhatók:

Az *első* csoportot jelentik azok a nemzetközi szerződéses szabályok, amelyek esetében a felülvizsgálati rendszer nem vezethet el a jogsértés megállapításáig. Az ENSZ Polgári és politikai jogok egyezségokmánya vagy az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségekről nem teszi lehetővé, hogy a végrehajtásuk ellenőrzése felett őrködő ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, illetve a Keretegyezmény Politikai Tanácsadó Bizottsága, kimondhassa a jogsértés tényét. Ez annak ellenére így van, hogy az első esetben az I. számú Kiegészítő jegyzőkönyv elfogadása esetén egyéni panaszra is lehetőség van. Különösen érdekes a Politikai Tanácsadó bizottság által kialakított kifinomult nyelv. A testület saját, értékelő jelentéseiben olyan kifejezéseket használ, mint „úgy véli,” „azon a véleményen van,” komoly probléma esetén „mélyen aggódik.” Nem juthatnak el a jogsértés megállapításig a Magyarország és szomszédjai között létrejött egyes bizottságok sem, amelyek a kisebbségvédő rendelkezéseket tartalmazó barátsági és együttműködési szerződések végrehajtását ellenőrzik.

Sajátos, *második* eset, amikor a felülvizsgálati rendszer elvezethet a jogsértés egyfajta kimondásáig, de nem állnak be a felelősség jogkövetkezmenyei. Ez a helyzet, egy közvetett módon, az európai kulturális örökség védelme útján, kisebbségi identitást védő *instrumentum*, az Európa Tanács Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája végrehajtása ellenőrzésének esetében. Tudniillik a Charta Szakértői Bizottsága értékelő jelentéseiben megállapíthatja, hogy az adott kötelezettséget a részes állam nem teljesítette. Ez azonban nemzetközi jogilag nem kötelező megállapítás. Az a következménye, hogy az érintett részes államnak a következő, három esztendő múlva esedékes jelentése előterjesztéséig a végrehajtás során el kell érnie a teljesítést. Ez úgy tűnhet, felelősségi jogkövetkezmeny, a jogsértés kiküszöbölése. Ha azonban a részes állam ezt nem teszi meg, ez csupán

ellentétes politikai és jogi felfogás. Ennek a tételnek szerződési szöveggént való kimondása megerősíti, hogy a kisebbségi jogok biztosítása nem köthető előfeltételekhez.

6 RIAA 2, 615. (1923)

azt eredményezi, hogy a testület következő értékelő jelentésében sürgetni fogja erre. A differenciált megközelítés abban nyilvánul meg, hogy a 'teljesítette', illetve 'nem teljesítette' értékelés mellett, a Szakértői Bizottság egyéb megfogalmazásokat is használ az állami magatartás értelmezése kapcsán. Az egyik kifejezés, a részlegesen megfelelt arra utal, hogy a Bizottság a gyakorlatot illetően, amely kétségkívül létezik, többet vár el. A másik ilyen megfogalmazás, amely szerint a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy véleményt formáljon, arra utal, hogy a testület minden erőfeszítése ellenére sem állt rendelkezésre elegendő információ a döntéshez. Ha az információ csak annak a megállapítására elegendő, hogy a vállalt kötelezettség tényleges – tehát nem csupán jogszabályi úton, hanem a gyakorlatban történő – végrehajtása problematikus, a Szakértői Bizottság az ilyen nem megfelelő empirikus magatartás leírására a 'formálisan megfelelt' formulát használja. A bírósági eljárások, illetve a közigazgatás keretében történő kisebbségi nyelvhasználat tekintetében a Szakértői Bizottság viszonylag gyakran él ezzel a megfogalmazással.

3. A jogsértés megállapítása

A harmadik eset, amikor a jogsértés megállapítható. Noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz kisebbségi jogokat, az Emberi Jogok Európai Bírósága a diszkrimináció tilalmát, de olyan szabadságjogokat is felhasználva, mint a vallásszabadság vagy a véleménynyilvánítás szabadsága, közvetett módon, számos ítéletében véd kisebbségi jogokat. Az Egyesült Királysággal szemben kezdeményezett Chapman-ügyben⁷ a Bíróság elutasította a panaszt, de hét bíró közös, a döntéstől eltérő véleményükben arra mutattak rá, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke, – amely a magánélethez való jogot biztosítja –, kötelezi az államot arra, hogy hatékony lehetőséget teremtsen a kisebbségi életmód gyakorlására. A Bíróság általános érvénnyel azt is kimondta, hogy figyelemmel kíséri az Európa Tanács tagjai között létrejövő konszenzust arra, hogy elismerjék kisebbségek sajátos szükségleteit, és a kötelezettséget, hogy védjék biztonságukat, önazonosságukat és életmódjukat – különösen, ami a Keretegyezményt illeti – nem csupán a kisebbségek érdekének oltalmazása, de az egész közösség értékét jelentő kulturális sokféleség megőrzése érdekében.

Sajátos eset, amikor a jogsértést belső bíróság állapítja meg, a nemzetközi szerződés, vagy egyes cikkei közvetlenül alkalmazható jellegének konstatálását követően. Azonban sem a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikke, sem a Keretegyezmény vagy a Charta nem *self executive* jellegű. A 27. cikk végrehajtása, a benne foglalt jogok tartalmának bizonytalansága miatt, azt segítő részletszabályokat kíván. Ami a Keretegyezmény programnormákat tartalmazó jellegét, pontosabban azoknak a megfogalmazását illeti, eltérő értékeléseket váltott ki a szakirodalomban. Az olyan kötelezettségek, mint „kellő figyelmet fordítanak” vagy „erőfeszítéseket tesznek”, illetve az olyan kifejezések, mint „megfelelő igény”, „amennyiben úgy kívánják”, „az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek”, „lehetőség szerint” aligha tartalmaznak precíz állami kötelezettségeket. Ezek a rendelkezések értékelhetők nem teljes értékű rendelkezésként, bizonytalan normatív tartalmuk miatt. Nagy Károly egyszerűen úgy fogalmaz, hogy az

⁷ Chapman ügy, 2001. január 18-i ítélet.

ilyen rendelkezésekhez nem is kell külön kommentár.⁸ Ezzel szemben *John Packer* azt hangsúlyozta, hogy ezek a kitételek tartalma nem függ kizárólag a hatóságok szubjektív felfogásától. Ezek objektív dolgok, amiket független és pártatlan szereplők értékelnek objektív kritériumok segítségével. A nyelvhasználat célja nem a minimum garantálása, hanem a nyílt végű, maximum orientált értelmezés biztosítása.⁹

Érdemes itt – közbevetőleg – röviden szólni a szokásjogi úton védett kisebbségi jogok megsértésének megállapításáról. Hipotézisem az, hogy az univerzális szokásjogot a 27. cikk, az európai szokásjogot pedig a Keretegyezmény tükrözi. Nos, ha ez a helyzet a bizonytalan normatív tartalom miatt, akkor a szokásjog megsértése is csupán a legkirívóbb esetek tekintetében lehet egyértelmű.

Ha valaki végigolvassa a Charta szövegét, aligha lehet kétsége abban a tekintetben, hogy annak alapító atyái valójában azt sem szánták belső jogalkotás nélkül, közvetlenül alkalmazható nemzetközi szerződésnek. Tudniillik, bizonyos kivételektől eltekintve – ilyenek főként a 9. és a 10. cikkben, tehát a bírósági, illetve a közigazgatási nyelvhasználat területén található –, a Chartából eredő kötelezettségek nincsenek kellő pontossággal megfogalmazva. Ez nyilvánvaló a 7. cikkben található állami kötelezettségek esetén, de ez a helyzet az olyan kötelezettségek esetén is, mint a bátorítani, elősegíteni, támogatni, vagy kedvezni, amelyek, és hasonló tartalmú társaik gyakran fordulnak elő a III. részben. Következésképpen, a Charta végrehajtására belső jogalkotásra van szükség. Ezt a részes államok implicite, az ilyen jogalkotásnak a végrehajtásról szóló jelentésben történő ismertetésével, elismerik. Tulajdonképpen, így jár el Németország is, amely azonban – elvi élel, és tekintettel arra, hogy mind szövetségi, mind tartományi szinten, jelentős hiány van a végrehajtási szabályok területén –, állítja, hogy a Charta *self-executing* jellegű. Ezzel kívánja indokolni, hogy miért tekinti feleslegesnek, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenére, a végrehajtást szolgáló további jogalkotást. Ezt az állítását egy jogesetre hivatkozással támasztja alá, amelyekben a bíróság ilyen jellegűnek ismerte el bizonyos rendelkezéseit. Az érdemi indokolás azonban utilitarista jellegű; Németország, amellet, hogy csökkenteni kívánja a jogi normák számát, el kívánja kerülni a felesleges jogszabályok megszületését is, különösen a 9. és a 10. cikk tekintetében.

Ha elfogadjuk, hogy a Genocídium egyezmény a legdurvább kisebbségellenes magatartásokkal szemben nyújtva védelmet, kisebbségvédő eszköz, akkor eljuthatunk addig a következtetésig, hogy az ENSZ Nemzetközi Bírósága államközi jogvita tárgyaként döntött a szerződés megsértésének megállapításáról.¹⁰

Az előbbieket alapján, az *egyéni* nemzetközi büntető felelősséget megállapító fórumok egyes ítéletei is a nemzetközileg garantált kisebbségi jogok megsértésének megállapításaként is értelmezhetők, például a Jugoszlávia Törvényszéké,¹¹ illetve a Ruanda Törvényszéké.¹²

8 NAGY Károly: *Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben*, in: Bérczi Imre emlékkönyv. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2000. Tomus LVIII, Fasciculus 28., 407.

9 JOHN PACKER: *Situating the Framework Convention in a wider context: achievements and challenges*, in: Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Proceedings of the conference held in Strasbourg, 30–31, 2003. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004, 46.

10 *Genocidium ügy* (Bosznia és Hercegovina v. Szerbia és Montenegró), 2007. február 26-i ítélet.

11 *Krstic ügy*, 2009. július 9-i ítélet.

12 *Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana ügy*, 1999. május 21-i ítélet.

4. Két kérdés

Mivel az előbbieik szerint a nemzetközileg védett kisebbségi jogok megsértésének a felelősség jogkövetkezményeinek beállta melletti megállapítása problematikus, és az államfelelősség elvékonyodik, két kérdés is felvetődik. Az egyik, hogy ilyen esetben mi az államfelelősség funkciója. A második pedig, hogy mivel hiányzik a szankció alkalmazhatósága, mi garantálja nemzetközileg védett kisebbségi jogok tiszteletben tartását.

Ami az első kérdést illeti, úgy vélem, hogy a jogsértés autentikus megállapításának nehézségei csupán korlátozzák az államfelelősség szerepét. Tudniillik, a jogsértés megállapítása azért része lesz az államok kommunikációjának. Mivel a jog, és így a nemzetközi jog lényege sok tekintetben a különféle kommunikatív folyamatok értelmezése, a nemzetközi jog a jogszerű és a jogszerűtlen bináris kódja alkalmazásával hozzájárul a mögöttes konfliktus rendezéséhez érvelő párbeszéd útján.¹³

A garancia pedig mindaz, ami általában garantálja a nemzetközi jog tiszteletben tartását. Ehhez két dolgot érdemes hozzátenni. Van jelentősége a végrehajtást ellenőrző nemzetközi eljárásoknak, amelyek keretet biztosítanak a részes államokkal a teljesítésről folyó párbeszédnek. Ez a kommunikáció pedig hat az államok magatartására. A másik pedig az eredetileg *Alfred Verdross*-tól származó gondolat, amely a *jog eszméjét* döntőnek tekinti a nemzetközi jog érvényesülésében. A jog eszméjét, amely olyan elvekben ölt testet, mint a jóhiszemű eljárás és a kötelezettségek jóhiszemű teljesítése, a joggal való visszaélés tilalma, illetve a jogértelmezés elvei.¹⁴

13 KARÁCSONY András: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. Attraktor, Budapest, 2000 (a továbbiakban: KARÁCSONY 2000), 158–165.

14 KARÁCSONY 2000, 82.

SOFT-RESPONSIBILITY A SOFT LAW MEGSÉRTÉSÉÉRT?

Kovács Péter

*alkotmánybíró, egyetemi tanár
Pázmány Péter Katolikus Egyetem*

I. Bevezetés és megemlékezés...

Néhai kedves professzorom, *Nagy Károly* emlékére rendezett konferencián tartott előadásomban¹ azt a két kérdéskört próbáltam meg összekapcsolni, amely őt pályafutása során különösen érdekelte: a nemzetközi jog felelősségi rendszere, és az ún. *soft law*. A nemzetközi jogi felelősség elméletéről nagydoktori értekezést készítettem és védtem meg, és az ennek alapján készített monográfia² a magyar nemzetközi jogtudományban megkerülhetetlen. Erre a munkára, amely ellentétben egykori, ma már csak egy-két helyen hozzáférhető kandidátusi értekezésével, ami sajnálatos módon mindössze kari publikációként³ látott csak napvilágot, valóban könyvként jelenhetett meg, joggal lehetnek büszkéek a magyar nemzetközi jogászok, még akkor is, ha a Nemzetközi Jogi Bizottság utóbb, *James Crawford rapporteur*-i kinevezésével egy másik, a felelősségi jogot egyszerűbben felfogó irányba indult el, és jutott el oda, hogy ideiglenesen (a maga részéről) el is fogadja. Az egy másik kérdés, hogy a tudósok konszenzusát gyakran egy világ, de legalábbis jelentős távolság választja el a kormányok reálpolitikájától, így egyelőre a Crawford-féle dokumentum⁴ is az államok jóváhagyására vár. Igaz, immár tíz éve...

A magam részéről azért sem kívántam a felelősség nagy károlyi koncepcióját a Crawford-ival összevetni, nehogy arra következtessen a professzorunkat csak tankönyvből ismerő fiatalabb kutatói generáció, hogy mivel a jövő nem mindenben igazolta az 1991-es hipotéziseket, ezért azok mellőzhetők is... Ráadásul másik tanítványa, Blutman László professzor éppen arra vállalkozott az emlékkonferencián és az annak alapján készített tanulmányában, hogy tételesen összevesse, hol azonos vagy csaknem azonos a két koncepció, és hol vannak eltérések, amelyek részben az államok magatartásának, kodifikációs, illetve politikai elvárásainak változásaira mutatnak vissza.

A másik kérdés, amelyre pályája végén következetesen próbált meg Nagy Károly választ találni, a nemzetközi *soft law* mibenléte volt. Ehhez a kérdéshez mindenekelőtt az őt szintén következetesen foglalkoztató kisebbségi kérdésen keresztül jutott el, és pályafutásának utolsó évtizedében több tanulmányt szentelt a nemzetközi kisebbségek védelmében

1 A Nagy Károly emlékének szentelt tudományos ülésen elmondottakat összegző jelen tanulmányban foglaltak a szerző saját álláspontját tükrözik, nem tekinthetők az Alkotmánybíróság hivatalos álláspontjának.

2 NAGY Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991. (a továbbiakban: NAGY 1991)

3 NAGY Károly: *Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1967. Tom. XIV., Fasc. 6.; *A kormány elismerése a mai nemzetközi jogban*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1968. Tom. XV., Fasc. 4.

4 CRAWFORD, James: *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, (annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001, and corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr.4.)

született európai dokumentumoknak, elemezve azok tartalmát, jellegét.⁵ Ezek között valóban komoly szerepet kaptak *soft law* természetű dokumentumok és az azokra vonatkozó utalások igazi szerződésekben,⁶ és ehhez a technikához az 1990-es években közép- európai politikusok komoly reményeket fűztek.

II. A *soft law* megközelíthetőségének nehézségei és a fogalom többértelműsége

A nemzetközi *soft law* alatt alapvetően azon normák *corpus*-át szokták érteni: *i.* amelyeket jogalkotásra fel nem jogosított nemzetközi szervezetek bocsátottak ki, illetve *ii.* amelyek jogalkotásra feljogosított szervezetek ilyen jogkörrel nem rendelkező szerveitől erednek vagy *iii.* amelyeket ilyen jogkörrel elvben ugyan rendelkező szervek, de a direkt jogalkotásra vonatkozó statútumi felhatalmazásukon kívül eső területekre nézve hoznak meg, *iv.* és mindehhez gyakran hozzáteszik még a különböző állandósuló nemzetközi együttműködési formációk (mint amilyen például az egykori Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, az EBEÉ volt, mielőtt formálisan is átalakították volna az államok Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté (EBESZ) az 1994. évi budapesti csúcsertekezleten) által kibocsátott közös nyilatkozatokat, akcióprogramokat és egyéb hasonló, alapvetően politikai tartalmú elkötelezést jelentő dokumentumokat.

Nagy Károly a *soft law* jelleget nem korlátozta a fenti normákra.⁷ Tanítómesterének, Buza Lászlónak a programjellegű normákról⁸ írott – és a hazai kutatókat azóta is inspiráló⁹ – gondolataihoz visszanyúlva¹⁰ a nemzetközi jog „nem teljes értékű jogszabályait” is

5 NAGY Károly: *Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben.* Acta Jur. et Pol. Szeged, 2000. Tom. LVIII. (Bérczi Imre Emlékkönyv), Fasc. 28. 399–408.; NAGY Károly: *Les règles de caractère soft law dans les traités bilatéraux de la Hongrie conclus sur la protection des minorités,* in: Kovács Péter (ed.): *Le droit international au tournant du millénaire – International Law at the Turn of the Millennium.* Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2000. (a továbbiakban: NAGY 2000), 12–26.

6 KOVÁCS Péter: *Le rôle de la jurisprudence et de la soft law dans l'élaboration des instruments de protection des minorités au Conseil de l'Europe,* in: Prieur M, Lambrechts C (ed.): *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle? Etudes en hommage à Alexandre Kiss.* Frison Roche, Paris, 1998, 189–206.

7 NAGY Károly: *Nemzetközi jog.* Püski, Budapest, 1999 (a továbbiakban: NAGY 1999), 50.

8 Eszerint „a programjellegű norma olyan nemzetközi jogi szabály, amely megfogalmazza az állam jövőbeli magatartásának bizonyos általános elveit, alanyi jogokat azonban nem statuál és nemzetközi jogi eljárás útján kikényszeríthető kötelezettséget sem állapít meg. Az államok ezeket az elveket eljárásaikban figyelembe veszik, és erre a figyelembe vételre kötelezettséget is vállalnak. A programjellegű nemzetközi normánál a jogalkotás kezdeti állapotban van. További feladat, hogy a normákat teljes értékű jogszabályokká tegyék. A konkrét jogszabályok erre a várra fognak épülni. A nemzetközi jogalkotáshoz az érdekelt államok megegyezése szükséges, s ez a megegyezés jogi eljárás útján nem kényszeríthető ki. A programjellegű nemzetközi jogi normában foglalt elvek megelőzik a nemzetközi jogszabály alkotását és a fejlődés további szakaszában az államok együttes akaratával vagy megfelelő szerződés megkötéséhez vezetnek, vagy az államok hallgatós akaratára alapján nemzetközi szokásjoggá válnak. Különböznek az államok együttes akaratán nyugvó programoktól: az államok együttes programja, ha jogalkotásra vonatkozik is, még nem statuál nemzetközi jogot, a megegyező akarat csak arra irányul, hogy a kérdést nemzetközi jogi szabályozás tárgyának fogják kitenni.” BUZA László: *A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban.* Acta Jur. et Pol. Szeged, 1957. Tomus III, Fasciculus 1, 19–20.

9 Buza intellektuális hagyatékának újabb feldolgozását lásd: BOROS BALÁZS Sándor: *Megemlékezés a programjellegű normáról,* in: Miskolci Jogi Szemle 4. évfolyam (2009) 2., 129–145.

ide vette. Ő a maga részéről Ryuichi Ida művében¹¹ talált újrafelfedezést, de jelen sorok írója illet másnál, például Emmanuel Decaux-nál is azonosított, aki egyik munkájában¹² lényegében ugyanazokat a példákat hozza, mint amelyekre Buza még 1957-ben hivatkozott,¹³ nevezetesen az ENSZ Alapokmányának az emberi jogokkal¹⁴ és az önrendelkezési joggal¹⁵ összefüggő rendelkezéseit. Erre figyelemmel az egyébként kötelező természetű szerződések nem pontos rendelkezéseit¹⁶ is a *soft law*-ba sorolta, és ezekre példaként az ún. harmadik generációs emberi jogokat, a fejlődéshez való jogot vagy az egészséges környezethez való jogot és a kisebbségvédelem területén létrejött instrumentumokat így mindekenélőtt a Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezményét hozta fel.

Kardos Gábor abban a tanulmányában, amelyre egyébként még Nagy Károly is hivatkozott, részben a Nemzetközi Valutaalap irányába tett vállalásokat, részben az egykor még a magyar importlehetőségeket is érintő, a fejlett országok, mindenekelőtt a NATO és közelebbi politikai partnerei-szövetségségi fegyverzeti biztonságára felügyelő, COCOM-együttműködést illetve az ún. helsinki folyamatot (tanulmánya megírásakor még EBEÉ-t) áttekintve és szintén egyes puha szerződési fordulatokra, illetve a *pactum de negotiando* és *pactum de contrahendo* természetű szerződési klauzulákra figyelve a „nem kötelező megegyezések” kifejezésben találja meg a *soft law* tényleges tartalmát.¹⁷

Blutman László¹⁸ pedig, igaz nem könnyítve meg ezzel az olvasó dolgát, *soft law* (I) és *soft law* (II) elnevezéssel illeti a normacsoport két részét, legalábbis ahogyan a nemzetközi

10 Lásd például NAGY 1999, 50.

11 Ida, RYUICHI: *Formation des normes internationales dans un monde en mutation, Critique de la notion de soft law*, in: *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement: Mélanges en honneur de Michel Virally* (1991) 333–340.

12 DECAUX, Emmanuel: *De la promotion à la protection des Droits de l'homme. Droit déclaratoire et droit programmatore*, in: *La protection des Droits de l'homme et l'évolution du droit international, Société française pour le droit international, (Colloque de Strasbourg), Pédone, 1998, 82.*

13 NAGY 1999 és NAGY 2000, 16.; illetve KOVÁCS, Péter: *Erreurs ou métamorphoses autour de la personnalité juridique et des sources du droit international*, in: *Droit international au tournant du millénaire – L'approche hongroise ...*) 114.

14 *ENSZ Alapokmány 55. cikk*

„Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani:

1) az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit;

2) a gazdasági, szociális, egészségügyi téren fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést;

3) az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre, vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

15 Lásd az Alapokmány 1. cikk 2) bekezdésében a „népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog”-ra való hivatkozást.

16 „Je suis d'avis que les règles à caractère *soft law* doivent être recherchées dans les dispositifs imprécis des traités à caractère par ailleurs obligatoire”. NAGY 2000, 17.

17 KARDOS Gábor: *Mi is az a nemzetközi soft law?* Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Aktái, 30. kötet 59–76., in: Nagy Boldizsár – Jeney Petra (szerk): *Nemzetközi jogi olvasókönyv*, Osiris, Budapest, 2002. 76–82.

18 BLUTMAN László: *Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját*, in: *Közjogi Szemle*, 2008. március, 28–37. (a továbbiakban : BLUTMAN 2008); BLUTMAN, László: *In the Trap of a Legal Metaphor: International Soft Law*. 59 *International and Comparative Law Quarterly*, July 2010, 605–624.

jogtudományi szóhasználatból az kikövetkeztethetőnek tűnik. Így ő *soft law* (I) alatt azokat a normákat érti, „amelyek ugyan nem a nemzetközi jog által elismert jogforrási formában jelennek meg, például közös politikai nyilatkozatok, nemzetközi szervezetek kötelező erővel nem rendelkező határozatai, de amelyeknek mégis van valamilyen jogi relevanciájuk.”¹⁹ A *soft law* (II) azokat a normákat fedné le, „amelyek a nemzetközi jog által elismert jogforrási formában jelennek meg, de általánosságuknál, homályosságuknál vagy szubjektív jellegüknél fogva nem kérhetőek számon vagy nem kényszeríthetőek ki.”²⁰ Ugyanakkor a nem jogforrási természetű dokumentumok – azaz a *soft law* (I) – tartalma „önmagában is meghatározatlan és dogmatikai értelemben nem védhető a nemzetközi jog összefüggéseiben. Ezért homályos, felesleges és megalapozatlan fogalomként a nemzetközi jogban nem indokolt a használata.”²¹

A Nguyen Quoc Dinh-féle tankönyv az *actes concertés non-conventionnels*, egyeztetett, nem szerződési természetű jogi aktusok²² elnevezést használja a *soft law*-ra, és bár, akárcsak Nagy Károly, a benne foglalt normák bizonytalanságára helyezi a hangsúlyt, kiemeli a két normacsoport közötti tényleges kölcsönhatásokat a mai diplomáciai dokumen-

19 BLUTMAN 2008, 29.

20 *Idem*.

21 *Idem*.

22 DAILLIER, Patrick – FORTEAU, Mathias – QUOC DINH, NGUYEN – PELLET, ALAIN: *Droit international public*. 8e éd. (L.G.D.J. 2009 Paris) 258. §; Az 5. kiadás (1994) alapján készült magyar adaptációban (Quoc Dinh, Nguyen – PELLET, Alain – DAILLIER, Patrick – KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*, Osiris, Budapest, 1997.) ez a 198. oldalon található.

23 „258. A kötelező erő hiánya az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusok esetében.

Míg a szerződések kötelezőek, az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusok nem azok. A szerződés mint *jogforrás*, kötelező: tartalmazhat azonban *bizonytalan* normákat, amelyek alkalmazása során széles a felek manőverezési szabadsága. (...) Az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusok igen pontos "normákat" tartalmazhatnak: például a *gentlemen's agreement*-ek valamely szerv helyeinek földrajzi megoszlás szerinti betöltéséről vagy 1975. június 17-ikei 'londoni megállapodások' a nukleáris anyagok szállításának irányelveiről. E normák összességét – amelyek akár tartalmuk, akár hordozó eszközüik nem jogi kötelezettséget keletkeztető jellege miatt – bizonytalanok, szokták *soft law*-nak ('lágy jog') nevezni. Ennek következménye, hogy a tiszteletben nem tartás nem idézi fel az állam nemzetközi jogi felelősségét és nem is peresíthető. Nem vonatkozik rájuk a szerződések joga, nem kell beiktatni az ENSZ Főtitkárságán, nincs transzformáció, nem lehet hivatkozni rájuk az állami bíróságok előtt stb. A török Államtanács azonban 1978. július 24-ikén hivatkozott az 1975. évi Helsinkii Záróokmányra. Ennek ellenére, vagy éppen ezért a nemzetközi életben igen gyakran fordulnak az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusokhoz. Tiszteletben tartásuk aránya tulajdonképpen nem rosszabb, mint a nemzetközi szerződéseké. Történelmi jelentősége miatt kiemelendő például: a bécsi kongresszus záróokmánya és a nyilatkozat Svájc örökös semlegességéről (1815), az Atlanti Charta (1941), az Egyesült Nemzetek Kiáltványa (1942), a háborús szövetségesek moszkvai (1943), jaltai és potsdami (1945) konferenciáinak nyilatkozatai, Helsinkii – EBEÉ (1975), Párizsi Charta (1990). Jelentőségük növekszik, ha az aktus a nyilvánosságra hozatal speciális formájáról vagy a teljesítés rendszeres ellenőrzéséről rendelkezik. (Például jaltai 'megállapodások'; OECD irányelvek; EBEÉ utóatlalkozók, mindenekelőtt az 'emberi dimenzió', vagyis az emberi jogok területén: Belgrád (1977), Madrid (1980), Ottawa (1985), Moszkva (1991)."

„259. Az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusok jogi szabályozása: A kötelező erő hiányából a doktrína egy része a nem jogi jelleget vezeti le: ez azonban önkényes azonosítása a jognak és a kötelezettségnek. A római jog is ismerte a *naturalis obligatio*-t. A Nemzetközi Bíróság szerint a nemzetközi jog ismer „olyan kötelezettségeket, amelyek nem peresíthetőek, sőt ez inkább szabály, mintsem kivétel.” [CIJ: *Dél-nyugat-Afrika státuszának ügye, (2e. phase)*, 1966. július 18., *Rec.* 1966. 46.] Nem támasztja alá az 1969. évi Bécsi Egyezmény 2. cikkelye sem, amely szerint „a 'szerződés' államok között írásban kötött és a

tumokban.²³ A Malcolm Shaw tankönyv szintén árnyalt megközelítést tükröz. „Néha elhangzik az az érv is, hogy a nem kötelező erejű okmányok és dokumentumok, valamint a szerződések nem kötelező erejű rendelkezései önálló kategóriát alkotnak, mely *soft law*-nak (puha jognak) nevezhető. A megjelölés arra utal, hogy ezek az eszközök vagy rendelkezések önmagukban nem jogszabályok, a nemzetközi jog fejlődésének általános keretei között külön figyelmet érdemelnek. A *soft law* egyértelműen nem jog. Ennek hangsúlyozása mellett rögzítsük: egy dokumentumnak nem kell kötelező szerződés formáját öltenie ahhoz, hogy a nemzetközi politikára befolyást gyakorolhasson. (...) A nemzetközi jog egyes területein további *soft law* szabályokat hoztak létre, ami azt jelenti, hogy más területekhez képest több fontos, de kötelező erővel nem rendelkező szabályt alkotnak meg. Itt elsősorban a nemzetközi gazdasági jogot és a nemzetközi környezetvédelmi jogot kell megemlítenünk. Az ilyen dokumentumok alkalmazásának – hívják azokat ajánlásoknak, iránymutatásoknak, magatartásszabályoknak vagy szabványoknak – annyiban van jelentőségük, amennyiben olyan magatartási mintáknak a kialakulását és fennállását jelzik, amelyeket végül jogi normákká lehet alakítani. A *soft law* dokumentumok tehát fontosak, de önmagukban nem jogi normák.”²⁴ A magyar szerzők (Bruhács János,²⁵ Kardos Gábor²⁶ és jelen sorok írója²⁷) által készített újabb tankönyvekben a *soft law* kapcsán meglehetősen hasonló az álláspont.

nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent” (...) Az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusok – akárcsak a nemzetközi szervezetek ajánlásai – bár nem kötelezőek, de igenis alá vannak vetve a nemzetközi jognak és ráadásul nem elhanyagolható joghatásuk van.

– Jóhiszeműség elve irányadó, ha a konkrét rendelkezések nem is kötnek, s mivel az aktus a másik oldal irányába elvárásokat keletkeztethet, ezért felvetődik az *estoppel* elv érvényesítése.

– Az aktus nyomán az állam nem állíthatja, hogy az adott kérdés a belső joghatósági körbe tartozik illetve a másik fél abba beavatkozik. Nem minősítheti a lépést barátságtalan cselekedetnek sem.

– Akárcsak a nemzetközi szervezetek határozatai (...), az egyeztetett, nem szerződési természetű aktusok permisszív jellegűek és elháríthatják az aláírók közötti korábbi szabály alkalmazását. Ha nem is követelhető ki a végrehajtás, az önkéntes végrehajtás adott esetben bizonyos korábbi nemzetközi jogi szabályok ellenében is eszközölhető.

– Hozzájárulhatnak a szokásjogi szabályok kialakulásához.” 198–199.

24 SHAW, Malcolm: *Nemzetközi jog*. Complex, Budapest, 2008. [A tankönyv a Malcolm Shaw: *International Law* 5th ed (2003) alapján készült.] 118–119.

25 Bruhács János tankönyvének újabb kiadásában láthatóan inkább feleslegesnek tekintette a belebonyolódást a *soft law* problémájának taglalásába: BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog*. I. Általános rész. Dialóg Campus, Budapest, 2008. Az első kiadásban is arra szorított, hogy rámutasson: „tagállamainak a nemzetközi szervezet általában csak ajánlást tehet, mely a dolog természete szerint nem kötelező, tehát nem lehet nemzetközi jogforrás. Kivételes esetekben lehet csak szó kötelező határozatokról (...)” BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog*. I. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 1998. 81.

A környezetvédelmi jogban a nemzetközi szerződések mellett „nagy számú határozat, ajánlás, deklaráció, irányelv, akcióprogram stb. is született ezen a területen, melyek természetesen nem rendelkezhetnek jogi kötelező erővel, legfeljebb az elvek ismétlődéséből *opinio iuris* kialakulására lehet következtetni.” Bruhács János: *Nemzetközi jog*. II. Dialóg Campus, Budapest, 1999. 151. A vízjogról készült monográfiájában nagyjából a fentiek szerint különítette el a *soft law* két meghatározó jelentését, illetve normacsoportját. (BRUHÁCS, JÁNOS: *The law of non-navigational uses of international watercourses*, Nijhoff 1993, 78.)

26 Így például Kardos Gábor az ELTE új, kollektív munkát tükröző nemzetközi jogi tankönyvében az általa írt fejezetben azt hangsúlyozza, hogy: „A *soft law* kategóriája megosztja a nemzetközi jog-tudósokat. Az egyik álláspont azt vallja, hogy a kötelező megállapodásokon belüli bizonytalan tartalmú szabályok tartoznak ebbe a körbe. A másik megközelítés szerint a *soft law* a nemzetközi szabályok azon része, amely létrehozói szándéka szerint nem teremt nemzetközi jogi kötelezettséget. Általában a nemzetközi szervezetek,

Erre figyelemmel a „bináris” felfogást célszerű árnyalni, mivel az a normacsoport, ami Nagy Károlynál a *soft law*-nak az az alcsoportja, ami nem a puha szerződési fordulatokban, hanem a nem jogforrási természetű dokumentumokban jelenik meg – amelyre Blutman László a *soft law* (I) fordulatot használja – maga is több eltérő csoportra bontható, nevezetesen *i.* a létező nemzetközi jogi normát ismétlő, nem jogforrási értékű dokumentumok, *ii.* az új jogi norma megteremtésére irányuló, nem jogforrási értékű dokumentumok, *iii.* a létező nemzetközi szerződési kereteket tartalommal megtöltő, önmagukban nem jogforrási értékű dokumentumok (azaz a Buza-féle programjellegű normák materializálódása) *iv.* a csak politikai kötelezettséget hordozó és célzatú, nem jogforrási értékű dokumentumok és *v.* a fentiek bizonyos kombinációi (mindenekelőtt az *i+* *ii.*, az *i+ii+iii*, az *i+iii* és az *ii+iii*).

A magam részéről annál is fontosabbnak tartom az ezekre az alcsoportokra bontást, mivel ily módon jobban láthatjuk, hogy a felelősségi jogi kodifikáció mennyiben adaptálható a *soft law*-ra, azaz van-e felelősség, és ha esetleg van, az lágy-e (*soft*) vagy pedig tálán, esetenként igazi (*hard*)?

konferenciák, állásfoglalások tartoznak ide. A nem kötelező dokumentumok is fontosak a nemzetközi jog számára, hiszen egyfajta indikátorként működnek: jelzik, mely területeken aktív a nemzetközi közösség, hol alakul ki új szabályozási gócpont. Manapság ilyen például a terrorizmus elleni nemzetközi jogi fellépés vagy az emberi klónozás nemzetközi jogi aspektusainak vizsgálata. A *soft law* dokumentumok további jelentősége, hogy egy szakásjogi norma kialakulásához szükséges állami gyakorlat és *opinio iuris* megnyilvánulásai is lehetnek.” KARDOS GÁBOR – LATTMANN TAMÁS (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

- 27 „*Soft law* (lágy jog) elnevezéssel illetik gyakran a szakirodalomban az ajánlási értékű szervezeti határozatokat, sőt számosan ezt az elnevezést még szélesebb értelemben használják, mint ami lefedi az ún. egyeztetett, nem szerződési természetű aktusokat, diplomáciai konferenciák ünnepélyes nyilatkozatait, politikai tartalmú kötelezettségvállalásait. (Ilyenek például a Helsinkiben tartott 1975. évi Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya majd az ún. utótalálkozóok dokumentumai, az EBEÉ 1990. évi Koppenhágai Dokumentuma, a maga terjedelmes emberi jogi-kisebbségvédelmi vonatkozású szabályaival vagy az ún. Közép-Európai Kezdeményezés Torinóban 1994-ben elfogadott kisebbségvédelmi okmánya, stb.) Ezekben az államok ígéretet tesznek bizonyos magatartás tanúsítására, anélkül, hogy jogi kötelezettséget vállalnának. Ha a tartalom nem jogi, akkor értelemszerűen formai értelemben jogforrás sem lehet. A valóságban azonban az ilyen dokumentumok jelentős része vegyes természetű, gyakran találunk bennük olyan tételeket, amelyeket az államok szerződésekben elfogadtak, vagy amelyek a szokásjog alapján kötelezik őket. A *soft law* tartalmú normák esetében tehát mindig meg kell vizsgálni, hogy nem hordoznak-e kisebb-nagyobb mértékben igazi jogot, *hard law*-t. Az államok pedig megtehetik, akár bilaterális, akár multilaterális formában, sőt önmagukra nézve természetesen egyoldalú nyilatkozatban is, hogy jogi kötelező értéket tulajdonítanak olyan dokumentumnak, amely eredetileg csak *soft law* jellegű. Ez a megoldás tagadhatatlanul szellemes, azonban a tapasztalatok szerint mérsékelt hatékony. Erre példát a bilaterális kisebbségvédelmi megállapodásokban láthatunk. (...) Mindenesetre igaz az a tétel, hogy a *soft law* típusú dokumentumok tekintetében valójában a végrehajtási hajlandóság nem sokkal gyengébb, mint a szerződések vonatkozásában. A *soft law* az államok jogi kötelezettségeiben értelmezési segédeszközként gyakran szerepet játszik, vonatkoztatási pont.” KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. 2., bővített, javított kiadás, Osiris, Budapest, 2011. 345. §, 162–163.

III. A felelősségi intézményrendszer adaptálhatóságának kérdése, a bináris megközelítést árnyaló nézőpontból

Az alábbiakban így a következő csoportosításban vizsgálom a felelősség eshetőleges jelenlétét:

1. a puha tartalmú nemzetközi szerződésekben, és

2. a jogi kötelezettséget nem hordozó nemzetközi szervezeti határozatokban és politikai nyilatkozatokban, de az iménti (i), (ii), (iii), (iv) és (v) szerinti bontásban. A vizsgálat tárgya pedig a Nemzetközi Jogi Bizottságnak a Crawford-féle kodifikációs tervezetben megfogalmazott premisszáinak érvényesülése, e normacsoportokra való vonatkozathatósága lesz. (Magával a tervezettel a jelen tanulmány ezen túlmenően nem foglalkozik, nemcsak a terjedelmi korlátok miatt, hanem azért sem, mivel a magyar szakirodalomban már külön monográfia²⁸ született e tárgyban.)

A Crawford-tervezet a felelősség fogalmát az alábbiakban adja meg az 1. cikkben: „Az államnak a nemzetközi joggal ellentétes bármely aktusa felidézi az állam nemzetközi jogi felelősségét.” A felelősség konstitutív elemei a tervezet 2. cikkében: a *tevéshben vagy mulasztásban megnyilvánuló magatartás* a) a nemzetközi jog alapján betudható az államnak és b) az állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek sérelmét jelenti. A felelősség alóli kimentési okok a tervezetben, mint ismeretes, a) a beleegyezés (20. cikk), b) a jogos védelem (21. cikk), c) az ellenintézkedések²⁹ (22. cikk), d) az erőhatalom (23. cikk), e) a sürgős szükség (24. cikk) és f) a szükséghelyzet (25. cikk). A felelősség megállapításának jogkövetkezményei a tervezetben a) a megszüntetés, a *cessatio* (30. cikk-a), b) a biztosítékadás (30. cikk-b) és c) a *reparatio*, a maga három alesetével: az eredeti állapot helyreállítása, azaz az *in integrum restitutio* (35. cikk), a kártérítés (36. cikk) és az elégtételadás, a *satisfactio* (37. cikk).

IV. A felelősségi fogalom alkalmazhatósága

„Az államnak a nemzetközi joggal ellentétes bármely aktusa felidézi az állam nemzetközi jogi felelősségét.” Az különösebb bizonyítást nyilvánvalóan nem igényel, hogy a puha tartalmú szerződésekre ez a tétel kiindulópontként vonatkozatható: az más kérdés, hogy itt a nemzetközi joggal „ellentétes” mivolt megállapítása, lehet, hogy nem lesz egyszerű, mint ahogyan azt a nemzetközi kisebbségvédelemben született nemzetközi szerződések monitoringjával, elégedetlen kisebbségi politikusok is hangsúlyozzák, kevesellve az egyértelmű nemzetközi állásfoglalásokat.

A létező nemzetközi jogi normát ismétlő, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében – ahol ugyanis a nem jogi természetű norma hordozóeszköze, újraismétlője egy már létező szerződési, szokásjogi vagy egyéb jogforrási alapon fennálló, pozitív jogi kötelezettségnek – formailag ugyan nem mindegy, de tartalmilag azonban igen, hogy az adott

28 A Crawford-féle tervezet alapkoncepciójának részletes magyar nyelvű elemzését lásd: SZABÓ Marcel: *A jóvátételi cikkek kodifikációja az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságában*. Pázmány Egyetem Kiadó, Budapest, 2007.

29 Mint ahogyan az a felelősség belső logikájából következik, értelemszerűen a represszália az, ami releváns, hiszen a retorzió gyakorlása fogalmilag kizárt, hogy nemzetközi jogsértést valósíthatna meg.

normát nem lett volna szabad megsérteni, és a norma megsértésének nemzetközi jogi következményei vannak. Amikor azonban új jogi norma megteremtésére irányuló, annak kívánatosságát sugalló, nem jogforrási értékű dokumentumokról van szó, akkor e dokumentum végre nem hajtása esetében a nemzetközi joggal ellentétes mivolt nem értelmezhető, hiszen nincs olyan pozitív jogi norma, ami megsérült volna. Talán az ún. új gazdasági világrend megteremtését igénylő, a függetlenné vált egykori gyarmatokat helyzetbe hozni törekvő, és az ún. Északot, a történelmi felelősség, illetve geopolitikai megfontolások miatt nagyvonalúságra, saját – közvetlen, azonnali – gazdasági érdekeinek érvényesítéséről való lemondásra, illetve az érvényesítésben való visszafogottságra ösztönző határozatok tömkelege lenne erre például hozható.

A Buza-féle programjellegű normákat, azaz a létező nemzetközi szerződési kereteket tartalommal megtöltő, önmagukban nem jogforrási értékű dokumentumok esetében „a nemzetközi joggal ellentéteség” fogalma értelmezhető tartalmat hordoz, és az adott általános nemzetközi norma pontos tartalmának kibontásában – mint majd látjuk – a nemzetközi bírósági gyakorlatban is szerepet kapott. A csak politikai kötelezettséget hordozó és célzatú, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében a fogalom irreleváns.³⁰ Az ún. kombinációs esetekben nézetem szerint azonban igenis jelentőséggel bírhat, annak függvényében, hogy e dokumentumokban említett normák között van-e olyan is, ami pontos, vagy pontatlan, de mindenesetre pozitív nemzetközi jogi normának minősül.

V. Az államnak való betudhatóság kritériumának alkalmazhatósága

A puha jellegű nemzetközi szerződési normák esetében a fogalom annak szokványos formájában különösebb gond nélkül alkalmazható, ideértve mindhárom hatalmi ágat, a törvényhozóit, a végrehajtóit és a bíróit. A létező nemzetközi jogi normát ismétlő, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében van relevanciája a betudhatóságnak, elvben mindhárom hatalmi ág esetében, bár reálisan talán inkább csak az első kettőben.

Az új jogi norma megteremtésének kívánatosságát sugalló, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében nem vethetjük el a betudhatóságot, de vélhetően alapvetően a végrehajtói ág csúcsa (azaz a kormány), illetve a törvényhozó kerülhet abba a helyzetbe, hogy ilyen dokumentumokról nyilatkozik meg, illetve, hogy az ő gyakorlata vonatkozásában vetődik fel a szembesítés valamely ilyen nemzetközi normával.

A létező nemzetközi szerződési kereteket tartalommal megtöltő, önmagukban nem jogforrási értékű dokumentumok esetében a betudhatóság mindhárom hatalmi ág esetében relevanciával bírhat: ha a gazdasági és szociális jogokra gondolunk, akkor egyáltalán nem abszurd, hogy ne csak a törvényhozóban és végrehajtóban, de a bíróságokban is gondolkodjunk. A csak politikai kötelezettséget hordozó és célzatú, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében inkább csak az első két hatalmi ág vonatkozásában vetődhet fel a gyakorlatban az alkalmazás, azaz, hogy törvényhozási, kormányzati dokumentumok hivatkoznak rájuk. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága (Joggal a Demokráciáért Bizottság) a közép- és kelet-európai államok alkotmányozási és jogalkotási folyamataihoz való

30 Lásd erre példaként az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2011 (4) jelzetű, a kölcsönös függés és a világméretű szolidaritásra való oktatásról szóló ajánlást [Recommandation 2011(4) à l'éducation de l'interdépendance et à la solidarité mondiale].

tanácsadási tevékenységét hoznám erre példaként.³¹ A kombinációs esetekben a betudhatóság – reálisan nézve a törvényhozóra és a kormányzatra korlátozva – annak függvényében alkalmazható, hogy a normában keretként vagy tartalomként találunk-e pozitív nemzetközi jogi normát.

VI. „Az állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek sérelmét jelenti” fordulat alkalmazhatósága

Úgy gondolom, hogy az „és az állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek sérelmét jelenti” fordulat értelmezhető, de ez lényegében ugyanazokat a hipotéziseket jelenti, mint amelyeket a fenti „IV. A felelősségi fogalom alkalmazhatósága” címben tárgyaltam. Ennek megfelelően a hipotézisek újbóli felsorolásától el lehet tekinteni.

VII. A felelősség alóli kimentési okok relevanciája

A puha jellegű nemzetközi szerződési fordulatok „megsértése” esetén (aminek a megállapíthatósága távolról sem egyszerű) a kimentési okok teljes skálája különösebb gond nélkül értelmezhető és alkalmazható. A létező nemzetközi jogi normát ismétlő, nem jogforrási értékű dokumentumok megértése esetén a hordozott normára figyelemmel a kimentési okok valamelyikének esetleges fennállása logikailag különösebb nehézség nélkül felhívható.

Az új jogi norma megteremtésének kívánatosságát sugalló, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében a kimentési okok skálája vélhetően alapvetően irreleváns. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy a *beleegyezésre* nem hivatkozhat-e a „sértő” állam: ha maga a fejlődő országnak a kormánya egyeztetett előzetesen bele, szabad akaratából, és még csak gazdasági kényszerítő körülmények nélkül valamilyen szokásos kereskedelmi feltétel alkalmazásába, úgy ne utóbb méltatlankodjon, hogy miért nem vették figyelembe,

31 Az Európa Tanács Velencei Bizottsága (Joggal a Demokráciáért Bizottság) a közép- és kelet-európai államok alkotmányozási és jogalkotási folyamataihoz való tanácsadási tevékenységét hoznám erre példaként. CDL-AD(2011)016 Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011); CDL-AD(2011)001 Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary – Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011); CDL(2010)080 Draft opinion on the act on the state language of the Slovak Republic; (Strasbourg, 8 October 2010); CDL-AD(2008)013 Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th meeting (Venice, 12 June 2008) and the Venice Commission at its 75th plenary session (Venice, 13–14 June 2008); CDL-AD(2007)001 Report on Non-citizens and Minority Rights adopted by the Venice Commission at its 69th plenary session (Venice, 15–16 December 2006); CDL-AD(2005)026 Opinion on the Draft Law on the Statute of National Minorities living in Romania adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session (Venice, 21–22 October 2005); CDL-INF(2001)019 Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19–20 October 2001).

hogy ő a csoporthoz tartozása miatt gyámolításra, preferenciális elbánásra történelmileg, politikailag igényt tarthatna vagy tarthatott volna?

A létező nemzetközi szerződési kereteket tartalommal megtöltő, önmagukban nem jogforrási értékű dokumentumok esetében úgy gondolom, hogy a kimentési okok fenti sora szintén különösebb elméleti aggályok nélkül a primer, programjellegű normára figyelemmel, annak összefüggéseiben felvethető.

A csak politikai kötelezettséget hordozó és célzatú, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében inkább nem hiszem, hogy lenne tényleges racionalitása a kimentési okoknak, leszámítva esetleg a beleegyezést, akárcsak az új jogi norma elfogadásának fontosságát hangsúlyozó dokumentumok esetében. A kombinációs esetekben azonban valószínűleg ismét alkalmazhatók a kimentési okok, annak függvényében, hogy hordoznak-e e dokumentumok pozitív nemzetközi jogi elemet, és éppen annak a megsérülése vetődik fel az adott esetben.

VII. A felelősség megállapításának jogkövetkezmenyei

A puha jellegű nemzetközi szerződési fordulatok „megsértése” esetén a kodifikációs tervezet szerinti jogkövetkezmenyek nézetem szerint alapvetően alkalmazhatók, közülük valószínűleg a kártérítés az, amelynek az alkalmazhatósága eléggé irreálisnak tűnik egy ilyen természetű norma esetében. Ugyanezt gondolom a létező nemzetközi jogi normát ismétlő, nem jogforrási értékű dokumentumok megértése esetén.

Az új jogi norma megteremtésének kívánatosságát sugalló, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében viszont első ránézésre már jóval nehezebben tudjuk azt mondani, hogy az ilyen jellegű jogkövetkezmenyek intézményrendszere alkalmazható lenne. Ha mégis, akkor a *cessatio* és a biztosítékadás tűnik annak, ami mégis relevánsabbnak tűnhet, például a környezetvédelem bizonyos vetületei és a fenntartható fejlődés nemzetközi jogának koordinátarendszerében.

A létező nemzetközi szerződési kereteket tartalommal megtöltő, önmagukban nem jogforrási értékű dokumentumok esetében el tudom képzelni a teljes jogkövetkezmeny-sorozat elvi alkalmazhatóságát, mindenekelőtt az emberi jogok nemzetközi védelmének összefüggéseiben. Ugyanakkor a kártérítés megkövetelésének realitásával szemben itt is kétségeink lehetnek, hiszen eddig „kártérítés” reálisan csak konkrét, szerződésekben foglalt emberi jogi intézményrendszerek vonatkozásában intézményesült, azaz ott, ahol abszolút perfekt nemzetközi szerződési kötelezettséget fogalmaztak meg.

A csak politikai kötelezettséget hordozó és célzatú, nem jogforrási értékű dokumentumok esetében még visszafogottabb vagyok, itt – ha a tétel egyáltalán releváns lehet – csak korlátozottan alkalmazható: a *cessatio* és a biztosítékadás azonban talán nem is tűnik annyira abszurdnak, ha a Nemzetközi Valutaalap irányában vállalt gazdaságpolitikai kötelezettségek monitoringjára gondolunk.

A kombinációs esetekben a magam részéről nem zárnam ki a jogkövetkezmenyek struktúrájának alkalmazhatóságát, szorosan összekapcsolva azonban azzal, hogy a döntő az kell, hogy legyen: van-e pozitív nemzetközi jogi kötelezettségi elem az adott dokumentumban. Itt is, akárcsak a fenti esetek java részében, a kártérítés intézményében való gondolkodás nem tűnik túl reálisnak.

VIII. *Soft law* természetű normákra hivatkozás a Nemzetközi Bíróságnak és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiben és tanácsadó véleményeiben

A fent írottak talán túlzottan is elméletieskedőnek tűnhetnek első olvasatra. Ugyanakkor a nemzetközi bírósági joggyakorlatból is hívhatók érvek annak alátámasztására, hogy e kérdés talán mégis megérdemel további, a jelen rövid tanulmányban foglaltakhoz képest jóval mélyebb, átfogóbb elemzést.

A nemzetközi jogtudomány több kiemelkedő szerzője is rámutatott arra, hogy a nemzetközi bíróságok maguk is eljutottak odáig, hogy meghatározó pozitív jogi kötelezettségeik dacára is „kikacsintsanak” a *soft law* irányába.³² Ezek a kikacsintások adott esetben felelősségi vonatkozású kérdésekhez is kapcsolódtak, vagy legalábbis a pozitív nemzetközi jog alapján fennálló kötelezettségek értelmét pontosították. A Nemzetközi Bíróság szóhasználatában ez már a nicaraguai ügyben is megjelent, az államközi kapcsolatok alapelveiről az ENSZ Közgyűlésben elfogadott 2625 (XXV) sz. határozat (amelyet persze tekinthetünk az ENSZ Alapokmány kvázi autentikus értelmezésének is) összefüggéseiben:

„Ilyen határozatok szövegéhez való hozzájárulás hatását nem lehet úgy értelmezni, hogy az pusztán az Alapokmányban tett szerződési kötelezettségvállalás felidézése vagy egyszerű pontosíthatása lenne. Éppen ellenkezőleg, úgy lehet értelmezni, mint csatlakozást a határozatban kinyilatkoztatott szabály illetve szabálysorozat önmagában is vett értékének elfogadásához. Az erőszak alkalmazása tilalmának elvét például úgy lehet tekinteni, mint szokásjogi jellegű nemzetközi jogelvet, amelyet nem kapcsolnak külön feltételekhez a kollektív biztonságra illetve az Alapokmány 43. cikke szerint vett lehetőségekre és kontingensekre vonatkozó rendelkezések. Az említett állásfoglalás más szóval úgy is megjelenhet, mint a kérdéses szabály (vagy a szabálysorozat) vonatkozásában az *opinio juris* kifejeződése, amely immár azon rendelkezésektől – éspedig az intézményi természetűektől – is függetlenül megáll, amelyeknek az Alapokmány szerződési rendszerében alá van vetve.”³³

32 „(...) teret engedve a határozatoknak, hogy azok a nemzetközi jog általános normáinak formálódásához hozzájáruljanak, a Bíróság nyilvánosságra juttatta készségét, hogy figyelembe vegye azokat a változásokat, amelyeket az új politikai egyensúlyok eredményeznek e jogon belül.” THIERRY, Hubert: *Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice*, RCADI 1980/II (167), 445. Ugyanebben az értelemben írt Pierre-Marie Dupuy is: „a Bíróság beavatkozhat, mint ahogyan ezt tette 1986. június 26-án is [ti. a nicaraguai ügyben – K.P.], hogy beazonosítsa azokat a határozati természetű proklamációkat illetve az általános egyezményeket, amelyek egy kollektív jóváhagyás tükröződésének tűnnek.” DUPUY, Pierre-Marie: *Le juge et la règle générale*, 594. Lásd még az atomfegyverek alkalmazásának jogszerűsége tárgyában adott tanácsadó véleményhez kapcsolódva: DUPUY, Pierre-Marie: *Le droit des Nations Unies et sa pratique dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice*, in: Boisson de Chazournes, Laurence (ed): *La pratique et le droit international*, SFDI, Pédone 2004 Paris, 152. Alain Pellet szerint „a Bíróság megfogalmazza, kinyilvánítja, pontosítja, és ugyanakkor megszilárdítja az Egyesült Nemzetek más szervei és különösen a Közgyűlés által kinyilatkoztatott normákat (...) természetes és legitim dolog, hogy az Egyesült Nemzetek fő igazságszolgáltatási szerve különös figyelmet tanúsít a »tendenciáknak«, amelyekről a politikai szervek határozatai tanúskodnak.” PELLET, Alain: *Rapport*, in: Peck, Connie – Lee, Roy S (ed): *Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice*, Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court, Nijhoff/UNITAR 1997 The Hague, Boston, London, 242–243.

33 CIJ: *Nicaraguai és ellene irányuló katonai és félkatonai tevékenységek ügye*, (1986. június 27), *Recueil* 1986, 188. §, 90.

„Ahogy hangsúlyoztuk, az a tény, hogy az államok elfogadták ezt a szöveget, ez jelzésértékű a kérdéses nemzetközi szokásjog vonatkozásában táplált *opinio juris*-ukról. A [2625 (XXV) sz. – K.P.] határozat az agresszió esetében alkalmazandó fordulatok mellett olyanokat is tartalmaz, amelyek az erőszak alkalmazásának kevésbé súlyos formáit érintik.”³⁴

A Nemzetközi Bíróság a 2625 (XXV) sz. határozatnak ugyanerre az elemére való hivatkozása megjelent a palesztinai fal ügyében is, hozzátéve, hogy az erőszakkal történő területszerzésre is vonatkoztatni kell az el nem ismerés szabályát.³⁵ Ugyanebben az ügyben történt talán a legtöbb hivatkozás *soft law* természetű normákra, és nem pusztán csak a számtalan palesztin vonatkozású közgyűlési és biztonsági tanácsi határozatra, hanem olyan „forró krumplira” is, mint a koreai háború óta annyi vitát kiváltó, 377 (V) számú, közismert nevén *Egyesült Erővel a Békéért (Uniting for Peace)* c. közgyűlési határozat. Így az ENSZ Közgyűlés rendkívüli ülészsaka összehívásának feltételeit illetően a Nemzetközi Bíróság habozás nélkül, magától értetődőnek tekintve hivatkozott a 377 (V) sz. határozatra, annak feltételeit szembesítette a Közgyűlés rendkívüli palesztinai ülészsakával és az ott hozott határozatokkal.³⁶ Lényegében ugyanezt a két határozatot, hasonló összefüggésekben ismételte meg a koszovói függetlenségi nyilatkozat ügyében adott tanácsadó véleményben is.³⁷

A környezet védelmére vonatkozó *soft law*-ra többször is történt hivatkozás a Nemzetközi Bíróság előtti perbeszédekben, sürgetve, hogy a bírói gyakorlat közeledjen a mai kor kihívásaihoz. Erre példaként hozhatjuk a stockholmi nyilatkozatra,³⁸ illetve annak tartalmi elemeire tett utalást például a nukleáris kísérletek ügyében, de a Nemzetközi Bíróság ekkor visszafogott volt, inkább csak regisztrálta ezt, mint elhangzott érvet. A Nemzetközi Bíróság ugyanakkor mégsem maradt érzéketlen a környezetvédelem fontosságát deklaráló *soft law* dokumentumok iránt. Az ENSZ-ben folyó környezetvédelmi normaalkotásnak a vezérmotívuma a *fenntartható fejlődés* elve, a természeti környezetnek *örökségként* való felfogása. Ebbe a folyamatba illeszkedve a fenntartható fejlődésről az ENSZ 2002-ben Johannesburgban állam- és kormányfői szintű külön konferenciát rendezett, megerősítve és bizonyos területeken részletesebben megfogalmazva az ún. riói elveket. Az elv nemzetközi jogi érvényére a Nemzetközi Bíróság is utalt: „A fenntartható fejlődés (*sustainable development / développement durable*) koncepciója jól tükrözi annak szükségességét, hogy a gazdasági fejlődést és a környezetvédelmet összehabkítsák.”³⁹

34 CIJ: *Nicaraguai és ellene irányuló katonai és félkatonai tevékenységek ügye*, (1986. június 27), *Recueil* 1986, 191. §, 91.

35 CIJ: *A megszállt palesztin területen történő falépités jogi következményeinek tárgyában* adott tanácsadó vélemény, (2004. július 9.) *Recueil* 2004, 87. §, 171.

36 CIJ: *A megszállt palesztin területen történő falépités jogi következményeinek tárgyában* adott tanácsadó vélemény, (2004. július 9.), *Recueil* 2004, 19., 30. és 31. §, 145–146, illetve 150–151.

37 CIJ: *Az egyoldalú koszovói függetlenségi nyilatkozatnak a nemzetközi joggal történő összeegyeztethetősége tárgyában* adott tanácsadó vélemény, 2010. július 22. *Rec.* 2010, 80. §.

38 „21. elv: Összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányával és a nemzetközi jog elveivel, az államoknak szuverén joguk van természeti erőforrásaik kiaknázására saját környezeti politikájuk szerint, és kötelesek ezt úgy eljárni, hogy a joghatóságuk határain belül illetve ellenőrzésük alatt végzett tevékenységek ne okozzanak károkat más államok környezetében illetve azokban a régiókban, amelyek egyetlen állam joghatósága alá sem tartoznak.” *Doc. ONU A/CONF.151/26/Rev.1.*

39 CIJ: *A bős-nagyvarosi vízlépcső-beruházás ügye*, (1997. szeptember 25.) *Recueil* 1997. 140. §.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága is közel került a környezet védelmének és az emberi jogok biztosítási kötelezettségének összekapcsolhatóságához, és nemrégiben, egy Magyarországot is érintő ügyben elvi élű döntést hozott, amelyben a környezetvédelem *soft law* természetű normáinak jogi hatásai is komoly szerepet játszottak. A Tatar c. Románia ügy mögöttes háttere a Magyarországon tiszai ciánszennyezésnek nevezett természeti katasztrófa volt. (Ebben az ügyben a Nagybányán lakó panaszosok, akik egyikének háza a zazari zagytározótól 100 méterre volt, különböző egészségügyi panaszait (súlyos asztmát többek között) a ciános kitermelés mellékhatásaira vezették vissza, és egészségügyi panaszait az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a családi és a magánélet integritását védő) 8. cikkének megsértéseként vetették fel. A korábban is jelentkező tüneteik a katasztrófa nyomán még erősebbé váltak, és panaszukban arra hivatkoztak, hogy az állam nem tett eleget ellenőrzési, kivizsgálási és tájékoztatási kötelezettségének. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a panasznak helyt adó ítéletében hivatkozott az ENSZ 1972. évi stockholmi konferenciájának záróokmányában foglalt elvekre, az 1992. évi riói konferencia nyilatkozatára, az 1998. évi ún. aarhusi egyezményre, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a természetre az iparból leleselkedő kockázatokról szóló 1430/2005 jelzetű ajánlására, valamint bizonyos Európa-jogi dokumentumokra, köztük olyanokra is, amelyet az Európai Unió magáról a tiszai ciánszennyezésről készített – mindezeket az ún. elővigyázatossági elv (*principe de précaution / precautionary principle*) összefüggéseiben bemutatva.⁴⁰

„A Bíróság megjegyzi, hogy (...) a környezetre és a lakosságra leleselkedő veszély az adott esetben előre látható volt. Ráadásul a 2000. januári ökológiai baleset is megerősítette azt a tézist, hogy a nehézfémek mérgezést okozhatnak, ha a zagytározók gátjai átszakadnak, ahogyan azt már a hivatkozott 1993-as tanulmány⁴¹ (...) is előre jelezte. Két másik országot, Magyarországot és Szerbia-Montenegrót szintén érintett a baleset. Ez utóbbi területet érintően a Bíróság emlékeztet az állam hatóságait – a stockholmi nyilatkozat 21. elvének és a riói nyilatkozat 14. elvének szellemében – terhelő általános kötelezettségre, hogy tántorítsanak el a más államokból érkező olyan anyagok behozatalától, amelyek a környezet súlyos károsodását eredményezik, és akadályozzák azt meg.”⁴²

„A nemzetközi dokumentumokat illetően a Bíróság emlékeztet arra, hogy az információkhoz való hozzájutást, a közönség részvételét a döntéshozatalban és a bírói fórumok elé lépés lehetőségét a Románia által is ratifikált aarhusi egyezmény (...) is rögzíti. Ugyanebben az értelemben, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1430/2005 jelzetű, az ipari kockázatokról szóló határozata is megerősíti az államok kötelezettségét, hogy javítaniuk kell e téren az információáramlást.”⁴³

„Ami a 2000. januári baleset következményeit illeti, a Bíróság megállapítja, hogy az ügyiratokból kiderül, hogy a hatóságok nem állították le az említett ipari tevékenységet és ugyanazt az ipari technológiát alkalmazták. (...) Ebben az értelemben a Bíróság emlékeztet az elővigyázatosság elvére (amelyet első alkalommal a riói nyilatkozat szentesített) miszerint [ennek az elvnek – K.P.] »az a célja, hogy alkalmazásra kerüljön annak érdekében,

40 CEDH: *Tatar c. Románia* ügyben (2009. január 27.) hozott ítélet, 70. §

41 Az utalás a román környezetvédelmi minisztérium egy kutatóintézetében készített tanulmányra vonatkozik.

42 CEDH: *Tatar c. Románia* ügyben hozott ítélet 111. §

43 CEDH: *Tatar c. Románia* ügyben hozott ítélet 118. §

hogy az egészség védelmének, a fogyasztók és a természeti környezet biztonságának, a Közösség tevékenységének egészségében biztosítsák.»⁴⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Tanase és Chirtoaca c. Moldova* ügyben röviden elemezte – a választójoggal, illetve bizonyos közfunkciók betöltésével összefüggésben – azokat a korlátokat, amelyeket egyes államok kettős állampolgárokkal (de tulajdonképpen kettős állampolgárrá vált saját állampolgáraival) szemben alkalmaztak. Az ítéletben érintett lojalitás fogalmának értelmezhetőségével szembeni aggályokkal kapcsolatban rámutatott, hogy egy képviselőtől elvárható a képviselőház állama iránti lojalitás. Azonban egy ilyen, akár legitimnek is tekinthető cél elérése érdekében Moldovában bevezetett jogkövetkezmenyt, ti. a kettős állampolgárok passzív választójogának *ab ovo* megtagadását, már úgy minősítette, hogy az aránytalan korlátozást jelent.⁴⁵ Az ítéletben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. jegyzőkönyvének 3. cikkével ezt nem tartotta összeegyeztethetőnek, de igazán az az érdekes, hogy érvelésében *soft law* normákra is hivatkozott.

„A Bíróság következtetéseit erősíti az a tény is, hogy ezt a messzire vezető korlátot az általános választások előtt egy évvel vezették be. Nem hagyhatja figyelmen kívül továbbá azt sem, hogy egy ilyen gyakorlat összeegyeztethetetlen az Európa Tanácsnak azokkal az ajánlásaival,⁴⁶ amelyeket a választások területén a választójog stabilitását illetően fogadott el. (...) Feltűnő, hogy a választójogi reform erőltetői kategorikusan visszautasították az ellenzék javaslatait, hogy a tervezetről Moldova kötelezettségvállalásaival összhangban az Európa Tanács szakértői véleményét kérjék, és semmilyen formában sem reagáltak az Európa Tanács irányából érkező egyértelmű jelzésekre.»⁴⁷

IX. Záró következtetések

Az látható, hogy a nemzetközi jogi felelősség főbb szempontjai a *soft law* jellegű dokumentumok vonatkozásában sem vetendők eleve el. Megjegyzem, hogy Nagy Károly felelősségi jogi monográfiájába maga is egy terebélyes összehasonlító jogi elemzést is beiktatott, ahol – persze értelemszerűen az európai jogrendszerek római jogi eredete miatt – számos, mindenekelőtt civiljogi háttérű jogág meglehetősen hasonló felelősségi intézményi filozófiával rendelkezik, sőt, mint arra rámutatott, voltaképpen a politikai intézmények belső felelőssége is hasonló.⁴⁸ Nemzetközi vízjogi monográfiájában pedig már Bruhács János is röviden eljátszott a gondolattal.⁴⁹

44 CEDH: *Tatar c. Románia* ügyben hozott ítélet 120. §

45 CEDH: *Tanase és Chirtoaca c. Moldova* ügyben (2008. november 18.) hozott ítélet, 115. §

46 Itt az Emberi Jogok Európai Bírósága a Joggal a Demokráciáért Bizottság (Velencei Bizottság) egyik választójogi dokumentumára utal [Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD (2002)23 rev jelzetű dokumentum], amelynek magyarázó jelentéséből három paragrafust idézett korábban, ennek az ítéletnek a 48. §-ában.

47 CEDH: *Tanase és Chirtoaca c. Moldova* ügyben hozott ítélet, 114. §

48 „A 'felelősség' kifejezés a szó legáltalánosabb értelmében azt jelenti, hogy egy bizonyos magatartás kifejtése esetén vállalni kell az abból folyó következményeket. Ezek a következmények rendszerint bizonyos hátrányt jelentenek azzal szemben, akire alkalmazást nyernek. (...) Miután a felelősség konkrétan valamilyen típusú magatartási szabályhoz kapcsolódik, így ebből az is következik, hogy annyiféle felelősség van, ahányféle normarendszer a társadalomban kialakult. (...) Mindezen esetekben a felelősségre vonás célja végső soron az, hogy az arra kötelezettek betartsák a magatartási szabályokat, amelyekhez a konkrét felelősség kapcsolódik.” NAGY 1991, 17.

A jelen tanulmány szerzőjeként a cím megfogalmazásával („*Soft-responsibility* a *soft law* megsértéséért?”) kerékbe törtem a magyar nyelvet... A címben sugallattal szemben voltaképpen azt szerettem volna érzékeltetni, hogy nem is biztos, hogy ez a *responsibility: soft*. Megállapítható, hogy még a *soft law* esetében is – főleg, ha azt szélesebb értelemben fogjuk fel – ez a *responsibility* tud részben vagy egészben *hard* is lenni. Ez a hasonlóság persze mindenekelőtt formai természetű, a nemzetközi jogi felelősség logikai konstrukciójának, szempontrendszerének adaptálhatóságában jelenik meg.

Minél több árnyalatra figyelünk a *soft law* névvel illetett normacsoportra, annál inkább láthatjuk, hogy vagy közvetlenül, vagy és többnyire közvetve megjelenik az igazi felelősség, amennyiben a *soft law* valójában a *hard law* tartalmú normákhoz hozzá tud kapcsolódni. (Persze az is igaz, hogy a felelősség annál inkább közelít a *hard* jellegűhöz, minél inkább *hard* maga a hordozott norma, ahol voltaképpen csak a hordozó eszköz a *soft*.) Az azonban igaz, hogy ennek a felelősségi rendszernek a hatékonysága még a hagyományos nemzetközi jogi felelősség – szerény – hatékonyságát is csak nem kevés nehézséggel tudja megközelíteni.

49 Saját fordításomban: „Mindkét fentebb körvonalazott általános értelmében, a *soft law* gyakran jelenik meg a nemzetközi gyakorlatban, még ha komoly kihívást is jelent a nemzetközi jog rendszerének. Mindenesetre azt a következtetést lehet levonni, amikor az általános nemzetközi jog bizonyos elveit tanulmányozzuk, hogy a nemzetközi szervezetek aktusait nem lehet figyelmen kívül hagyni és a *soft law* létének következményeit is figyelembe kell venni, amikor a vízgazdálkodással okozott károkért való felelősséget vizsgáljuk.” BRUHÁCS János: *The law of non-navigational uses of international watercourses*, 78.

NAGY KÁROLY FELELŐSSÉGI KONCEPCIÓJA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ NEMZETKÖZI JOGI FELELŐSSÉGE

Szabó Marcel

egyetemi docens

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

1. Bevezetés

A magyarországi nemzetközi jogtudomány egyik legnagyobb alakja volt *Nagy Károly* professzor, akinek munkásságában kiemelt szerep jutott az államok nemzetközi jogi felelősségével kapcsolatos tudományos kérdések vizsgálatának. *Nagy Károly* átfogó tudományos munkásságán belül talán azért kaphatott annyira hangsúlyos figyelmet a felelősségi jog, mert maga is azt vallotta, hogy „[a] nemzetközi jogi felelősségre vonatkozó szabályok hiányában tulajdonképpen nemzetközi jogról, mint valódi jogról sem beszélhetnénk”.¹ *Nagy Károly* felelősségi koncepciója elsősorban az államok nemzetközi jogi felelősségére vonatkozott, és csupán érintőleges jelleggel foglalkozott a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi felelősségének kérdéseivel.² Felelősségi elméletének számtalan eleme azonban olyan mély jogfilozófiai megalapozottsággal bír, hogy érdemes egybevetni az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságában a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatban kidolgozás alatt álló tervezet egyes aspektusaival, abban a reményben, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetével kapcsolatos egyes problémákra *Nagy Károly* felelősségi koncepciója alapján választ találhatunk.

2. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezete

Az ENSZ Közgyűlése 1953. december 7-én kérte fel a Nemzetközi Jogi Bizottságot, hogy kodifikálja az államok felelősségével kapcsolatos szabályokat.³ A munka rövidebb-hosszabb megszakításokkal majd fél évszázadon keresztül folyt, és a kodifikációs tervezet megalkotását az ENSZ Közgyűlése csak 2001. december 10-én vette tudomásul.⁴ Mindaddig, amíg a Nemzetközi Jogi Bizottság az államok felelősségének szabályait tárgyalta, a további bonyodalmak elkerülése érdekében nem foglalkozott a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdésével. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága ezért csak 2002-ben, 44. ülészaka alkalmával vette föl a nemzetközi szervezetek felelősségének témakörét programjába, *Giorgio Gaja*-t nevezve ki a téma külön előadójának.⁵ *Giorgio*

1 Nagy Károly Basdevant gondolatait elemezve vonja le ezt a következtetést. Nagy Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991 (a továbbiakban: NAGY 1991), 9.

2 NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999 (a továbbiakban: NAGY 1999), 518.

3 A felkérésre a Közgyűlés 468. plenáris ülésén, 779 (8.) számú határozatában került sor.

4 A Közgyűlés Hivatalos Jegyzőkönyve, Ötvenhatodik Ülészak, 10. számú kiegészítés (A/56/10 és javítás).

5 A Közgyűlés Hivatalos Jegyzőkönyve, Ötvenhetedik Ülészak, 10. számú kiegészítés (A/57/10 és javítás), 461–463. bekezdések.

Gaja 2003 és 2009 között hét jelentést terjesztett elő a Nemzetközi Jogi Bizottságnak, melyeket 2009-ben, 61. számú ülészaka alkalmával első olvasatban fogadott el a Bizottság. Az ENSZ Közgyűlése 2009. december 16-án, 64/114. számú határozatával fejezte ki elismerését a Nemzetközi Jogi Bizottság által végzett munkáért, és felkérte a tagállamokat, hogy 2011. január 1-ig juttassák el a cikkekkel kapcsolatos álláspontjukat a Bizottsághoz.⁶

Bár az államok között is hatalmas különbségeket találunk méret, befolyás, erő és gazdasági potenciál tekintetében, e különbségek mégis eltörpülnek a nemzetközi szervezetek közötti különbségekhez képest. Hogyan is hasonlíthatnánk össze a Nemzetközi Postaügyi Uniót az Egyesült Nemzetek Szervezetével, a NATO-val, vagy az Európai Unióval? Érthető hát, hogy a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos szabályokat – tekintettel egyúttal az itt fellelhető példák sokkal csekélyebb számára is – az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága csak az államok felelősségének kidolgozása után kezdte el tanulmányozni.

3. Az Európai Unió speciális jogi struktúrája és részvétele a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos kodifikációban

Az Európai Unió hosszú ideig erőteljesen vonakodott attól, hogy a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatosan állást foglaljon. E tekintetben talán ugyanazt a tendenciát követte, mint az 1986. évi, az államok és nemzetközi szervezetek közötti, illetve a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény kodifikációja során, amelynek az Európai Unió nem lett részese. Az ENSZ nyomására azonban az Unió tartózkodását feladva véleményt nyilvánított a legfontosabb felelősségi jogi kérdésekről.⁷ Ennek alapján jelentős nézetkülönbség bontakozik ki az Európai Unió és a nemzetközi jog tudományának legkiválóbb, a Nemzetközi Jogi Bizottságban tevékenykedő képviselői között az Európai Unió nemzetközi felelősségét illetően.

Érdeemes felidézni, hogy számos tagállam az Európai Unió tevékenységét a tagállamok szuverenitásának együttes gyakorlásaként fogja fel, így esetenként meglehetősen ellentmondásos, ha más összefüggésben a tagállamok – ha érdekeik éppen úgy kívánják meg – az Európai Uniót, mint a tagállamoktól lényegileg elkülönülő és azokat kényszerítő parancsokkal akár nemzetközi jogi vállalásaik feladására kényszerítő nemzetközi szervezatként állítják be.⁸ A helyzetet jól szemlélteti az Európai Unió által kötött nemzetközi szerződések és az ahhoz kapcsolódó felelősség kérdése. Amikor az Európai Unió egy harmadik állammal lép szerződéses viszonyba, akkor a szerződéskötés általános jogi alapját az teremti meg, hogy a tagállamok az Európai Uniót szerződéskötési kompetenciával ruházták fel, a konkrét szerződést pedig a tagállamok képviselőiből álló szerv, a Miniszterek Tanácsa köti meg a harmadik állammal. A szerződés végrehajtását igen gyakran valamely tagállam szerve fogja teljesíteni a harmadik állam irányába. Nehéz ilyen esetben akceptálni azt a felvetést, hogy a tagállamok az Európai Unió és a harmadik fél közötti megállapodásért nem tehetők felelőssé, hiszen az államot nem terheli szerződéses jogi kötelezettség a harmadik fél irányában. További nehézséget okoz, hogy számos esetben az Európai Uniót

6 Az ENSZ Közgyűlésének A/RES/64/114 számú határozata.

7 Lásd: www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_4020_fr.htm.

8 *Ibid.*, 21., 52. lj.

még megfelelő fórum elé sem lehet vonni, tekintettel arra, hogy nem minősül államnak, míg a tagállammal szembeni felelősség érvényesítésének nemzetközi jogi eszközei rendelkezésre állnának.

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által alkotott nemzetközi felelősségi szabályok közül néhányat feltehetőleg kifejezetten az Európai Unióval kapcsolatos félelmek alapoztak meg. A kodifikációs tervezet 60. cikke például úgy fogalmaz, hogy megalapozza a tagállam nemzetközi jogi felelősségét, ha úgy kíván mentesülni nemzetközi jogi kötelezettségétől, hogy kompetenciái egy részét a nemzetközi szervezetre ruházza,⁹ majd eredeti, harmadik fél irányában fennálló kötelezettségének megszegését a szervezet parancsaként állítja be.

Az Európai Uniót a nemzetközi tudományos irodalom általában a nemzetközi szervezetek kategóriájába sorolja, holott számos olyan tényezőt említhetünk, amelyek alapján az Európai Unió státuszát inkább hasonlíthatnánk az összetett államokéhoz. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződésben magát mint saját területtel rendelkező entitást jelöli meg. Közismertek azok a jogi lehetőségek is, amelyek az Európai Unió valamely tagállamának polgárát az Unió irányában az uniós polgárság intézményén keresztül megilletik, és amelyhez hasonló jogi kapcsolat egyébként nem fellelhető az állampolgárok és bármely egyéb nemzetközi szervezet viszonylatában. Az Európai Unió irányítása ugyanúgy leírható a nemzetközi szervezetek döntéseivel kapcsolatos szervezetszociológiai analógiák alapján, mint ahogyan atipikus szupranacionális kormányzati modellnek is tekinthető. A *Jellinek* óta ismert terület-népesség-főhatalom triász mint az államiság letéteményesei csírájában ugyan, de úgy tűnik, az Európai Unió struktúráiban is felfedezhető. Talán éppen ezért mondhatja *Christian Tomuschat*, hogy az Európai Uniót csak egy vörös vonal választja el attól, hogy szövetségi állammá váljék.¹⁰ Ugyanakkor talán épp ez a vörös vonal az, amelyet az Európai Unió – egyes tagállamok minden igyekezte ellenére – a fejlődése során mégsem fog átlépni, így akár egyfajta „jogi senki földjén”¹¹ is maradhat. Éppen ezért tulajdoníthatunk nagy jelentőséget az Európai Unió részvételének a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos szabályok kidolgozása során.

Egyértelműnek tűnik, hogy az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége az Unió speciális jogi struktúrája miatt rendkívül problematikus, ezért érdemes azt további vizsgálat alá vonni. Számos vitatott kérdésben éppen *Nagy Károly* felelősségi koncepciója adhat iránymutatást. Az alábbiakban *Nagy Károly* felelősségi koncepciójának olyan elemeivel foglalkozunk, amelyek megoldást jelentenek a nemzetközi felelősségi jog egyes, a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban fennálló és a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének megalkotása után is nyitva maradó kérdéseire.

9 A strasbourgi bíróság több ízben is felhívta az Európai Emberi Jogi Egyezmény részes államainak a figyelmét arra, hogy nem kerülhetik el az Egyezmény végrehajtásáért viselt nemzetközi felelősségüket azzal, hogy hatásköreik egy részét egy nemzetközi szervezetre ruházzák. KUHNERT, Kathrin: 'Bosphorus: Double Standards in European Human Rights Protection?', in: *Utrecht Law Review* 2 (2006) 2: 177–189, 180.

10 TOMUSCHAT, Christian: 'The International Responsibility of the European Union', in: Cannizzaro, E. (szerk.): *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, Hága, 2002, 183.

11 *Ibid.* 182.

4. Az Európai Unió jogrendjének autonómiája és a nemzetközi jogi felelősség

Az Európai Unió speciális nemzetközi jogi felelősségi viszonyait két fontos aspektusból vizsgálhatjuk. Általánosan ismert, hogy az Európai Unió jogrendje a nemzetközi közjogtól elkülönült autonóm jogrend. Vajon az európai jog a nemzetközi jog olyan speciális, teljesen izolált területének tekinthető-e, amely területre az általános nemzetközi jog szabályai nem hatolnak be?

Az uniós jog autonómiája tekintetében az európai jog sajátos utat járt be a *Van Gend en Loos* ügytől a *Kadi* ügyig. Az Európai Bíróság a *Van Gend en Loos* ügyben¹² az Európai Unió jogrendjét a nemzetközi jog új rendszereként írta le. Ezt követően számos jogtudományi szerző az európai jogot a nemzetközi jog önálló alrendszerként¹³ a humanitárius joghoz vagy a diplomáciai kapcsolatok jogához hasonlította. Ezen jogterületek közös sajátossága, hogy valamennyi része a nemzetközi jognak, de alkalmazásukat illetően és különösen a nemzetközi felelősségi viszonyokat tekintve eltérnek az általános nemzetközi jog szabályaitól. Ezt a korabeli megközelítést teljes egészében helyesnek mondhatjuk, hiszen az európai integráció a nemzetközi jog eszközeivel kezdett el kiépülni, és egy olyan rendszert alkotott, amelyben a jog érvényesítésére kötelező nemzetközi bírászkodás jött létre a tagállamok és az Unió intézményei között, és amelyben az európai jog megsértését a tagállamok egymás között ellenintézkedésekkel nem torolhatták meg. Így tehát az európai jog által teremtett új, speciális jogrendet az általános nemzetközi jognál bizonyos szempontból magasabb rendű alrendszerként foghattuk fel.¹⁴

Mindazonáltal az Európai Unió jogának fejlődésével számos területen azt láthatjuk, hogy az Unió valójában a nemzetközi jogtól való teljes függetlenedésre tart igényt az európai jog alkalmazása tekintetében. Ez az elkülönülés legmarkánsabban a mérőföldkőnek tekinthető *Kadi* ügyben¹⁵ jelent meg, amelyben az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy a Biztonsági Tanács határozatait sem lehet alkalmazni az Unió elsődleges jogában szereplő szabályok ellenében. Az Európai Unió Bírósága tehát megtagadta az elsődleges uniós jog vonatkozásában a nemzetközi jog primátusát.

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által készített, a nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó tervezet egyik fontos alapkérdése volt, hogy a nemzetközi szervezetek aktusa vajon milyen feltételek között valósíthat meg nemzetközi jogsértést.¹⁶ A Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének 9. cikke alapján egy nemzetközi szervezet bármely

12 C-26/62. sz. ügy, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR I.

13 Az angol jogi terminológia szerint az európai jog ún. *self-contained regime*. A kifejezést először a hágai Nemzetközi Bíróság használta a diplomáciai kapcsolatok jogával összefüggésben, az *Iráni túsügyben* (ICJ Reports, 1980, 3, 40., 86. bekezdés).

14 Takis Tridimas éppen a *Köbler* ügy (C-224/01. sz. ügy, *Gerhard Köbler kontra Osztrák Köztársaság* [2003] ECR I-10239.) kapcsán állapítja meg, hogy az Európai Bíróság az Európai Uniót szövetségi struktúrának tekinti. Az Európai Bíróság valójában úgy alkalmazza az európai jogot, mintha az az Európai Egyesült Államok szövetségi belső joga lenne. Lásd: TRIDIMAS, Takis: *The General Principles of EC Law*, OUP, Oxford, 1999, 523.

15 T-315/01. sz. ügy, *Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága* [2005] EBHT II-3533, 208. pont.

16 A tervezet külön előadója tartózkodott az egyértelmű állásfoglalástól abban a kérdésben, hogy a nemzetközi közjog részének kell-e tekinteni az uniós *acquis*-t, ugyanakkor tisztázta, hogy az jogi besorolásától füg-

aktusa nemzetközi jogsértést valósíthat meg, ha nincs összhangban a szervezetet terhelő nemzetközi jogi kötelezettségekkel. A 9. cikk második bekezdése tisztázza, hogy ez megvalósulhat nemzetközi szervezet által hozott szabály útján is.¹⁷

A fentiekből tehát az következik, hogy önmagában egy nemzetközi joggal ellentétes rendelet vagy irányelv megalkotása is jelentheti a nemzetközi közjog megsértését, függetlenül attól, hogy a tagállamok alkalmazzák-e a szóban forgó normát. Egy rendeletnek vagy irányelvnek a nemzetközi joggal ellentétes végrehajtása tagállamok által pedig akkor is a nemzetközi közjog megsértését jelentheti, ha az Európai Uniót kívül további szereplő a norma végrehajtása kapcsán semmilyen módon nem érintett. Nagy Károly egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a nemzetközi jog alanya „anélkül is megszegheti nemzetközi kötelezettségét, hogy cselekménye valamely konkrét nemzetközi jogalanyt okozna kifejezett érdeksérelmet.”¹⁸ Ezen a ponton Nagy Károly kifejezetten utal *de Luna* spanyol jogász álláspontjára, aki szerint a nemzetközi joggal ellentétes belső törvény még akkor is kiválthatja a nemzetközi felelősséget, ha nem hajtották végre, így más államnak konkrét jogsérelme sem keletkezhetett az ügyből.¹⁹ Nagy Károly ugyanakkor aláhúzza azt a nemzetközi jogászok által egyöntetűen vallott ténytet, hogy „[a] nemzetközi jog szempontjából az államok belső jogszabályai – amint ezt az Állandó Nemzetközi Bíróság is leszögezte – pusztán tényeknek tekinthetők”.²⁰ Nagy Károly a jogalkotás alapján fennálló nemzetközi jogi felelősségre azt a példát hozza föl, amikor egy állam a színesbőrűek részére nem biztosítja az állampolgári jogokat, míg nemzetközi szinten kötelezőnek ismeri el az emberi jogok védelmét. Ebben az esetben az állam belső normái és a nemzetközi jogi kötelezettségei között ellentét van, annak ellenére, hogy az adott jogi viszonyban nincsen olyan másik állam, amelynek a jogait közvetlenül megsértené az adott állam. Ennek alapján összegzi Nagy Károly, hogy „[a] jogalkotás miatti nemzetközi jogi felelősség létrejöttéhez tehát nem feltétlen szükséges az idegen államnak okozott érdeksérelmet”.²¹

Nagy Károly ugyanakkor *Kelsen*-re hivatkozva azt is hangsúlyozza, hogy az életnek nincs olyan területe, amelyre vonatkozóan kizárólag az állam belső joghatóságában találhatunk szabályokat, az életviszonyok kivétel nélkül alkalmasak arra, hogy az államok egymás között is nemzetközi jogi szabályozást alkossanak róluk.²² Összegezve tehát: „az állam nem mentesülhet nemzetközi kötelezettsége alól belső jogára vagy alkotmányára hivatkozva.”²³

Nagy szerint „a nemzetközi jogban [...] az államok elvileg bármely kérdésben kétoldalú vagy partikuláris jogalkotással szabályokat hozhatnak létre, amelyek éppúgy kötelezőek számukra, mint az egyetemes nemzetközi jognak a normái. Ezeket a bilaterális

getlenül alkalmas felelősségi viszonyok megteremtésére. Lásd: A/CN.4/553 Giorgio Gaja harmadik jelentése a nemzetközi szervezetek felelősségéről, 9.

17 Az Európai Unió 2005. október 25-én kibocsátott elnökségi állásfoglalásában tiltakozott a szerződésrészlet 9. cikkelye 2. bekezdésében foglalt kitétel ellen, hivatkozva a közösségi jog autonóm karakterére. Lásd: www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_4020_fr.htm.

18 NAGY 1991, 46.

19 *Annuaire*, 1963. Vol. II., 246. Idézi: NAGY 1991, 46.

20 NAGY 1991, 62–63.

21 *Ibid.* 69.

22 KELSEN, Hans: *Principles of International Law*. Rinehart & Company, Inc., New York, 1952, 191–192, idézi: NAGY 1991, 64.

23 NAGY 1991, 102.

szabályokat ennél fogva a nemzetközi jogalkalmazás során úgy kell tekinteni, mint amelyekről eltérni nem lehet.”²⁴ Ugyanakkor „bizonyos nemzetközi közérdeket kifejező normákat nem lehet partikuláris vagy bilaterális szabályokkal módosítani.”²⁵

Ha Nagy Károly gondolatait az Európai Unióra vetítjük, akkor azt látjuk, hogy az Európai Uniónak mint nemzetállamok szövetségéből létrejövő és nemzetközi jogi eszközökkel építkező államok feletti egységnek, valamint ezen egység által létrehozott alkotmányos normáknak²⁶ a nemzetközi közjog sokkal nagyobb erőt biztosít, mint amit egy későbbiekben esetlegesen kialakuló föderális állam alkotmánya lehetővé tenne. Mindaddig, amíg az Európai Uniót az államok nemzetközi szerződéseiből építkező jogi entitásként fogjuk fel, az Európai Unió működését meghatározó nemzetközi szerződéseket együttesen a nemzetközi jog elkülönült alrendszerének tekinthetjük. Ezek a szabályok ily módon a kógens jellegű nemzetközi szabályokon kívül minden más nemzetközi normát felülírhatnak. Ezzel szemben, ha az Európai Unió szövetségi állammá válik, akkor az alkotmánya nemzetközi porondon nem lesz több pusztán tény, így a benne lefektetett, a nemzetközi joggal össze nem férő szabályok mindenképpen kiváltanák a föderális Európai Unió nemzetközi jogi felelősségét.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *Medellín* ügyben²⁷ az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága is egyértelművé tette, hogy az amerikai alkotmányt még nemzetközi közjogi szabályokkal sem engedi felülmúlni.²⁸ Így a nemzetközi jog e két mammut szereplője, az Európai Unió és az Egyesült Államok, eltérő jogi státuszától függetlenül, nagyjából azonos jogokat vindikál magának.²⁹

Az Európai Uniót tekinthetjük a tagállamai által létrehozott regionális nemzetközi jogi jogrendnek. Az Európai Unió tagállamai ugyanakkor nem csupán egy nemzetközi együttműködési rendszert hoztak létre, hanem felépítettek egy állandó szervezeti struktúrát is. Ennek a szupranacionális struktúrának adták át a tagállamok hatásköreik jelentős részét, azaz egyúttal egy nemzetközi szervezetet is felépítettek. A Nagy Károly által képviselt gondolatból az következik, hogy a tagállamok akaratából felépülő és működő, nemzetközi szabályok alapján megalkotott nemzetközi szervezet szintén el tud különülni a nemzetközi közjog általános rendszerétől. Más azonban a tagállamok akaratából létrehozott szerződések, vagyis az Európai Unió elsődleges jogának a státusza, és az Európai Unió mint nemzetközi szervezet által megalkotott normák, így a rendeletek és irányelvek jogi helyzete az általános nemzetközi közjog alapján. Az államok szerződéses akaratukból a nemzetközi közjog elkülönült alrendszerét hozhatják létre, így az elsődleges jog szabályai csupán a nemzetközi közjog kógens szabályaival nem lehetnek ellentétesek. Ezzel ellentétben az Európai Unió mint nemzetközi szervezet által alkotott rendeletek és irányelvek nem állhatnak ellentétben az Európai Unió mint nemzetközi szervezet nemzetközi jogi kötelezettségeivel. És ahogyan azt

24 NAGY Károly: *A felelősségi jogviszonyfajai a nemzetközi jogban*, in: *Jogtudományi Közlöny* 35 (1980) 2 (a továbbiakban: NAGY 1980), 96–107, 101.

25 Uo.

26 Ilyen alkotmányos normának tekinthető az Európai Unió Alkotmányszerződése vagy a Lisszaboni Szerződés.

27 *Medellín v. Texas*, 552 U.S. 491 (2008).

28 A texasi bíróság kimondta, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete nem hajtható végre belső jogi jóváhagyás nélkül.

29 Gráinne De Búrca rámutatott arra, hogy a *Kadi* ítélet sok szempontból hasonlít az amerikai Legfelsőbb Bíróság *Medellín* ügyben hozott ítéletére. Lásd: DE BÚRCA, Gráinne: *The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in: *Harvard International Law Journal* 1 (2010) 51, 1–49.

Nagy Károly világosan leszögezte, a jogalkotás önmagában kiválthatja a nemzetközi jog-alany nemzetközi jogi felelősségét. Ebben az esetben az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségét kiváltja, ha rendeletei és irányelvei – még ha konkrétan nem is alkalmazzák őket – ellentétben állnak az Unió nemzetközi jogi kötelezettségeivel.

5. Az EU és tagállamai felelősségének objektív dimenziói

Nagy Károly megállapítása szerint a nemzetközi jogban „az állam felelőssége alapvetően objektív felelősség”.³⁰ Nagy Károly rámutatott arra, hogy „[a] nemzetközi jogi felelősség osztályozása szempontjából [...] leszögezhető: vannak olyan felelősségi alakzatok, amelyek megengedett tevékenységből származnak és olyanok, amelyeket nemzetközi jogsértés hoz létre”.³¹ Az első esetben tehát „[a] felelősség alapja megengedett tevékenység, a felelősség beállásához nem szükséges jogsértés, elégséges a kár bekövetkezésének és az okozati összefüggésnek a bizonyítása”.³² Nagy Károly munkásságában tisztázta, hogy a megengedett tevékenység káros következményeiért való felelősség olyan speciális kárfelelősséget jelent, amely elsősorban a nemzetközi környezetvédelmi jog kapcsán felvetődő jelentős természeti károkozásokra vonatkozik.³³

Mindazonáltal az ún. jogsértésen kívüli felelősség esetén sem állíthatjuk azt, hogy nem történt nemzetközi jogi kötelezettségszegés, csak ennek megtörténtét nem kell bizonyítani – ezért nevezik jogsértésen kívüli felelősségnek, ahogyan azt Nagy Károly aláhúzza.³⁴ A professzor nézete szerint „[v]alójában itt is létezik kötelezettségszegés, amely abban summázható, hogy a megengedett tevékenység sem végezhető olyan módon, hogy az idegen államnak, annak területén lévő személynek, vagy nemzetközi szervezetnek kárt okozon.”³⁵ Ezenfelül Nagy Károly hangsúlyozza, hogy a megengedett tevékenységgel kapcsolatos nemzetközi jogi szabályok most alakuló szokásjogi fejlődés alatt állnak.³⁶

Nagy Károly közvetíti M. X. Faruksin megállapítását, aki a megengedett tevékenységgel kapcsolatos felelősség koncepciójának elhatárolásakor rámutatott arra, hogy a nemzetközi jogközösség részéről történő elítélés tekinthető zsinórmértéknek a nemzetközi felelősségi jogviszonyok elhatárolása kapcsán.³⁷ A szerző idézi Padilla Nervo véleményét is, aki úgy vélte, hogy a nukleáris atomfegyverek korában a nukleáris kísérletekből származó károk vétkességtől, vagy a nemzetközi jogi kötelezettség megszegésétől függetlenül váltják ki az állam felelősségét. Nagy Károly egyetértőleg idézi fel Eörsi Gyula álláspontját a polgári jogi felelősséggel kapcsolatban, mely szerint „az okozati összefüggés avatja a magatartást a polgári jogi felelősség szempontjából jogellenessé.”³⁸ Ezzel kapcsolatban

30 NAGY 1999, 528.

31 NAGY 1980, 102.

32 *Ibid.* 99.

33 NAGY 1999, 569.

34 *Ibid.* 562.

35 Uo.

36 *Ibid.* 569.

37 M. X. FARUKSIN: *Mezsdunarodno pravovoja otvesztvennoszty goszudarsztvo (szuscsnoszty i osznovannie)*. Idézi NAGY 1980, 98.

38 EÖRSI Gyula: *A jogi felelősség alapproblémái. A polgári jogi felelősség*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961, 294., idézi NAGY 1991, 44.

megállapítja, hogy a nemzetközi jogi felelősség egyik felfogása „a polgári jogi felelősséghez hasonló jelenséget lát a nemzetközi jogi felelősségben, azaz szimpla kártérítési felelősségnek fogja fel.”³⁹ Érdeemes kiemelni *Nagy Károlynak* azt a gondolatát is, hogy „[a]mi a nemzetközi szervezetek felelősségét illeti [...] gy]akoribb eset, hogy anyagi kárt okozó tevékenységükért tartoznak felelősséggel.”⁴⁰

Nagy Károly gondolatai a nemzetközi felelősség túlnyomó részben objektív jellegét illetően rendkívül figyelemre méltóak az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos tervezete kapcsán is. A nemzetközi szervezetek felelősségének tervezetéből és az ahhoz kapcsolt kommentárból, de különösen az Európai Unió állásfoglalásaiból mintha az tűnne ki, hogy a nemzetközi jogi felelősséget megalapozó helyzetben az állam vagy a nemzetközi szervezet – az Európai Unió esetében a tagállam, illetőleg az Unió – felelősségét kizárólag az általa konkrétan szerződésben vagy más normatív aktusban fölvállalt nemzetközi jogi kötelezettség alapozhatja meg. *Nagy Károly* felelősségi tanulmányai rávilágítottak arra, hogy a nemzetközi jogban elfogadott az a megközelítés, amely szerint önmagában a más államnak kárt okozó magatartás – legalábbis a speciális feltételek teljesülése esetén – elegendő a nemzetközi jogi felelősség beálltához. Különösen ilyenek tekinthető, ha a nemzetközi jogi felelősség a károkozó tevékenységen túl olyan magatartáshoz kapcsolódik, amely a nemzetközi jogközösség egészének a rosszállását váltotta ki. Ebben a tekintetben *Faruksin* teóriája a nemzetközi jogközösség elítélő hozzáállásáról mint a felelősség kellékéről, és *Padilla Nervo* példája a nukleáris kísérletekkel kapcsolatban alátámasztják *Nagy Károly* nézeteit. Ennek következtében *Nagy Károly* koncepciója kiválóan alkalmas annak alátámasztására, hogy nemcsak a konkrét, kazuisztikusan megfogalmazott szerződési rendelkezésekbe foglalt jogi kötelezettségek válthatják ki az Európai Unió vagy tagállamai nemzetközi jogi felelősségét, hanem minden a jóhiszeműség elvét súlyosan sértő magatartás is, amellyel az Európai Unió vagy tagállamai megpróbálnának nemzetközi jogi kötelezettségeiktől megszabadulni.⁴¹

6. A közvetett felelősség problémája

A nemzetközi felelősség alapkoncepciója szerint a felelősség tipikusan „az állam olyan nemzetközi kötelezettségeinek megszegéséből keletkezik, mely a kérdéses állam szerveinek a ténye.”⁴² Ezenfelül azonban a nemzetközi jogászok egy része szerint közvetett felelősség áll fenn, amikor „az állam felelősséget visel olyan nemzetközi jogot sértő cselekmények miatt, amelyeket területén követtek el, és amely idegen államoknak vagy állampolgároknak sérelmet, vagy kárt okozott.”⁴³ Ennek azonban feltétele, hogy „ezen jogsértések megelőzésében és megakadályozásában saját szerveit mulasztás terheli.”⁴⁴

39 NAGY 1991, 44.

40 NAGY 1999, 518.

41 Ez a rosszhiszemű eljárás akár olyan harmadik államokkal szemben is megvalósulhat, amelyekkel szemben tételes nemzetközi jogi kötelezettség nem állt fenn, ugyanis a tagállamok helyett az Uniónak, az Unió helyett a tagállamoknak volt konkrét jogi kapcsolata az adott állammal.

42 NAGY 1991, 61.

43 *Ibid.* 63. o.

44 *Ibid.* 75.

Közismert, hogy az ENSZ hágai Nemzetközi Bíróságának az egyik legfontosabb és legkorábbi esete, a *Korfu-csatorna* ügye⁴⁵ is ilyen felelősségi helyzetre vonatkozik. Az aknákat, amelyeken az angol hajó felrobbant, a jugoszláv hadsereg telepítette ugyan, de Albánia felelősségét meg lehetett állapítani azon az alapon, hogy tudott az aknák tényéről, és az angol hajókat erről nem figyelmeztette.⁴⁶ Ezekben az esetekben az államnak végső soron saját szervei mulasztásáért kell felelősséget vállalnia. Bár *Nagy Károly* elismeri, hogy a nemzetközi jogtudósok egy része ezt tekinti közvetett felelősségi helyzetnek, maga a közvetett felelősség fogalmát szűkebb értelemben használja.

Nagy Károly szerint a közvetett felelősség lényege, hogy „az állam olyan szerv jogsértése miatt visel nemzetközi felelősséget, mely eredetileg egy idegen állam vagy nemzetközi szervezet szerve, de amelyet az idegen állam vagy szervezet a felelősséget viselő állam rendelkezésére bocsátott.”⁴⁷ Ezenfelül *Nagy Károly* hangsúlyozza, „[k]özvetett felelősség létrejöhet [...] állam és nemzetközi szervezet viszonylatában is”.⁴⁸ *Nagy Károly* megközelítése szerint tehát „a jogsértést közvetlenül kifejtő személy vagy szerv elvileg nem annak az államnak a szerve, amely a felelősséget viseli, de az eljáró szerv állama [...] lemondott arról, és azt egy másik állam gyakorolja oly módon, mintha saját hatóságáról lenne szó.”⁴⁹ *Nagy Károly* határozottan világít rá a közvetett felelősség egy másik gyakori elemére is: „[a] közvetett felelősség [...] feltételezi egy másik nemzetközi jogalany létezését, amely azonban valamely oknál fogva nem vonható felelősségre.”⁵⁰

Nagy Károly tudományos tételei az Európai Unió és tagállamai felelősségére úgy interpretálhatók, hogy a tagállamot közvetlen felelősség terheli minden olyan nemzetközi jogsértés tekintetében, amikor az adott tagállam szerve az Unió szerveként volt köteles eljárni egy olyan nemzetközi szerződés esetén, amelyet az Európai Unió és egy harmadik állam kötött meg egymással. Ebben az esetben önmagában az a tény, hogy a tagállam részt vett az Európai Unió döntésének meghozatalában, és ennek során lehetősége volt az adott döntés befolyásolására, megalapozhatja a tagállam felelősségét. Ez abban az esetben is igaz, ha a tagállam nem alanya annak a nemzetközi jogi jogviszonynak, amelynek a megsértését a tagállami szerv az Unió parancsára elvégezte. Közvetett jogsértésről tipikusan azokban a helyzetekben beszélhetünk, amikor az Európai Unió parancsára jár el a tagállam valamely szerve, és az Európai Unió felelősségének a jogalapját kell megtalálni, tekintettel arra, hogy e szerződéses kötelek a tagállamot és a harmadik államot köti össze egymással. Ebben az esetben felvethető, hogy az Unió közvetetten felelős minden olyan tevékenységért, amelyet a tagállam szerve hajtott végre, amennyiben a tagállam az Európai Unió speciális jogi struktúrája következtében az Unió kvázi szerveként járt el. A fentiekből következően a közvetett felelősség tétele alapján a jogsértések jelentős számában mind az Európai Unió, mind a tagállam felelőssé tehető egy nemzetközi jogi jogsértés kapcsán, abban az esetben is, ha formálisan a nemzetközi szerződéses jogviszony kötelezettje vagy az Európai Unió vagy a tagállam volt. Ebben a tekintetben figyelemre méltóak *Nagy Károly* gondolatai, aki a nemzetközi

45 A *Korfu-szoros* ügye (Egyesült Királyság/Albánia) - 1949 ICJ Reports, 4.

46 *Nagy* 1991, 92.

47 *Ibid.* 82. o.

48 *Uo.*

49 *Ibid.* 76.

50 *Ibid.* 80.

szervezet és az állam felelősségét vizsgálta az ENSZ részére bocsátott fegyveres erők vonatkozásában. Itt megállapította, hogy a felelősség minden esetben vagy a nemzetközi szervezetet vagy az államot terhelte, attól függően, hogy a katonai csapatok tényleges irányítása tekintetében mely szervezet bírt felelősséggel.⁵¹

Véleményem szerint a *Nagy Károly* által lefektetett gondolatok fényében az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában a nemzetközi felelősséget elsősorban annak kell viselnie, aki az adott intézkedés kapcsán a szervek tényleges irányítására érdemi utasítási jogkörrel bírt. Mindazonáltal további felelősség áll fenn a tagállamok részéről, ha az általuk az Unió részére bocsátott szervek tevékenységével kapcsolatban mulasztás terheli őket. Ezen felül tekintettel kell lenni a felelősségi viszonyok rendezése kapcsán arra a tényre, hogy az Európai Unió vagy a tagállamok vonatkozásában milyen nemzetközi felelősségi jogi fórumok érhetők el.

7. Az *ultra vires* aktusokért viselt felelősség

Az Európai Unió azt a nézetet képviseli, hogy a tagállami szervek az uniós jog alapján tulajdonképpen az Európai Unió kvázi szerveiként járnak el. Amennyiben a tagállami szerv az Európai Unió jogát követve járt el, és az eljárása nemzetközi jogsértést valósított meg, ezért az Európai Uniót terheli a felelősség. Ugyanakkor, ha a tagállam az Európai Uniót képviselve járt el, de helytelenül hajtotta végre az uniós jogot – túllépve az Unió által diktált jogi kereteken – akkor ezekért az aktusokért a tagállam felel. Ez tehát azt jelenti, hogy az Európai Unió el kívánja utasítani a tagállamai *ultra vires* aktusáért vállalható nemzetközi jogi felelősséget. Ebben a tekintetben fontos leszögezni, hogy az unitárius államok esetében vitán felül áll, hogy az állam mindig felelősséggel tartozik szerveinek hivatalos minőségében kifejtett *ultra vires* cselekményei miatt.⁵²

Nagy Károly ezen túlmenően aláhúzza, hogy „[a] gyakorlatban [...] az államigazgatás szerveinek más államokat sértő aktusai túlnyomórészt *ultra vires* aktusok, és ha ezek miatt az állam nem felelne, nem nagyon létezne a gyakorlatban felelősség.”⁵³ Ezek alapján *Nagy Károly* koncepciója egyértelművé teszi, hogy az Európai Unió tulajdonképpen ki kívánna bújni a nemzetközi jogi felelősség alól, ha visszautasítaná a tagállami szervek által végrehajtott *ultra vires* jellegű aktusok után viselendő nemzetközi jogi felelősséget. *Nagy Károly* koncepciója és egyértelmű megfogalmazása fényében világosnak tűnik, hogy az Európai Unió álláspontja ebben a tekintetben elfogadhatatlan lenne.

51 *Ibid.* 83.

52 *Ibid.* 98.

53 NAGY 1999, 527.

8. A szankciók alkalmazása

Nagy Károly aláhúzta, hogy „a jog által előírt magatartások maradéktalan megvalósulása feltételezi a kényszerítés lehetőségét.”⁵⁴ Nagy Károly felidézte Mestre gondolatait, miszerint a szankció olyan intézkedések sorozatát jelenti, amelynek célja egy jogsértést megbüntetni.⁵⁵ Ez a vélemény manapság már semmiképpen sem tekinthető többségi jogirodalmi álláspontnak, ugyanakkor Nagy Károly hangsúlyozta, hogy a szankciót nem csupán reparációs célból alkalmazzák, „hanem azért is, hogy a jogsértő állam hagyja abba a jogellenes tevékenységet.”⁵⁶ Nagy Károly szerint tehát a szankció „a jogsértés megelőzésére és következményének felszámolására irányul.”⁵⁷ Ennek következtében a szankciók egyik fő eleme a jog betartásának biztosítása.⁵⁸

Bruhács János az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezetről írott tanulmányában éppen Nagy Károlyra hivatkozva emeli ki, hogy az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tervezete a represszáliák gondolatát szinte teljes egészében kiiktatta a nemzetközi jogi felelősség rendszeréből, és olyan rendszert teremtett, amelyben a jogsértést elkövető állam legfeljebb csak a *status quo ante* helyreállítását kockáztatja. Éppen ezért hangsúlyozza Bruhács egyetértését Nagy Károssal, hogy a szankciónak mint „negatív értelmű hátrányt jelentő következménynek” az eltűnése a nemzetközi jogból rendkívül hátrányos lenne.⁵⁹

Nagy Károly⁶⁰ és Bruhács János gondolatai rendkívül időszerűek az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségének a fényében is. Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségének lényegi problémáját az adja, hogy egyes helyzetekben az Unió és a tagállamok mintegy megduplázzák önmaguk jelenlétét a nemzetközi porondon, és a nemzetközi jogi kötelezettség megszegésében – legalábbis politikai értelemben – egyszerre felelősek. Természetes, hogy a kétszeres megtérítés tilalmának általános jogi parancsa alapján nem várhatunk el reparációt mind az Uniótól, mind a tagállamaitól. Ennek értelmében, ha a felelősség jogkövetkezményeit a reparáció kikényszerítését szolgáló ellenintézkedésekre korlátoznánk, akkor a két szereplő közül minden az Uniót és tagállamait is involváló jogsértés esetén az egyikük „büntetlenül” maradna. A nemzetközi jogrend betartása érdekében így szükség van a szankció mint negatív értelmű, a „jogsértést megtorló”, a jogsértésre negatív következményekkel válaszoló intézmény fenntartására.

54 NAGY 1991, 163.

55 A. MESTRE – L. LE FUR – G. SCELLE: *Les sanctions internationales*. Paris, 1936, 9–10. Idézi: NAGY 1991, 170.

56 *Ibid.* 171.

57 *Ibid.* 37.

58 *Ibid.* 169.

59 BRUHÁCS János: *Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet*, in: Tóth Károly (szerk.): In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932–2001), Szeged, 2002, 117–132, 131.

60 A témában lásd: NAGY Károly: *Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban*, in: Antalffy György et. al. (szerk.): *Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1980, Tomus XXVII, Fasciculus 11, 243–258.

Záró gondolatok

Nagy Károly felelősségi koncepcióját az államok nemzetközi jogi felelősségével kapcsolatosan alkotta meg, ugyanakkor álláspontja rendkívül gondolatébresztő a nemzetközi jogi felelősség nemzetközi szervezeteket illető vetületeiben is, különösen az Európai Unió és tagállamai nemzetközi jogi felelősségét tekintve. *Nagy Károly* gondolataiból kiemelés érdemel, hogy objektív irányzatú felelősségi elméletének fényében nem csupán a konkrét szerződéses normában vállalt kötelezettség megsértése válhatja ki az Európai Unió vagy a tagállamok nemzetközi felelősségét. A nagy tekintélyű jogtudós koncepcióját alapul véve jogosan állíthatjuk, hogy minden olyan, súlyosan a jóhiszemű magatartás tilalmába ütköző, más államoknak kárt okozó magatartás, amelyet a nemzetközi közösség elítél, egyértelműen az Unió és tagállamainak felelősségét kiváltó tényként írható le. Ez annál is inkább fontos, mert az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tagjai aggodalommal figyelték az Európai Unió nemzetközi jogi struktúráját. A felelősségi tervezet megalkotásával kapcsolatban elmondható, hogy a Bizottság tagjai tartottak attól, hogy az Unió struktúrája a nemzetközi felelősségi jogviszonyokban a joggal való visszaélés eszközévé válhat. *Nagy Károly* koncepcióját az *ultra vires* magatartásokért vállalandó tagállami és uniós felelősség megalapozására alkalmas elméletként figyelemre méltónak kell tekintenünk. Végezetül a szankciónak a nemzetközi felelősségi jogban betöltött szerepére vonatkozóan *Nagy Károly* gondolatai különös a szankciók alkalmazását illetően különösen időszerűek az Európai Unió és tagállamai speciális nemzetközi jogi helyzetét illetően, amelynek révén az Unió és a tagállamok egyszerre válhatnak – ugyanazon jogsértés alapján – a magatartásért felelős jogalannyá. *Nagy Károly* munkássága tehát a 21. században is felbecsülhetetlen értékű kincset és forrást jelent a nemzetközi jogot tanulmányozó kutatók számára.

A KÖRNYEZETI KÁROK MIATTI NEMZETKÖZI FELELŐSSÉG

Bruhács János
professor emeritus
Pécsi Tudományegyetem

1. Nagy Károly professzor tudományos *oeuvre*-jében jelentős helyet foglal el mind a nemzetközi felelősség,¹ mind a nemzetközi környezetvédelmi jog,² sőt kísérletet tett e két terület közötti kapcsolat felvázolására,³ illetve a fokozott veszéllyel járó tevékenység miatti felelősség szerződéses megoldásainak elemzése⁴ is. A nemzetközi felelősséget tárgyaló monográfiájának tartalmát és következtetéseit az újabb fejlemények, különösen a kodifikációjában elért eredmények figyelembe vételével tankönyvében pontosította és továbbfejlesztette.⁵ Tankönyvének a nemzetközi környezetvédelmi jogról szóló önálló fejezete⁶ kiemeli e terület különös fontosságát, bemutatja különböző szektorainak *de iure condito* szabályozását, amelybe integrálja a nemzetközi szervezetek környezetvédelmi tevékenységét és annak eredményeit, az un. *soft law* normákat,⁷ mely utóbbit joggal tekintetjük a nemzetközi környezetvédelmi jog egyik különleges sajátosságának.⁸

2. Nagy Károly professzor munkái óta a dolog természete szerint mindkét területen komoly változások következtek be, amelyeknek csak exemplifikatív említése lehetséges. A felsorolást feltétlenül az „állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége” tárgyában létrejött 2001. évi szabályokkal⁹ (a továbbiakban: 2001. évi felelősségi szabályok) kell kezdeni. A Közgyűlés ugyan tudomásul vette a Nemzetközi Jogi Bizottság által kidolgozott végleges tervezetet, de e kodifikáció befejezetlen maradt. Ezen kívül bekövetkezett egy kodifikáció kudarca is: a „nemzetközi jog által nem tiltott magatartások esetleges káros eredményei miatti felelősség” helyébe a „veszélyes tevékenységekből eredő határon túli sérelem megelőzéséről” szóló közgyűlési határozat,¹⁰ továbbá a veszélyes tevékenység-

1 NAGY Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1991 (a továbbiakban: NAGY 1991), továbbá: *Le problme de la légitime défense en droit international*, in: Acta Jur. et Pol. Szeged, 1992. Tom. XLII. Fasc. 4., és *Szükséghelyzet és végszükség a nemzetközi jogban*, in: Jogtudományi Közlöny 1995/11–12. 483. et seq.

2 NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1999 (a továbbiakban: Tankönyv).

3 *Ibid.* 568. et seq.

4 NAGY Károly: *Haftung für die mit einer erhöhten Gefahr verbundene Tätigkeit im Völkerrecht*, in: Acta Jur. et Pol. Szeged, 1979. Tom. XXVI. Fasc. 4. 514. et seq.

5 NAGY Károly: Tankönyv.

6 *Ibid.* 227–259.

7 Nagy Károly professzor álláspontját ld. *Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben*, in: Acta Jur. et Pol. Szeged, 2000. Tom. LVIII. (Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára), 399–408.

8 BURHENNE, W. E. (ed.): *International Environmental Soft Law: Collection of Relevant Instruments*. Nijhoff, Dordrecht, 1993.

9 Ld. a Közgyűlés 2001. dec. 12-én elfogadott 56/83. sz. határozatának mellékletét.

10 Ld. a Közgyűlés 2001. dec. 18-án elfogadott 56/82. sz. határozatának mellékletét.

gekből származó határon túli károk esetében a veszteségek megosztásáról szóló 2006. évi irányelvek¹¹ léptek. Folytatódott a nemzetközi magánjogi tárgyú egyezmények megkötésének és ezt követő meghíusulásának gyakorlata is (ld. például az 1993. évi luganoi egyezményt, az 1997. évi atomkár egyezményt vagy a 2003. évi kijeji jegyzőkönyvet).¹² A nemzetközi környezetvédelmi jog területéről a következők említhetők: a 2002-ben Johannesburgban tartott világkonferencia dokumentuma egyrészt csökkentette a környezetvédelem súlyát a fenntartható fejlődés újraértelmezésével,¹³ másrészt egyértelműen a belső jogi megoldásokat állította előtérbe, valamint a dolog természete szerint ugyan folytatódott a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések megkötése, amely annyiban pontosítandó, hogy nem születtek nagy, ún. rendszeralkotó szerződések és csökkent a jogalkotás intenzitása is. E fenntartás ellenére is szükségesnek tűnik kiemelni az 1994. évi Szófiában kötött Duna védelmi egyezményt [74/2000. (V. 31.) Korm. r.], az 1999. évi Bernben kötött Rajna védelmi egyezményt,¹⁴ az Etiópia, Uganda, Ruanda és Tanzánia közti 2010-ben Entebbében kötött megállapodást a Nílus vizeinek megosztásáról,¹⁵ vagy a határon átnyúló felszín alatti (*aquíferes*) vizekről szóló 2008. évi tervezetet.¹⁶ E vízjogi példákon kívül említhető még a környezeti információkhoz való hozzáférést biztosító 1998. évi Aarhus-i egyezmény (2002. évi LXXXI. tv.), a 2000. évi ún. biobiztonsági jegyzőkönyv (2004. évi CIX. tv.), a lassan lebomló szerves szennyező anyagokra vonatkozó 2001. évi stockholmi egyezmény (2008. évi V. tv.), vagy az új afrikai természetvédelmi egyezmény,¹⁷ illetve a környezeti hatásvizsgálatról szóló 1991. évi Espoo-i egyezmény ([98/1999. (X. 13.) Korm. r.] 2003. évi kijeji kiegészítő – környezeti stratégiát értékelő – jegyzőkönyve.¹⁸

A 21. század kezdetének nemzetközi környezetvédelmi jogát az ilyen tárgyú jogviták *bírói elintézésének* előtérbe kerülése különösen jellemzi. Elég utalni a Nemzetközi Bíróság által 2010-ben már eldöntött ügyre (az Uruguay folyó menti papírgyár miatti Argentína *contra* Uruguay közötti perre) és a folyamatban levő vitákra (a San Juan folyóval kapcsolatos Costa Rica *versus* Nicaragua, a légi permetezésről szóló Ecuador *versus* Kolumbia, és az Új Zéland *versus* Japán bálnavadászat perre),¹⁹ valamint az Állandó Választott Bíróságnak a Belgium és Hollandia perében az ún. *Iron Rhin* ügyben hozott ítéletére.²⁰ A nemzetközi bírói gyakorlat szerepének növekedése kettős hatással járhat: egyrészt szükségképpen ráirányíthatja a figyelmet a nemzetközi környezeti viták felelősségi aspektusaira,²¹ másrészt a felelősségi szabályok prizmján keresztül tisztázódhatnak,

11 Ld. a Közgyűlés 2006. dec. 18-án elfogadott 61/36. sz. határozatának mellékletét.

12 Részletesebben ld. BRUHÁCS János: *A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények*, in: Jura, 2005. Vol. 11. No. 1. 48–60.

13 PALLEMAERTS, M.: *International Law and Sustainable Development: Any Progress in Johannesburg?*, in: RECIEL, vol. 12. Issue I. 2003. 1–11.

14 EC Official Journal L 289 /16. 11. 2000.

15 RGDIP 2010. 621.

16 Ld. a Közgyűlés 2008. dec. 11-én elfogadott 63/124. sz. határozatának mellékletét.

17 A 2003. évi Maputo-i egyezményt. Ld. L. BOISSONDE CHAROURNES – R. DESGAGNÉ – M. M. BENGUE – C. ROMANO (dir.): *Protection internationale de l'environnement*. Pédone, Paris, 187–208.

18 Doc. ECE/MP.EIA (2003/2) Ibid. 62–73.

19 Az ítéleteket ld. a Nemzetközi Bíróság honlapján: <http://www.icj-cij.org>

20 Az ítéletet ld. az Állandó Választott Bíróság honlapján: <http://www.pca-cpa.org>

21 LACHARRIERE, G. de: *La politique juridique exterieure*. Economica, Paris, 1983 (a továbbiakban: LACHARRIERE 1983), 136–137.

pontosabbá válhatnak, sőt fejleszthetők az adott terület nemzetközi jogi normái.²² Végző soron – mint azt *J. Basdevant* megállapította – a jogrend gyakorlati értéke a felelősségi szabályok ténylegességétől és terjedelmétől függ.²³

Az ezredforduló nemzetközi környezetvédelmi jogának bemutatásánál nem mellőzhető a „kiváló jogtudósok tanításai”, így a Nemzetközi Jogi Intézetnek „a felelősség a nemzetközi jogban környezeti károk esetében” témáról szóló 1997. évi strasbourgi határozata,²⁴ illetve a Nemzetközi Jogi Egyesület 2004. évi *Berlin Rules* c. határozata a vízi erőforrásokról.²⁵

3. Bár komoly és érdekes feladat lenne a *Nagy Károly* professzor által megállapított és értelmezett – a nemzetközi környezetvédelemre alkalmazandó – nemzetközi felelősségi szabályok összegezése, integrálása és annak recenzió formájában történő értékelése, a *nemo ultra posse tenetur* maximára tekintettel e tanulmány csak néhány glossza megfogalmazására vállalkozhat. E rövid megjegyzésekben kísérletet szeretnénk tenni *Nagy Károly* professzor egyes tételeinek továbbgondolására, ezek fényében – és a nemzetközi jog ezen két területe új fejleményeire tekintettel a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség néhány kérdésének *per tangentem* kibontására. A továbbiakban először a terminológia tisztázásával foglalkozunk, majd a környezeti károkra alkalmazandó általános felelősségi szabályok és a *lex specialis* kettősségével, a „vétkekesség” kérdésével, végül a lehetséges környezeti kárfelelősségi alakzatokkal és ezzel összefüggésben a diplomáciai védelem alkalmazhatóságával.

4. A Nemzetközi Jogi Bizottság már a nemzetközi felelősség joga kodifikációjának új-rakezdésénél különbséget tett a nemzetközi jogsértés (*internationally wrongful act/fait internationalement illicite*) miatti felelősség és a nemzetközi jog által nem tiltott magatartások káros eredményei miatti felelősség között, hangsúlyozva azt, hogy csak a „jogi nyelv szegénysége” miatt nevezzük mindkettőt felelősségnek, mert természetükben, alapjukban és tartalmukban lényegesen különböznek.²⁶ E két nemzetközi felelősségi alakzat létét *Nagy Károly* professzor is elfogadja.²⁷

Az elsősorban környezeti károknál releváns „nemzetközi jog által nem tiltott magatartások káros eredményei miatti felelősség” körülíró és enigmatikus formulája helyett alkalmazni lehetne a *sine delicto* felelősséget.²⁸ Az egyszerűsítést folytatva e felelősségi alakzattal szembeállítható az *ex delicto* felelősség, figyelembe véve azt a tény, hogy a 2001. évi felelősségi szabályok egyrészt törölték az ideiglenes tervezet nemzetközi büntett –

22 Ld. P. REUTER: *Principes du droit international public*. RCADI, T. 103 (1961-II) 596.; H. THIERRY: *L'évolution du droit international*. RCADI, T. 222 (1990-III) 80.

23 Actes de la Conférence S.D.N. 1930, Procès-verbaux de la 3^e Commission, p. 15. Id. NAGY 1991, 9. A szankció-mechanizmus kiáltó gyengeségében látja P. WEIL a nemzetközi jogrend Achilles-sarkát: *Vers une normativité relative en droit international?*, in: RGDIP, 1982, 7.

24 Annuaire de l'Institut de droit international. Vol. 67-II. 486–513.

25 ILA Report of the Seventy-First Conference 2004. 223–411. Részletesebben ld. BRUHÁCS János: *The International River Law in the Early 2000's*, in: P. Kovács (ed.): *International Law – A Quiet Strength/Le droit international, une force Franquille*. (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh) Pázmány Press, Budapest, 2011 (a továbbiakban: BRUHÁCS 2011), 231–249.

26 Annuaire de la Commission du droit international. 1973, vol. II. 174., 38. §.

27 NAGY 1991, 12–13., 37–38., 60.; Tankönyv, 515. és 569.

28 Ld. J. BARBOZA: *Sin delicto (Causal) Liability and Responsibility for Wrongful Acts in International Law*, in: *International Law on the Eve of Twenty-first Century*, New York, 1997, 317–327.

nemzetközi deliktum megkülönböztetést (az *ex 19.* cikk), másrészt irrelevánsnak minősítették a megsértett kötelezettség forrását (12. cikk), ami kizárja a szerződésesség és a deliktuális felelősség közti különbségtételt.

Az *ex delicto – sine delicto* megkülönböztetés értelmezésénél csak azt kell hangsúlyozni, hogy semmiképpen nem jelenti – a polgári jogi felelősség analógiájára – a nemzetközi felelősség megkettőződését, mert a Nemzetközi Jogi Bizottság megőrizte a felelősségi rendszer egységét azzal, hogy a *sine delicto* körébe tartozó szabályokat (megelőzés, kárpótlás, stb.) kezdettől fogva ún. primer normáknak minősítette.²⁹ A téma kodifikációja során elért eredmények, nevezetesen a 2001. évi tervezet és a 2006. évi irányelvek (*supra*) az államoknak a veszélyes tevékenységek határon túli hatásaival kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeiket állapítják meg, amelyek megsértése a dolog természete szerint *ex delicto* felelősséget keletkeztet. Másképpen fogalmazva: ezekből származó károk esetében³⁰ nem jön létre az állam objektív felelőssége.

További kérdés az, hogy a *sine delicto* felelősség jelenlegi értelmezésében a nemzetközi szokásjog *de iure condito* szabályairól van-e szó, vagy csak *in statu nascendi* normákról.³¹

A terminológiai kérdésekkel foglalkozó pont azzal zárható le, hogy létezhet-e *fokozott felelősség* a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség rendszerében? Nagy Károly professzor szerint a veszélyes tevékenység fokozott felelősséget is létrehozhat,³² ami kétségtelenül helytálló az objektív felelősséget megállapító nemzetközi magánjogi egyezmények vonatkozásában. A nemzetközi jog síkján e polgári jogi analógia megengedhetősége vagy általános jogelvként való alkalmazása erősen kétségesnek tűnik. Egyrészt azt kell kiemelni, hogy az objektív felelősség csak kártérítési kötelezettséget jelent, másrészt – ha létezik a nemzetközi jogban fokozott felelősség – akkor ezt a nemzetközi *ius cogens* súlyos megsértéséhez kell kapcsolni (2001. évi felelősségi szabályok, 40. cikk), ami valójában az 1996. évi ideiglenes tervezet nemzetközi büntetről szóló *ex 19.* cikkének metamorfózisa. Kétségtelenül igaz az, hogy a felelős állam kötelezettségeit ilyen jogsértés nem súlyosbítja, nem „fokozza”,³³ jogi helyzete azonban lényegesen megváltozik, mert a *ius cogens* normák súlyos megsértésének esetében a nemzetközi közösség tagjai számára keletkeznek nemzetközi kötelezettségek (41. cikk 1. és 2. pont),³⁴ továbbá – mint *erga omnes* kötelezettségszegés esetében – szembe kell néznie a nemzetközi közösség tagjai által támasztható igényekkel (48. cikk) és a tőlük származó ellenintézkedésekkel (54. cikk).

Ezután már csak az a kérdés, hogy vannak-e a nemzetközi jogban környezetvédelmi tárgyú feltétlen alkalmazást igénylő szabályok (*ius cogens*). Nagy Károly professzor – az 1996. évi ideiglenes tervezet nemzetközi büntetről szóló rendelkezését elemezve – elfogadja ugyan azt, hogy egyes imperatív szabályok megsértése nemzetközi büntett,³⁵ de

29 R. QUENTIN-BAXTER 1. jelentése, in: *Annuaire de la commission du droit international*, 1980, vol. II. 1^{ere} partie, 249–250, 19–25. §§

30 Az 1997. évi strasbourgi határozata szerint pusztán kárfelelősség (*on the basis of harm or injury alone*), 1. és 4. cikkek.

31 Ld. NAGY Károly: *Tankönyv*, 569.; NAGY 1991 szerint csak nemzetközi szerződésen alapulhat (59.), az 1997. évi strasbourgi határozat formulája pedig ambivalens.

32 NAGY Károly: *Tankönyv*, 562, 564.

33 Ezzel ellentétben az 1996. évi ideiglenes tervezetben nemzetközi büntett megvalósításakor többlet-kötelezettségek keletkeztek (52. cikk).

34 A 41. cikk 3. pontjának jogfenntartó záradéka – meghatározás nélkül – utal további következményekre is.

35 NAGY 1991, 50.

kétségesnek tartja azt, hogy a súlyos és tömeges környezetszennyezés ilyen jellegű lenne.³⁶ A nemzetközi *ius cogens*-re vonatkozó álláspontjának részletes kifejtése nélkül csak arra utal, hogy a nemzetközi jog alapelvei jelentik e kategóriát.³⁷ Egy exemplifikatív felsorolás³⁸ több mint két tucat fontos nemzetközi jogi normát minősít *cogens* jellegűnek. *J. Brunnee* szerint e körbe tartoznak a nemzetközi közösség kollektív érdekeit biztosító normák a környezetvédelem területén is.³⁹ Bár olyan nemzetközi szerződések preambuluma, mint pl. az 1972. évi UNESCO világörökség egyezmény, az 1982. évi tengerjogi egyezmény vagy az 1992. évi biológiai sokféleség egyezmény, illetve közgyűlési határozatok sorozata utal a közös érdekekre,⁴⁰ nehéz lenne azt állítani, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén lenne vagy lennének önálló *ius cogens* normák. Legfeljebb addig lehet elmenni, hogy egyes imperatív szabályokba integrálható a súlyos környezeti károkozások tilalma.⁴¹ A környezetvédelmi jog imperatív szabályainak témája azzal a felvetéssel zárható, hogy vannak-e ezen a területen *erga omnes partes* szabályok, pl. a megosztott természeti erőforrások vonatkozásában?

5. A Nemzetközi Jogi Bizottság különbséget tett a nemzetközi jog *primer* és *szekunder* normái között, ez utóbbiakat azonosította a nemzetközi jogsértéssel létrejövő jogviszonyra alkalmazandó szabályokkal.⁴² A megkülönböztetés következményeként e szabályok általánosak, azaz minden nemzetközi jogsértésre vonatkoznak,⁴³ továbbá – a szerződések jogához hasonlóan – absztrakt jellegűek.⁴⁴ Bár *Nagy Károly* professzor is elfogadja a nemzetközi jog egészére érvényes felelősséget,⁴⁵ e kiindulópont ellenére mégis úgy látja, hogy a környezeti kár miatti nemzetközi felelősség „gyerekipőben jár”,⁴⁶ amelynek *okait* is összegzi:⁴⁷ a környezeti kár meghatározásának nehézségei, ezek többnyire megengedett tevékenységi következményei, amelyeket elsősorban magánszemélyek okoznak, nehezen állapítható meg a károkozás forrása, a károsultak köre, nem közömbös a környezeti ártalom elkövetésének helye sem. Hogyan egyeztethető össze ezen megállapítás a nemzetközi környezetvédelmi jog szerződéses,⁴⁸ sőt szokásjogi szabályai⁴⁹ létének elfogadá-

36 *Ibid* 50–51.

37 *Ibid* 52. és 54. Ld. továbbá a *Tankönyv* utalásait általában (61.), vagy a területi integritásnál (76.) és az egyenlőség elvével kapcsolatban (79.).

38 S. VILLALPANDO: *L'émergence de la communauté internationale dans les responsabilités internationales*. PUF, Paris, 2005, 89–92.

39 J. BRUNNEE: „Common Interest” – *Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law*, in: *ZaÖRV*, vol. 49 (1989) 796.

40 A közösségi elvet *Nagy Károly* is hangsúlyozza: *NAGY* 1991, 24.

41 Pl. az ekocidium. Ld. *NAGY* 1991, 51, 103.; *Tankönyv*, 575.; *BRUHÁCS* 2011, 238–243.

42 *Annuaire de la commission du droit international* 1973. vol. II. 171–172., 40. §. Előzőleg R. Ago 1. jelentésében (*Annuaire...*) 1970, vol. II. 327. 66/c §.

43 Ezt egyértelműen kifejezésre juttatja a 2001. évi felelősségi szabályok 1. cikke.

44 Ld. az utalásokat az 1969. évi egyezményre a Nemzetközi Jogi Bizottság 2001. évi végleges tervezetének kommentárját. *Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-troisième session. AGDO. Cinquante-sixième session, Supplément, no 10/A/56/10 35., 49. §, 322., 12. §.*

45 *NAGY* 1991, 31.; *Tankönyv*, 514.

46 *NAGY* 1991, 51. Hasonlóan vélekedik pl. A. KISS, aki *soft responsibility*-nek minősíti: *Présent Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage*, in: F. Francioni – T. Scovazzi (eds.): *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, 36.

47 *Tankönyv*, 572–574.

48 Részletes bemutatásukat ld. *ibid.* 230–252.

sával? Az *ellentmondás* talán olyan módon oldható fel, hogy figyelembe kell venni a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség elvi lehetősége és gyakorlati alkalmazhatósága közti különbséget, mely utóbbira az előzőekben említett „okok”⁵⁰ is vonatkoznak, továbbá az együttműködés jelentőségének kiemelése a nemzetközi felelősség mint „szankció”, különösen „közhatalmi szankció” aspektusával szemben és ez utóbbiak összekapcsolása a nemzetközi bírói eljárással vagy a Biztonsági Tanács hatáskörével. A környezeti károk miatti általános nemzetközi felelősség hatékonyságával kapcsolatban a nemzetközi közösségnek is kétségei vannak, amelyeket programjellegű, több-kevesebb határozottsággal megfogalmazott *pactum de contrahendo* klauzulák⁵¹ is kifejezésre juttatnak. A kérdés ezután csak az, hogy létrejöttek-e ilyen speciális környezeti kárfelelősségi egyezmények?

Az előbbi kérdésfelvetéssel eljutottunk a nemzetközi felelősség rendszerén belül a *lex specialis* problémájához, amelynek lehetőségét – az 1996. évi ideiglenes tervszöveggel szemben – a 2001. évi felelősségi szabályok jelentősen kiszélesítették (55. cikk). A Nemzetközi Jogi Intézet már említett 1997. évi strasbourgi határozata nemcsak elfogadja valamennyi általa meghatározott felelősségi alakzaton belül az általános szabály – speciális szabály dualizmusát, amelyet azután összeköt a szerződéses megoldás egyértelmű primátusának hangsúlyozásával.

Nagy Károly professzor a környezetvédelem területén létrejött nemzetközi magánjogi egyezményeket,⁵² valamint az állam felelősségét kimondó 1972. évi úrkárfelelősségi egyezményt tekinti *lex specialis*-nak, ez utóbbival kapcsolatban érinti az *ex delicto* felelősséget is.⁵³ Az úrkárfelelősség vonatkozásában egy kérdés mégis felvetődhet: az abszolút, kimentési ok nélküli kártérítési felelősséget kimondó szabály értelmezhető-e a felelős állam kötelezettségei (*cessatio*, garancia, stb.) korlátozásaként és különösen az ellenintézkedés jogáról való lemondásként?

A dolog természete szerint más *lex specialis* is létezhet, így ezt mutatja a környezethez való emberi jog megsértésével kapcsolatos bírói gyakorlat,⁵⁴ amely döntések nemcsak az emberi jogi szerződések ún. evolutív értelmezésének következményei,⁵⁵ hanem – párhuzamos kötelezettségekről lévén szó – egyértelműen a *lex specialis* körébe sorolhatók. Az Európai Unió joga – mint *sui generis* jogrendszer – nem vagy nehezen minősíthető a nemzetközi felelősségen belül *lex specialis*-nak, így felvetődhet az, hogy az Európai Bíróság-

49 Ld. utalását a *sic utere tuo* elvet megfogalmazó ítéletre (Korfu szoros ügy, CIJ, Rec. 1949. 22.), *ibid.* 241., vagy a „megengedett tevékenység káros következményei miatti felelősség” témájával kapcsolatos attitűdjére, *ibid.* 569.

50 A környezeti kár és az okozati összefüggés bizonyíthatatlansága akadályozta meg a Nemzetközi Bíróságot az érdemi kérdés eldöntésében az Argentína *contra* Uruguay perben, amelyben már a Bíróság joghatóságának korlátozottsága is belejárt. Részletesebben ld. BRUHÁCS János: *Argentína és Uruguay vitája: a Nemzetközi Bíróság 2010. évi ítélete az Uruguay folyó menti papírgyár ügyben*, in: JURA 2012/2 (megjelenés alatt).

51 Ld. az 1972. évi stockholmi nyilatkozat 22. elvét és az 1992. évi riói nyilatkozat 13. elvét, az 1982. évi tengerjogi egyezmény 235. cikkének 3. pontját, az 1992. évi halászati vízügyi egyezmény és ipari baleset egyezmény 7. illetve 14. cikkeit, a 2000. évi Cartagena-i biobiztonsági jegyzőkönyv 27. cikkét, stb.

52 *Tankönyv*, 563–565.

53 *Ibid.* 566.

54 Pl. az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit, legutóbb a Tatar ügyben, ld. a Bíróság honlapján: <http://www.echr.coe.int/ecrh>, vagy az Amerikai Bíróság 2001. évi ítéletét az Awasi Tingui közösség ügyben.

55 Vö. G. DISTEFANO: *L'intégration évolutive de la norme internationale*, in: RGDIP 2011/2, 379–381.

nak a MOX ügyben hozott ítélete⁵⁶ – a tengeri környezet védelmére vonatkozó nemzetközi jogi normák szempontjából – nem tekinthető-e *non-liquet*-nek?

A *lex specialis* témájának lezárásaként említeni kell a környezeti hadviselés tilalmáról szóló 1976. évi New York-i egyezményt (1978. évi 29. tvr.), amely a szerződésesség esetét a Biztonsági Tanács hatáskörébe utalja. A BT feltehetően nem a nemzetközi felelősség szabályait alkalmazná, hanem politikai döntést hozna.⁵⁷

6. Nagy Károly professzor komoly teret szentel monográfiájában a vétkesség problémakörének, amelyből különösen a következők emelendők ki: a nemzetközi felelősség szükségszerű összetevői között említi a felróhatóságot,⁵⁸ e felelősséget vegyes jellegűnek minősíti,⁵⁹ amelyben egymás mellett létezik a vétkességen alapuló felelősség és az objektív felelősség,⁶⁰ az előbbi az államigazgatási szervek aktusaira⁶¹ és különösen az igazságszolgáltatás megtagadására⁶² vonatkozik.

A vétkesség szerepének ezen megítélése *prima facie* ellentétes a Nemzetközi Jogi Bizottság álláspontjával: a 2001. évi felelősségi szabályok a nemzetközi jogsértés megvalósulásához két konjunktív feltételt követel meg, jelesül a kötelezettségszegő magatartás beszámíthatóságát az államnak (2. cikk).⁶³ A vétkességnek mint a nemzetközi jogsértés vagy felelősség – régóta vitatott és eltérően értelmezett – alkotóelemének kérdését egyszerűen, magyarázat nélkül ignorálja. E tényből az következik-e, hogy a vétkesség a megsértett primer norma síkján vetődik fel?⁶⁴ E felfogás adhat magyarázatot arra az ellentmondásra, hogy pl. P. M. Dupuy üdvözli a vétkesség (és a szándék bizonytalan kutatásának) végét a nemzetközi felelősség rendszerében,⁶⁵ ugyanakkor sajnálja „az elvárható gondosság”, mint kötelezettségszegési kategória hiányát a 2001. évi felelősségi szabályok között.⁶⁶ Ez utóbbi különösen releváns lehet a környezeti károk megelőzésének elvében és megszegésének megállapításakor, ezért még erre később röviden visszatérünk.

Helytálló-e az a következtetés, hogy a vétkesség teljesen és valóságosan eltűnt a nemzetközi felelősség rendszeréből? A 2001. évi felelősségi szabályok mélyreható elemzésével a vétkesség bizonyos mértékű jelenlétére lehet következtetni, egyes cikkei kerülő úton visszahozzák⁶⁷ mint a felelősség negatív határát.⁶⁸ Számításon kívül hagyva azt az

56 SZABÓ, Marcell: *The MOX Plant Case: The Way towards Euro-Chauvinism?*, in: Gy. Bándi (ed.): *The Impact of ECE Jurisprudence on Environmental Law*, PPKE-JÁK, 2009, 143–166.

57 Részletesebben ld. M. FORTEAU: *Le droit international dans le Charte des Nations Unies*, in: J. P. Cot – A. Pellet – M. Forteau (dir.): *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica-Bruylant, Paris – Bruxelles, 2005, 111–140.

58 NAGY 1991, 39, 59.

59 *Ibid.*

60 *Ibid.* 60, 103–104.

61 *Ibid.* 94–95.

62 *Ibid.* 160–161.

63 E rendelkezés megfelel az 1996. évi ideiglenes tervezet 3. cikkének és a kommentárnak: *Annuaire de la Commission du droit international* 1973. vol. II. 182–187.

64 J. CRAWFORD 1. jelentése, U.N.Doc. A/CN.4/490/1980, 112. §.

65 P. M. DUPUY: *Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des Etats. Un bilan*, in: RGDIP, 2003/2, 314.

66 *Ibid.* 312.

67 A. GATTINI: *La notion de faute a la lumiere du projet de convention de la Commission du Droit International sur la responsabilité internationale*, in: EJIL, vol. 3/1992, 280.

68 *Ibid.* 272.

expressis verbis rendelkezést, amely szerint „a jóvátétel meghatározásánál figyelembe kell venni a sértett állam [...] hozzájárulását a sérelemhez szándékos vagy gondatlan cselekvése vagy mulasztása folytán” (39. cikk), továbbá az új 11. cikket, amely magába foglalhatja az összejátszás, bűnrészség (*complicity*) lehetőségét magánszemélyek jogsértésével kapcsolatban, a vétkesség mint konstitutív elem több cikkben is bennrejlík.

A 2001. évi felelősségi szabályok ugyan nem vették át az 1996. évi ideiglenes tervezetnek a kötelezettségzegésekre vonatkozó osztályozását, amely az ún. eredménykötelezettség és alfaja: az esemény-megelőzési kötelezettség eseteiben (*ex* 21. és 23. cikkek), amelyek a felelősséget az elvárható gondosság követelményével delimitálják.⁶⁹ Ezenkívül a *vis maior*-ra vonatkozó 23. cikkből (amely lényegében megismétli az *ex* 31. cikket) is kiolvasható az elvárható gondosság feltétele,⁷⁰ mint a 2. pont korlátozó feltétele („e jogellenességet kizáró körülmény nem alkalmazható, ha a *vis maior* helyzet kizárólag vagy más tényezőkkel kölcsönhatásban az arra hivatkozó államnak tudható be”). A *vis maior*-ra vonatkozó következtetések *a fortiori* extrapolálhatók a szükséghelyzetre (25. cikk) is.

Nem kétséges az, hogy az elvárható gondosság a vétkesség fogalmához kötődik,⁷¹ továbbá a nemzetközi környezetvédelmi jog egyik legfontosabb normájának, a prevenció elvének konstitutív eleme. Ezt követően már csak az a kérdés, hogy létezik-e az elvárható gondosság követelményének valamilyen általános standardja, az ún. *well governed State* vagy a *diligencia quam in suis* az irányadó, mint azt az 1972. évi stockholmi nyilatkozat *expressis verbis* deklarálja (23. elv).⁷² Ez utóbbit az államok folyamatos törekvése az individualitások és speciális helyzetek elismertetésére⁷³ erősen alátámasztja. Az előzőek azzal egészítendő ki, hogy a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés nemzetközi szervezetek égisze alatt létrehozhat általánosan elfogadott normákat és standardokat,⁷⁴ amelyek mérsékelhetik a szubjektív értelmű elvárható gondosságot. Ezen az úton a nemzetközi szerződések legmesszebb az ún. fekete és szürke listák felállításával⁷⁵ jutottak el, amelyek nemcsak kvantifikálják a nemzetközi kötelezettségeket, hanem ezáltal ki is zárnak minden mérlegelési lehetőséget. A dolog természete szerint más kérdés az, hogy ha magánszemélyek okoznak a listákba ütköző szennyezést, akkor az állam felelősségét abból a szempontból kell vizsgálni, hogy elvárható gondossággal jártak-e el ilyen jogsértések megelőzésében, megakadályozásában és a jogorvoslati lehetőségek biztosításában.

7. Mint erről az előzőekben már volt szó, *Nagy Károly* professzor az állam nemzetközi jogi felelősségének általános szabályait a környezeti károk eseteire is alkalmazza, és a fe-

69 *Ibid.* 258. A 2001. évi felelősségi szabályok ugyan megőrizték az esemény-megelőzési kötelezettséget (14. cikk 3. pont), de ezt a *tempus delicti commissi* szempontjából teszik.

70 *Ibid.* 269.

71 *Ibid.* 262.

72 Az 1992. évi riói nyilatkozat „az államok közös, de differenciált felelősségét” fogalmazza meg. Erről ld. M.-C. CORDONIER SEGGER – ASHFAQ KALFAN – M. GEHRING – M. TOERING: *Prospects for Principles of International Sustainable Law after the WSSD: Common but Differentiated Responsibility, Precaution and Participation*, in: RECIEL, vol. 12/2003, 54–68.

73 LACHARRIERE 1983, 63–64.

74 Ld. az 1982. évi tengerjogi egyezmény utalásait – BRUHÁCS János: *A tengeri környezet védelme az 1982. évi tengerjogi egyezményben*, in: Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére, *Studia Iuridica* 118, Pécs, 1989, 61–74.

75 Pl. az 1972/96 évi londoni ún. dumping egyezmény (1976. 20. tvr.) vagy az 1976. évi Rajna kémiai szennyezés egyezmény, amelynek e megoldását az 1999. évi új egyezmény hatályban tartotta.

lelősségi alakzatokat a releváns jogforrások szerint is differenciálja. Ennek alapján felvázolható rendszere: a nemzetközi jogsértést megvalósító környezeti károkozás az általános felelősségi szabályok szerint és *lex specialis*, azaz nemzetközi szerződés alapján, valamint *sine delicto* felelősség határon túli környezeti károk miatt az *in statu nascendi* nemzetközi szokásjogra, illetve *lex specialis*-ra (=1972. évi úrkárfelelősségi egyezmény) építve. Ezen kívül foglalkozik környezeti tárgyú nemzetközi magánjogi egyezményekkel is, amelyek a magánszemélyek objektív felelősségét szabályozzák határon túli környezeti károk esetében. Helyesen állapítja meg azt, hogy a nemzetközi magánjog kollíziós normái a belső joghoz tartoznak,⁷⁶ így a nemzetközi felelősség rendszerétől független a határon túli környezeti károkkal kapcsolatos viták e keretek közötti megoldása.

A Nagy Károly professzor megállapításaiból kirajzolódó környezeti kárfelelősségi rendszer *grosso modo* egyezik a Nemzetközi Jogi Intézet 1997. évi strasbourgi határozatában⁷⁷ megállapított felelősségi alakzatokkal. A környezeti károk miatti nemzetközi büntetőjogi felelősséget e határozat csak ún. jogfenntartó klauzulában érinti.⁷⁸

E tanulmány terjedelmét meghaladná annak vizsgálata, hogy az állam környezeti felelősségének alakzatai extrapolálhatók-e a nemzetközi szervezetek ilyen tárgyú felelősségére az erre irányadó 2011. évi tervezet fényében. Egy kihívással azonban érdemes szembenézni.

A Nemzetközi Jogi Bizottság 2006. évi ún. veszteség-megosztási irányelvei határon túli környezeti kár esetében e problémát egyértelműen a nemzetközi magánjog területére kívánják áthelyezni. Következik-e ebből a nemzetközi jog semlegessége? A *prima facie* válasz tagadó: a nemzetközi magánjogi szabályok hiánya, alkalmazásuk fogyatékoságai, pl. az igazságszolgáltatás megtagadása,⁷⁹ a közigazgatási eljárás és határozat territorialitása szükségképpen elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy alkalmazható-e a diplomáciai védelem tradicionális intézménye ebben az összefüggésben is? Ennek lehetőségét elismeri pl. A. Kiss.⁸⁰

A kérdés eldöntése a „külföldi” fogalmának értelmezésétől függ. A tradicionális felfogásban a külföldi az állam területén levő személyekre és vagyonukra vonatkozik.⁸¹ A kiterjesztő felfogás a diplomáciai védelem szempontjából külföldinek minősíti azokat az állam területén kívüli személyeket és vagyont is, amelyeket ezen állam magatartása extraterritoriális módon érinthet.⁸² A Nemzetközi Jogi Bizottságnak a diplomáciai védelemről szóló 2006. évi végleges tervezete is módot adhat ilyen értelmezésre, mert a belső

76 NAGY 1991, 27–28.

77 *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1997, vol. II. 486–513.

78 Részletesebben ld. BRUHÁCS János: *A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség büntetőjogi aspektusai*, in: Markos György Emlékkönyv, Pécs, 2009, 37–56.

79 Ld. NAGY 1991, 149–162.

80 Ilyen értelemben ld. A. KISS: *Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage*, in: F. Franconi – T. Scovazzi (eds.): *Graham and Trotman*, 1991, 7.; A. KISS: *L'Etat du droit de l'environnement en 1981: Problèmes et solutions*, in: *Journal du droit international*, 1981, no. 3, 517.

81 Ld. az 1930. évi hágai konferencián első olvasatban elfogadott szövegét (1. cikk). G. GARCIA AMADOR 1. jelentésének mellékletében, in: *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II. 225–226., ill. az ún. GUERRERO jelentésben (*ibid.* 222–223.), továbbá a Nemzetközi Jogi Intézet 1927. évi Laussane-i határozatának preambulúmat, *Annuaire...*, 1927, vol. 33, T. 2. 330.

82 Ld. R. JENNINGS – A. WATTS: *Oppenheim's International Law*, London, Longman, 1992, vol. I. 522.; N. DINK – P. DALLIER – A. PELLET: *Droit international public*, 4^e ed. LGDJ, Paris, 1996, 499. §. A hetedik kiadásból ez hiányzik, helyette az ott tartózkodás vétele szerepel (813.).

jogorvoslatok kötelező kimerítésének szabálya alól kivessi azt a helyzetet, amikor „nem áll fenn lényegi kapcsolat a feltehetően felelős állam és a sértett között (15/c. cikk).⁸³

Nem vállalkozva annak a kérdésnek az eldöntésére, hogy a diplomáciai védelem intézményének működésbe hozatalához elégséges-e a határon áterjedő hatásokkal okozott kár is, vagy az állam területén tartózkodó külföldi károsultakra kell korlátozni, így csak néhány megjegyzésre szorítkozhatunk:

- A 2006. évi tervezet idézett rendelkezéséről nem tudni, hogy kodifikációs vagy jogfejlesztő jellegű-e, továbbá a kodifikációs szerződés még nem jött létre.
- Nincs példa arra, hogy állama diplomáciai védelemben részesítette volna magán-személyét abban az esetben, ha az nem a felelős állam területén tartózkodott.
- Az előbbieken ellentmondva: a diplomáciai védelem intézményének *raison d'être*-je az emberi jogok biztosítása és védelme⁸⁴ szempontjából nincs különösebb jelentősége a károsult tartózkodási helyének, ugyanakkor hangsúlyozni kell azt, hogy ez az emberi jogok védelmére vonatkozó eljárási szabályok függvénye.

8. A környezeti károk miatti nemzetközi felelősséggel kapcsolatban megfogalmazott glosszák talán bizonyítják azt, hogy gondolatébresztő tudományos kiindulópont alapján és a nemzetközi jog fejlődésének figyelembe vételével lehetséges bizonyos eredmények elérése vagy legalább is megközelítése, amelyek további kutatások alapját jelenthetik.

83 *Rapport de la Commission du droit international sur sa cinquante-huitième session*. AGDO, Soixante-et-unième session, Supplément no. 10/A/61/10, 82–85., 7–9. §§.

84 Az integrációt ismeri el a Nemzetközi Bíróság a Diallo ügyben hozott 2010. évi ítélete (ld. <http://www.icj-cij-org/>), amely kereskedelmi vitából az emberi jogok védelmének ügyévé alakult át. Ld. P. WECHSEL (dir.): *Chronique de jurisprudence internationale*, in: RGDIP, 2011/1, 211–212.

„SZILÁNKOK” AZ ÁLLAM BELSŐ JOGI AKTUSAIÉRT FENNÁLLÓ NEMZETKÖZI JOGI FELELŐSSÉG KÖRÉBŐL*

Bodnár László
egyetemi tanár
Szegedi Tudományegyetem

Bevezetés helyett

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága (NJB) 2001. július 26-án befejezte a mintegy négy évtizedes kodifikációs előkészületeit, és a James Crawford *special rapporteur* nevével jegyzett,¹ az állam(ok) nemzetközi jogi felelősségére vonatkozó szerződés tervezetét (a továbbiakban: Tervezet²) átadta az ENSZ Közgyűlésének.

A Közgyűlés (Kgy) évekre elhalasztotta a Tervezet aláírásra való megnyitását, mondván, a téma súlyára, várható fogadtatására tekintettel indokolt megismerni a tagállamok álláspontját. A Tervezet jelen állapotában tehát nem része a nemzetközi jog szerződéses szabályainak, de a nemzetközi bírói gyakorlatban nem ritkán hivatkoznak a Tervezet rendelkezéseire is. Nem véletlenül, hiszen a Tervezet ráépült a nemzetközi szokásjog már régóta elismert alapvető szabályaira, és valójában egyrésről finomította a szokásjogi szabályok dogmatikáját, másrésről pedig *strict* definíciókat ad a felelősségi (és nem mellesleg a felelősség alóli kimentési) elemek meghatározására. Különös értéke a Tervezetnek, hogy le kívánta zárni a több évtizedes tudományos (és persze gyakorlati) vitát azzal, hogy nem a vétkességi *versus* objektív felelősségi alakzattal operál, hanem explicit módon egy – mondhatni új – fogalomra mint a felelősséget megalapozó egyik alapvető elemre, nevezetesen a *betudhatóság* fogalmára építi fel a felelősség megállapíthatóságát.³ E szerint – egyebek között – betudhatónak kell tekinteni:

„1. Bármely állami szerv magatartását a nemzetközi jog szerint az adott állam cselekedetének kell tekinteni, függetlenül attól, törvényhozói, végrehajtói, bírói vagy bármely más feladatot lát-e el, és függetlenül az állami szervezeten belüli helyétől, valamint attól is, hogy az állam központi kormányzatának vagy területi egységének a szerve-e.

* A jelen cikkben foglaltak kizárólag a hagyományos nemzetközi jogi felelősségre vonatkoznak, s így a tanulmány – értelemszerűen – figyelmen kívül hagyja a *sui generis* jogrendszerrel képező EU-jog felelősségi szabályait.

1 Az NJB korábbi témafelelős előadói (*special rapporteurs*): F. V. Garcia Amador, R. Ago, R. Q. Quentin-Baxter, W. Riphagen, G. Arangio Ruiz és J. Barboza. Megjegyzem, hogy az NJB érdemi munkája 1961 után kezdődött el.

2 A Tervezet hivatalos angol nyelvű címe: Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001 (Forrás: A/CN.4 L. 602/Rev. I. 26. July 2001. A magyar nyelvű idézetek nem hivatalos magyar fordítások. Fordította: Nagy Boldizsár, in: Nagy Boldizsár – Jeney Petra (szerk.): Nemzetközi jogi olvasókönyv, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 527–538.

3 A Tervezet 2. cikke az állam nemzetközi jogsértő cselekedetének alkotóelemeit így határozza meg: „A cselekvésből vagy mulasztásból álló magatartás az állam nemzetközi jogsértő cselekedetének minősül, ha:
a) a magatartás a nemzetközi jog szerint az államnak betudható, és
b) az állam valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését valósítja meg.”

2. A szerv magában foglal bármely személyt vagy entitást, amelynek ez a státusa az állam belső jogában.”⁴

A Tervezet érdemei közül kiemelésre érdemes továbbá az a javaslat, miszerint dogmatikailag nem indokolt a nemzetközi jogsértés duális megközelítése, azaz a nemzetközi jogi deliktum és a nemzetközi büntett közötti disztinkció.⁵ Ez a „voks” a kodifikációs előkészítő munka legutolsó fázisáig fennállt, *pro* és *contra* érvek lezárását jelentette.⁶

Nagy Károly professzor úr az államok nemzetközi jogi felelősségének szenvedélyes kutatója volt, több mint egy tucat cikke, tanulmánya jelent meg e témakörben,⁷ és kutatásainak ’koronájaként’ „Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt” c. 1991-ben megjelent monográfiájában foglalta össze a nemzetközi jog tudományának és az NJB addigi munkájának eredményeit.⁸ Mindannyiunk őszinte sajnálatára már nem élhette meg a kodifikációs tervezet NJB általi lezárását, nem írhatta meg erre vonatkozó elméleti fejtegetéseit. Alig több mint három hónappal a Tervezet NJB általi elfogadását megelőzően, 2001. április elején elhunyt.

Miért „szilánkok”?

Az államok nemzetközi jogi felelősségének egyik legvitatottabb és nem utolsó sorban mind a nemzetközi jogi szabályozás mind a jogalkalmazás terén a legtöbb nehézséget okozó esete: az államok belső jogi aktusai miatt beálló nemzetközi jogi felelősség.⁹ Jóllehet, a belső jogi aktusok szélesebb körére kell gondolnunk,¹⁰ a Tervezet és az ahhoz kapcsolódó kommentár e felől nem hagy kétséget.¹¹ Mégis úgy vélem, hogy az állam legfontosabb belső jogi aktusa az állam jogalkotása, elsősorban törvényhozási aktusa.

A nagy kérdés az, hogy melyek azok a belső jogi jogalkotási aktusok, amelyek sértik a nemzetközi jog szabályait, illetve, hogy mi módon lehet az államo(k)át kényszeríteni a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségek betartására, felelősségének, azok jogkövetkezményeinek a viselésére. Ami bizonyosan megállapítható, az csupán annyi, hogy a nemzetközi jog imperatív (az ún. nemzetközi jogi *ius cogens* jellegű) szabályainak a megsértése esetén az állam helytállási kötelezettsége és az erre vonatkozó *erga omnes* felelősség alapján (elvileg) bármely állam által kikényszeríthető.¹² Így például, ha bármely állam bármilyen indokból okkupálni

4 Vö. Tervezet 4. cikk.

5 Nagy Károly – az NJB kodifikációs munkájának akkori állása szerint – még 1999-ben megjelent tankönyvében is vizsgálta a nemzetközi deliktum és a nemzetközi büntett fogalmát, egymáshoz való viszonyát. Vö. NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1999, 518.

6 Lásd a Tervezet 2. cikkét.

7 Nagy Károly publikációinak teljes listáját lásd: *In memoriam Nagy Károly*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2002, Tomus LXI, 431–433.

8 Lásd NAGY Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991, 250.

9 A Tervezet kommentárja is elsősorban a szóba jöhető belső jogi aktusokra koncentrál; vö. Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session.

10 Lásd a Tervezet 4–11. cikkeit.

11 Vö. Tervezet 4. cikk és kommentár.

12 Az *erga omnes* és a *ius cogens* egymáshoz való viszonyáról részletesen lásd: KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában*. PPKE JÁK, Budapest, 2010, 110–119.

akarná a nyílt tenger egy részét (mert erre törvényt alkotott szabályos, alkotmányos törvényhozási szabályok betartásával), akkor is beállna az állam nemzetközi jogi felelőssége, és akár kényszer alkalmazásával is – a belső jogi törvénytől függetlenül – az okkupációt felszámolnák és az államot az ezzel esetlegesen okozott kár megtérítésére is köteleznék.

Vannak persze gyenge láncszemei az imperatív normákkal ellentétes belső jogi jogalkotási aktus miatti felelősség, és ennek jogkövetkezmenyei érvényesít(het)őségének. (Gondoljunk csak az erőszak alkalmazásának jogi bonyodalmaira!) Az ilyen típusú jogsértések miatt beálló, a nemzetközi jogon alapuló állami felelősség s nem utolsó sorban ennek jogkövetkezmenyei érvényesítése szinte fehér hollónak számít a tényleges gyakorlatban és érzékelhetően elsősorban a békeszerződésekben manifesztálódnak. A nemzetközi bírászkodás esetjoga ugyanis jellemzően nem a belső jogi jogalkotás miatti állami felelősségre vonatkozó jogviták judikatúrája, hanem a nemzetközi jog szabályainak más módon való megsértése. Csupán kiragadva néhány – különböző nemzetközi bíróságok által tárgyalat - kvázi precedens értékű ügyet: Lotus ügy,¹³ Teheráni túsügy,¹⁴ Nottebohm ügy,¹⁵ Palmas szigetek hovatarozásának ügye,¹⁶ a Pázmány Péter Tudományegyetem ügye¹⁷ s nem utolsó sorban a Chorzow-gyár ügye.¹⁸

Így nem véletlen, hogy mind a kodifikáció első lépései, mind a modern joggyakorlat a belső jogi jogalkotás miatti nemzetközi jogi felelősséget a külföldieknek okozott károkért való felelősség tekintetében vizsgálja. Így például a Nemzetek Szövetsége (NSZ) kezdeményezésére 1930-ban Hágába összehívott Kodifikációs Konferencia egyik témája kifejezetten erre fókuszált. Egy tervezetet elfogadtak ugyan, de a hatályba lépéshez szükséges támogatást elenyésző számban vállalták az államok, így az nem válhatott hatályos szerződéssé.

A külföldieknek okozott károkért fennálló állami felelősség intézménye csak a 20. század második felében került a nemzetközi jogi felelősség fókuszába, amikor is a nemzetközi gazdaság globalizálódott, a külföldi (magán)tőke államok egyre növekvő tucataiban jelent meg. Ezek védelmére – hogy tudniillik belső jogi aktussal, a nemzetközi joggal ellentétesen – ne lehessen megfosztani tulajdonától a külföldi beruházót/befektetőt, százszámra születtek kétoldalú beruházás-védelmi egyezmények (BIT), és például Magyarországnak is jelenleg közel négy tucat ilyen egyezménye hatályos.¹⁹ Ezen egyezmények ti-

13 Állandó Nemzetközi Bíróság: Franciaország v. Törökország; The Case of the S.S. „Lotus” (France v. Turkey), Judgment No. 9, 7 September 1927; S.S. Lotus (Fr. v. Turk.), 1927 P.C. I. J. (ser. A) No. (Sept. 7).

14 Nemzetközi Bíróság: Amerikai Egyesült Államok v. Irán; Case concerning United States diplomatic and consular staff in Tehran (United States of America v. Iran) 1980 I.C.J. 3 (May 24).

15 Nemzetközi Bíróság: Lichtenstein v. Guatemala; Nottebohm case (Preliminary Objection), Judgment of November 18th, 1953: I.C.J. Reports 1953, P. III., April 6, 1955.

16 Állandó Nemzetközi Választott Bíróság: Hollandia v. Egyesült Államok; Island of Palmas Case, (Scott, Hague Court Reports 2d 83 (1932), (Per. Ct. Arb. 1928), 2 U.N. Rep. Intl. Arb. Awards 829).

17 Appeal from a Judgment of Hungero-Czechoslovak Mixed Arbitral Tribunal (Czechoslov. V. Hung.), 1933 P.C.I. J. (ser. A/B) No. 61 (Dec. 15), Judgment No. 25.; 15 December 1933, Állandó Nemzetközi Bíróság – Csehszlovákia v. Magyarország; Appeals from Certain Judgments of Hungaro-Czechoslovak Mixed Arbitral Tribunal (Czechoslov. v. Hung.), 1933 P.C.I. J. (ser. A/B) No. 56 (Order of May 12) (A Pázmány Péter Tudományegyetem ügye.)

18 Állandó Nemzetközi Bíróság – Németország v. Lengyelország; Case Concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity), (Germ. V. Pol.), 1927 P.C.I. J. (ser. A) No. 9 (July 26), Judgment No. 8 26 July 1927.

19 Csupán néhány példát kiragadva: (kihirdetve: Ciprus: 33/1990. (VIII. 30.) Korm. r.; Egyesült Királyság: 5/1988. (II. 12.) MT r.; Német Szövetségi Köztársaság: 1988. évi 5. sz. tvr.; Ukrajna: 104/1996. (XI. 26.) OGY hat.; Vietnam: 1996. évi CIII. tv.

pikusan megjelenő sajátos, mondhatni „közös” legfontosabb rendelkezései közül külön is kiemelendő két fő elem.

- a) A „beruházás” fogalmát explicit módon is igen tágan értelmezik.²⁰
- b) Az esetleges jogvita belső jogi rendezésének sikertelensége esetére nemzetközi (jellemzően választott) bíróság joghatóságát kötik ki.²¹

A kétoldalú beruházás-védelmi egyezményeken túllépve 1965-ben multilaterális szerződéssel elfogadták a washington-i székhelyű, a beruházási jogviták rendezésére szolgáló nemzetközi központot (ICSID) létrehozó szerződést.²²

A „szilánkok” egyik apropója éppen az ICSID eljárás. Nem általában, hanem azért, mert – a hazai médiában sláger témaként tucat számra megjelent írárok jóvoltából – a leginkább ismertté vált ún. Ferihegy 2. B ügy végére az egyik ICSID eljárásban került pont.²³ A „szilánkok” másik apropója, hogy a valóban ritkaságszámba menő esetre is találunk példát arra, hogy a belső jogi jogalkotás nem a külföldieknek okozott károkért való nemzetközi jogi felelősségről szól, hanem a nemzetközi jog valamely alapvető *ius cogens* jellegű szabályával ellentétes normát tartalmaz. Ennek megfelelően más lesz/lett a nemzetközi jogba ütköző belső jogi jogalkotás jogkövetkezménye is. Ez a ritkaságszámba menő eset a Dél-Afrikai Köztársaság (DAK) 1983. évi alkotmánya, amely alkotmányos rangra emelte a DAK-on belüli *apartheid*-et. A továbbiakban e két „szilánk” történetét foglalom össze.

„Szilánk” 1

Ez a „szilánk” nem arról szól, hogy kivételes eset lenne az állam által a külföldinek (természetes és/vagy jogi személynek) belső jogi aktussal okozott károkért való helytállási kötelezettség azaz a károkozó állam nemzetközi jogi felelőssége. Az alábbiakban – mondhatni távirati stílusban – bemutatott jogeset „szilánk” értékét az adja meg, hogy a(z) (akkor még) Magyar Köztársaságot milyen ügyben, milyen címen kötelezte egy nemzet-

20 Így például a Magyar-Ciprusi BIT 1. cikk 1. pontja szerint „a „beruházások” kifejezés magában foglal mindenfajta vagyoni értéket, amely a társaságokban és vegyesvállalatokban való részvétellel kapcsolatos, különösen, de nem kizárólag:

- a) ingó és ingatlan dolgok tulajdonát, valamint minden egyéb vagyoni értékre vonatkozó tulajdonjogot;
- b) részvényeken, kötvényeken és más, társaságokban való érdekeltségen alapuló jogokat;
- c) pénzre szóló követelést, *good-will*-t és egyéb vagyoni értéket, valamint bármilyen gazdasági értékkel bíró szolgáltatást;
- d) szellemi tulajdonjogot, technikai eljárásokat és *know-how*-t”.

21 A már hivatkozott Magyar-Ciprusi BIT 7. cikk szerint: „1. Bármely Szerződő Fél és a másik Szerződő Fél beruházója között a beruházást érintő tulajdonkorlátozással kapcsolatos minden vitát a vitában álló felek lehetőség szerint békés úton rendeznek.

2. Amennyiben az ilyen vitákat nem sikerült rendezni attól az időponttól számított hat hónapon belül, amikor az egyik fél a vita békés rendezését kérte, az a beruházó kérésére az alábbiak egyikéhez terjeszthető:

- a) a Stockholmi Kereskedelmi Kamara Választottbírósági Intézete;
- b) a Párizsi Nemzetközi Kereskedelmi Kamara Választottbírósága;
- c) a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja, abban az esetben, ha mindkét szerződő fél tagja az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló 1965. március 18-i Egyezménynek.”

22 Lásd: 1987. évi 27. törvényerejű rendelet „az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény”

23 ICSID Case No. ARB/03/16

közi választott bíróság a belső jogi jogalkotásán (miniszteri rendeleten illetve törvénymódosításon) alapuló s ezzel a külföldi befektetőknek okozott kár megtérítésére.²⁴ Az ügy a hatalmas médiaérdeklődést kiváltó, a Ferihegy 2. B néven elhíresült, a magyar állam ellen a befektetők által az ICSID választott bírósága előtt indított per.²⁵

A tényállás röviden.

A Magyar Köztársaság tendert írt ki a Ferihegy 2. B utas-terminál megépítésére és a 2. A terminál korszerűsítésére. A tendert a kanadai honosságú (kanadai-magyar tulajdonú) Airport Development Corporation Ltd. (ADC) nyerte, amely céggel a magyar állam 1997-ben szerződést kötött a megvalósításra. Az ADC még a szerződéskötések napján (1997. február 27.) átruházta jogait a Cipruson 2 (két) nappal korábban bejegyzett (s ily módon ciprusi honosságú) leányvállalataira. Ennek keretében alakult meg a repülőtér üzemeltetésére az ADC Affiliate Limited és az ADC and ADMC Management Limited nevű két társaság. Mellőzve e helyütt a tőke (ideértve a hitel illetve hitelgarancia) részesedést, alaptétel volt, hogy a befektetők/üzemeltetők tőkége annak a reális profitjával 12 év alatt térülhet meg, azaz, a szerződések időbeli hatálya legalább 12 évre szólt.²⁶

A magyar állam azonban – különböző ürügyekkel – 2001. decemberében olyan jogszabályokat alkotott, amelyek – egyebek között – a reptér üzemeltetését kizárólag magyar társaságnak engedélyezi,²⁷ s ennek érdekében már 2001 őszén megalapította a 100 %-ban magyar tulajdonú Budapest Airport (BA) néven ismert gazdasági társaságot. A kisajátításra és/vagy államosításra klasszikus definíció szerint nem került sor (a befektető cégek nem kerültek állami tulajdonba), de a befektető/üzemeltető társaságokat abszolút mértékben ellehetlenítették, s ezáltal olyan helyzetbe hozták, mintha tulajdonukat ténylegesen elvonták volna (*expropriation*).²⁸

A kétoldalú magyar-ciprusi BIT szerinti sikertelen kártalanítási/kártérítési egyeztetéseket követően a fentebb említett cégek az ICSID eljárás szabályai szerint keresetet nyújtottak be a Magyar Köztársaság ellen,²⁹ s a jogvita (kártalanítás/kártérítés) eldöntésével az eljáró választott-bírósági panel – a diszkontált *cash flow* számítás alapul vételével mindösszesen 55 426 973 + 20 773 027 USD megfizetésére és a perköltség viselésére kötelezte a magyar államot³⁰ (amit az állam határidőben megfizetett így az esetleges késedelmi kamat fizetési kötelezettségét elkerülte).

24 Lásd: 45/2001 (XII. 20) számú KöViM rendelet és a 2001. évi CIX. törvénynek a 2001. december 18-i módosítását.

25 A peres felek: ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited (Claimants) v. The Republic of Hungary Respondent.

26 Ezek részletes szabályait mindösszesen 10 további szerződésben részletezték, ezeket lásd: az ICSID ítélet (Award of the Tribunal) 123. pontjában

27 Lásd: 24. jegyzet.

28 Erre a jelenségre mint a *de iure* államosítással/kisajátítással azonos értékű aktusra tekintettel marasztalta az Egyesült Államok – Irán igények döntőbírósága előtt folyó ügyben az eljáró döntőbíróság Iránt: „Az állami intézkedések olyan mértékben érinthetik a tulajdonjogokat, hogy annak következtében ezek a jogok annyira haszontalanná válhatnak, hogy azokat még akkor is kisajátítottnak kell tekinteni, ha az állam kisajátításukat nem is ismeri be, és a tulajdonjog formálisan az eredeti tulajdonosnál is marad.” A magyar nyelvű idézet Jeney Petra nem hivatalos fordítása, az idézet szövegét és forrásait lásd: Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 505.

29 Lásd: Magyar-Ciprusi BIT 7. cikk 2. c.

30 Lásd: ICSID ítélet 543. pont.

„Szilánk” 2

Ez egy igazi „szilánk”, mert arra korábban nem volt példa, hogy valamely állam belső jogi aktusa (esetünkben egy állam alkotmányjogi rendelkezése) miatt valamely nemzetközi fórum – esetünkben az ENSZ Biztonsági Tanácsa (BT) szankció gyanánt semmissé nyilvánítson egy, az állam belső joga szerint legitim törvényhozási aktust. Erre azonban sor került 1984-ben, amikor a BT határozatában nyilvánította semmissé a DAK új alkotmányát, amely alkotmányi rangra emelte az *apartheid* társadalmi-politikai berendezkedést.³¹

Megjegyzem: Az ENSZ fórumai már ezt megelőzően is felléptek a DAK *apartheid* intézkedései ellen de a DAK 1983. évi „új alkotmánya” végképp „kiverte a biztosítékot” is. Annál inkább, mert a DAK már ezt megelőzően is mondhatni folyamatosan szembement nemzetközi jogi kötelezettségeivel, s a Nemzetközi Bíróság mind ítélkező hatáskörében, mind tanácsadó véleményében állásfoglalásra kényszerült a DAK tevékenységével kapcsolatban.³² A DAK „új alkotmányának” elfogadása előtt az ENSZ szervei (elsősorban a Közgyűlés) határozatokban ítélték el a nagy többségű, nem fehér lakosság szegregációját, hátrányos megkülönböztetését, majd az ún. bantusztánokba kényszerítését.³³ Ezt a politikát koronázta (volna) meg a DAK 1983. november 2-án elfogadott „új alkotmánya”, amely szentesítette a DAK *apartheid* állam jellegét.³⁴

A BT 554 (1984) augusztus 17-i határozata, hivatkozva a 473 (1980) sz. korábbi határozatára, valamint a Közgyűlés 1983. november 15-i 38/11. sz. határozatára és más releváns határozatokra, amelyek követelték a fekete lakosság elnyomásának és az *apartheid*-nek a felszámolását, valamint békés megoldás keresését, amely összhangban áll az ENSZ Alapokmányával és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával, és előírta azok betartását.³⁵ A BT határozata egyebek között arra is kitér, hogy az ún. „új alkotmány” elfogadása maga is érvénytelen volt, mivel kizárólag a fehér lakosság elektorai szavazhattak erről, melynek eredményeként a DAK-ot kizárólag „fehérek államává” kívánták tenni.³⁶

A határozat 1. pontjában leszögezi a BT, hogy az ún. „új alkotmány” ellentétes az ENSZ Alapokmányával és az 1983. november 2-i referendum nem bír érvénnyel a továbbiakban, valamint, hogy az „új alkotmány” további feszültségeket generálna egy *apar-*

31 Lásd: a Biztonsági Tanács (BT) 554 (1984) of 17 August 1984 határozata.

32 Vö. a Bíróság ítélete Etiópia c. Dél-afrikai Unió, Libéria c. Dél-afrikai Unió ügyekben. Az ügyek részleteit lásd: LAMM Vanda: *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei 1945-1993*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 139–153. Tanácsadó vélemény: Dél-Afrikának a Biztonsági Tanács határozatával ellentétesen fenntartott namíbiai jelenlétének jogi következményei, *ibid.* 472–482.

33 A BT fentebb hivatkozott határozata – egyebek között – a bantusztán szisztémáról való tárgyalás lehetőségét is elutasította (3. pont). A bantusztán szisztémáról részletesebben lásd: KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. 2. átdolgozott, bővített kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 182–183.

34 BT határozat 1. pont.

35 A már hivatkozott BT határozat: „The Security Council, Recalling its resolution 473 (1980) and General Assembly resolution 38/11 of 15 November 1983, as well as other relevant United Nations resolutions calling upon the authorities in South Africa to abandon *apartheid*, end oppression and repression of the black majority and seek a peaceful, just and lasting solution in accordance with the principles of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights” (BT határozat preambulum első bekezdés)

36 “Convinced that the so-called ‘new constitution’ endorsed on 2 November 1983 by the exclusively white electorate in South Africa would continue the process of denationalization of the indigenous African majority, depriving it of all fundamental rights, and further entrench *apartheid*, transforming South Africa into a country for ‘whites only.’ BT határozat preambulum második bekezdés; saját kiemelésem, B. L.

theid DAK-ban. A BT határozat 2. pontja mondja ki a témánk szempontjából legfontosabb verdiktet, miszerint: „Strongly rejects and declares as null and void the so-called 'new constitution' and the 'elections' to be organized in the current month of August”. S talán nem felesleges megemlíteni a határozat 3. pontját sem, amely elveti a bantuszánok rendszeréről és az ún. „új alkotmányról” való „tárgyalásos rendezést”. A kép teljességéhez tartozik, hogy a BT alig több mint két hónap elteltével újabb határozatában – egyebek között – leszögezte, hogy az *apartheid* az emberiség elleni bűntett, követelte a politikai foglyok feltétel nélküli szabadon bocsátását, a többségi lakosság önrendelkezési jogának elismerését, megállapítva, hogy az ennek érdekében folyó harc legitim.³⁷

A két „szilánk” rövid összegezeként megállapítható, hogy az államok belső jogi aktusai (főként jogalkotása) miatt beálló nemzetközi jogi felelősség elsősorban a külföldieknek okozott károkért való (kártérítési/kártalanítási) felelősségben manifesztálódik, s kivételesen fordul elő, hogy valamely állam jogalkotási aktusa miatt a nemzetközi jogi felelősség megállapítására valamely nem kártérítésben megnyilvánuló szankció alkalmazásával (esetünkben a belső jogi jogalkotás semmissé nyilvánításával) kerüljön sor.

37 “Reaffirming the legitimacy of the struggle of the oppressed people of South Africa for the full exercise of the right to self-determination and the establishment of a non-racial democratic society in an unfragmented South Africa.” A Biztonsági Tanács 556. számú 1984. okt. 23-i határozata, preambulum 7. bekezdés; saját kiemelésem, B. L.

LECTIONES IURIDICAE

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér egyetemi tanár

1. *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai.* Szeged, 2011.
2. *Kérdőív az alkotmányozásról.* Szeged, 2011.
3. *A szerződés interdiszciplináris megközelítésben.* Szeged, 2012.
4. *Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után. In memoriam Nagy Károly (1932–2001).* Szeged, 2012.
5. *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezetete.* Szeged, 2012.
6. *Das neue ungarische Grundgesetz.* Szeged, 2012.