

SZALAI ANIKÓ: A FEGYVERES ÖSSZEÜTKÖZÉSEK HATÁSA
A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEKRE (SZEDED: PÓLAY ELEMÉR
ALAPÍTVÁNY 2013) 194.

A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény¹ 73. cikke értelmében „az egyezmény rendelkezései nem érintik az államok utódlásával, az állam nemzetközi felelősségével vagy az államok közötti ellenségeskedések kitörésével kapcsolatban valamely szerződés tekintetében felmerülő kérdéseket.” A bécsi egyezmény előkészítő irataiból megállapítható, hogy az államutódlás és az államfelelősség kérdésével az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága elsősorban azért nem foglalkozott részletesebben, mert nem kívánta korlátozni a saját mozgásterét e két terület későbbi kodifikációjában. Ezekből az iratokból azonban az is jól látszik, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság számos tagja nem támogatta, hogy „az államok közötti ellenségeskedés” kérdését nevesítsék az egyezményben, mondván, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság feladata az államok közötti békés kapcsolatok jogának kodifikációja.² Végül ez utóbbi fordulat csak a magyar, lengyel és svájci delegáció közös javaslatára került be az 1969. évi bécsi egyezmény szövegébe.³

Immáron több mint negyven évvel a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény elfogadását követően megállapítható, hogy a 73. cikk (legalábbis részben) kijelölte a Nemzetközi Jogi Bizottság további tevékenységének kereteit is. Először 1978-ban, a szerződésekben való államutódlásról szóló bécsi egyezményt, majd 2001-

* Igazgató, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; Schumpeter Fellow, Max–Planck–Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 69120 Heidelberg, Im Neuenheimer Feld 535.
E-mail: jakab.andras@tk.mta.hu.

¹ Kihirdette az 1987. évi 12. tvr. a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

² Részletesen lásd Mark E. VILLIGER (szerk.): *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff 2009) 899.

³ *Official Records of the Vienna Conference on the Law of Treaties of 1968/1969*, Documents 199, para. 635.

ben az államok nemzetközi jogi felelősségéről szóló végleges tervezetet, és végül 2011-ben a „Fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre” című tervezetet dolgozták ki és fogadták el a Nemzetközi Jogi Bizottság keretében. Szalai Anikó 2013-ban megjelent (2012-ben sikeresen megvédett PhD értekezésén alapuló) monográfiája ez utóbbi témakör elméleti és gyakorlati bemutatására vállalkozik, sikerrel.

A háború (illetve tágabb értelemben véve a fegyveres konfliktus) már az ókorban is jelentős hatást gyakorolt a nemzetközi szerződések jogára. Cicero a híres *Pro Milone (Pro Tito Annio Milone ad iudicem oratio)* beszédében használta először az „*Inter arma enim silent leges*” (háborúban hallgat a jog) mondást, melynek megfelelően az érintett államok hosszú időn keresztül érvényesülő gyakorlata szerint a háború megszüntette a nemzetközi szerződéseket is.⁴ A 19. század időszakától kezdődően azonban több tényező változásának hatására nem volt tartható ez a sommás megállapítás. Egyfelől, eredendően változott meg a fegyveres konfliktusok jogának természete: a két állam közötti, az egyikük totális legyőzésére, esetenként megsemmisítésére irányuló konfliktusok helyébe a rövidebb intenzitású, többszereplős, a vesztes állam(ok) létét nem fenyegető fegyveres konfliktusok léptek. Másfelől, a békés nemzetközi kapcsolatok joga is számottevő fejlődésen ment keresztül: a kétoldalú kapcsolatokat rendező, meghatározott szűk tárgykörben mozgó szerződések helyébe a többoldalú, tartalmukban is rendkívül változatos szerződések léptek, melyeknél már természetessé vált, hogy a konkrét konfliktus gyakran nem is érinti a részes államok mindegyikét. Nem véletlen, hogy a huszadik századra megjelentek immáron azok a nézetek is, miszerint főszabályként a háború a nemzetközi szerződések hatályát nem érinti.⁵

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága (miután 2000-ben felvette a hosszú távú munkatervébe) csak 2004-ben kezdte el érdemben vizsgálni a „Fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre” címet viselő témakört, előbb Ian Brownlie, majd Lucius Caffisch rapportőrök irányítása mellett, melynek eredményeként 2011 őszén a Nemzetközi Jogi Bizottság el is fogadta a végleges tervezetet.

Szalai Anikó monográfiája négy fő részből áll: a témához kapcsolódó fogalmi-rendszerrel kapcsolatos kérdések tárgyalását követően bemutatja a Nemzetközi Jogi Bizottság 2011. évi tervezetét (mely tervezetet mellékletként a szerző szöveghű magyar fordításában is olvashatunk), az államok (köztük Magyarország) kapcsolódó gyakorlatát, illetve a nemzetközi szervezetek szerződéseivel kapcsolatos egyes speciális kérdéseket.

A témában nem kellően járatos olvasó először talán nem is gondolná, a kérdés elemzése során mennyire fontos a fogalmi-rendszerrel kapcsolatos alapkérdések vizsgálata. Amíg a nemzetközi szerződés fogalma napjaink nemzetközi jogában (köszönhető-

⁴ Szalai Anikó azonban rámutat arra is, hogy egyes természetjogi gondolkodók, így például Hugo Grotius, kifejezetten azt vallották, hogy a háború hatására a természet által diktált elvek és törvények, valamint a nemzetközi közösség által elfogadott szabályok érvényben maradnak. (14. o.)

⁵ Harvard Research in International Law, Law of Treaties. *American Journal of International Law* 1935. Supplement, part III. 657–1024.

en az 1969. évi, majd később az 1986. évi bécsi egyezményeknek) többé-kevésbé egyértelműnek tekinthető, ez már korántsem jelenthető ki ilyen határozottsággal a fegyveres összeütközés fogalmának meghatározásáról. A 2011. évi tervezet értelmében a fegyveres összeütközés „olyan helyzet, amikor államok között fegyveres erőszak alkalmazására, vagy kormányhatóságok és szervezett fegyveres csoportok között elhúzódó fegyveres erőszak alkalmazására kerül sor.”⁶ Szalai Anikó megállapítása szerint ez a fogalom egyértelműen átfogja a nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktusokat is (33. o.). Érdekes azonban megemlíteni, hogy az 1969. évi bécsi egyezmény 73. cikkében szereplő „ellenségeskedés” kifejezés az egyezmény kommentárja szerint csupán azokra a helyzetekre vonatkozik, ahol az államok közötti fegyveres összeütközés kellően súlyos ahhoz, hogy az a közöttük fennálló szerződéses kapcsolatokat is érinthesse,⁷ ekként az 1969. évi bécsi egyezmény 73. cikkének megfogalmazása a nemzetközi fegyveres összeütközésekkel azonosítható. Szalai Anikó maga is úgy véli, hogy elsősorban az államok vonatkozó gyakorlatának hiánya miatt szerencsésebb lett volna, ha a 2011. évi tervezet nem haladta volna meg az 1969. évi bécsi egyezményben rögzített nemzetközi fegyveres összeütközések körét (36. o.), már csak azért is, mert az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai között sincs nézetazonosság arra vonatkozóan, hogy szerencsés-e a tervezet hatályának kiterjesztése a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekre. Egyetérthetünk a szerzővel abban, hogy amennyiben a tervezet hatályát nem terjeszti ki a Nemzetközi Jogi Bizottság ezekre a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekre, attól még a nemzetközi szerződések megszüntetésének vagy felfüggesztésének, illetve az államfelelősségi szabályok jogellenességet kizáró okokra vonatkozó részének felhívása nem ütközne akadályba a konfliktusban érintett állam részéről (37. o.), ekként a Nemzetközi Jogi Bizottság e jogfejlesztő kísérlete feltehetően sokkal inkább gátja, mintsem motorja lehet a tervezet nemzetközi szerződésként történő későbbi elfogadásának.

A fegyveres konfliktus szerződésekre gyakorolt hatásánál értékelni kell az érintett államok magatartását is: az *ex iniuria ius non oritur* elvvel egyértelműen ellentétes volna, ha egy agresszor állam a jogsértését követően megszüntethetné vagy felfüggeszthetné egy fennálló nemzetközi szerződés alkalmazását. A 2011. évi tervezet 15. cikke ezzel szemben úgy fogalmaz, hogy az agresszor állam csak akkor nem szüntetheti meg, léphet ki vagy függesztheti fel a szerződés alkalmazását, ha az az agresszor állam előnyére szolgálna. Egyetérthetünk Szalai Anikónak azzal a következtetésével, hogy az utolsó félmondat („ha az az állam előnyére szolgálna”) arra utal, hogy a jogellenes agresszióknak bizonyos esetekben akár jogszerű következményei is lehetnek (46. o.). Valóban sokkal szerencsésebbnek tünne egy olyan abszolút jellegű tilalom megfogalmazása, mint amelyet például az államok nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezet fűz a súlyos kötelezettségzegés követ-

⁶ *Draft Articles on the Effects of Armed Conflicts on Treaties*, Yearbook of the International Law Commission (New York and Geneva: United Nations 2011) Part Two, Art. 2 (b).

⁷ VILLIGER (2. l.) 902.

kezményeihez,⁸ függetlenül a következmények előnyös vagy hátrányos helyzetétől, hiszen annak megítélése már szükségképpen szubjektív elemet is magában hordoz.

Más a helyzet ugyanakkor, ha a megtámadott állam oldaláról közelítjük meg a fegyveres konfliktus hatását az állam szerződéses viszonyaira: a sértett államnak nyilvánvalóan nem állhat érdekében a jövőben bizonyos szerződéses kötelezettségeinek teljesítése a megtámadójával szemben (47. o.). Ilyen esetekben azonban (miként arra Szalai Anikó is rámutat) külön kell választani a megtámadott állam önvédelmi intézkedéseit az egyéb, nem fegyveres intézkedéseitől, melyek a 2001. évi államfelelősségi tervezet ellenintézkedésre vonatkozó szabályai alapján ítélendők meg (50. o.). A 2011. évi tervezet bár elismeri, hogy az egyéni vagy kollektív önvédelem jogával élő állam jogosult egészben vagy részben felfüggeszteni az önvédelmi helyzettel összeegyeztethetetlen szerződésai gyakorlását, nem utal arra, hogy e jogosultság elméleti alapja (és ekként mögöttesen alkalmazandó szabálya) az ellenintézkedés lenne.

A 2011. évi tervezet melléklete tizenkét olyan szerződéstípust sorol fel példaként, melyeknél azt a megdönthető vélelmet állítja fel, hogy azokra nincs kihatással a fegyveres összeütközés. Eltérő rendelkezés hiányában ilyennek minősülnek többek között az emberi jogi tárgyú szerződések is. Megemlítendő azonban, hogy az ENSZ Alapokmányának elfogadását követő években az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződésekbe éppen azért kerültek be az egyes jogok korlátozását fegyveres konfliktus idején meghatározott feltételekkel lehetővé tevő klauzulák, mert az akkor uralkodó álláspont szerint, ha egy nemzetközi szerződés nem rendelkezett arról, hogy mi a teendő ilyen helyzetekben, akkor a nemzetközi jog általános szabályai alapján az érintett államok szabadon eltérhettek az abban foglaltaktól (és ekként a derogációs klauzula célja valójában nem is a derogáció lehetőségének biztosítása, hanem sokkal inkább az eltéréssel kapcsolatos anyagi jogi és eljárási kérdések szabályozása volt).⁹ Ezzel szemben az 1960-as évektől kezdődően születő nemzetközi emberi jogi tárgyú megállapodások már jellemzően egyáltalán nem tartalmazzák a derogáció lehetőségét, sőt olykor kifejezetten azt nevesítik (mint például az ENSZ 1984. évi kínzás elleni egyezményének 2. cikke), hogy a részes államok a szerződések minden egyes rendelkezését maradéktalanul kötelesek betartani még kivételes körülmények között is. Helyes ugyanakkor Szalai Anikó azon következtetése, miszerint ha egy emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződés maga rendelkezik a rendkívüli helyzetek idején alkalmazható derogáció lehetőségéről és feltételeiről, akkor ebből logikusan következik az a megállapítás, hogy ettől eltérő módon az adott szerződés ilyen rendkívüli körülmények között sem függeszthető fel vagy szüntethető meg (82. o.).

⁸ 41. cikk (2) bek.: Egyetlen állam sem ismerheti el jogszerűnek a 40. cikk értelmében vett súlyos kötelezettségzegéssel létrehozott helyzetet és nem nyújthat segítséget vagy támogatást annak a helyzetnek a fenntartásához.

⁹ Emilie M. HAFNER-BURTON – Laurence R. HELFER – Christopher J. FARISS: Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties. *International Organization* 2011/4. 676–677.

A fegyveres összeütközés nemzetközi szerződésekre gyakorolt hatásainak vizsgálata során nem tekinthetünk el az eljárási kérdések meghatározásától sem. Szalai Anikó álláspontja szerint ilyen esetekben az 1969. évi bécsi egyezmény szerződések felfüggesztésére irányadó szabályait kellene megfelelően alkalmazni (104. o.). Amennyiben ezt a jogintézményt az 1969. évi bécsi egyezményben szabályozott megszűnési okokhoz hasonlóan feltételezzük, úgy célszerűnek tűnik elfogadni azt a megközelítést is, miszerint valamennyi megszűnési ok esetében nem az adott körülmény vagy esemény, hanem a fél arra történő hivatkozása váltja ki a kívánt joghatást.¹⁰ Ez már csak azért is kívánatos, mert korántsem biztos, hogy az érintett felek azonosan ítélik meg egy fegyveres összeütközés jogállását, és főként az egyes konkrét szerződésekre gyakorolt hatását. Kívánatosnak tűnik ugyanakkor annak biztosítása is, hogy az értesítés címzettje az abban foglaltakkal szemben ésszerű határidőn belül tiltakozhasson, hiszen kötelező bírászkodás hiányában könnyen bekövetkezhet az e szerződések felfüggesztésére történő visszaélészerű hivatkozás is. Szalai Anikó a tiltakozás megtételére nem az 1969. évi bécsi egyezmény szerinti három hónapos, hanem annál rövidebb, tizenöt–harminc napos határidőt tartana szükségesnek (107. o.), azonban a 2011. évi tervezet 9. cikke a határidő kérdésében hallgat, csupán annak ésszerű időn belüli voltát írja elő. Valóban úgy tűnik, hogy szerencsésebb lett volna, ha a Nemzetközi Jogi Bizottság akár az 1969. évi bécsi egyezményben foglaltakkal azonos, akár attól rövidebb vagy hosszabb irányba eltérő módon, de az elfogadottnál lényegesen konkrétan határozta volna meg a tiltakozás megtételére rendelkezésre álló időtartamot.

A 2011. évi tervezet 12. cikke értelmében a nemzetközi szerződés fegyveres összeütközés miatti megszüntetéséhez vagy felfüggesztéséhez való jog elveszítendő, ha az érintett állam által tanúsított magatartás alapján feltételezhető, hogy az állam belenyugodott a szerződés hatályban tartásába vagy további alkalmazásába. Érdekes ugyanakkor, hogy (miként Szalai Anikó is idézi) a tervezet kommentárja szerint a Nemzetközi Jogi Bizottság kifejezetten arra biztatja az államokat, hogy ne tegyenek elhamarkodott nyilatkozatokat, hiszen a fegyveres összeütközés nemzetközi szerződésekre gyakorolt hatásának felméréséhez időre lehet szükség (110. o.).¹¹

A nemzetközi szerződés felfüggesztését kiváltó események megszűnésével sor kerülhet a szerződés alkalmazásának folytatására. Miként nem automatikusan egy esemény bekövetkezése váltja ki a szerződés felfüggesztését, ugyanígy nem fogadható el az a megközelítés sem, hogy automatikusan az esemény megszűnésével helyreálljon a szerződés alkalmazása. A 2011. évi tervezet 14. cikke ennek megfelelően a szerződésben részes felek megállapodásától teszi ezt függővé.

A monográfia külön értéke, hogy annak IV. fejezete részletesen vizsgálja az államok nemzetközi szerződések felfüggesztésével és megszüntetésével kapcsolatos

¹⁰ Haraszi György szerint ugyanakkor a lehetetlenülés a felek kijelentése nélkül is érvényesül. HARASZI György: *A nemzetközi szerződések megszűnése* (Budapest: KJK 1973.) 280.

¹¹ *Draft Articles on the Effects of Armed Conflicts on Treaties, with Commentaries*, Yearbook of the International Law Commission (New York and Geneva: United Nations 2011) Part Two, Commentary to Art. 12. para. 3.

gyakorlatát az elmúlt évszázadokban, részletesen kitérve az I. és a II. világháborút lezáró békeszerződésekre, és ekként a magyar vonatkozású gyakorlatra is. Ugyancsak megismerhetjük a magyar álláspontot a 2011. évi tervezet kidolgozásával és elfogadásával kapcsolatosan. Eszerint a 2000-es évek elején Magyarország üdvözölte a fegyveres összeütközések és a nemzetközi szerződések viszonyára vonatkozó téma felvételét a Nemzetközi Jogi Bizottság programjába, majd a tervezet későbbi tárgyalása során támogatta a tervezet nem nemzetközi fegyveres összeütközésekre történő alkalmazhatóságának rögzítését is. Magyarország összességében egyetértett azzal a megközelítéssel, hogy a tervezet melléklete tartalmazza azon szerződések tipikus listáját, melyekre a fegyveres összeütközések nem gyakorolnak hatást, ám kétségesnek ítélte a barátsági szerződések és a kereskedelmi választottbíráskodásra vonatkozó szerződések hatályban maradását egy fegyveres összeütközés esetén, ellenben javasolta a *ius cogens* tartalmú szerződések felvételét a listába (140. o.).

Haraszi György a nemzetközi szerződések megszűnéséről szóló monográfiájában már 1973-ban megjegyezte, hogy az 1969. évi bécsi egyezmény 73. cikkének (illetve tágabban, az ellenségeskedések nemzetközi szerződések jogára gyakorolt hatásának) a vizsgálata önálló monográfia tárgya lehetne.¹² Szalai Anikó 2013-ban megjelent munkája nem csupán azért érdemel különös figyelmet, mert hosszú idő elteltét követően a magyar jogi szakirodalomban elsőként hiánypótló jelleggel tesz eleget ennek az elvárásnak, hanem azért is, mert az nem sokkal a Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs munkájának 2011-es lezárását követően készült el, így annak újdonságához sem tartalmában, sem (a magyar jogi) térben, sem pedig időben nem férhet kétség.

Szemesi Sándor*

¹² HARASZI (10. l.) 11.

* Egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26.

E-mail: szemesi.sandor@law.unideb.hu.