

KECSKÉS GÁBOR*

Az államfelelősség és a szankciók nemzetközi jogi kérdéskörének megjelenése a magyar jogirodalomban

I. Bevezetés

Eme tanulmány szerzője csak remélni tudja, hogy a jubiláló *Bodnár László* professzor számára kedves témát választott a laudáció céljára.¹ Az államfelelősség egyes kérdéseinek elemzése – a Nemzetközi Jogi Bizottság által lefolytatott kodifikációs kísérletekre is tekintettel – mind az Ünnepelt Professzor urat,² mind egyik, és sajnos már csak egykori mesterét, *Nagy Károly* professzort³ is több ízben megihlette, és a hazai szakirodalomban mérföldkönek tekinthető munkák megírására sarkallta.

II. Az államfelelősség előképei

Az államnak az államközi viszonylatban megnyilvánuló felelőssége már voltaképpen akkor is létezett, amikor még a mai fogalmaink szerinti nemzetközi jog (a 17. század előtt) nem alakult ki. Nem vitatható ugyanakkor, hogy már az első, az államiság egyes attribútumait magukban hordozó entitások (faluközösségek, városállamok etc.) közötti kapcsolatok, viták, az erőforrásokhoz való hozzáférés megosztásának kérdése egyidős

* Tudományos munkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem

¹ Jelen tanulmány alapja két korábbi munka: KECSKÉS GÁBOR: *A klasszikus nemzetközi jog szankcióival kapcsolatos felfogások a magyar jogirodalomban – kitékintéssel a hatályos nemzetközi jogra*. Állam- és Jogtudomány, 2007/ 3. 489–508. pp. és KECSKÉS GÁBOR: *A jogellenes magatartásból eredő államfelelősség kodifikációjának története*. Jog, Állam, Politika, 2012/2. 31–45. pp.

² BODNÁR LÁSZLÓ: „Szilánkok” az állam belső jogi aktusaiért fennálló nemzetközi jogi felelősség köréből, in: BALOGH ELEMÉR – BLUTMAN LÁSZLÓ (szerk.): *Az államok nemzetközi jogi felelőssége-tíz év után*. In memoriam Nagy Károly (1932-2001). A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos emlékülése. Pólay Elemér Alapítvány, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013. 67–73. pp.

³ NAGY KÁROLY: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó Budapest, 1991. 243 p. Erről l. még BLUTMAN LÁSZLÓ: *Nagy Károly felelősség-elmélete és a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezete*. In: BALOGH – BLUTMAN 2013, 13–24. pp.

magukkal az entitásokkal. Egységes és kimunkált konkrét felelősség-koncepciók azonban ezen államszervezeti formák belső jogrendszereiben sem találhatóak, így ezek előképeit, első megjelenési formáit az államok-birodalmak közötti kapcsolatok szintjén hiába keresnénk. Az államok számára az erőszak-monopólium kevésbé korlátozott formái álltak rendelkezésre, így akkoriban fegyveres erőszak, háború útján vitték véghez a szankcionálás folyamatát, függetlenül a jogos vagy jogosnak vélt érdekeiktől.

A középkorban a szankciók és a felelősségi formák tekintetében egyfajta változás ment végbe, szorosan kapcsolódva az államhatalom kezdeti partikularizmusához, a főhatalom fragmentálódásához, amely jóval több államon belüli, illetve államközi konfliktus lehetőségét hordozta magában. Az államok erőszak-monopóliuma azonban még mindig a középkor sajátossága, amely az állam vonatkozásában a differenciált és elkülönült, a civiljogi felelősségtől független felelősségtípus kialakulásának elsőszámú gátját képezte.

A későbbiekben, az abszolút szuverenitás elve kizárólagosságának megszüntével, valamint a békés (nem fegyveres) vitarendezési módok elterjedésével az állam mint szuverén entitás felelősségre vonhatósága immáron nem hatott illuzórikus és a természetjog jellegétől sem idegen tényezőként. Mivel eleinte a felmerült jogviták kapcsán a sérelmek, károk nem közvetlenül az államok, hanem az állampolgárok, az alattvalók személyi vagy vagyoni jogainak megsértésén keresztül realizálódtak,⁴ ezért az államokat a felelősségi jog intézményesedéséhez eleinte jelentős érdekek fűzték. Az alattvalókat ért sérelmek esetén az államok a joghatóságuk alá tartozó természetes és jogi személyek viszonylatában érdekvédelmi és presztízsszempontokat egyaránt érvényesítettek, kétségtelenül egyfajta „alkotmányos” védelmi kötelezettségnek, az alattvalók érdekében történő egyfajta demonstratív eljárás és ezzel az igényérvényesítés szempontjainak egyaránt eleget téve.

Túl az államok közötti sérelmek politikai (és nem jogi, főleg nem felelősségi jogi alapokon nyugvó) természetén, *Kertész István* megállapítja, a magánszemélyek személyi és vagyoni jogait érintő sérelmek képezték a nemzetközi jog klasszikus korszakában a felelősség kizárólagos területét, értelmezési körét. Ilyen védelemre minden polgárnak joga volt, és ez egyben minden állam kötelezettségét jelentette. Azaz az alattvaló védelme egy másik állam területén valójában egy (állampolgárság vagy honosság szerinti) állam számára fennálló kötelezettségként volt felfogható.⁵

Ugyanakkor nem kétséges, hogy az államok politikai személyisége ellen irányuló támadások, és ezzel okozott vagyoni vagy „erkölcsi” károk esetén már körültekintőbben és megfontoltabban jártak el maguk a jogalkotó és egyben jogalkalmazó államok. Ennek megfelelően az ilyen jellegű kárfelelősségi szabályok létrehozására irányuló folyamat rendre elmaradt az előbbi esetkör kíséreléséhez és kodifikációs törekvésekhez képest. Ez arra az *raison d'État* figyelembevételén alapuló feltevésre vezethető vissza, hogy az államok potenciálisan számoltak azzal a lehetőséggel, miszerint maguk is a károkozó és potenciálisan „felelősségre vonható” entitás szerepkörében találhatják magukat, amely esetben a felelősségi jog szabályainak alkalmazását és érvényre juttatá-

⁴ L. KERTÉSZ ISTVÁN: *Az állam nemzetközi felelőssége*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1938. V. p.

⁵ L. KERTÉSZ 1938, 16. p.

sát „elszenvedhetik.” Az állam felelősségének kodifikációs kísérleteire ez a gondolatmenet és szociológiai-politikai attitűd mindmáig alapvető befolyást gyakorol, amelynek nyomai a 2001-ben elfogadott államfelelősségi Tervezet,⁶ és valamennyi instrumentum utóéletének vizsgálatakor egyértelműen felismerhetővé válnak.

III. Az államfelelősség és a szankciók

1. A két jogintézmény kapcsolatáról

A felelősségi témakörtől el nem választható, ahhoz szorosan kapcsolódó szankció-problematika az első világháború előtt „a nemzetközi jogi kötelezettségek kikényszerítésének problémáját jelentette.”⁷ Bibó szerint, amíg az 1914 előtti nemzetközi jog a szankció egyetemes fogalmával dolgozott, „addig a nemzetközi jog újabb területein a szankciók részletes tételesjogi, jogpolitikai és tudományos kiépítést nyertek, de csupán egy részterületre korlátozva: a jogtalan háborúindítás szankcióira vonatkozólag.”⁸ A háborúhoz mint végső eszközhöz való folyamodást a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya továbbra is elismerte, csak „akadályokat gördített a háborúkezdés addig ismert klasszikus módszerei felé.”⁹ Ehhez képest a két világhégés közötti nemzetközi jog már olyan kényszerítő eszközök megszervezésére koncentrált, amelyek segítségével a háborút kezdő állammal szemben egy államok felett álló, szankcionálási jogkörrel is rendelkező nemzetközi fórum (Nemzetek Szövetsége Tanácsa) döntését lehetett kötelezővé tenni, esetleg kikényszeríteni.

A szankciók kérdésköre¹⁰ a nemzetközi jog egyik legkevésbé kiforrott, és a belső jogi szankciókhoz képest valamelyest más jelentéstartalommal bíró részterülete. Napjaink nemzetközi jogában sem tűnik antagonisztikusnak Bibó 1934-es gondolata, miszerint „a nemzetközi jog az a jogterület, amely ma még legkevésbé tudja igénybevenni a szankciók segítségét s ezen a jogterületen veszik fel a szankciók az általánostól legelütőbb alakjukat.”¹¹ Amíg ugyanis a belső jog szupremáciája a belső jog alanyaira az általánosan kötelező jogszabályok alapján, ezen alanyok beleegyezésétől függetlenül kiterjed, addig a nemzetközi jogban ilyen általános, szubordinációs és kikényszerítő jellegű hatalmi szervezet- és intézményrendszer nem jött létre. A szankciókról, vagyis a hátrányos (negatív) jogkövetkezményekről való döntés a belső jogban kógens szabályok alapján történik, viszont a nemzetközi jogban nemhogy a döntés alapjául szolgáló normák al-

⁶ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Yearbook of the International Law Commission, 2001/Vol. II, Part Two [A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2)] 26–30. pp., kommentárral: uo. 31–143. pp.

⁷ L. BIBÓ ISTVÁN: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Részvénytársaság, Szeged, 1934. 27. p.

⁸ Uo.

⁹ PRANDLER ÁRPÁD: *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974. 35. p.

¹⁰ L. még VALKI LÁSZLÓ: *Szankció a nemzetközi jogban*. In: ASZTALOS LÁSZLÓ–GÖNCZÖL KATALIN (szerk.): *Felelősség és szankció a jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 83–111. pp.

¹¹ L. BIBÓ 1934, 5. p.

kalmazásáról, de még gyakran a nemzetközi jogi szankció kérdéséről sincs általános egyetértés. Ezért végső soron képviselhető azon álláspont, hogy a „nemzetközi jog rendszerében a szankció csak tényszerű következménye lehet a jogsértésnek, de nem jogkövetkezménye”,¹² viszont e vélemény feltétlen elfogadása esetén sem vitathatjuk el a nemzetközi jog szankciórendszerének kétségtelen tényét.

Mivel a hatályos nemzetközi jog jelenleg nélkülözi a valódi szupranacionális mechanizmusokat, intézményeket, ezért egyértelműnek tűnik, hogy 1945 – vagy még inkább 1919 – előtt sem találunk példákat ilyen jellegű kényszereszközökre. „Az államok egymásközi nemzetközi élete a világháború (értsd: első világháború – a szerző) előtt nélkülözött minden szervezetséget. Az a közösség, amelyben egymással éltek, nem volt más, mint az államok önkéntes, szabad társulása (...) minden állam, a maga szuverénitásával megóvásával egymás mellett helyezkedett el, elhárítva magától minden, egy nemzetközi hatalom alá rendelő szervezetet.”¹³ *Irk* eme „korrajza” a szuverenitásukat és viszonylagos cselekvési szabadságukat féltő államokról egyben magyarázatként is szolgál arra, hogy miért nem volt lehetőség (és szándék az államok részéről) egy hatékony szankciórendszer kialakítására, amelyre a hatályos nemzetközi jogrendszernek is mindinkább szüksége lenne.

2. A nemzetközi jog 1918 előtti korszakának szankciói a magyar jogirodalom felfogásában

E korszak magyar szerzői,¹⁴ még az akkori – mai fogalmaink szerint kezdetleges, kiforratlan és eredendően decentralizált - nemzetközi jogrend jellegéből adódóan a szankciók létjogosultságáról elmélkedtek,¹⁵ főleg a már akkor is hiányolt centralizált mechanizmusok tükrében. Ebben az időben még nem jöttek létre azok a fórumok, az állami együttműködés azon intézményesített formái, amelyek a központosított (centralizált) szankciók megállapítására kaptak volna felhatalmazást. Így elsődlegesen az államok önsegélyhez való joga (a mai fogalmaink szerinti legfőbb decentralizált szankció) szolgált elemzésük alapjául.

A vizsgált korszak tudományos gondolkodói közül többen kétségbe vonták – éppen a nemzetközi jogi szankcióknak a belső jogtól eltérő sajátosságai miatt - a nemzetközi jog jogiságát, ezzel egyidejűleg tagadva szankciórendszerének létezését is. *Somló Bódog* elmélete szerint például „egy jogi hatalom nem lehet jogilag egy másiknak alávetve, illetőleg az állam felett nem állhat ismét egy állam.”¹⁶ Mivel a XIX. században az ál-

¹² VALKI LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981. 91. p.

¹³ L. IRK ALBERT: *Bevezetés az új nemzetközi jogba*. Danubia Kiadás, Budapest, 1929. 68–70. pp.

¹⁴ Meg kell jegyeznünk, hogy ekkortájt a témában publikáló szerzők egy része nem volt nemzetközi jogász, elsősorban jogelméleti gondolkodóként (Somló, a későbbiekben Bibó) és civilistaként (Marton) a belső jogi kiforrott szankciórendszert vették alapul, amelyhez képest a nemzetközi jog szankciórendszerének fejlettsége jelentősen elmaradt.

¹⁵ „A nemzetközi jognak nincs pozitív, tételezett és intézményesen is biztosított szankciója.” – írja Marton Géza az első világháború szörnyű valósága közepette. L. MARTON GÉZA: *A nemzetközi jog jogiságának kérdéséhez*. Különlenyomat az „Ügyvédek Lapja”-ból, Globus Pénzüntézetek Műintézete és Kiadóvállalat Részvénytársaság, Budapest, 1916. 4. p.

¹⁶ L. SOMLÓ BÓDOG: *Juristische Grundlehre*. Felix Meiner, Leipzig, 1927. 136. p.

lam volt az elsődleges és kizárólagos legfelsőbb hatalom, ezért az állami hatalom nemzetközi jog általi korlátozása (például egy központilag megállapított szankció alkalmazása útján) Somló felfogásában kizárt.¹⁷ Marton Gézánál a szankció hiánya teszi kétségesse a nemzetközi jog jogként való elismerését, miszerint „a nemzetközi jog nem jog, mert hiányzik belőle az az elem, mely joggá tenné: a szervezett szankció.”¹⁸ Marton gondolata az első világháború előtti korszakra reflektált elsősorban, és ekkoriban még a szervezett, vagyis a tulajdonképpeni centralizált szankciók teljes mértékben hiányoztak a nemzetközi jog normaanyagából. Az viszont semmiképpen sem tagadható, hogy az akkortájt gyakorta alkalmazott decentralizált szankció, az önszegély is szervezeten volt végrehajtva, igaz nem egy nemzetközi, államok feletti fórum, hanem az államok által.¹⁹ Figyelemmel tehát Gajzágó gondolatára is, a represszália szervezett szankció-jellege nem kérdőjelezhető meg, aminek következtében már Marton korában sem jelenthető ki kategorikusan, hogy a sértett államok jogsértővel szembeni, kényszer típusú intézkedései ne bírtak volna a szervezett szankció jellegével.

Az első jelentősebb hazai nemzetközi jogász, Kiss István 1876-os munkájában ugyan magát a 'szankció' szót nem említi, de ezzel még nem vonja kétségbe az általa „tiltott tettekből eredő kötelezettségek”-nek nevezett,²⁰ egyébként a tilalmi jellegből következően szervezett jogkövetkezmények létét és szükségességét. Azt már azonban maga is elismeri, hogy az általa 'szabad jog'-ként definiált nemzetközi jog (az összes többi jogágot a 'biztosított jogok' elnevezéssel illeti) nélkülözi az olyan szervezett hatalmat, amely jogi kényszert érvényesíthet az államokkal szemben.²¹ Eszerint Kiss már idejekorán felismerte a centralizáltan működő szankciórendszer szükségességét, noha ehhez megfelelő tapasztalattal még aligha rendelkezhetett. Ellenben az államok nemzetközi jogrendet védő és fenntartó szerepéről már hosszasan írt. Eszerint az állam által kiszabható hátrányos jogkövetkezmények két csoportra oszthatók, az állam önvédelmi és önfenntartási célból alkalmazott (alapjaiban szervezett jogkövetkezményeire), amelyeket „az állam (...) a nemzetközi jog által megengedett korlátokon belül (...) önhatalmúlag felhasználhatja.”²²

Kiss tehát – a nemzetközi jog akkori állapotának megfelelően – az állam szankcionálási hatáskörét kiterjesztően és tágan értelmezte. A „nemzetközi jog által megengedett korlátokon belül” kitétel ugyanis kevésbé volt megszorító, ha tudjuk, hogy az akkor hatályos nemzetközi jog – Marton hasonlatával – a homéroszi idők korát élte, amelyben „az egymás mellett, de egymástól (...) függetlenül szervezkedett nemzetközi jogalanyok, az államok, ugyanazt a szuverén önigazságszolgáltatást gyakorolják, mint ama primitív kor egyénei.”²³

¹⁷ Erről l. még SOMLÓ BÓDOG: *A nemzetközi jog mibenléte*. Kézirat, Kolozsvár, 1917. 14–16. pp.

¹⁸ L. MARTON 1916, 32. p.

¹⁹ E korszakban az önszegély bizonyos értelemben a nemzetközi közösség szervezett szankciójának is tekinthető, ugyanis az államok közössége mint „összesség a saját összreagálása helyett (...) a közvetlenül érdekelt tagjait egyszersmind mint a kollektív funkció elvégzésére a legalkalmasabb saját szerveit toltta előtérbe.” L. GAJZÁGÓ LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog eredete, annak római és keresztény összefüggései – különösképpen a spanyol nemzetközi jogi iskola*. Stephaneum Nyomda, Budapest, 1942. 26. p.

²⁰ L. KISS ISTVÁN: *Európai nemzetközi jog*. Érsek-lyceumi Kő- és Könyvnyomda, Eger, 1876. 221. p.

²¹ Uo. 14. p.

²² Uo. 84–85. pp.

²³ L. MARTON 1916, 30. p.

Bibó az önszegély klasszifikációjáról eltérően gondolkodik. Igaz, *Kiss* a XIX. század második felében még egy jóval kezdetlegesebb nemzetközi jogot ismerhetett, amelyhez képest *Bibó* már kellő időbeli visszatekintéssel és több tapasztalattal (nem utolsósorban az első világháború tanulságaival) is rendelkezett. *Bibó* csoportosítási módja szerint a „megengedett önszegély” eszközei: a represszália és a háború. A retorziót – *Kiss* álláspontjától eltérően – a represszáliák körébe sorolja, azok enyhébb válfajaként. A csoportosításban egyébként bizonytalansági tényezőnek gondolja, hogy a represszália és a retorzió tételes fogalmának meghatározása nehéz, mivel *talionis*-jellegük²⁴ következtében mindig egy megelőző jogsértést feltételeznek, és viszonoznak.

A vizsgált korszakot tehát a centralizált szankciók teljes hiánya jellemezte. Ezért a tágan értelmezett önszegély két formálódó válfajának jutott az a szerep, hogy hatékony szankciós mechanizmust biztosítson a nemzetközi jogrendben, mivel a klasszikus nemzetközi jog korszakát „az államok társadalmát alkotó egyes államok szuverénítésének és önszegélyének intézményes előtérben maradása” jellemezte, az „összesség azonnali kollektív reagálása helyett.”²⁵

3. A nemzetközi jogi szankciók megjelenése az 1918 és 1945 közötti korszak magyar jogirodalmában

3.1. A centralizált szankciók „első jelei” a Nemzetek Szövetségének keretében

Amíg az első világháború előtt „a szankcióprobléma a nemzetközi jogi kötelezettségek kikényszerítésének problémáját jelentette”,²⁶ addig a két világháború között hatályos nemzetközi jog szankcióproblémája olyan kényszerítő eszközök létrehozására koncentrált, amelyek segítségével a háborút kezdő állammal szemben egy államok felett szankcionálási jogkörrel rendelkező nemzetközi fórum (Nemzetek Szövetsége Tanácsa, a továbbiakban: Tanács) döntését lehetett kötelezővé tenni, kikényszeríteni. Ugyanakkor az Egyezségokmány 16. Cikkének negyedik bekezdésébe foglalt kizárást mint szankciót kivéve (l. a Szovjetunió kizárását, 1939-ben) a Nemzetek Szövetségének egyetlen fóruma sem tudta hatékony módon véghez vinni, egyrészt mert a Tanács „ajánlása” nem kötelezhette a tagállamokat, másrészt mert a teljes (nagyhatalmi) egyhangúság, a konszenzusra törekvés követelménye sokszor megbénította a Tanács munkáját.²⁷ Így tehát sem valódi centralizált jogrendről, sem centralizált szankciórendszerrel nem beszélhetünk, ha a Nemzetek Szövetségének tevékenységét elemezzük.

²⁴ Ezt hangsúlyozza Csarada János is, miszerint a retorzió célja az ellenfél méltánytalanságának egyenlő vagy hasonló méltánytalansággal való viszonzása, ennek éreztetése. A represszália pedig egy jogtalanság által okozott kár megtérítése, azáltal, hogy a sértett állam viszonzozza a jogtalanságot. Erről l. CSARADA JÁNOS: *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Franklin-társulat, Budapest, 1910. 576. p.

²⁵ L. GAJZÁGÓ 1942, 25–26. pp.

²⁶ L. BIBÓ 1934, 27. p.

²⁷ Ezekről l. PRANDLER 1974, 50-51. pp. Az Egyezségokmány 16. cikkének első bekezdése értelmében, pedig a szankció alkalmazására okot adó körülmény egyértelmű fennállása esetén is széleskörű mérlegelési joga volt az államoknak a szankcionálást illetően.

3.2. A jóvátételi kötelezettség mint szankció megjelenése

A vizsgált időszakban a szankciók egy újabb fajtájának, a *jóvátételi (reparációs) kötelezettség*nek a valódi kiteljesedését tapasztaljuk, köszönhetően annak, hogy az első világháborút lezáró békeszerződésekben a győztesekkel szemben elkövetett jogsértések elsősorú szankcióivá váltak a reparatív eszközök. A jóvátétel összege nemcsak a „legyőzöttek” számára jelentett súlyos anyagi terhet, de a „győztesek” az ellenük elkövetett jogtalanságok méltó megtorlásaként fogták fel őket (összhangban azzal, hogy az első világháborút követően az erőszakos jogérvényesítési módok – a fegyveres represszáliák és főként a háború mint jogérvényesítési eszköz - tudatos visszaszorításáról beszélhetünk).²⁸ Ezen okokkal is magyarázható, hogy a reparatív szankciós eszközök megjelenése jelentős mértékben átalakította a nemzetközi jog szankciórendszerét, alapvető hangsúly-eltolódást idézve elő joganyagában.

A hangsúly-eltolódás egyik fontos hozadéka volt, hogy a két világháború közötti nemzetközi jog szankcióinak felsorolására, egyfajta fokozati rangsor felállítására nyílt lehetőség. *Bibó* rendszerezésében²⁹ pl. a sorrendiség egyben a szankciók hatékonyságának növekedését és a jogérvényesítési jelleg csökkenését is mutatja:

- a) *jóvátételi kötelezettségek* (amelyeket elsődlegesen a „nemzetközi jogalkotó” akaratára szab meg, de alapvetően kompromisszum eredménye, ahogy *Bibó* megfogalmazta: „a sértett fél jóvátételt követel, a sértő fél bizonyos fokú jóvátételre hajlandó s a két fél megegyezésének eredménye a jóvátétel módja és mértéke.”³⁰);
- b) *megengedett önségély* (sértett egyoldalú cselekményei) eszközei;
- c) *represszália* (jogi felelősségtől mentesült jogellenes cselekmény, a mai represszália-fogalom); valamint
- d) *háború* (hasonló a represszáliához, de annál ritkább, viszont hatékonyabb is).

A rendszerezésből következően *Bibó* a jóvátételi kötelezettségeket a leghatékonyabb szankcióként gondolja el. Egyben legkevésbé itt érvényesül a kényszeren alapuló jogérvényesítési jelleg, hiszen ha már a jogsértő állam elfogadta a szerződéses jóvátételi kötelezettséget, akkor ezek kikényszerítése már a legritkább esetben szükséges, mivel a kötelezettségeknek az állam rendszerint önként eleget tesz. *Bibó* azon állítása, hogy a „jóvátételi kötelezettség a nemzetközi jogsértést elsődlegesen következő szankció”,³¹ nem jelenti azt, hogy a nemzetközi közösség a kezdetektől fogva szankcióként tekintett a reparációs eszközökre. Az első világháborút lezáró békeszerződések megkötéséig a jóvátételek kérdése a represszália alkalmazási körébe tartozó jogintézményként szere-

²⁸ Ezekről I. IRK 1929, 156. p. és BIBÓ 1934, 20. p. Buza is amellyel érvel, hogy a háború egyoldalú minősítése nem lehetséges, mert „épen úgy lehet deliktum, mint szankció, lehet a jogos védelem és a végszükség eszköze és lehet eszköz, mely a feleknek a nemzetközi jogban szükséges megegyezését van hivatva biztosítani.” L. BUZA LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog tankönyve*. Politzer Zsigmond és Fia Kiadása, Budapest, 1935. 306. p.

²⁹ L. BIBÓ 1934, 22. p.

³⁰ Uo. 12. p.

³¹ Uo. 10. p.

pelt, viszont a Párizs környéki békeszerződések rendelkezései alapján „a szankciók meghatározása és végrehajtása (...) már külön szerv és pedig nemzetközi jellegű szerv hatáskörébe tartozik.”³²

A reparatív szankciók tehát prioritást élveztek, azonban sikertelenségük esetén a nemzetközi jog jól „bevált”, önszegélyen alapuló intézkedései, illetve az Egyezségokmány 16. Cikke szerinti szankciói léptek (volna) életbe. E prioritás példáját leginkább Buza azon gondolata bizonyítja, hogy „az államok kötelezve csak a gazdasági szankciókra és kölcsönös támogatásra vannak, de a katonai szankciók végrehajtását, a fegyveres erő mértékét a Tanács csak ajánlani fogja.”³³ Így általánossá válhatott az a felfogás, hogy a jóvátételek valódi, elsődleges szankciói a nemzetközi jognak, és már nem a fegyveres erőszak igénybevételének alternatíváit jelentik kizárólagosan.

3.3. Az önszegély kérdése a két világháború között

Az önszegély alkalmazásának – a vizsgált időszakban tapasztalt - általános visszaszorulása³⁴ az előbbieken taglalt két jogintézményből (a Tanács „szankciós” hatásköre valamint a jóvátételi kötelezettség) is következhet. Az önszegély eddigi uralkodó szerepét az Egyezségokmány fel kívánta váltani a 16. cikkébe foglalt centralizált mechanizmusok segítségével, emellett a Nemzetek Szövetsége keretében együttműködni kívánó nemzetközi közösség a reparatív kötelezettségek elsődlegességét hangoztatta. Ezzel az önszegély mint szankció a nemzetközi jog szankciórendszerében évszázadok óta betöltött elsődleges, kétségbevonhatatlan pozícióját *elméletileg* elveszítette. *Gyakorlatilag* viszont továbbra is töretlenül alkalmazták, igaz, már jóval szigorúbb jogi keretek között. E megállapítás szemléltetésére jó példa, hogy Teghze még 1930-ban is azt írja, hogy „a represszáliák a háborúban (...) egy kíméletlen ellenséggel szemben nélkülözhetetlenek.”³⁵

Az önszegély lényegi jelentése tulajdonképpen a klasszikus nemzetközi jog korszakához képest alig változott, az önszegély két fajtája (retorzió és represszália) olyan intézkedés a sértett állam részéről, amely a jogsértőnek valamilyen módon hátrányt okoz, úgy azonban, hogy míg a retorzió önmagában véve nem minősülne jogsértésnek, addig a represszália önmagában véve – vagyis ha nem szankcióként alkalmaznák – jogsértést jelentene.³⁶ A represszália tehát kizárja a konkrét esetben a cselekmény jogtalanságát (*de facto* jogellenes cselekmény jogszerű, *de iure* szankcióvá alakul át), nem deliktum, mindemellett nem szolgáltathat okot egy ezzel szemben alkalmazott represszáliára (az ún. ellenrepresszália problémája) és jóvátételre sem.³⁷

³² Uo. 24. p.

³³ L. BUZA LÁSZLÓ: *A biztonság kérdése és a locarnoi egyezmény*. Magyar Jogi Szemle, 1926/7. 183. p.

³⁴ Érdekes adalék, hogy Faluhelyi Ferenc 1936-os művében az államközi deliktumok jogkövetkezményeiként, azaz szankcióiként az önszegély két fajtáját, a retorziót és a represszáliát nem is említi. Az *in integrum restitutio*-t, a pénzbeli kártérítést, a formai elégtételadást, a biztosíték adását, valamint ezek békés kikényszerítése mellett a háborút tekintette az öt fő szankciófajtának. Erről l. FALUHELYI FERENC: *Államközi jog*. Dr. Karl Könyvesbolt, Pécs, 1936. 283–284. pp.

³⁵ L. TEGHZE GYULA: *Nemzetközi jog*. Debreceni Városi Nyomda, Debrecen, 1930. 562. p.

³⁶ L. VALKI 1981, 88. p.

³⁷ L. BUZA 1935, 278. p. Teghze felfogásában a represszáliával fenyegetett állam ellenállást fejthet ki a másikkal szemben, és ellenrepresszáliát is alkalmazhat, l. TEGHZE 1930, 564. p. Ellenben Herczegh szerint

Buza megítélése alapján „a represszália egész intézménye összefüggésben van azzal a kezdetlegességgel, melyet a nemzetközi jog saját érvényesülésének biztosítását illetően felmutat.”³⁸ E gondolat szemlélteti talán a legjobban a nemzetközi jog szankciórendszerének 1918 és 1945 közötti állapotát, amikor a centralizált szankciók első jelei már megjelentek ugyan, de a represszáliák további, gyakran önkényes alkalmazása alapvetően ingatta meg a nemzetközi jog hatékony szankciórendszerébe vetett kezdeti bizalmat.

IV. Az államfelelősség kodifikációja

1. Az 1930-as hágai konferencia

Az 1930-as hágai kodifikációs konferencia összehívásának előzménye, hogy a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése 1924-ben összehívott egy jogászbizottságot a kodifikációs munka előkészítésének céljából. A 17 tagú testület végül a „kodifikációra kellőleg érettnek talált” hét kérdése között 4. pontként szerepel az „*állam felelőssége a területén külföldiek személyének vagy vagyonának okozott károkért*” nevet viselő kérdése,³⁹ amely az államfelelősség első hivatalos kodifikációs törekvéseként minősíthető, a magánszemélyek és a nemzetközi tudós társaságok által folytatott magánkodifikációk korszaka után.⁴⁰ A Közgyűlés 1927 szeptemberében az állam nemzetközi felelősség kérdéseinek szabályozását az összehívandó nemzetközi kodifikációs konferencia programjára tűzte.

A kodifikációs konferencia 1930 tavaszán, egy hónapig ülésezett Hágában, ahol közel 50 állam képviseltette magát; a korszak államainak nagyfokú reprezentativitását garantálva. Talán az államfelelősség későbbi fejlődéstörténetét is szimbolizálva, a vonatkozó tárgyú kodifikációs erőfeszítések kudarcait „beharangozva”, a konferencia végül sikertelenné bizonyult, ugyanis már az áprilisi berekesztés előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a mindössze tíz cikkben összefoglalt szabályok nem nyerik el az ügyrendi szabályokban meghatározott kétharmados támogató többséget, minek következtében az államfelelősség kérdésével foglalkozó különbizottság még csak konklúziókat sem terjesztett a konferencia plénuma elé.

A konferencia sikertelensége számos tényező együttes fennállásával volt magyarázható. Időközben fellángolt a vita, amely a latin-amerikai államok és az elsősorban európai nagyhatalmak közötti különbségek és eltérő politikai érdekek mentén éleződött ki,

csak az aránytalan mérvű és mértékű megtorlással szemben lehetséges ellenrepresszália, hiszen ezek már önmagukban jogsértésnek minősülnek, ami (tekintet nélkül az ezt megalapozó, eredendően a jogsértésre reagáló represszáliára) represszália alkalmazását vonhatja maga után, I. HERCZEGH GÉZA: *Az ún. háborús represszáliák problémája a mai nemzetközi jogban*. Jogtudományi Közlöny, 1976/7. 386. p.

³⁸ L. BUZA 1935, 279. p.

³⁹ Megjegyzendő, hogy e kérdéskörben a Harvard Jogi Iskola már 1929-ben elkészített egy magánkodifikációs tervezetet, *Draft Convention on Responsibility of States for Damage Done in their Territory to the Person or Property of Foreigners* címmel.

⁴⁰ A téma kapcsán végbement magánkodifikációs törekvések rövid áttekintését I. NAGY 1991, 14–16. pp.

ez pedig az államfelelősséggel kapcsolatos felfogások szintjén vált nyilvánvalóvá. Az érdemi kérdésekről eleve kevés szó esett a rendszertelen tárgyalástechnikát lebonyolító konferencián, ahol az államok fragmentált tömörülései még az államfelelősség eredőjében, azaz az „állam nemzetközi kötelezettségei” kitételben sem tudtak egyetértésre jutni.⁴¹ A vitás kérdések feloldására felkért albizottság javaslata szerint az állam nemzetközi kötelezettségeinek forrásai közé a szerződések és a szokásjogon túl fel kell venni az általános jogelveket is. Azonban az állam nemzetközi kötelezettségeinek forrása nem szerepelt a napirendi pontok között, így a felszólalóknak minden előkészület és kormányutasítás nélkül kellett állást foglalni a jogirodalomban is sokat vitatott kényes kérdések tekintetében.⁴²

Mégis, igen előremutató felismerés született például arról, hogy az állam a „nemzetközi viszonylatban egy egységes és oszthatatlan egész”, ezért pedig szerveinek bármely okból való hibás működése nem oszlatja el, hanem egyenesen keletkezeti felelősségét, ez pedig a majdani betudhatóság kategóriáját vetíti előre. Ellenben, az államcsoportok részéről megtapasztalt szembenállás pozitív vetületeit elismerve, a nemzetközi felelősség bizonyos szabályainak kifejlődésére mégis „legelhatározóbb befolyással való nagyhatalmaknak a latin-amerikai államokkal szemben való folytonos fellépése”.⁴³

2. Az államfelelősség kodifikációja az ENSZ égisze alatt

Az ENSZ plenáris főszerve, a Közgyűlés 1953-ban, kérte fel a nemzetközi jog kodifikációjáért és fokozatos fejlesztésért felelős segédszervét, a Nemzetközi Jogi Bizottságot az államok felelősségével kapcsolatos nemzetközi jogi szabályok elveinek kodifikációjára, két évvel később pedig kijelölték a téma előadóját, a kubai *Garcia-Amadort*. A speciális rapportőr egy meglehetősen vitás (és később teljességgel elutasított)⁴⁴ elképzeléssel nyitott, amikor az idegeneknek okozott károkért fennálló felelősség koncepciójához kívánt visszatérni, amely az adott korban már egy kissé anakronisztikus gondolatnak tűnhetett, főleg annak tükrében, hogy elgondolásait az emberi jogok tágabb kontextusában kívánta elhelyezni.⁴⁵

Az ENSZ Közgyűlésének 1960-as, 1505. számú határozatában újra napirendre tűzte a kérdést,⁴⁶ külön nevesítve, hogy a Bizottság munkája a nemzetközi jog kodifikációja

⁴¹ Vö. HUDSON, MANLEY: *The First Conference for the Codification of International Law*. American Journal of International Law, 1930/3. 458-461. pp. és BORCHARD, EDWIN: *Responsibility of States at the Hague Codification Conference*. American Journal of International Law, 1930/3. 517. és 521-523. pp.

⁴² Az akkori közlekedési és kommunikációs lehetőségek ismeretében pedig nehézkes és hosszadalmas folyamat lett volna bevárni, amíg a kormányaikkal tárgyalnak a küldöttek, és sikerül kialakítaniuk azt az álláspontot, amelyet aztán valamennyi állásponttal ütköztetni, a többi vélemény fényében pedig finomítani, módosítani kellett volna.

⁴³ L. KERTÉSZ 1938, 33. p.

⁴⁴ Vö. CRAWFORD, JAMES: *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002. 1. p.

⁴⁵ Többek között ennek tulajdonítható, hogy Garcia-Amador javaslataival a Nemzetközi Jogi Bizottság plénuma hivatalosan soha nem foglalkozott. Vö. CRAWFORD 2002, 1-2. pp.

⁴⁶ *Future Work in the Field of the Codification and Progressive Development of International Law*. A/RES/1505 (XV). 943rd plenary meeting, 12 December 1960.

és fokozatos fejlesztése területén megy végbe, amellyel a Közgyűlés kvázi prejudikálta a fejlesztés szükségességének kérdését az adott témán belül, egyben teljesen figyelmen kívül hagyva az 1955 óta, elsősorban *Garcia-Amador* által tett erőfeszítéseket. Az 1960-as évek elején a Bizottság az olasz *Roberto Ago* vezetésével felállított egy albizottságot, amelynek feladata lett a megkezdett munkálatok folytatásának a felülvizsgálata.

Ago közel két évtizedes rapportóri mandátuma idején (1963–80) már konkrét cikkek és kiérlelt szövegtervezet formájában „születik meg” a majdani államfelelősségi tervezet szakaszainak nagy része, köztük olyan jelentős kérdésekről, mint pl. a nemzetközi felelősség eredetéről szóló szakaszok. *Ago* 1980-ban a Nemzetközi Bíróság bírója lett, így megbízatását a holland *Riphagen* vette át, aki hat éven át látta el a téma rapportóri feladatait. *Riphagen* mindvégig hangsúlyozta, hogy az elsődleges (primer) szabályoknak kell részletezniük a megsértésük következményeit, azaz a szekunder normákat. Ez egy meglehetősen „defenzív”, viszont a kormányok számára pozitív lépésként könyvelhető el, mert ezáltal a kodifikációs munka és irány jelentős szűkítése került napirendre, ellenben a nemzetközi szerződésekben szabályozott primer kötelezettségek megalkotása során az államok szerepét felértékelte. *Riphagen* kifejtette, hogy a téma kapcsán kifejezetten a jogellenes cselekedetek miatti felelősséggel kell foglalkozni, míg az addig a folyamathoz szerves részét alkotó, a jogszerű tevékenységből fakadó káros következmények miatti felelősség kérdése külön tárgyalandó (*responsibility v. liability, Verantwoordlichkeiten v. Haftung* kérdésköre). 1988-tól az olasz *Arangio-Ruiz* látta el a rapportóri tevékenységet az államfelelősségi kodifikáció területén, akinek rapportóri megbízatása idején a Nemzetközi Jogi Bizottság első olvasatban elfogadta a nemzetközi felelősség tartalmáról és alkalmazásáról szóló részeket, hangsúlyosan kiemelve a kötelezettségszegés következményeit, a folyamatos jogsértés abbahagyásának kötelezettségét, valamint a közérdek szerepét a jóvátétel esetében.

A téma ötödik, egyben utolsó rapportőre, az ausztrál *Crawford* 1996-ban lett a tárgykör felelőse, az ő megbízatásának idejéhez köthető a Tervezet 2001-es elfogadása. Még *Crawford* kinevezése előtt, 1995-ben az ENSZ Közgyűlése az 50/45-ös számú határozatában⁴⁷ sürgette a Nemzetközi Jogi Bizottságot, hogy a négy évtizede folyó kodifikációs munkálatokban érdemben lépjen előre, főleg a nemzetközi jogi felelősség tárgykörében. A legalapvetőbb kérdés mindvégig az volt, vajon továbbra is az államok szigorú felelőssége elvén mint felelősségi alakzatnak a nemzetközi jogban való kiterjesztésre fókuszáljanak, vagy ezen megközelítéssel hagyjanak fel inkább. Az elkövetkező öt évben a Bizottság második olvasatban megtárgyalta a Tervezetet, és a „közös nevezőre” hozott, egyetértésben született részeket elfogadta, míg a vitás kérdéseket egyszerűen kihagyta a Tervezetből.

A Tervezetet⁴⁸ az ENSZ Közgyűlése több ízben is a kormányok figyelmébe ajánlotta,⁴⁹ azonban eddig ez semmilyen eredményt nem hozott, mivel az eltelt egy évtized

⁴⁷ *Resolution adopted by the General Assembly on the Report of the Sixth Committee (A/50/638). A/RES/50/45. 26 January 1996.*

⁴⁸ Az első hazai feldolgozások közül l. BRUHÁCS JÁNOS: *Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet*. In: TÓTH KÁROLY (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egy. tanár (1932-2001)*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2002. (Acta Juridica et Politica; Tom. LXI. Fasc. 1-26.), 117–132. pp. L. továbbá: BOROS BALÁZS SÁNDOR: *Nemzetközi jogi felelősség, különös tekintettel az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága szerződéstervezetére*. Iustum, Aequum, Salutare, 2007/3. 125–137. pp.

folyamán egyszer sem volt érzékelhető az államok azon irányú szándéka, hogy a Tervezetet egy nemzetközi szerződés formájában tegyék kötelező erejű dokumentummá. Kétségtelen tény viszont, hogy a Tervezet egy fél évszázados kodifikáció eredményén is túlmutat azon tekintetben, hogy majdnem minden cikkében az államfelelősséggel kapcsolatos évszázados szokásjogi jogfejlődést tükrözi. A szándék egykoron az volt, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság anyaga valamennyi felelősségi jogviszonyra egyaránt érvényes felelősségi koncepciót dolgozzon ki, amely azonban több okból sem teljesülhetett maradéktalanul. Egyrészt az államok oldaláról korántsem volt tapasztalható az ezt támogató szándék, másrészt viszont a hatályban lévő felelősségi-kárfelelősségi szerződések a polgári jogi felelősségen alapuló, az államtól eltérő entitások felelősségét konstruáló megoldások szerint jöttek létre, viszonylag nagy számban. Eme két tényezőt a Nemzetközi Jogi Bizottság sem hagyhatta figyelmen kívül a munkafolyamat során. A Tervezetről azonban nagy magabiztossággal elmondható, hogy a 2001-re már a jogsértésen alapuló államfelelősségre limitált téma szokásjogi megalapozottságon nyugvó áttekintést ad, még akkor is, ha a Tervezet nemzetközi szerződés útján való kodifikálása végleg elmaradni látszik.⁵⁰

V. Konklúziók

A nemzetközi jog felelősségi szabályai napjainkra már összességében az állam felelőségének *sui generis* és a polgári jogi felelősség szabályainak egyfajta fragmentált halmazában vizsgálандók. Előbbi (*sui generis* szabályok, elvek halmaza) elv egy sajátos, a nemzetközi jognak a belső jogtól eltérő ismérveit magában foglaló egyedi tételezés, amelynek feltételei, sajátosságai kizárólag a nemzetközi jog rendszerében lelhetők fel, így eleve feltételeznek egy ilyen jegyket hordozó, kötelező erejű nemzetközi normát, amelyet az államok kifejezetten az állam nemzetközi felelőségének megalkotása céljából hoznak létre. Utóbbi (civiljogi felelősségi alakzatok, dogmatika beszivárgása) szerint viszont a kárfelelősség elmélete alapvetően a belső jogi, azon belül a civiljogi kárfelelősségi rendszeren alapul, mivel a polgári jog területén indult meg a terület intézményesülése.

A belső jog egyes szabályainak a nemzetközi jogba való átvétele-átültetése nemcsak elfogadott, hanem egyenesen kívánatos jelenség is, mivel ezek kiegészítő jogforrásként szolgálhatnak, amikor hézagpótló szerepet töltenek be olyan nemzetközi jogi területen,

⁴⁹ L. többek között *56/83 Resolution adopted by the General Assembly on the Report of the Sixth Committee (A/56/589 and Corr. 1). A/RES/56/83. 28 January 2002.*

⁵⁰ Ugyanakkor számos vonatkozásban a Tervezet hatást gyakorol(hat) a nemzetközi jog egyéb területeire, pl. SZABÓ MARCEL: *International Legal Responsibility of the European Union according to the Draft Articles of the International Law Commission*. In: SZABÓ MARCEL (szerk.): *State Responsibility and the Law of Treaties*. Eleven International Publishing, The Hague, 2010. 185–208. pp. és SZABÓ MARCEL: *Az államok nemzetközi felelősége a genfi egyezmények betartásáért*. FÖLD-RÉSZ: *Nemzetközi és Európai Jogi Szemle*, 2010/1-2. 74–85. pp.

ahol a terület viszonylagos hiányosságai (vagy *soft law* jellegük)⁵¹ ezt feltétlenül megkövetelik. Ez valójában úgy valósul meg, hogy a szerződő felek egy szektorális felelősségi szerződés kapcsán a saját belső joguk vonatkozó szabályait, esetlegesen ezek közös rendelkezéseit építik be a nemzetközi szerződés szövegébe, ezzel *de facto* nemzetközi jogi szabállyá transzformálva az eredetileg a belső jogban létező normatartalmat, *de iure* pedig belső jogokra jellemző tartalommal megtöltve a nemzetközi normát.

⁵¹ E vonatkozásban egyes *soft law* területek felelősségi vetületeiről l. KOVÁCS PÉTER: *Soft responsibility a soft law megsértéséért?* In: BALOGH – BLUTMAN 2013, 30–44. pp.