



PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
UNIVERSITY OF PÉCS

Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János 80. születésnapja tiszteletére

Szerkesztette:

Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Pánovics Attila



Szerkesztette:
Kis Kelemen Bence
Mohay Ágoston
Pánovics Attila

Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János 80. születésnapja tiszteletére

ISBN 978-963-429-370-5

© Szerkesztők, szerzők, 2019
© PTE ÁJK, 2019

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Technikai szerkesztő, fedélterv: netglobal.hu

Jelen könyvet, illetve annak részeit a kiadó előzetes írásos engedélye nélkül
tilos reprodukálni, adatrögzítő rendszerben tárolni, bármilyen formában vagy
eszközzel – elektronikus vagy más módon közölni.



Előszó

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi- és Európaijogi Tanszéke 2019. október 4-én konferenciát szervezett Bruhács János professor emeritus 80. születésnapja alkalmából Pécsen.

A konferencián számos pályatárs, kolléga és volt tanítvány vett részt előadóként, előadásaik tematikájukban igazodtak a nemzetközi jog azon területeihez, amelyekkel professor úr is szívesen foglalkozik kiterjedt tudományos kutatásaiban – egyebek mellett a nemzetközi jogrenddel, a nemzetközi környezetjoggal, a humanitárius nemzetközi joggal és a nemzetközi kisebbségi jog egyes kérdéseivel.

Jelen kötetben az ünnepi konferencián elhangzott, professor úr munkássága előtt tisztelgő előadások alapján készült tanulmányokat adjuk közre, ezúton is boldog születésnapot kívánva az ünnepeltnek, és kifejezve abbéli örömünket, hogy professor úr továbbra is aktívan részt vesz a tanszék munkájában.

A szerkesztők

Tartalomjegyzék

Dékáni köszöntő	7
Lamm Vanda Ami az ENSZ főtitkárának nem adatott meg. Miért nem fordulhat az ENSZ főtitkára tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz?	9
Valki László Trump és az iráni atomalku sorsa	21
Blutman László A nemzetközi jog fragmentációja: utóirat egy kifulladás vitához	35
Mohay Ágoston Külső fórumok és az uniós jog autonómiája	49
Pánovics Attila Egy globális környezetvédelmi paktum felé(?)	63
Kecskés Gábor A környezeti felelősségi irányelv átültetése Magyarországon – tapasztalatok, tanulságok	73
Horváth Zsuzsanna A környezeti megfelelés és irányítás javításának új eszközei az Európai Unióban	85
Csapó Zsuzsanna Szóló disputa a nemzetközi környezetjogi bíróság tervének létjogosultságáról	101
Kis Kelemen Bence Humanitárius intervenció? Az Egyesült Államok 2017-2018-as szíriai légitámadásainak jus ad bellum elemzése	135
Kovács Péter Kisebbségi léthelyzetek a Nemzetközi Büntetőbíróság joggyakorlata mögött	157
Tóth Norbert Hatékony részvétel a közéletben? A szerbiai kisebbségi nemzeti tanácsok esete	167

Fábián Adrián

Dékán egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Dékáni köszöntő

Tisztelt Professoror Úr!

Megtiszteltetés számomra, hogy én is köszönhetem Önt, a Kar kiemelkedő tudású oktatóját, nemzetközileg is elismert, iskolateremtő személyiségét. Több mint ötven év a tudomány és a pécsi felsőoktatás önzetlen és magas színvonalú szolgálatában olyan életút, olyan oktatói-kutatói pálya, amelyre csak felnézhetünk.

Bruhács János *professor emeritus* ma vitathatatlanul egyike a legismertebb magyar nemzetközi jogászoknak, aki a nemzetközi jogászok következő nemzedékének kinevelésére, támogatására is nagy hangsúlyt fektetett. Professoror úr az elmélet mellett a nemzetközi normák gyakorlati érvényesülésének is kiemelkedő figyelmet szentelt eddigi pályája során, és nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a hallgatók figyelmét is akár hosszú órákra lekötő, tudást átadni képes és azt örömmel tevő oktató is.

Nemzetközi jogi szakértőként tanulmányokat írt a környezetvédelmi tárca és a Külügyminisztérium részére és számos – a nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok szempontjából fajsúlyos – nagy múltú szervezetben töltött és tölt be tagsági pozíciót. Nyilvánvaló, hogy az ilyen tagságok és elismerések – mint bárkinek – Önnek is jól estek, de azt is gondoljuk, hogy talán ezeknél is fontosabb az Ön számára az egykori tanítványoknak, kollégáknak, barátoknak, ismerősöknek az Ön felé áradó szeretete, megbecsülése és tisztelete.

Kedves Professoror Úr!

Őszinte szívvel kívánok további jó egészséget, derűs és boldog éveket! Mindannyian azt kívánjuk professoror úrnak, hogy folytassa a tevékeny alkotómunkát az Önnek tetsző ütemben és mértékben, s teljék benne sok öröme!

Lamm Vanda

Akadémikus, kutatóprofesszor emerita, MTA Társadalomtudományi kutatóközpont
Professor emerita, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Ami az ENSZ főtitkárának nem adatott meg. Miért nem fordulhat az ENSZ főtitkára tanácsadó véle- ményért a Nemzetközi Bírósághoz?

A tanulmány azt a kérdést feszegeti, hogy az ENSZ főszervek közül miért egyedül a Titkárság, illetve az annak élén álló főtitkár nem jogosult tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz fordulni. A szerző álláspontja szerint a főtitkárt nagyban segítené a nemzetközi konfliktusok megelőzésével és rendezésével kapcsolatos feladatai ellátásában, ha saját nevében vagy a Titkárság részéről jogosult lenne a Nemzetközi Bírósághoz tanácsadó véleményért folyamodni. Mindemellett azonban hangsúlyozza, ha netán sor kerülne arra, hogy a Titkárságot, illetve főtitkárt felhatalmazza a Közgyűlés arra, hogy a Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen, e felhatalmazást csak bizonyos korlátozásokkal szabadna megadni.

I. Ismeretes, hogy a két világháború között az Állandó Nemzetközi Bíróságtól – a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya XIV. cikke értelmében – tanácsadó véleményt csak a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése és Tanácsa kérhetett.¹

Az Állandó Nemzetközi Bíróság utódként létrejött Nemzetközi Bíróság vonatkozásában változtattak ezen a szabályon. Az ENSZ Alapokmány 96. cikkének 1. bekezdése – hasonlóan a Nemzetek Szövetsége idején érvényes szabályokhoz – rögzítette, hogy a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács bármely jogi kérdésben kérhet tanácsadó véleményt; ugyanezen cikk 2. bekezdése viszont teljesen új rendelkezéseket tartalmaz, s áttételesen további ENSZ szervek, illetve a szakosított intézmények számára tette lehetővé, hogy tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz forduljanak. A 2. bekezdés értelmében „A Szervezet minden más szerve és a szakosított intézmények a Közgyűlés által bármikor megadható felhatalmazás alapján a tevékenységi körükben felmerülő jogi kérdésekben szintén tanácsadó véleményt kérhetnek a Bíróságtól.”

Az új szabályozást több tényező is indokolta. Így, egyes nemzetközi szer-

¹ Az Egyezségokmány XIV. cikke szerint „...a Bíróság azon felül véleményt fog nyilvánítani minden olyan vitás esetben és kérdésben, amelyet a Tanács vagy a Közgyűlés hozzá utal.” Az Egyezségokmány e szakaszának létrejöttével kapcsolatban ld. Manley O. Hudson: *The Permanent Court of International Justice 1920-1942. A Treatise.* Arno Press, New York, 1972. 107-108. o.; Mahasen M. *Aljaghoub: The Advisory Function of the International Court of Justice 1946-2005.* Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2006. 16-22. o. Dharma Pratap: *The Advisory Jurisdiction of the International Court.* Clarendon Press, Oxford 1972. 1-6. o. Michla Pomerance: *The Advisory Function of the International Court in the League and UN Eras.* The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1973. 5-10. o.

vezetek részéről már a két világháború között jelentkezett az az igény, hogy bizonyos kérdésekben az Állandó Nemzetközi Bírósághoz folyamodhassanak. Miután annak idején tanácsadó vélemény kérésére csak a Tanács és a Közgyűlés volt felhatalmazva, így már az 1920-as évektől kezdődően elterjedt az a gyakorlat, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság felé a kérést nem az érintett nemzetközi szervezet terjesztette elő, hanem a Tanács vagy a Közgyűlés. Ez a megoldás annak idején meglehetősen elterjedté vált. Mindezt jól bizonyítja az, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság fennállása alatt 28 ügyben fordultak tanácsadó véleményért a testülethez, ezek közül 12 esetben a véleménykérés a Tanács saját kezdeményezésére (*proprio motu*) történt, míg a többi 16 ügyben – bár azokkal formailag a Tanács fordult a Bírósághoz – a véleménykérés igazából valamely másik nemzetközi szervezet, a legtöbbször a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Igazgató Tanácsának, illetve egy vagy több állam indítványára, vagy un. vegyes bizottságok, stb. javaslatára történt.² Ezekben az esetekben a Tanács – Leland M. Goodrich és Edvard Hambro szavai szerint – csak holmi küldönc szerepét töltötte be.³

A tanácsadó véleménykérésére feljogosítottak körének kiterjesztése irányába hatott az is, hogy a második világháború után létrejött több szakkérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezet, s sejthető volt, hogy ezek működése során számos jogi kérdés fog felmerülni; mi több, ezeket a szakosított intézményeket, az Alapokmány 57. cikke alapján beépítették az új világszervezet szervezeti rendszerébe. Az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdésében tehát bővítették a tanácsadó véleménykérésre jogosultak körét, azonban a többi ENSZ szerv, illetve a szakosított intézmények csak a Közgyűlés felhatalmazásával fordulhatnak tanácsadó véleményért a Bírósághoz. A tanácsadó vélemények tárgyát képező kérdések tekintetében 96. cikk 2. bekezdése ugyanezen cikk 1. bekezdésben foglaltakhoz képest egy korlátozást tartalmaz, amennyiben az 1. bekezdés értelmében a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács *bármely jogi kérdésben* fordulhat tanácsadó véleményért a Bírósághoz, ezzel szemben viszont a többi ENSZ szerv és a szakosított intézmények esetében a tanácsadó véleménykérés csak a *tevékenységi körükben felmerült jogi kérdésekben* lehetséges. Mindezek alapján Stephen M. Schwebel arra a következtetésre jut, hogy valójában az Állandó Nemzetközi Bíróság idején a tanácsadó vélemények köre *ratione materiae* tágabb volt, mint a Nemzetközi Bíróság Statútuma alapján.⁴

² Ezzel kapcsolatban ld. Pomerance: *The Advisory Function of the International Court...* 47-48. o.

³ Leland M. Goodrich and Edvard Hambro: *Charter of the United Nations. Commentary and Documents.* Second Edition, Stevens and Sons Ltd., London 1949. 489. o.

⁴ Stephen M. Schwebel: *Was the Capacity to Request an Advisory Opinion Wider in the Permanent Court of International Justice than it is in the International Court of Justice.* *The British Yearbook of International Law* Vol. 62, 1991. 100. o.

II. Az új szabályozással kapcsolatban mindenekelőtt az a kérdés merül fel, hogy az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdése szerinti „(A) Szervezet minden más szerve” alatt mi értendő; csak az ENSZ főszervek, vagy pedig az ezeknek alárendelt, illetve a különböző főszervek által létrehozott egyéb szervek is;⁵ továbbá csak testületi szervek jöhetnek számításba, vagy pedig egyes szervek vezetői is, így a főtitkár, a menekültügyi főbiztos, stb. illetve, ez a rendelkezés csak az állandó szervekre vonatkozik-e.⁶ Az említett szakasszal összefüggésben az sem világos, hogy a felhatalmazás egyedi ügyeket érintő *ad hoc* hozzájárulást jelent-e, vagy pedig általános felhatalmazásról van szó. Ez utóbbi kérdés vonatkozásában egyébként a szakirodalom egységes a tekintetben, hogy a felhatalmazás általános jellegű, s ezt támasztja alá a San Francisco-i konferencia anyaga is.⁷ Keith a Közgyűlés által bizonyos szakosított intézmények számára tanácsadó véleménykérésére vonatkozó felhatalmazás kapcsán utal arra, hogy ez a felhatalmazás vissza is vonható.⁸

Az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdése alapján a Közgyűlés tanácsadó véleményezési joggal ruházott fel két főszervet, a Gazdasági- és Szociális Tanácsot, valamint a ma már csak papíron létező Gyámügyi Tanácsot, továbbá a szintén már megszűnt az ENSZ Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottságot;⁹ valamint a szakosított intézmények legtöbbjét, és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget.¹⁰

A 96. cikk 2. bekezdésében szereplő „tevékenységi körükben felmerülő jogi kérdések” köre is igen csak többféleképpen értelmezhető. Ez különösen élesen merült fel az 1990-es években, amikor az Egészségügyi Világszervezet 1993-ban tanácsadó véleményért fordult a Nemzetközi Bírósághoz azzal kapcsolatban, hogy “figyelemmel a nukleáris fegyvereknek az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásaira, a nukleáris fegyvereknek valamely állam

⁵ Kenneth James Keith: *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*. Sijthoff, Leyden 1971. 36-38. o.

⁶ Vö. Shabtai Rosenne: *The Law and Practice of the International Court. 1920-2005, Fourth Edition*. With the Assistance of Yael Ronen. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2006. vol. I. 285. o.

⁷ Vö. Goodrich-Hambro: i. m. 489-490. o.

⁸ Vö. Keith: i. m. 39. o.; hasonló értelemben még Mohamed Sameh M. Amr: *The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations*. Kluwer Law International, The Hague/London/New York 2003. 54-55. o.

⁹ A tanácsadó véleménykérésre jogosult szervek között mindenképpen kakukkfőka volt az ENSZ Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság, amelyet 1955-ben éppen azért hoztak létre, hogy a nemzetközi szervezetek és azok alkalmazottai közötti vitákat eldöntő ENSZ Adminisztratív Bíróság döntései vonatkozásában biztosítsanak valamiféle felülvizsgálati lehetőséget. A Bizottság létrehozásával és annak tanácsadó véleménykérési joggal való ruházásával kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg. A Bizottságot végül is több mint félévszázados működés után 2009. december 31-i hatállyal megszüntették, és a nemzetközi szervezetek és tisztviselőik közötti viták rendezésére egy új kétszintű bírósági rendszert hoztak létre.

¹⁰ A szakosított intézményeket megillető tanácsadó véleménykérési jogot belefoglalták a Közgyűlés és az egyes szakosított intézmények között az Alapokmány 63. cikke alapján megkötött ún. kapcsolatot létesítő szerződésekbe, és e szerződésekben hatalmazták fel a szakosított intézményeket tanácsadó véleménykérésre. A szerződésekben azonban a szakosított intézmények által kérhető vélemények tekintetében bizonyos korlátokat is megállapítottak, így nem kérhetnek véleményt az ENSZ-szel és a többi szakosított intézménnyel való kölcsönös kapcsolataikat érintő kérdésekben, és a kérésről kötelesek tájékoztatni a Gazdasági és Szociális Tanácsot

által háborúban vagy más fegyveres konfliktusban való alkalmazása az adott állam nemzetközi jogi – beleértve az Egészségügyi Világszervezet Alkotmányából eredő – kötelezettségei megsértésének minősül –e.”¹¹ A Bíróság fennállása óta első ízben megtagadta a hozzá intézett kérdés megválaszolását, miután álláspontja szerint az Egészségügyi Világszervezet kétségtelen rendelkezett azzal a joggal, hogy tanácsadó véleményt kérjen, és a feltett kérdés jogi jellegű volt, ugyanakkor azonban egy olyan kérdésben várták a Bíróság állásfoglalását, amely nem tartozik az Egészségügyi Világszervezet “tevékenységi körébe.”¹²

A Bíróságnak ez a döntése igen csak megosztja a nemzetközi jogászokat, amennyiben ebben az ügyben a Bíróság – egyesek szerint – túlságosan is szorosan értelmezte a szakosított intézmények vonatkozásában a speciális funkcióikat.¹³ Mások úgy vélik – ezt vallja Virginia Leary,¹⁴ valamint a Bíróság több tagja, így Weeramantry, Shahabuddeen és Koroma bírók –, a Nemzetközi Bíróság rosszul értelmezte az Egészségügyi Világszervezet kérését, amely nem a nukleáris fegyverek megengedhetőségére vonatkozott, hanem az Egészségügyi Világszervezet Alapokmányának értelmezésére, s e kérdésben az Egészségügyi Világszervezet minden további nélkül fordulhatott tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

III. Annak ellenére, hogy a II. világháború után bővítették a tanácsadó vélemény kérésére jogosultak körét, időnként újabb javaslatok látnak napvilágot, amelyek szerint fel kellene ruházni tanácsadó vélemény kérés joggal az ENSZ főtitkárát, a Titkárságot, más ENSZ szerveket, különféle egyéb nemzetközi szervezeteket, emberi jogi fórumokat, sőt NGO-kat is. E kérdésekkel foglalkozó szakirodalmi munkákban a legtöbbször az ENSZ főtitkárát, illetve a Titkárságot említik, mindenekelőtt azért, mert a Titkárság – élén a főtitkárral –, az egyetlen olyan ENSZ főszerv, amely nem jogosult a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérni.¹⁵

¹¹ Az ügygel kapcsolatban ld. Michael Bothe: The WHO request; továbbá Virginia Leary: The WHO case: implications for specialised agencies. In: International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons. (Eds. Laurence Boisson de Chazournes – Philippe Sands). Cambridge University Press, Cambridge 1999. 103-111. és 112-127.o.

¹² *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports, 1996. 81. o. Ismeretes, hogy 1994. év végén – átfogalmazva az Egészségügyi Világszervezet által feltett kérdést – a nukleáris fegyverekkel összefüggésben a Közgyűlés fordult tanácsadó véleményért a Bírósághoz. A Közgyűlés által feltett kérdés úgy szólt, hogy „a nukleáris fegyverekkel való fenyegetés vagy e fegyverek alkalmazása a nemzetközi jog alapján minden körülmények között megengedett-e?” (Ld. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* request for Advisory Opinion) Liz Heffterman szerint a Közgyűlés részéről ugyanabban a tárgyban tanácsadó véleménykérése egyebek mellett azzal függött össze, hogy az Egészségügyi Világszervezet kezdeményezési joga az ügyben eléggé gyenge lábakon állt. Vö. Liz Heffterman: The Nuclear Weapons Opinions: Reflection on the Advisory Procedure of the International Court of Justice. *Stetson Law Review* 1998. 134-171. 146. o.

¹³ Pierre Klein: Quelques réflexions sur le principe de spécialité et la ‘politisation’ des institutions spécialisées. In: Boisson de Chazournes – Sands: i. m. 81-87. o.

¹⁴ Virginia Leary: The WHO Case. Implications for Specialised Agencies. In: Boisson de Chazournes – Sands: i. m.114-117. o.

¹⁵ A főtitkár tanácsadó véleménykérési jogaival kapcsolatban ld. Keith: i. m. 37-39. o.

Meg kell jegyezni, hogy a különféle javaslatok kapcsán vita alakult ki a körül, hogy a főtitkárt, vagy pedig a Titkárságot kell-e tanácsadó véleménykérési joggal felruházni.¹⁶ Mindez – amint erre Kelsen rámutat – onnan ered, hogy bizonyos ellentmondás van az Alapokmány 96. cikke és a Nemzetközi Bíróság Statútumának 65. cikke között; amennyiben a Statútum 65. cikke értelmében tanácsadó vélemény kérésére jogosult *szervekről* beszél, amely így kizárja a főtitkárt; az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdése viszont ilyen korlátozást nem tartalmaz, így ennek alapján a főtitkárt is felhatalmazhatná a Közgyűlés, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen.¹⁷ (Hozzá kell tennünk, hogy Kelsen megállapításait az Alapokmány és a Statútum angol szövegére alapozza, s a magyar nyelvű szövegből ez így nem tűnik ki.) A vitával kapcsolatban Stephen M. Schwebel azt írja: a Közgyűlés minden további nélkül megadhatná ezt a jogot a főtitkár számára, de – a fentebb említettekre tekintettel – ez úgy is szólhatna, hogy „a főtitkár útján eljáró Titkárság” lenne jogosult tanácsadó véleményért a Bírósághoz fordulni.¹⁸

A főtitkár tanácsadó véleménykérési jogára vonatkozó javaslatok már az ENSZ működésének korai szakaszában megfogalmazódtak, mindenekelőtt a főtitkár, illetve a Titkárság részéről, később pedig ilyen javaslatok megjelentek különféle ENSZ dokumentumokban is, sőt, a Nemzetközi Bíróság elnökeinek egy része is kiállt e gondolat mellett. Azt csak zárójelben jegyezzük meg, hogy az elnökök közül Stephen M. Schwebel volt az, aki szakirodalmi munkáiban is az egyik élharcosa volt annak, hogy a főtitkár is kérhessen a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt.

Maga az ENSZ főtitkára már 1950-ben felvetette, a kidolgozás alatt lévő, az emberi jogokról szóló szerződés alapján felállítandó emberi jogi bizottság tanácsadó véleménykérési jogával összefüggésben, hogy a Közgyűlés hatalmazza fel a főtitkárt, hogy – a bizottság helyett – a főtitkár fordulhasson tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

A főtitkár által jegyzett jelentés hangsúlyozza:¹⁹ miután a felállítandó bizottság nem minősülne ENSZ szervnek, és az az Alapokmánytól független nemzetközi szerződés által életre hívott szervként működne, így azt – az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdése alapján – a Közgyűlés nem hatalmazhatná fel arra,

¹⁶ Ld. ezzel kapcsolatban Stephen M. Schwebel: *Authorizing the Secretary General of the United Nations to Request Advisory Opinions of the International Court of Justice*. 519-529. In: *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*. (Ed. Jerzy Makarczyk) Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, Lancaster, 1984. 525-527. o.

¹⁷ Hans Kelsen: *Charter of the United Nations. A Commentary and Documents*. Stevens and Sons Limited. London, 1949. 547. o.

¹⁸ Schwebel: *Authorizing the Secretary-General...* 527. o.

¹⁹ Annak idején a Gazdasági és Szociális Tanács égisze alatt működő Emberi Jogok Bizottsága kérte fel a főtitkárt e jelentés elkészítésére.

hogy a Nemzetközi Bírósághoz tanácsadó véleményért folyamodhasson.²⁰ Éppen ezért a felállítandó bizottság számára a tanácsadó véleménykérés lehetőségét úgy biztosíthatnák, ha a titkárságnak adnák meg ezt a jogot, s a bizottság a főtitkáron keresztül fordulhatna tanácsadó véleményért a Bírósághoz.²¹

A főtitkár ezt az indítványát megismételte 5 évvel később, amikor a Gazdasági és Szociális Tanács segédszerveként működő Emberi Jogok Bizottsága tanácsadó vélemény kérési jogáról volt szó. Ez a bizottság vitathatatlanul ENSZ szerv volt, így a főtitkár akár javasolhatta volna, hogy Közgyűlés hatalmazza fel tanácsadó véleménykérési joggal. A főtitkár tanácsadó véleménykérési jogára vonatkozó javaslatok a későbbiekben megjelentek több főtitkári éves jelentésben is.²²

A főtitkár tanácsadó véleménykérési jogával számos ENSZ dokumentumban foglalkoztak, ezek közül érdemes megemlíteni az 1975-ben létrehozott *Special Committee on the Charter of the UN and on Strengthening the Role of the Organization*-t (közismertebb nevén: az Alapokmány megerősítésének bizottsága), valamint az *Agenda for Peace*-t. Ezek közül az Alapokmány megerősítésének bizottsága kifejezetten javasolta az Alapokmány 96. cikkének módosítását olyképpen, hogy a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács mellett ex lege a főtitkár is fordulhasson tanácsadó véleményért a Bírósághoz.²³

Ebbe a sorba illeszkedik egyebek mellett Kofi Anan főtitkár által összeállított, a Közgyűléshez és a Biztonsági Tanácshoz 2001-ben beterjesztett *Report on Prevention of Armed Conflict* c. dokumentum is, amelyben a főtitkár kifejezetten javasolta, hogy a Közgyűlés – más ENSZ szervek mellett – a főtitkárt is ruházza fel a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó véleménykérés jogával.²⁴

A főtitkár tanácsadó véleménykérési jogának indokaként a legtöbb esetben azt hozzák fel, hogy a tanácsadó véleménykérés lehetőségének a megadása nagyban segítené az ENSZ legfőbb tisztviselőjét a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával kapcsolatos tevékenységének ellátásában.²⁵ Mint már említettük,

²⁰ Vö. Keith: i. m. 38–39. o.

²¹ Schwebel idézi szó szerint a főtitkári jelentés erről szóló 18. pontját. Ld. Schwebel: *Authorizing the Secretary General...* 521. o.

²² Vö. Rosalyn Higgins: *A comment on the current health of Advisory Opinions*. In: *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, (Eds. Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice). University Press, Cambridge, 1996. 569. o.

²³ Vö. UN. Doc. A/AC.182/L.12 (1977) 190. o. Ezzel kapcsolatban ld. Michael M. Gunter: *Recent Proposals in the United Nations to Amend the Charter*. *Case Western Reserve Journal of International Law* 1978. 3. sz. 772. o.

²⁴ A/55/985-S/2001/574. para 50. 8 recommendation.

²⁵ Ld. ezzel kapcsolatban például Hans Corell főtitkárhelyettesnek, a Nemzetközi Bíróság fennállásának 50. évfordulója alkalmából megtartott konferenciára készített előadását, ahol Corell kifejtette, a főtitkár által kérhető tanácsadó vélemények nagyban segítenék a főtitkárt jószolgálati és közvetítői tevékenységében. *Presentation by Mr. Hans Corell*. In: *Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice. Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court*. (Eds. Connie Peck – Roy S Lee). Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 1997. 8–9. o.

a szakirodalomban a főtitkár tanácsadó véleménykérési jogának egyik legfőbb proponálója Stephen M. Schwebel volt, aki mind szakirodalmi munkáiban, mind pedig a Nemzetközi Bíróság elnökeként kiállt amellett, hogy Közgyűlés a főtitkárt ruházza fel tanácsadó véleménykérési joggal. De más szakmai tekintélyek is kiálltak a főtitkár tanácsadó véleménykérési joga mellett, így az amerikai Paul C. Szasz, valamint a Bíróság egy másik korábbi elnöke, az egyiptomi Boutros-Ghali, továbbá Mohamed Amr és mások.²⁶

Schwebel egyik írásában részletesen elemzi a főtitkárnak és a Titkárságnak az Alapokmány 97-102. cikkei szerinti tevékenységét, s kimutatja, hogy ezek gyakorlása során hányféle jogi kérdés merülhet fel, amelyekkel kapcsolatban szükség lehet a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményére. A Bíróság volt elnöke ilyenként említi a Titkárság működésével, tagjainak kinevezésével és összetételével kapcsolatos kérdéseket, a főtitkárnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával, valamint a viták békés rendezésével összefüggő feladatait, továbbá az Alapokmány 102. cikke alapján a nemzetközi szerződések nyilvántartásával kapcsolatos funkcióit.²⁷ Mindemellett a szerző igyekszik reális lenni és elismeri, hogy bizonyos veszélyeket is rejt magában az, ha a főtitkárt felruháznák tanácsadó véleménykérési joggal; úgy véli azonban, hogy például az Alapokmány 99. cikkével összefüggő feladatai vonatkozásban a főtitkár minden bizonnyal nagy óvatossággal járna el, s a veszélyek ellenére a mérleg nyelve az előnyök javára billenne.²⁸ Schwebel a főtitkár számára a tanácsadó véleménykérési jog megadás mellett azt is felhossa, hogy ahányszor ez a kérdés különböző fórumokon felmerült – legjobb tudomása szerint – egyetlen állam sem állította azt, hogy a Közgyűlés ne hatalmazhatná fel a főtitkárt arra, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen.²⁹ Egyébként a tanácsadó véleményt kérők körének kibővítésével kapcsolatos különféle elképzelések közül a Titkárság, illetve a főtitkár tanácsadó véleménykérési jogosultságára vonatkozó javaslat az egyetlen, amely az Alapokmány módosítása nélkül megvalósítható lenne. *Jogilag tehát nincs akadálya annak, hogy a Közgyűlés a Titkárságot, illetve főtitkárt felhatalmazza tanácsadó véleménykérési joggal; más kérdés az, hogy a Közgyűlésben az államok többsége ezt támogatná-e.*

A főtitkár tanácsadó véleménykérési joga mellett szóló érveket Herman Mosler a következőkben foglalja össze: a) A főtitkár tanácsadó véleményezési jogosultsága kiegészítené a főtitkárnak az Alapokmány 99. cikke szerinti joga-

²⁶ Vö. Paul C. Szasz: Enhancing the Advisory Competence of the World Court. In: The Future of the International Court of Justice. (Ed. Leo Gross). vol. II. Oceana Publications, New York 1976. 499-549. o. Amr könyvében szinte a teljesség igényével sorolja fel azokat a munkákat, amelyeknek szerzői úgy vélik, hogy a főtitkár, vagy a Titkárság számára biztosítani kellene a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó véleménykérés lehetőségét. Amr: i. m. 59-60. o. 53. sz. jegyzet.

²⁷ Schwebel: Authorizing the Secretary-General... 523-525. o.

²⁸ Uo. 529. o.

²⁹ Uo. 522. o.

sultságát, nevezetesen, hogy a főtítkárr „a Biztonsági Tanács figyelmét felhívhatja minden olyan ügyre, amely véleménye szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását veszélyeztetheti”. b) Ha a főtítkárr közvetlenül fordulhatna tanácsadó véleményért a Bírósághoz, annak előkészítése sokkal egyszerűbb lenne, mintha ez a Közgyűlésen és a Biztonsági Tanácson keresztül történne. c) Ha a főtítkárr jogosult lenne tanácsadó vélemény kezdeményezésére, úgy az kevésbé függne politikai tényezőktől, mint ha a kérés előterjesztése a két ENSZ főszerv közbeiktatásával történne.³⁰

Dame Rosalyn Higgins, a Bíróság egy korábbi elnöke, a főtítkárr tanácsadó véleménykérési jogával kapcsolatban meglehetősen szkeptikus. Egyik tanulmányában rámutat arra, hogy a főtítkárr tanácsadó vélemény kezdeményezési joga mellett érvelők abból a feltevésből indulnak ki, hogy a viták békés rendezése kapcsán az államok szívesebben szerepelnének tanácsadó véleményezési ügyekben a Bíróság előtt, mint peres ügyekben. Holott – szerinte – azok az államok, amelyek óvakodnak attól, hogy vitájukat peres eljárás keretében a Bíróság elé terjesszék, nyilván nagy politikai veszélyt látnának abban is, ha ügyükkel a Bíróság tanácsadó véleményezési eljárás keretében foglalkozna.³¹ Az angol szerző másik problémaként azt említi, hogy a főtítkárrnak a nemzetközi békét és biztonságot érintő kérdésekben való önálló tanácsadó véleménykérési joga lényegében azt jelentené, hogy a főtítkárr a Bírósághoz fordulhatna olyan esetekben is, amikor a nemzetközi békéért és biztonságért elsődlegesen felelős Biztonsági Tanácsban vagy a Közgyűlésben a tanácsadó véleménykérés tekintetében nincs egyetértés.³²

A főtítkárr tanácsadó véleménykérési joga mellett szólók azon javaslatával kapcsolatban, hogy ha a főtítkárr fordulhatna tanácsadó véleményért a Bírósághoz, akkor ehhez minden egyes esetben meg kellene szereznie az érintett államok hozzájárulását, Rosalyn Higgins azt írja, ez egyenlő lenne azzal, ha maguk az államok fordulhatnának tanácsadó véleményért a Bírósághoz.³³ Annyit azonban ő is hajlandó elismerni, hogy a tanácsadó véleménykérés lehetősége a főtítkárrt segítené közvetítési és jószolgálati funkciói ellátásában, s különösen a konfliktusok megelőzésével kapcsolatos preventív diplomáciai feladatai megoldásában.³⁴

Egy másik angol szerző, D. W. Bowett azt hangsúlyozza, hogy ha a főtítkárrt felruháznák tanácsadó véleménykérési joggal, úgy az – amennyiben a vé-

³⁰ Herman Mosler: Chapter XIV: The International Court of Justice. In: The Charter of the United Nations. A Commentary. (Ed. Bruno Simma) C.H. Beck, München 1994. 1011. o.

³¹ Vö. Higgins: i. m. 572-573. o.

³² Uo.

³³ Uo. 572. o.

³⁴ Uo.

leménykéréssel a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács nem ért egyet – valójában a két főszerv és a főtitkár közötti konfliktus forrása lehet.³⁵

Míg tehát a főtitkár tanácsadó véleménykérési joga mellett síkra szállók legfőbb érvként azt hozzák fel, hogy ez segítené főtitkárt a konfliktusok megelőzésével és a viták rendezésével kapcsolatos feladatainak az ellátásában; az ellenzők viszont – éppen a főtitkár e funkcióira hivatkozva – állítják azt, hogy a főtitkár számára a tanácsadó véleménykérési jog megadása a főtitkár és a Biztonsági Tanács, illetve a Közgyűlés közötti konfliktusok forrása lenne.

IV. A főtitkár tanácsadó véleménykérési jogával összefüggő kérdések megválaszolásához – úgy véljük – mindenképpen érdemes figyelembe venni a Titkárságnak, mint főszervnek, és a főtitkárnak az ENSZ szervezeti rendszerében elfoglalt helyét és helyzetét.

Az Alapokmány XV. fejezetében a Titkárságot említi főszervként, amely a 97. cikk értelmében a „főtitkárból és olyan tisztviselői karból áll, amelyet a Szervezet megkövetel.” A Titkárság élén a főtitkár áll, aki „a szervezet legfőbb igazgatási tisztviselője.” A nemzetközi összetételű titkársági apparátus tehát a főtitkár egyszemélyi vezetése alatt áll.

Goodrich és Hambro a főtitkár feladatait hat csoportba sorolja: általános igazgatási és végrehajtási funkciók, technikai jellegű feladatok, a Titkárság szervezetével és igazgatásával kapcsolatos teendők, reprezentációs feladatok, és politikai funkciók.³⁶ Mindemellett azonban a szerzők hangsúlyozzák, a főtitkár feladatainak adminisztratív jellegét, kiemelve azt, hogy az Alapokmány 97. cikke értelmében „A Főtitkárt a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés nevezi ki”, nem pedig választja.³⁷ A főtitkár tehát mindenekelőtt – hasonlóan más nemzetközi szervezetek vezetőihez – betölti egy nemzetközi szervezet igazgatásával kapcsolatos klasszikus adminisztratív teendőket. Mindezekon túlmenően, a főtitkár a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával összefüggő jelentős politikai jellegű feladatokat is ellát, és e téren önálló kezdeményezési joga van, ami mindenekelőtt az Alapokmány 99. cikkében jut kifejezésre.³⁸

A Titkárságra jellemző – eltérően a főszervek legtöbbszörétől, így a Közgyűléstől, a Biztonsági Tanácstól, valamint a Gazdasági és Szociális Tanácstól –, hogy az nem az államok delegátusait magában foglaló testületi szerv, hanem

³⁵ D. W. Bowett: The Court's role in relation to international organizations. In: Fifty Years of the International Court... 187-188. o.

³⁶ Goodrich-Hambro: i. m. 493-498. o.

³⁷ Goodrich-Hambro: i. m. 491-492. o.

³⁸ Wilfried Fiedler: Chapter XV. The Secretariat. In: The Charter of the United Nations... 1020. o.

egy nemzetközi tisztviselői karból álló hivatali apparátus, amelynek tagjai – az Alapokmány 100. cikke értelmében – a tagállamoktól függetlenül, minden befolyástól mentesen kötelesek eljárni. Ennek az apparátusnak az élén áll a főtitkár, aki kinevezi a Titkárság tagjait és azok felett gyakorolja a munkáltatói jogokat. Mindezek mellett azonban a főtitkár egyben – elsősorban az Alapokmány 99. cikkében foglaltak következtében – napjaink egyik fontosabb világpolitikai szereplője. Mindebből az következik, hogy míg az Alapokmány 96. cikkének 1. bekezdése alapján tanácsadó vélemény előterjesztésére jogosult két főszerv, a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács, valamint a Közgyűlés által erre felhatalmazott nemzetközi szervezetek esetében a tanácsadó véleménykérésről meghatározott szavazási rend szerint az államok képviselőiből álló testületi szervek döntenek, addig – amennyiben a Titkárság, vagy a főtitkár megkapná a tanácsadó vélemény kérésére vonatkozó felhatalmazást – akkor ebben az esetben a Bírósághoz való fordulásról lényegében egyetlen személy, a főtitkár egymaga döntene.

Vitathatatlan, hogy az önálló tanácsadó véleménykérési jogosultság birtokában a főtitkár politikai szerepe erősödne, ami bizonyos konfliktusok forrása lehet. Nem véletlenül írják az egyik legtekintélyesebb Alapokmány kommentárban, hogy a főtitkár tanácsadó véleménykérési jogával kapcsolatos tervek elsősorban azon buktak meg, hogy egyesek szerint ezzel a főtitkárnak a Közgyűléssel és a Biztonsági Tanáccsal szembeni politikai súlya növekedne.³⁹

Ez kétségtelen annyiban igaz, hogy a főtitkár, illetve a Titkárság tanácsadó vélemény előterjesztésére vonatkozó jogának megadása esetén – amint erről már fentebb szó volt, figyelemmel a Titkárság felépítésére és jellegére – a véleménykérésről egyetlen személy dönthetne; mégpedig úgy, hogy ehhez – hacsak ezt majd külön ki nem kötik – nem kellene a tagállamok hozzájárulását megszerezni.

Nyilvánvalóan igen csak növelné a főtitkár politikai súlyát az, ha olyan kérdésekben is fordulhatna tanácsadó véleményért a Bírósághoz, amelyekkel kapcsolatos tanácsadó véleményezési kezdeményezés a Közgyűlésben, illetve a Biztonsági Tanácsban vagy nem nyerte el a szükséges támogatást, vagy pedig – noha az ügy nem került a Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács elé – az minden valószínűség szerint a szükséges többséget nem kapná meg.

Ami a főtitkár által tanácsadó véleménykérés formájában a Bíróság elé terjeszthető kérdéseket illeti, ezek egyfelől a főtitkár adminisztratív funkcióival, másfelől pedig politikai jellegű feladataival függhetnek össze. Bármely kérdésben fordulna is a főtitkár tanácsadó véleményért a Bírósághoz, gyanítható, nemcsak

³⁹ Mosler: i. m. 1011. o.

azért kérné a bírói testület állásfoglalását, hogy valamely jogi kérdést megvilágítson számára, illetve hogy eligazítsa őt a nemzetközi jog útvesztőiben. Adott esetben a tanácsadó véleménykérésnek nyilván nemcsak ezek lennének az indítékai, hiszen a főtitkár számára a Titkárságon nagy létszámú, igen csak képzett apparátus áll rendelkezésre, s persze – ha éppen valamely nagyon bonyolult és különleges jogi kérdésben elakadnának – szakértők is felkérhetők. Ehelyett sokkal inkább arról lenne szó, hogy a főtitkár, illetve a Titkárság valamely ügyben azért fordulna a Bírósághoz, hogy annak tekintélye által alátámasztott – kétségtelen nem kötelező jellegű – jogi álláspont, érvek, stb. birtokában léphessen fel, legyen szó az Alapokmány értelmezéséről, vagy valamely nemzetközi konfliktussal összefüggő kérdésről.

A fentebb elmondottakra tekintettel, ha netán felhatalmaznák a Titkárságot, illetve a főtitkárt arra, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen, ezt nyilván korlátozásokkal szabadna csak megadni. Hasonlóan, ahogyan ez a szakosított intézmények esetében is történik.

A korlátozások kétféleképpen lehetnének; egyfelől *ratione materiae* korlátok, másfelől pedig *eljárási jellegű korlátozások*.

A *ratione materiae* korlátozás az lehetne, ha a tanácsadó véleménykérésre vonatkozó felhatalmazásban meghatároznák, hogy mely kérdések, illetve kérdéskörök tekintetében fordulhat a Titkárság, illetve a főtitkár tanácsadó véleményért a Bírósághoz; illetve fordítva, rögzíthetnék azt, hogy melyek azok a kérdések, amely vonatkozásában nem kezdeményezhető tanácsadó véleményezési eljárás. A Titkárság, illetve a főtitkár számára az Alapokmány értelmezése tekintetében mindenképpen meg kellene adni a tanácsadó véleménykérési jogot, annál is inkább, mert a Titkárságnak napi munkája során igen csak gyakran kell értelmeznie az Alapokmányt. A Bíróságnak tanácsadó vélemények formájában tett megállapításai – amelyek nem bírnak kötelező erővel – minden bizonnyal segítenék az Alapokmánynak a szervezet általi értelmezését.

Eljárási jellegű korlátozásként említhető az, hogy a Titkárság, illetve a főtitkár nem fordulhatna a Bírósághoz tanácsadó véleményért olyan kérdésben, amelyre vonatkozó tanácsadó véleménykérési kezdeményezéssel a Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács foglalkozott, azonban az nem kapta meg a szükséges támogatást. Elképzelhető valamiféle olyan klauzula is – hasonlóan a szakosított intézmények vonatkozásában a Gazdasági és Szociális Tanács felé fennálló értesítési kötelezettséghez –, hogy a főtitkár a tanácsadó véleménykérésről köteles a Közgyűlést vagy a Biztonsági Tanácsot, esetleg mindkettőt előzetesen értesíteni.

A főtitkár számára a tanácsadó véleménykérési jog megadása nagyban segítené az ENSZ legfőbb tisztviselőjét konfliktusok megelőzésével összefüggő tevékenységében. Kétségtelen a főtitkár az Alapokmány 99. cikke értelmében felhívhatja Biztonsági Tanács figyelmét minden olyan ügyre, „amely véleménye szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását veszélyeztetheti.” Előállhatnak azonban olyan konfliktusok, amelyek nem érik el a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének azt a fokát, hogy a Biztonsági Tanácsnak kellene intézkednie, ugyanakkor azonban a konfliktus eszkalálódását és annak rendezését nagyban segíthetné a Nemzetközi Bíróságnak a kialakult helyzet jogi vonatkozásait feltáró tanácsadó véleménye.

Trump és az iráni atomalku sorsa

I. Az atomalku ellenségei

Trump az atomalku megkötésének napján, 2015. július 14-én egy tévéinterjúban kijelentette: „nem érti” Obama elnököt, hogy „végső kétségbeesésében” miért kötötte meg ezt a „rettenetes” alkut, hiszen „a kétségbeesésre nem lett volna semmi oka”.¹ Azt nem fejtette ki az akkor még elnökjelölt-aspiráns, hogy miért is került ilyen lelkiállapotba Obama, viszont mindenképpen aggodalmat igyekezett kelteni a nézőkben. Gazdag Twitter-szókincsét használva ezt jósolta: „*You know*, az irániak csalni fognak. Az irániak kiváló tárgyalók, és *you know*, csalni fognak”, ezért az ellenőröknek lehetővé kellett volna tenni azt, hogy bármikor az iráni nukleáris létesítmények területére lépjenek. Az állandó ellenőrzést ugyan az atomalku más módon lehetővé tette, Trumpot azonban sohasem érdekelték a részletek. Aztán még tovább ment: „Az alku értelmében dollármilliárdokat adunk nekik, holott nem kellett volna. Meg kellett volna tartanunk a pénzt.” Úgy fogalmazott, mintha az Egyesült Államok kötelezettséget vállalt volna arra, hogy az adófizetők pénzéből jelentős összeget utal át Iránnak, cserébe azért, hogy az lemond a nukleáris fegyver fejlesztéséről. Ezt a kijelentést később számtalanszor megismételte. Valójában nem az amerikai adófizetők pénzéről volt szó, hanem a nyugati bankokban elhelyezett, iráni tulajdonban álló százmilliárd dollárról, amelyet a szankciók elrendelésekor befagyasztottak. Másrészt arról az 1,7 milliárd dollárról, amely még 1979 előtt, a sah uralkodása idején azoknak a fegyvereknek az ellenértékeként került amerikai bankszámlákra, amelyeket a sah bukása után az amerikai cégek sohasem szállítottak le.

Néhány héttel később egy republikánus kampányrendezvényen Trump az Obama-kormányzat kompetenciáját vonta kétségbe. „Régóta kötök alkukat – mondta –.

Rengeteg csodálatos alkut kötöttem, nagyszerű alkukat, (...) de soha, soha az életemben nem láttam még olyan ügyletet, amelyet ennyire hozzá nem értő módon tárgyaltak volna meg.”²

Mondanom sem kell, hogy ezt az állítását sem indokolta, saját vállalkozásainak régebbi csődjeiről pedig végképp megfeledkezett. Ugyanezekben a napokban az USA Todayben a következőt írta: „Úgy látszik, minden áron meg akartuk

¹ Katy Tur: Donald Trump Weighs in on Iran Deal. NBC News, 2015. július 14

² Nick Corasaniti: Donald Trump Brings Theatrics to Iran Nuclear Deal Protest. The New York Times, 2015. szeptember 9.

kötni az alkut, ahelyett, hogy követtük volna Ronald Reagan tanácsát – ‘no deal is better than a bad deal’ –, és kísértünk volna [a tárgyalásokról]. (...) Ha megválasztanak elnöknek, újra fogom tárgyalni az alkut.”³

2016-ban, amikor Trumpnak Hillary Clintonnal kellett megküzdenie, folytatta az atomalku elleni támadásait. Egy republikánus kampányrendezvényen például – szabadon beszélve – így fogalmazott: „Ha megnézik a négy-öt évvel ezelőtti Iránt, akkor az haldoklott. Szankciók fojtogatták őket, haldoklottak. Nem jelentettek nagyobb fenyegetést. Semmi sem ment már rendesen náluk, most pedig hatalomra tettek szert. Egyik napról a másikra hatalmat csináltunk belőlük.” Az atomalku, tette hozzá, csak lerövidítette Irán útját a nukleáris fegyver megszerzéséhez.⁴

Trump a kampányban nem fogalmazott meg eredeti gondolatokat, lényegében ugyanazt mondta, mint a többi republikánus elnökjelölt-aspiráns. Valamennyien bejelentették, hogy megválasztásuk esetén azonnal felmondanak az Iránnal kötött atomalkut.⁵ Szerintük ugyanis annak előírásai lehetővé tették, hogy Teherán a következő években is folytassa nukleárisfegyver-fejlesztési programját. Irán csak az erő nyelvén ért, állították, és csupán azért vállalt kötelezettségeket, hogy időt nyerjen. Különbösen is, a perzsák az elmúlt évtizedben folytonosan kijátszották a nyugati hatalmakat, titokban tiltott nukleáris létesítményeket építettek, és ezek létezését csak akkor ismerték el, amikor a felderítés már hírt adott róluk. A megállapodást csak azért fogadta el a Fehér Ház, hogy elnöki periódusának utolsó évében Obama learathassa a babérokat, a demokrata párt jelöltje pedig előnyösebb helyzetből indulhasson a 2016. novemberi elnökválasztáson.

A republikánusok George W. Bush hajdani neokonzervatív ideológusainak, valamint a jobboldali zsidóságot tömörítő Amerikai-izraeli Közügyek Bizottságának (AIPAC) álláspontját tették magukévá, és élesen elleneztek az iráni atomalkut. Bush egykori alelnöke, Dick Cheney „szégyenteljes alkunak” nevezte a megállapodást, amely szerinte előbb-utóbb új holokauszthoz és az Egyesült Államok elleni atomtámadáshoz vezet.⁶ Olyan régi neokon motorosok, mint Eliot Cohen, Eric Edelman és Ray Takeyh azt fejtegették a Foreign Affairsben, hogy az Egyesült Államoknak a szankciók feloldása helyett „vissza kellene szorítania Irán

³ Donald Trump: Amateur hour with the Iran nuclear deal. USA Today, 2015. szeptember 9.

⁴ Katherine Krueger: Trump On Iran Threat: They Were ‘Dying’ Before US Made Them A ‘World Power’. 2016. szeptember 6. <https://talkingpointsmemo.com/livewire/donald-trump-downplays-iran-threat-nuclear-deal> (2019.08.21.).

⁵ https://ballotpedia.org/2016_presidential_candidates_on_the_Iran_nuclear_deal#cite_note-20 (2019.08.02.).

⁶ Prepared Remarks: Former Vice President Dick Cheney on the nuclear deal with Iran and the implications for US Security. 2015. szeptember 8. <https://www.aei.org/press/prepared-remarks-former-vice-president-dick-cheney-on-the-nuclear-deal-with-iran-and-the-implications-for-us-security/> (2015.08.05.).

növekvő befolyását a térségben és módszeresen aláásnia hatalmának alapjait”⁷. Ez az ötlet nem volt kifejezetten új. Cohen például annak idején, alig néhány héttel a 2001. szeptember 11-i terrortámadások után elsőként javasolta nyilvánosan Afganisztán után Irak és Irán megtámadását. Szerinte az amerikaiaknak Teheránban szekuláris kormányt kellene felállítaniuk.⁸ Bush és kormányzata a kétezres évek elején kétségtelenül nagy lendületben volt. Arra készült, hogy katonai eszközökkel terjessze ki az uralmát az egész iszlám Közel-Keletre és Közép-Ázsiára.⁹ Afganisztánt és Irakot, mint emlékeztetes, tényleg megtámadta és megszállta, az akkor 68 milliós Irán inváziójától szerencsére eltekintett.

Az AIPAC az atomalkut már megkötésének napján elítélte, mondván, hogy az „nem állítja meg Iránt a nukleáris fegyver megszerzéséhez vezető úton, és tovább erősíti a terrorizmus fő állami támogatóját”¹⁰. A szervezet az év második felére húszmillió dollárt bocsátott az atomalku elleni kampányra az általa létrehozott, Polgárok a Nukleáris Fegyvermentes Iránért (CNFI) nevű szerveződéssel.¹¹ 2016. január 16-án¹² az AIPAC arra a következtetésre jutott, hogy az atomalku végrehajtása Amerikára és szövetségeseire nézve „nagyon veszélyes pillanat, mert Irán visszanyeri az erejét és olyan pénzügyi eszközökre tesz szert, amelyek segítségével megnövelheti katonai képességeit.”¹³

A másik amerikai zsidó szervezet, a Demokrata Párthoz közel álló J Street ugyanakkor a kezdettől fogva megállapodáspárti volt, éppúgy, mint az akkori közvélemény-kutatási adatok szerint az amerikai zsidóság 59 százaléka.¹⁴ „Fáradtságot nem ismerve dolgoztunk azon – olvasható a J Street honlapján –, hogy a Kongresszus ne utasítsa el a megállapodást”. Az ugyanis „erőteljes nemzetközi megfigyelő és ellenőrző rendszer” felállításáról rendelkezik, amely „megakadályozza, hogy Irán nukleáris fegyvert fejlesszen ki”. Ilyenformán – tette hozzá az állásfoglalás – „a JCPOA az Egyesült Államok biztonsági érdekeit szolgálja és elhárítja az Izrael létét fenyegető veszélyt.”¹⁵

⁷ Eliot A. Cohen, Eric S. Edelman, Ray Takeyh: Time to Get Tough on Tehran – Iran Policy After the Deal. *Foreign Affairs*, 2016. január-február.

⁸ Eliot A. Cohen: World War IV – Let’s Call This Conflict What It Is. *Wall Street Journal*, 2001. november 20.

⁹ Lásd erről részletesen: Andor László, Tólas Péter, Valki László: Irak – háborúra ítélve. Zrínyi Kiadó, Budapest 2004. 13–51. o.

¹⁰ AIPAC Statement on Announcement of Proposed Iran Nuclear Agreement. 2015. július 14. <https://www.aipac.org/resources/aipac-publications/publication?pubpath=PolicyPolitics/Press/AIPAC%20Statements/2015/07/AIPAC%20Statement%20on%20Announcement%20of%20Proposed%20Iran%20Nuclear%20Agreement> (2019.08.05.).

¹¹ Julie Hirschfeld Davis: Pro-Israel Aipac Creates Group to Lobby Against the Iran Deal. *The New York Times*, 2015. július 17.

¹² Ezen a napon állapították meg a felek, hogy a perzsa állam végrehajtotta az alkuban foglalt kötelezettségeket („implementation day”).

¹³ AIPAC Statement on Implementation of Iran Nuclear Agreement. 2016. január 16. <https://www.aipac.org/resources/aipac-publications/publication?pubpath=PolicyPolitics/Press/AIPAC%20Statements/2016/01/AIPAC%20Statement%20on%20Implementation%20of%20Iran%20Nuclear%20Agreement> (2019.08.07.).

¹⁴ Rebecca Shimon Stojim: Most US Jews support Iran nuclear deal, J Street poll finds. *The Times of Israel*, 2015. június 10

¹⁵ <https://jstreet.org/policy/iran/#.XV6hlOgzblV> (2019.08.02.).

A republikánus párt és az AIPAC voltaképpen nem tett mást, mint ebben a kardinális kérdésben is hűségesen követte a kormányon levő izraeli jobboldal politikáját. Netanjahu az atomalkut az aláírás napján „történelmi tévedésnek” nevezte, amelynek köszönhetően Irán „a nukleáris bombák egész arzenálját fogja előállítani, mégpedig hordozó rakétáikkal együtt”.¹⁶ A rakétafejlesztésre valóban nem vonatkozott a megegyezés, azt azonban a miniszterelnök elmulasztotta kifejteni, hogy az iráni atomfegyverprogram felszámolását előíró megegyezés miként vezethet el az atombombák számának növekedéséhez. („Szegény Netanjahu – írta valaki a Haaretzben –, a világ elvette tőle legkedvesebb játékszerét, az iráni bombát.”)¹⁷ A miniszterelnök később sem változtatott álláspontján. A következő hónapokban több alkalommal is kijelentette, Irán továbbra sem hagyott fel azzal a törekvésével, hogy atomfegyverre tegyen szert. A legnagyobb veszélyt abban látta, hogy a szankciók megszüntetése, illetve a bankszámlák felszabadítása után Irán ismét erőre kap, és még nagyobb mértékben támogatja azokat a terrorszervezeteket – mindenekelőtt a Hezbollahot –, amelyek veszélyeztetik Izrael biztonságát. A perzsa állam pedig szerinte egy-másfél évtized múlva – az alkuban meghatározott határidők elteltével – teljesen jogszerűen újíthatja fel nukleárisfegyver-fejlesztési programját.¹⁸ Mint látni fogjuk, ez a kijelentése ellentmondott annak, hogy Irán korábban csatlakozott az atomsorompó-szerződéshez, amely természetesen 10-15 év múlva is kötelezni fogja az iszlám köztársaságot.

Ezekben az években Izraelben látványos szakadék alakult ki a politikai és a katonai-hírszerzési-rendőri elit között. Az utóbbi képviselői 2015 augusztusában a Haaretzben fizetett hirdetésként egy Netanjahunak címzett levelet jelentettek meg. Ebben felszólították a miniszterelnököt, hogy tekintse „elintézett ügyletnek” (*done deal*) a megállapodást, és ne lépjen fel ellene. Az aláírók között olyan, hazájukban ismert személyiségek szerepeltek, mint Slomo Ben-Ami volt belbiztonsági, illetve külügyminiszter, Slomo Gaza, a katonai hírszerzés volt igazgatója, Ami Ajalon és Karmi Gillon, a Sin Bét korábbi főnökei, Amiram Levin, a Moszad volt igazgatóhelyettese, Saul Arieli, a véderő nyugállományú tábornoka, Asszaf Heffec, a rendőrség volt parancsnoka vagy Uzi Eilam, az Izraeli Atomenergia Bizottság korábbi elnöke.¹⁹ De hasonlóan nyilatkozott egy hivatalban levő tábornok is. 2016 januárjában Gadi Eizenkot vezérkari főnök a Nemzetbiztonsági Intézet tel avivi konferenciáján „stratégiai változásnak” nevezte az atomalku hatályba lépését, amely „sok kockázatot, de egyben sok lehetőséget is” hordoz. A tábornok szerint Irán bizonyára tovább vívja közvetett, más szerveze-

¹⁶ Tamar Pileggi, Jonathan Beck: Netanyahu Calls Iran Deal 'Historic Mistake for World'. *Times of Israel*, 2015. július 14.

¹⁷ B. Michael: Poor Netanyahu, the World Has Taken Away His Most Beloved Toy – the Iranian Bomb. *Haaretz*, 2015. július 14.

¹⁸ Lásd pl. PM Netanyahu at the WEF event hosted by Fareed Zakaria (CNN). <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-at-the-WEF-event-hosted-by-Fareed-Zakaria-21-Jan-2016.aspx> (2016.05.20.).

¹⁹ Former Top Brass to Netanyahu: Accept Iran Accord as 'Done Deal'. *Haaretz*, 2015. augusztus 3.

teken keresztül folytatott (*proxy*) Izrael-ellenes háborúját, a következő öt évben azonban mindent meg fog tenni azért, hogy teljesítse a kötelezettségeit, mert élvezni akarja az abból fakadó előnyöket. Ez pedig azt jelenti, folytatta, hogy a megállapodás megszüntette az Izrael létét egy évtizeddel ezelőtt még közvetlenül fenyegető veszélyt.²⁰ Visszatérve 2016-ban tett izraeli látogatásáról, Graham Allison, a Pentagon korábbi államtitkára, a Harvard Egyetem Belfer Centerének volt igazgatója szintén arról számolt be, hogy az ottani katonai-hírszerzési elit lényegesen jobb véleménnyel van az atomalkuról, mint a tel avivi kormányzat.²¹

II. Az atomalku sorsa

Irán még 2015-ben eleget tett fő kötelezettségeinek. Oroszországba szállított kereken hét tonna dúsított uránt, leszerelt és a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (NAÜ) felügyelete alá helyezett 13 ezer centrifugát, eltávolította a plutóniumot előállító araki reaktor magját és helyébe cementet öntött, a különböző nukleáris létesítményekben pedig olyan széleskörű ellenőrzési lehetőséget biztosított a NAÜ 150 munkatársának, amilyenre még nem volt példa a szervezet történetében. Cserébe az Egyesült Államok, az EU tagállamai és más országok 2016. január 16-án bejelentették, hogy felfüggesztik az Irán ellen bevezetett gazdasági és pénzügyi szankciókat.²²

Elnökké választása után Trump folytatta harcát az alku ellen. Minden lehetséges alkalommal elítélte a megállapodást, 2017 őszén pedig bejelentette, a következő félév végén nem fogja igazolni, hogy Irán eleget tett az atomalkuban vállalt kötelezettségeinek. Egy két évvel korábbi, republikánus javaslatra elfogadott törvény ugyanis arra szólította fel a mindenkori amerikai elnököket, hogy félévenként tájékoztassa a Kongresszust az iráni magatartásról.²³ A terjedős szövegezésű törvény viszont nem hatalmazta fel az elnököt arra, hogy a tájékoztatáson kívül bármi mást tegyen, az tehát önállóan nem határozhatott az atomalku sorsáról vagy a szankciók visszaállításáról. Ez azonban nem akadályozta Trumpot abban, hogy 2017. október 13-án a Fehér Házban felolvasott beszédében kijelentse: a multilaterális alkuban való részvételtől „az Egyesült Államok elnökeként bármikor dönthetek, (...) legfontosabb kötelességem ugyanis az amerikai nép biztonságának megvédése”. Ennek érdekében pedig „ha a Kongresszussal és a szövetségesekkel együttműködve nem születik más megoldás, megszüntetem (*terminate*) a megállapodást”.²⁴ Az elnök arra utasította kormányzatának tagjait,

²⁰ Gili Cohen: IDF Chief: Iran Deal Contains Risks, but Also Opportunities for Israel. *Haaretz*, 2016. január 18.

²¹ Graham Allison: Is Iran Still Israel's Top Threat? How the nuclear agreement looks in the country where its consequences are the gravest. *The Atlantic*, 2016. március 8.

²² David E. Sanger: Iran Complies With Nuclear Deal; Sanctions Are Lifted. *The New York Times*, 2016. január 16. A lap már ekkor szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy Trump és más republikánus elnökjelöltek fel akarják mondani az atomalkut.

²³ 114/17 – An Act to provide for congressional review and oversight of agreements relating to Iran's nuclear program, and for other purposes. <https://www.congress.gov/114/plaws/publ17/PLAW-114publ17.pdf> (2019.04.02.).

²⁴ Remarks by President Trump on Iran Strategy. 2017. október 13. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/> (2018.02.02.).

hogyan dolgozzák ki a szankciók visszaállításának módozatait.

Trump indokolásként a „fanatikus iráni teokrata diktatúra” Egyesült Államok ellen elkövetett bűneit sorolta. 1979-ig, Homeini vallási forradalmáig nyúlt vissza. A Teheránban szolgáló „több mint hatvan” (valójában 52) amerikai diplomata túsul ejtésével és 444 napos fogva tartásával kezdte, a Hezbollah és az al-Kaida amerikai nagykövetségek és támaszpontok ellen a '80-as években végrehajtott terrortámadásaival folytatta, és azzal végezte, hogy „az Irán által támogatott [fegyveres] csoportok Afganisztánban és Irakban amerikai katonák százait gyilkolták meg”. Mintha Trump tanácsadói és beszédírói nem tudtak volna arról, hogy a mai iráni politikai rendszer nem azonos Homeini 1979-es rendszerével. Mintha 2013-ban, majd 2017-ben nem Rohánit választották volna meg az ország elnökévé és mintha az amerikai csapatok amúgy jogszerűen állomásoztak volna Irakban. Mintha arra sem emlékeztek volna, hogy 2001-ben és 2003-ban, amikor amerikai csapatok megtámadták és megszállták Irán keleti és nyugati szomszédjait, Afganisztánt és Irakot, Teheránban súlyos fenyegetettségi érzések alakultak ki. A perzsa fővárosban akkoriban nem alaptalanul tartottak attól, hogy harmadikként őket támadják meg, amint azt Cohen is javasolta. A beszéd egyik mondata kifejezetten árulkodó volt. Az elnök arra emlékeztette hallgatóságát, hogy 2012 és 2015 között számos állam éppen az említettek miatt vezetett be súlyos gazdasági szankciókat Irán ellen. „Az előző [Obama-]kormányzat azonban – folytatta –, éppen azelőtt, hogy bekövetkezett volna az iráni rezsim teljes összeomlása, a rendkívül ellentmondásos atomalku megkötésével feloldotta a szankciókat.”²⁵ Ez a mondat Teheránban nem hagyott kétséget aziránt, hogy a Trump-kormányzat most is a rendszer megdöntésére és teljes átalakítására (*regime change-re*) törekszik, éppúgy, mint Bush 2003-ban Irakban.

Az elnök azt is kifejtette, hogy az alku csak késlelteti az iráni atomfegyver előállítását. Mint mondta, „alig néhány év múlva” megszűnnek az alapvető korlátozások, és Irán gyors tempóban megvalósíthatja nukleáris programját. Az „alig néhány év” persze az alku legfontosabb korlátozásait illetően 15 esztendő volt, ami elég hosszú időnek tűnt ahhoz, hogy az Iránnal tárgyaló hatalmak érdeemesnek tartásuk annak elfogadását. Úgy vélték, hogy az iszlám köztársaságnak egy esetleges alkuszegés után legalább egy évre lenne szüksége a „kitöréshez” (*nuclear breakout*), azaz az első atomtöltet előállításához. (Ezt az időtartamot 2015-ben még mindössze három hónapra becsülték.)

Trump a 15 éves határidő kárhóztatásával figyelmen kívül hagyott egy nemzetközi jogi szempontból igen fontos tényezőt is, nevezetesen azt, hogy Irán egyszer már határidő nélkül lemondott az atomfegyverről, mégpedig akkor,

²⁵ Uo. (Az én kiemelésem. V. L.)

amikor 1968-ban aláírta az atomsorompó-szerződést.²⁶ Annak részesei ugyanis arra vállaltak kötelezettséget, hogy „nem állítanak elő és más módon sem szereznek be” nukleáris fegyvereket. Teherán 1974-ben megkötötte a NAÜ-vel a nukleáris létesítmények ellenőrzéséről szóló *Átfogó biztosítéki egyezményt* is.²⁷ Irán tehát 15 év múltán sem mentesül alapvető nemzetközi jogi kötelezettségtől, így legálisan 2030 után sem állíthat elő vagy szerezhet be nukleáris fegyvert.

Az elnök beszédében újra arról panaszkodott, hogy a rossz alku értelmében az Egyesült Államoknak több mint százmilliárd dollárt kellett kifizetnie Iránnak, az 1,7 milliárd dollár nagy részét pedig abszurd módon készpénzben, repülőgépen szállították Teheránba. Ezeket az összegeket, mondta Trump, Irán minden bizonnyal a terrorizmus támogatására fogja fordítani.

Az elnök csak néhány mondat erejéig foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy vajon Irán eddig betartotta-e az atomalkuban foglaltakat. Mintegy mellékesen jegyezte meg, hogy szerinte a perzsa állam a JCPOA előírásait is megszegte: „A [birtokában levő] nehésvíz mennyiségének 130 tonnában meghatározott felső határát például két alkalommal túllépte, és a fejlett centrifugák működtetésében sem tett eleget várakozásainknak.” Akadályozta az ellenőrök munkáját is, és „sokan úgy vélik, hogy Észak-Koreával kereskedik”. Trump nem árulta el, hogy Irán pontosan mennyivel és milyen hosszú időn keresztül lépte túl a mennyiségi határt, hogy közelebbről mely amerikai várakozásoknak nem tett eleget, hogy miként akadályozta az ellenőrök munkáját, és hogy ezekre milyen bizonyítékai vannak. Észak-Koreával kapcsolatban is csak annyit mondott, hogy utasította a hírszerző szolgálatokat, nézzenek már utána, mi is történt a két ország között. Furcsán hangzik, hogy egy *deal* felmondásakor valaki a felek egyikének „várakozásairól” beszél és a „sokan úgy vélik” fordulatot használja.

A beszéd teljesen alkalmatlan volt a döntés indoklására. Az elnököt szemmel láthatóan a legszerényebb mértékben sem érdekelték a jogilag (is) értelmezhető kérdések, amint az sem, hogy vajon Irán tényleg betartotta-e az atomalku előírásait. A történet Trump hatalomra kerülése óta immár nem az alkuról, hanem a szankciók visszaállításáról (és Obama „legyőzéséről”) szól.

Az amerikai biztonságpolitikai elit számos tagja ugyanúgy reagált az atomalku felmondásáról szóló bejelentésre, mint izraeli kollégáik. 2018. március 26-án több mint száz volt tábournok, nagykövet és – mindkét pártbeli – politikus

²⁶ 1970. évi 12. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXII. ülészakán, 1968. június 12-én elhatározott, a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés kihirdetéséről.

²⁷ The Text of the Agreement Between Iran and the Agency for the Application Of Safeguards In Connection With the Treaty On the Non-Proliferation Of Nuclear Weapons. IAEA, INFCIRC/214, 1974. december 13. Irán 2003-ban aláírta az ehhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvet is. Ezt akkor nem ratifikálta, az atomalku keretében viszont vállalta, hogy amíg a megerősítés megtörténik, „ideiglenesen” tartja magát annak előírásaihoz.

közös nyilatkozatot tett közzé, amelyben felszólították Trumpot, hogy tartsa tiszteletben az atomalkut. „Ez ugyanis – olvasható a dokumentumban – jelentős előnyökkel járna és erősítené Amerika pozícióját mind Iránnal, mind Észak-Koreával szemben, emellett hozzájárulna az Egyesült Államok szavahihetőségének és a világ vezető hatalmaként élvezett befolyásának a fenntartásához is, [a *deal*] eltemetése viszont nem szolgálna nemzetbiztonsági célokat.”²⁸ A dokumentum szerint az alku megőrzésére mellett egyéb fontos érvek is szólnak. Sokkal könnyebb lenne például a szerződő felek részvételével létrehozott közös bizottság keretében a Hormuzi-szorosban vagy Szíriában kialakuló fegyveres incidensek, válsághelyzetek kezelése. Észak-Korea bizalma is nagyobb lenne az amerikaiakban, ha látná, hogy azok tartják magukat a nukleáris ügyekben vállalt kötelezettségeikhez. Az alku felrúgása ugyanakkor még közelebb hozná Teheránt Moszkvához és Pekinghez, és egyértelműen a keményvonalas iráni erők kezére játszana. A nyilatkozatot olyan személyiségek írták alá, mint Brent Scowcroft, Ford és az idősebb Bush egykori nemzetbiztonsági tanácsadója, Michael Hayden, az NSA és a CIA korábbi igazgatója, Richard Lugar és Sam Nunn volt szenátorok, William Fallon, a térség ügyeiben illetékes Középső Parancsnokság volt parancsnoka vagy Thomas Pickering korábbi külügyminiszter-helyettes, volt moszkvai és jeruzsálemi nagykövet. De hivatalban levő politikusok és táborno-
kok is elleneztek az alku felmondását, köztük Rex Tillerson külügyminiszter, James Mattis védelmi miniszter, Joseph Dunford vezérkari főnök és Joseph Votel, a Középső Parancsnokság parancsnoka.²⁹ A két miniszter nem is maradt sokáig a székében, az előbbit menesztették, az utóbbi maga mondott le.

Az elnöknek persze esze ágában sem volt hallgatni a felettébb hozzáértő politikusokra és táborno-
kokra. 2018. május 8-án bejelentette, hogy hivatalosan is felmondja az atomalkut, egyúttal pedig aláírt egy memorandumot a szankciók őszi visszaállításának elrendeléséről.³⁰ Azt állította, hogy a helyzetről alapos konzultációkat folytatott a szövetséges államokkal, különösen Franciaországgal, Nagy-Britanniával és Németországgal, továbbá tárgyalt közel-keleti baráti politikusokkal is. E konzultációkon ugyan – a szaúdiakat kivéve – mindenki az alku megőrzése mellett érvelt, ez azonban Trump álláspontját nem befolyásolta. Beszédében új érveket nem említett, de közölte, hogy az izraeli hírszerzés olyan dokumentumokat szerzett meg, amelyek egyértelműen bizonyítják, hogy Irán atomfegyver előállítására törekedett.

²⁸ National Coalition to Prevent an Iranian Nuclear Weapon: Keep the Iran Deal – 10 Good Reasons Why. https://gallery.mailchimp.com/838edd2314a615e2b33d66a37/files/012c1105-1273-48f4-a054-899cb28abbcc/NationalCoalition_State-ment_032618_2.pdf (2019.08.30.).

²⁹ Idrees Ali: U.S. General signal support for Iran nuclear deal. *Reuters*, 2018. március 13., Helene Cooper: Fraying Ties With Trump Put Jim Mattis's Fate in Doubt. *The New York Times*, 2018. szeptember 15.

³⁰ Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action. 2018. május 8. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/> (2019.05.02.).

Netanjahu néhány nappal korábban egy sajtóértekezleten valóban bejelentette, hogy az izraeli hírszerzés egy Teheránban végrehajtott bravúros akcióval megszerzett 55 ezer oldalnyi titkos dokumentumot és 183 CD-t, amelyeken filmek, fényképek és ábrák voltak. Ezek a miniszterelnök szerint azt bizonyítják: „Irán hazudott arról, hogy sohasem volt titkos nukleáris programja”. Mi több, Irán „az alku megkötése után is folytatta nukleáris programjának kiszélesítését”. Netanjahu szerint Irán öt, egyenként 10 kilotonnás nukleáris robbanófej tervezésére, előállítására és földalatti tesztelésére készült.³¹ A sajtóértekezleten jelen levő Haaretz-tudósító azonban megjegyezte: az általa megkérdezett „hírszerzési szakértők és diplomaták szerint a miniszterelnök nem mutatta be azt a 'füstölő pisztolyt', amely azt bizonyította volna, hogy Irán valóban megsértette az atomalku előírásait”.³²

Ezt erősítették meg a Belfer Center kutatói is, akiknek Izrael hozzáférést biztosított a fontosabb dokumentumokhoz. Az amerikai szakértők 2019 áprilisában közzétett jelentésükben³³ megállapították, hogy Iránban 1999 és 2003 között tényleg jóval szélesebb körű nukleárisfegyver-fejlesztési tevékenység folyt, mint amiről a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséget hivatalosan tájékoztatták. A nyugati hatalmak, írták, akkoriban nagyon biztosak voltak abban, hogy hírszerzésük felderített minden lényeges iráni nukleáris tevékenységet, de tévedtek. 2003-ban még sem a hírszerzők, sem a NAÜ munkatársai nem tudták, hogy Irán már képes lett volna az első atomtöltet összeállítására, Parcsinban pedig felkészült földalatti kísérleti robbantások végrehajtására is. Szerencsére Iránnak ekkor még messze nem volt elegendő mennyiségű dúsított uránja, a fejlesztések jelentős részét pedig 2003-ban leállították. Ez utóbbi tényt ugyan az amerikai hírszerző közösség néhány évvel később nyilvánosságra hozta,³⁴ a hír azonban valahogy nem jutott el a nemzetközi közvéleményhez. A jelentés szerzői megjegyezték, hogy nem ismerik a leállítás okait. A legvalószínűbbnek azt tartották, hogy a teheráni vezetők, amikor 2003-ban tanúi voltak az amerikaiak és a britek iraki inváziójának, célszerűbbnek látták, ha ebben a helyzetben nem provokálják Washingtont. (Szerintem szerepet játszhatott ebben az Ali Hamenei által kibocsátott, a nukleáris fegyverek előállítását és használatát az iszlám vallással össze nem egyeztethetőnek nevező fatva is.)³⁵ Ami a 2003 utáni éveket illeti, ezekről azt írja a jelentés, hogy Iránban elsősorban kutatási tevékenységet folytattak, amelyek a még meglévő fehér foltok felszámolására irányultak. A 2006 óta ke-

³¹ Noa Landau: Netanyahu: Iran Nuclear Deal Is Based on Lies – Here's the Proof. *Haaretz*, 2018. április 30.

³² Uo.

³³ Aaron Arnold, Matthew Bunn, Caitlin Chase, Steven E. Miller, Rolf Mowatt-Larssen, William H. Tobey: The Iran Nuclear Archive: Impressions and Implications. Belfer Center, 2019. április. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/The%20Iran%20Nuclear%20Archive_0.pdf (2019.08.12.).

³⁴ Iran: Nuclear Intentions and Capabilities. *National Intelligence Estimate*. Washington, 2007. november. http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf (2019.08.07.).

³⁵ Ali Khamenei's fatwa against nuclear weapons. Wikipedia (2019.09.01.)

letkezett dokumentumok pedig olyan hiányosak, hogy azok alapján nem lehetett azonosítani a tényleges iráni szándékokat és cselekvéseket. Az alku megkötése utáni fejleményekről is csak annyit lehetett megállapítani, hogy 2015-2016-ban nagy múgonddal rendszerezték és egy titkos teheráni raktárba szállították az addig elért eredményeket tartalmazó dossziékat (ezeket szerezték meg az izraeliek). Magyarul, a szupertitkos dokumentumokból semmilyen következtetést nem lehetett levonni az atomalkuval kapcsolatos iráni magatartásról.

Netanjahu részben a valóságnak megfelelően hivatkozott a hírszerzői által megszerzett információkra. Az iráni politikusok csakugyan számos alkalommal állították, hogy sohasem tervezték nukleáris fegyverek előállítását. Hamenei például 2012-ben, az Iráni Atomenergia Szervezet teheráni konferenciáján kijelentette: „Az iráni nemzet sohasem törekedett és sohasem fog törekedni atomfegyver előállítására. (...) Annak birtoklását ugyanis logikai, vallási és elméleti szempontból egyaránt súlyos véteknek tekinti.”³⁶ Netanjahu másik állítására azonban, miszerint Irán megsértette az atomalku előírásait, a titkos dokumentumok semmiféle bizonyítékot nem tartalmaztak, ellenkező esetben megmutatták volna azokat a Belfer Center szakértőinek. Mivel Izrael eljuttatta másolatukat az Egyesült Államoknak, Nagy-Britanniának és Franciaországnak, valamint a NAÜ-nek is, azoknak sem lehettek kétségeik Netanjahu második állításának igazságtartalma felől. Persze Trump is hamisan hivatkozott az izraeli bejelentésre, vele ugyanis a miniszterelnök bizonyára közölte, hogy pontosan mi olvasható ki és mi nem a hírszerzők által megszerzett papírokból. A NAÜ ellenőrei egyébként az alku megkötése és amerikai felmondása között összesen kilenc alkalommal jelentették, hogy Irán teljes mértékben betartja vállalt kötelezettségeit.³⁷

Trump bejelentéséből nemsokára „Trump-doktrína” lett, legalábbis Michael Pompeo szerint. A külügyminiszter 2018 végén azt fejtegette a Foreign Affairsben, hogy Trump – elődjeivel ellentétben – kész Amerika olyan „megrögzött ellenfeleivel” is szóba állni, mint Kim Dzsong Un, és ezzel enyhítette a feszültséget hazája és Észak-Korea között. Az elnök, folytatta, szakított az Obama-kormányzat által preferált „vezetés a háttérből” (*leading from behind*) elnevezésű, felettébb alkalmazkodó stratégiával. Obama szerinte előnyben részesítette az atomalkut a tényleges iráni külpolitikával szemben, ez pedig destabilizálta a térséget és a tágabb világot. Irán nem tartja tiszteletben az emberi jogokat, az elitet a „maffiára emlékeztető” szervezett bűnözés és korrupció jellemzi, a vezetők jelentős magánvagyonra tettek szert és mélységesen hipokriták „Hamenei ajatollah például BMW-vel közlekedik – írta –, miközben arra

³⁶ Iran will never seek nuclear weapons. Press TV, 2012. február 22. <http://www.presstv.ir/detail/228014.html> (2019.08.07.).

³⁷ <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/chronology-of-key-events> (2019.08.29.).

szólítja fel az iráni embereket, hogy Iránban gyártott termékeket vásároljanak”. Ezért a Trump-kormányzat most elhatározta, „maximális nyomást [*maximum pressure*] gyakorol Iránra”, hogy megfossza azt azoktól a jövedelmektől, amelyeket a libanoni Hezbollah és más terrorista szervezetek finanszírozására fordít. Jellemző példaként említette, hogy az iráni támogatásnak köszönhetően „egy átlagos Hezbollah-harcos kétszer-háromszor többet keres havonta, mint egy teheráni tűzoltó”.³⁸ Külügyminiszterek ritkán szoktak írásaikban más országok politikusainak gépkocsimárkáját firtatni vagy a terroristák és a tűzoltók jövedelmét összehasonlítani, a Trump-doktrína megértéséhez azonban bizonyára erre is szükség volt. Az új doktrína ezek szerint három elemből áll: az adózó ellenféllel folytatott tárgyalásokból, a „maximális nyomás” alkalmazásából, valamint abból, hogy az elnök, mint Pompeo írja, „nem fél attól, hogy katonai erőt vessen be, (...) de nem ég a vágytól sem, hogy ilyen erőt alkalmazzon.”³⁹ Ez a doktrína az első látásra nem tűnik vadonatúj és átgondolt koncepciónak.

III. Érvényesek-e az atomalkura a nemzetközi jog normái?

A kérdés három összefüggésben is felmerül. Először is, az atomalkut nem kellett sem aláírni, sem ratifikálni, több rendelkezése pedig kifejezetten a felek által vállalt kötelezettségek „önkéntes” jellegére utalt.⁴⁰ Elvben persze minden nemzetközi jogi kötelezettségvállalás önkéntes alapon történik, az államközi szerződések azonban nem tartalmazzak ilyen kifejezést. Ezért a nemzetközi jogászok körében általános az a nézet, hogy az alku nem tartozik a nemzetközi szerződések közé.⁴¹ Másodsor, több ízben maguk a felek is úgy nyilatkoztak, hogy az alku elfogadásával nem nemzetközi jogi, hanem politikai kötelezettségeket vállaltak. John Kerry külügyminiszter például 2015-ben a szenátus külügyi bizottsága előtt kijelentette: „nem folytatunk tárgyalásokat egy ’jogilag kötelező akciótervről’. Olyan tervről tárgyalunk, amely magában foglalja annak világos kikényszeríthetőségét is.”⁴² Harmadsor, egyes vélemények szerint⁴³ a Biztonsági Tanács 2015. július 20-án egyhangúan hozott, 2231. határozata nemzetközi jogi kötelezettséggé emelte a dokumentumban foglalt előírásokat, mivel megerősítette és kiegészítette az atomalkut, sőt függelékként csatolta annak szövegét is.⁴⁴

³⁸ Michael R. Pompeo: Confronting Iran: The Trump Administration’s Strategy. *Foreign Affairs*, 2018. november-december.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Az előszót és a preambulomot követő első érdemi rendelkezés így szól: „Iran and E3/EU+3 will take the following *voluntary measures* within the timeframe as detailed in this JCPOA and its Annexes.”

⁴¹ Lásd pl. Joseph Klingler: Iran, Nuclear Weapons, and International Law: What Might the Final Agreement Add? *ASIL Insights*, vol. 19, issue 14, 2015. július 19. <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/14/iran-nuclear-weapons-and-international-law-what-might-final-agreement> (2016.06.22.), Dan Joyner: The Trump Presidency and the Iran Nuclear Deal: Initial Thoughts. *EJIL: Talk!* 2016. november 17. <https://www.ejiltalk.org/the-trump-presidency-and-the-iran-nuclear-deal-initial-thoughts/> (2017.08.23.).

⁴² Secretary Kerry’s Remarks SFRC Hearing on the Iran Nuclear Deal. 2015. július 23. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/07-23-2015%20Secretary%20Kerry%20Testimony.pdf> (2019.08.07.).

⁴³ Stephen P. Mulligan: Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement. *Congressional Research Service*, 2018. május 4.

⁴⁴ Resolution 2231 (2015), július 20.

Az első két tényező nem igényel további magyarázatot. Pusztán az atomalku valóban nem hozott létre nemzetközi jogi kötelezettségeket, így annak felmondása sem sértett jogot, függetlenül attól, hogy szövege bekerült egy kötelező BT-határozat függelékébe is. A határozat 2. bekezdése ugyanis csupán „felhívja” (*calls upon*) az ENSZ tagállamait, hogy támogassák az alku végrehajtását és tartózkodjanak az azzal ellentétes intézkedésektől. A 2231. határozat érdemi része ugyanakkor az alkuban foglaltaknál szigorúbb rendelkezést tartalmazott. Előírta, hogy az államok szüntessék meg (*terminate*) a korábbi, 2006-2015 között hozott BT-határozatokban elrendelt szankciókat.⁴⁵ A BT – a nemzetközi jogi kötelező erőre utaló szokásos formulát használva – az Alapokmány 41. cikke alapján „döntött”, döntései pedig a 25. cikk értelmében kötelezőek.⁴⁶ A határozat nem törölte el a tagállamok vagy az EU által „bilaterálisan” elrendelt szankciókat, ezekről az atomalku alapján vagy arra hivatkozva az érintetteknek külön-külön kellett határozniuk. Az Egyesült Államok tehát önmagában az atomalku felmondásával és a szankciók visszaállításával nem sértett nemzetközi jogot. Megsértette viszont a kötelező erejű BT-döntést, mert az általa korábban alkalmazott ENSZ-szankciókat is visszaállította. Mi több, „másodlagos szankciókat” rendelt el azokkal a harmadik államokban bejegyzett cégekkel szemben, amelyek továbbra is kereskedtek iráni cégekkel. A másodlagosság abban állt, hogy a kérdéses cégek amerikai partnereinek megtiltotta, hogy velük üzleti kapcsolatot tartsanak fenn. Mivel az amerikai tilalom diszkriminációs jellegű és korlátozza a nemzetközi kereskedelmet, Trump megsértette az Általános vám- és kereskedelmi egyezményt (GATT), valamint A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményt (GATS) is.⁴⁷

Ilyenformán az atomalkuval kapcsolatban legfeljebb azt lehetne vizsgálni, hogy ha a *deal* jogilag kötelező előírásokat tartalmazott volna, az elnöknek joga lett volna-e azt az iráni alkuszegésére hivatkozva felmondani. A válasz a nemzetközi szerződésekről 1969-ben kötött bécsi egyezmény 60. cikkében keresendő. Ez a cikk két feltétellel jogosítja fel a felmondásra egy többoldalú szerződés részeseit: (1) ha az a fél mondja fel a szerződést, „amelyet a szerződésszegés különösen érintett”, (2) ha a szerződésszegő fél „lényeges”, a „szerződés tárgyának és céljának megvalósításához nélkülözhetetlen” rendelkezést sértett meg.⁴⁸

⁴⁵ Resolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2007), 1835 (2008), 1929 (2010), 2224 (2015).

⁴⁶ „A szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács döntéseit (*decisions*) a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.” (25. cikk). „A Biztonsági Tanács eldöntheti (*may decide*), hogy milyen fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat kíván foganatosítani abból a célból, hogy döntéseinek érvényt szerezzen (...)” (41. cikk). 1955-ben a hivatalos magyar fordítás szerkesztői tévesen „határozatra” fordították a „*decision*” szót.

⁴⁷ Lásd a GATT I. és XIV., valamint a GATS II., XVI. cikkét. Shailja Singh: WTO Compatibility of United States' Secondary Sanctions Relating to Petroleum Transactions with Iran. Working paper, Center for WTO Studies, 2012. június 28. <http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/Iran%20Sanctions.pdf> (2019.09.07.), Andrew D. Mitchell: Sanctions and the World Trade Organization. 2017. július 28. Research Handbook on UN Sanctions and International Law, Chapter 13. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781784713027/9781784713027.00021.xml> (2019.09.07.).

⁴⁸ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. 60. cikk 2. és 3. bekezdése.

Nos, az iráni magatartás nem érintette „különösen” az Egyesült Államokat, hiszen a deal öt másik részese ugyanolyan helyzetben volt, mint az USA, erre tehát Trump aligha hivatkozhatott volna. Ami a második feltételt illeti, ha Irán valóban folytatta volna a nukleárisfegyver-fejlesztést, akkor bizonyára „lényeges” szerződészegést követett volna el. Csak hát az elnök semmilyen konkrétumot nem mondott arról, hogy Teherán miként szegte meg a deal előírásait. Helyette olyan elítélendő iráni magatartásra hivatkozott, amelyre az alku nem terjedt ki. Noha terror szervezetek támogatása sértheti az ENSZ Alapokmányának általános erőszaktilalmát,⁴⁹ a 60. cikk nem jogosítja fel a részes államot arra, hogy egy másik szerződés megszegésére hivatkozzon. Trump ezt nem is kísérelte meg, idézett beszédében⁵⁰ távol tartotta magát nemzetközi jogi kérdésektől.

IV. Mit ért el Trump az atomalku felmondásával?

A nemzetközi sajtó nem adott hírt arról, hogy Irán felhagyott volna a Trump által kárhóztatott politikájának folytatásával. Azt viszont az elnök máris elérte, hogy ismét szembekerüljenek vele európai szövetségesei, amelyek ezúttal Teherán mellé álltak. Azt is elérte, hogy feszült helyzet alakuljon ki a Hormuzi-szoros térségében. Olajszállító tankhajót tartóztattak fel, drónt semmisítettek meg, különböző objektumokat rakéta- és kibertámadások érték. A sajtó már azt kezdte latolgatni, hogy küszöbön áll-e az összecsapás amerikai és iráni katonai alakulatok között. A tudósítók többsége szerint az – immár 82 millió lakosú, jelentős fegyveres erővel rendelkező – Irán ellen indított általános amerikai támadás kizárt.

Trumpnak végül azt is sikerült elérte, hogy Irán visszakozzon az alkuban vállalt kötelezettségeitől. Teherán 2019. július 1-jén átlépte az urándúsítás 3,67 százalékos felső szintjét és legfeljebb 300 kilogrammos mennyiségét, amit a NAÜ is megerősített.⁵¹ E sorok írásakor még nem ismert, hogy mennyivel lépte túl, csak annyi bizonyos, hogy nem jelentős mértékben. (Az alku megkötése előtt Iránnak 7154 kilogramm uránja volt, miközben – 85-90 százalékra történő dúsítás után – legalább 1500 kilogrammra lenne szüksége egy robbanótöltet előállításához. Ettől az iszlám köztársaság még igen távol van.) A perzsa vezetők most még csak világos jelzéseket kívántak küldeni Washingtonnak. Mivel azonban semmilyen esélye sincs annak, hogy Trump meggondolná magát, a szankciók és ellenintézkedések eszkalációja következtében az iráni nukleárisfegyver-fejlesztés ismét elérheti azt a szintet, amelyet egyszer már elért, és amelytől sikerült megszabadítani. Valóban ezt szeretné az amerikai elnök elérni? Csak egyetértően idézhetem a USA Today 2019 augusztusi vezércikkét: „Trump kiszámítha-

⁴⁹ 2. cikk 4. bekezdés.

⁵⁰ Lásd a 24. jegyzetet.

⁵¹ Rick Gladstone: Iran Passed Its Uranium Limit. What Happens Next? *The New York Times*, 2019. július 1.

tatlan Irán-politikája lehetővé tette a perzsa klérusnak, hogy bűnbakká tegye Washington, továbbá kiprovokálta Teherán agresszív ellenlépéseit, bebizonyította, hogy Amerika nem tartja a szavát, és potenciálisan újratemtette azt a nukleáris válságot, amelyet annak idején legalább egy évtizeddel sikerült elhatalasztani. Ha ez győzelem, akkor nem szeretnénk megtudni, hogy milyen lenne egy vereség.”⁵²

⁵² *The Editorial Board*: Donald Trump's Iran policy hasn't made America tired of winning yet. *USA Today*, 2019. augusztus 6.

A nemzetközi jog fragmentációja: utóirat egy kifulladás vitához

Bruhács professzor úr hosszabb időn át komolyabb figyelmet szentelt a nemzetközi jog fragmentációjának. Az átfogó, nagyobb összefüggéseket megvilágító tanulmányaiban soha nem felejtette el legalább megemlíteni a jelenséget.¹ Mivel az ő tiszteletére készült ez a tanulmány, az volt a tervem, hogy tovább gondolom a kérdéskör egy-két leágazását, hátha sikerül néhány új megállapítást tennem. Hamar kiderült, hogy az elképzelés már időn túli.

A nemzetközi jog fragmentációjával kapcsolatos viták lassan kifulladásra kerülnek. Az utóbbi időben eredeti meglátások és szempontok egyre kevésbé jöttek elő a téma egészével kapcsolatban. Megjelentek az összefoglaló számvetések (legalábbis a fragmentáció egy-egy átfogó területe tekintetében)² és a fogalomhasználatot elemző munkák;³ elkezdtek feltárni a fragmentációval kapcsolatos viták lefolyását és tanulságait (a harmadlagos irodalom megjelenése).⁴ A nemzetközi jog fragmentációra ma is sokszor hivatkoznak, egyes megnyilvánulásait (pl. bizonyos normatív és szervezeti konfliktusok vonatkozásában) továbbra is komolyan vizsgálják, de mint átfogó jelenségnek az elemzése – bizonyos elméleti viharok után – lassan zátonyra sodródott.

A vitának volt egy jól érzékelhető íve. Az 1990-es években néhány fontos tanulmány készítette azt elő,⁵ aztán a Nemzetközi Bíróság elnöke, Gilbert Guillaume által 2000-ben, az ENSZ-ben tartott híres beszéd a figyelem középpontjába állította, a (szervezeti) fragmentáció veszélyeit előtérbe helyezve.⁶ Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága munkacsoportot állított fel a fragmentáció tanulmányozására (a továbbiakban NJB munkacsoport), mely négy év után, 2006-ban tett le egy jelentést az asztalra.⁷ A következő években nagyon sok szerző e je-

¹ Pl. Bruhács János: A nemzetközi jog a XXI. szd. kezdetén. *Magyar Tudomány* 2007/12. sz. 1578. o.; Bruhács János: A nemzetközi jog doktrínáiról. In: *Ius est ars. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapjára.* (Szerk.: Nochtá Tibor, Monori Gábor) PTE ÁJK, Pécs 2015. 102. o.; Bruhács János: A nemzetközi jog tegnap és ma. *Állam- és Jogtudomány* 2013/3-4. sz. 10. o.; Bruhács János: A nemzetközi jog átalakulása. *Jogtörténeti Szemle* 2015/3. sz. 25. o.

² Pl. Philippa Webb: *International Judicial Integration and Fragmentation.* Oxford University Press, Oxford 2013.

³ Balthazar Durand-Jamis: *Propos introductifs: la polarisation de la notion de fragmentation, entre unité et diversité du droit.* *La Revue des droits de l'homme* [en ligne] 2019/15. sz. Forrás: <http://journals.openedition.org/revdh/5917> (2019.07.29.) Ezek a munkák akkor válnak igazán szükségessé, amikor egy témával kapcsolatban elfoglalt, divergáló álláspontok elkezdnek valamilyen biztosabb, nyelvi-fogalmi fogódzót keresni a többiekkel szemben.

⁴ Anne-Charlotte Martineau: *Une analyse critique du débat sur la fragmentation du droit international.* Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013. Forrás: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01259489/document> (2019.07.29.)

⁵ Pl. Jonathan I. Charney: *Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?* *Recueil des Cours* 271 (1998) 101. o.

⁶ Forrás: <https://www.icj-cij.org/files/press-releases/1/3001.pdf> (2019.07.29.)

⁷ L. Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session (2003), Supplement No. 10 (A/55/10) paras. 407-435.; Fifty-sixth Session (2004), Supplement No. 10 (A/56/10) paras. 296-358.; Fifty-seventh Session (2005), Supplement No. 10 (A/57/10)

lentést alapul véve, és sokszor kritizálva, fejtette ki a saját nézeteit. Ma már nem a fragmentáció a központi kérdés, hanem inkább az, hogy a normatív és szervezeti konfliktusok hogy csökkenthetők, milyen módon lehet összehangoltabbá tenni az egész nemzetközi jog működését.

I. A fragmentáció, a modern nemzetközi jogrend és a nemzetközi jog természetének változása

A fragmentáció feltételez egy mögöttes egységet. Van valami, ami fragmentált (azaz töredezett, részeire esett). Esetünkben ez a nemzetközi jog. A vesztfáliai rendszerben a nemzetközi jog hosszú ideig annyira heterogén volt, hogy legfeljebb fikcióként lehetett valamiféle egységnek felfogni. (A középkori európai nemzetközi jogrend esetében – legalább a 12. és 16. század között – természetesen más volt a helyzet.) Alapvetően a 20. század volt az, amely a nemzetközi jognak, mint egységes elnevezésnek normatív és szervezeti értelemben is tartalmat adott. Ekkor lett igazán tétje a fragmentáltság vizsgálatának, mert szembe lehetett állítani vele a nemzetközi jogban megjelenő integratív jelenségeket is. Nem véletlen, hogy az NJB munkacsoport a nemzetközi jogot következetesen *jogrendszernek* (tartalmilag is egyfajta egységnek) tekinti.⁸

A nemzetközi jog a 20. század második felében olyan változáson ment át, amely valamiféle újragondolásért kiáltott. Bár továbbra is egy állami szuverenitáson alapuló, globálissá váló, vesztfáliai rendszerben élünk, de nem jogosulatlan ennek új formájáról beszélni, mely a II. világháborút követő rendezésen alapul. E *modern nemzetközi jogrendnek* legalább három új – az én szememben döntő – vonását érdemes kiemelni: (i) az államközi erőszak tilalmának általánossá (fő szabállyá) tétele; (ii) egy globális, általános hatáskörű nemzetközi szervezet megalapítása (ENSZ); (iii) a magánfelek tipikus jogalannyá váltak a nemzetközi jogban, elsősorban az emberi jogok nemzetközi védelmének kialakulásával.

A modern nemzetközi jogrendben a nemzetközi jog működésének feltételei is megváltoztak. Elsősorban a következőkre gondolok: (i) *ius cogens* normák megjelenése és elismerése; (ii) az állandó nemzetközi bírászkodás megjelenése és terjedése; (iii) a nemzetközi jog kodifikációjának előrehaladása, egyben az elismert nemzetközi szokásjogi normák számának növekedése; (iv) a szerződéses nemzetközi jogi normák számának, globalizáció ösztönözte robbanása, mely a nemzetközi jogot áttekinthetetlenné tette; (v) a nemzetközi jog kiterjesztése

paras. 439-492., valamint I. a munkacsoport részletes jelentését: Fragmentation of international law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law. Report of the Study Group of the International Law Commission, A/CN.4/L.682 (13 April 2006).

⁸ Report of the Study Group (2006): i. m. paras. 324; 493.; valamint a munkacsoport (I) számú következtetésében, I. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-eighth session A/CN.4/SER.A/2006/Add.1. para. 251. 177. o. Ez a feltevés nélkülözhetetlen a fragmentáció-kutatásokban, hiszen ez ad háttérrel, viszonyítási pontot a kérdés tárgyalásának, pl. Webb: i. m. 4. o.

számos új szabályozási területre; (vi) a nemzetközi kapcsolatok intenzívebbé válásával, és a nemzetközi szervezetek növekvő szerepével összefüggésben, a nem-jogi normák fokozott szerepet kaptak a nemzetközi jogalkotás alakításában és a nemzetközi jog értelmezésénél.⁹ Kézenfekvő a kérdés, hogy a mai nemzetközi jog ugyanaz-e, mint ami a klasszikus korszakban, száz-százötven éve volt? E változások nyomán nem meglepő, hogy a nemzetközi jog természetének kutatása újra az érdeklődés középpontjába került.

Az olyan jelenségek vizsgálata, mint a nemzetközi jog fragmentálódása, ebbe a vonulatba illeszthető. A problémák, kétségek és kérdések köre ezen azonban túlnyúlik. A modern nemzetközi rend kereteiben a nemzetközi jog jogi jellegét ma már egyre kevésbé lehet elvitatni. Jogászok nem is teszik. Vitathatóvá vált viszont például, hogy a nemzetközi jog egyáltalán nemzetközinek tekinthető-e.¹⁰ Van aki megkérdőjelezi a nemzetközi jog közjogi jellegét.¹¹ Ugyancsak élénk a vita a mai nemzetközi jog univerzalitásának kérdésében, vagy abban, hogy a nemzetközi jog jogrendszernek tekinthető-e.

Kétségtelen, e kérdések boncolgatása számos érdekes megállapításhoz vezet. A hasonló vitákat kellő távolságból szemlélő elemző mégis álmélkodik ezeken az általános kérdésfeltevéseken, mert az ilyen kérdések jellemzően megválaszolhatatlanok. Különösen úgy, hogy nem ugyanazt értjük nemzetközi jellegen, közjogi jellegen, univerzalitáson vagy rendszerszerűségeken. De ettől függetlenül, a nemzetközi jog ilyen is, olyan is. Bizonyos mértékig nemzetközi, bizonyos mértékig nem; bizonyos mértékig univerzális, bizonyos mértékig nem. Ez olyan, mintha arra a kérdésre akarnánk válaszolni, hogy Szinyei Merse Pál "Majális" című képe zöld színű-e vagy nem. Lehet mutogatni a zöld foltokra, és ellenérvként lehet mutogatni a festmény más színeire is úgy, hogy eközben határesetekben az is kérdéses lehet, mit tekinthetünk egyáltalán zöld színnek. Mindennek ellenére, a vita során sok érdekes megállapítás születhet magáról a képről. Sosem érünk el az út végére, de menet közben élvezhetjük az árokparton növekvő vadvirágok látványát. Ez a társadalomtudományi viták gyakori paradoxona.

A nemzetközi jog fragmentációjával kapcsolatos viták kétségtelenül magukon viselik az általános kérdésekről szóló társadalomtudományi viták jegyeit: (i) több általános, el nem dönthető kérdésre próbálnak választ keresni; (ii) számos kérdésben a vita nem dől el, hanem kifulladásig elhal; (iii) a vitában használt általános fogalmak a sokirányú elemzés folytán szétesnek, tartalmilag meghatáro-

⁹ Ezek közül többeket említ Bruhács: A nemzetközi jog tegnap... 10. o.; Bruhács: A nemzetközi jog átalakulása... 24-25. o.

¹⁰ Anthea Roberts: *Is International Law International?* Oxford University Press, Oxford 2017.

¹¹ Simon Chesterman: *How "Public" is Public International Law?* *Global Governance* 2018/2. sz. 159. o.

zatlanná válnak. A következőkben e megállapítást kívánom alátámasztani.

II. Fragmentáltság vs. fragmentálódás

A fragmentáció szó nem egyértelmű. Jelölhet egy állapotot olyan értelemben, hogy a nemzetközi jog egy heterogén képződmény (fragmentáltság). Jelölhet egy folyamatot olyan értelemben, hogy a nemzetközi jog egyre inkább szétesőben van, részeire szakad egy korábbi állapothoz képest (*fragmentálódás*).¹² Ami az első megközelítést illeti, a vesztfáliai nemzetközi rendben az soha nem volt kérdés, hogy a nemzetközi jog fragmentált. A szuverenitás elvén alapuló konszenzusos jogalkotás (az egyre dominánsabbá váló nemzetközi szerződéses jogra gondolok elsősorban) a hatályt tekintve egy igen heterogén normatív szférát hoz létre az államok között, ahol számos normának nincs kapcsolata egymással. A fragmentáltság nemcsak normatív szinten, hanem szervezeti szinten is adott. Mindez nem új jelenség, és aligha jelent valamilyen nagy felismerést itt, a 21. század elején. Új eredményeket a normatív-szervezeti kölcsönhatások, konfliktusok vizsgálata, valamint az hozhat, hogy milyen módon lehet ezen kölcsönhatásokat erősíteni, a belső konfliktusokat enyhíteni, azaz a nemzetközi jog rendszerszerűségét erősíteni. Az NJB munkacsoport körülbelül ezen a vonalon haladt.¹³

Azonban a mai szakirodalom a fragmentációt inkább *folyamatként, fragmentálódásként* fogja fel. Ez új kérdéseket vet fel. A legfontosabb, hogy lehet-e olyan állítást tenni, mely szerint a nemzetközi jog egyre inkább részeire hullik, és heterogénebb egy korábbi, ötven vagy száz évvel ezelőtti állapothoz képest? Ez nem egyértelmű, de a fragmentálódás erősödésének érzete kétségtelenül együtt jár a nemzetközi jogi normák és a nemzetközi szervezetek mérhetetlen szaporodásával, és az ebből fakadó tényleges vagy lehetséges konfliktusok számának növekedésével. Ez a folyamat felnagyítja a töredezettséget, ami már korábban is létezett a nemzetközi jogban, legfeljebb kevésbé volt feltűnő. Ami biztos, hogy a nemzetközi jog, a nemzetközi kapcsolatok rendszere átláthatatlanabb lett. Ez nem jelenti egyben azt, hogy fragmentáltabb is. A fragmentálódás nem pusztán azt jelenti, hogy egy entitásnak egyre több része lesz. A több részből álló entitás működhet sokkal jobban (a részeit tekintve összehangoltabban), mint a kevesebb részből álló entitás, ahol a részek kevésbé összehangoltak. A fragmentálódás nem a részek szaporodását jelenti, hanem azt, hogy a részek közötti kapcsolat minősége, az entitás egészének funkciói szempontjából romlik.

¹² Pl. Anne Peters: The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization. *International Journal of Constitutional Law* 2017/3. sz. 672-673. o.

¹³ Bár feltűnő, hogy nem foglalkozott a szervezeti *fragmentációval*. Ennek lehetséges okait kutatja Christian Leathley: An Institutional Hierarchy to Combat the Fragmentation of International Law: has the ILC missed an opportunity? *International Law and Politics* Vol. 40 (2007) 261-262. o.

A nemzetközi jog fragmentálódását előfeltevésként kezelő szerzők megközelítése mögött egyformán valami olyasféle kulcstétel van, hogy a nemzetközi jog szaporodó normái, kialakuló új területei, alrendszerei úgymond „távolodnak egymástól”, specifikusabb szerepet látnak el, és közöttük új típusú konfliktusok is megjelennek.¹⁴ Ez bizonyos vonatkozásban megalapozott állítás lehet, de ebből még nem következik a fragmentáltság növekedése, legalább három okból. (i) A „távolodásnak” nem látszanak a tartalmi kritériumai, és valószínű, hogy ilyen kritériumokat nem lehet felállítani. Például, az Európai Unió joga, mint a nemzetközi jog egyik, autonóm alrendszere mikor állt távolabb a nemzetközi jog többi részétől vagy az általános nemzetközi jogtól, az Amszterdami Szerződés (1997/1999) hatálybalépése előtt vagy a Lisszaboni Szerződés (2007/2009) hatálybalépése után? (ii) Ez a folyamat kitermeli a nemzetközi jog integratív erőt is (a normarendszer hierarchizálódása, nemzetközi bíróságok megjelenése, a nemzetközi szervezetek integratív tevékenysége a nemzetközi jog értelmezése során, stb.).¹⁵ Például az Európai Unió jogában – az egyes vonatkozásokban érzékelhető konfliktusok ellenére – számos szabály biztosítja az uniós jog illeszkedését a nemzetközi joghoz. (iii) A kulcstételben foglalt állítás a nemzetközi jog egészére vonatkozik. Néhány konfliktus exponálása egyes nemzetközi jogi normák vagy nemzetközi szervezetek és szervek között, aligha bizonyítja, hogy a nemzetközi jog egésze fragmentáltabb most, mint valamikor előzőleg volt.

Én nem láttam döntő érvelést arra nézve, hogy a mai nemzetközi jog fragmentáltabb lenne, mint korábban, azaz a részei közötti kapcsolat minősége romlott volna, az összehangoltságuk kisebb lenne.¹⁶ Vannak látványos tanulmányok, melyek felfestik, hogy milyen konfliktusok vannak bizonyos nemzetközi szabályozások között, vagy milyen eltérő álláspontokat alakított ki két nemzetközi bíróság ugyanazon kérdésben. A fragmentálódás bizonyítása ennél többet kívánna. Látni kellene a fragmentáltság mércéjét, és kellene történeti összehasonlító jogi megközelítés, mellyel például a 2019-es nemzetközi jog összemérhető lenne az 1880-as nemzetközi joggal.

Ilyen mércét kidolgozni lényegében lehetetlen az összehasonlítható jelenségek (a nemzetközi jog állapota eltérő időpontokban) heterogenitása és komplexitása miatt. A fragmentálódás mértékére vonatkozó kérdés nem megvála-

¹⁴ Kifejezetten így pl. *Ádány Tamás Vince: A jogrendszerek versenye nemzetközi jogi szempontból. Iustum Aequum Salutare* 2016/3. sz. 30. o. A kulcstétel alapja, hogy a nemzetközi jogi normák, nemzetközi szervezetek szaporodása egyben a fragmentáltság mértékét is növeli.

¹⁵ Korábban kissé alábecsülték a nemzetközi jogi normák és nemzetközi szervezetek szaporodásával párhuzamosan megjelenő és erősödő integratív, az összhangot elősegítő erőket a nemzetközi jogon belül, újabban már ez is nagy figyelmet kap, l. *Peters: i. m. 674. o.*

¹⁶ Vannak mások is, akik nem látják bizonyítottnak, hogy a mai nemzetközi jog fragmentáltabb lenne, mint korábban, pl. *Leathley: i. m. 261-262. o.* vagy *Mads Andenas – Eirik Bjorge: Introduction: From Fragmentation to Convergence in International Law. In: A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law* (Eds. Mads Andenas – Eirik Bjorge) Cambridge University Press, Cambridge 2015. 12. o.

szolható. Ha ez így van, akkor kellő alappal nem beszélhetünk a nemzetközi jog fragmentációjáról olyan értelemben, hogy az fragmentálódna (fragmentáltságának mértéke növekedne).

III. A fragmentáció vitatott természete

A fragmentáció természetének leírásánál sokszor áthidalhatatlan ellentét áll fenn a különböző szerzők álláspontja között.

(1) A szakmai szóhasználatban a nemzetközi jog fragmentáltságát igen sokféle, heterogén jelenség képezi (általánosságban pl. a nemzetközi szerződések esetleges személyi hatálya; a nemzetközi jog autonóm alrendszerének kialakulása; a partikuláris és általános normák konfliktusa; a nemzetközi bíróságok eltérő joggyakorlata, stb.)¹⁷ Mindez előre vetíti, hogy komoly definíciós problémákkal kell szembesülnünk. Valóban, lényegében nincs olyan definíció, melyet legalább a szakmai közvélemény többsége elfogadna. Így legfeljebb megközelítések, paradigmák, körülírások vannak. Az NJB munkacsoport, mint a szerzők legnagyobb része, óvatos és meglehetősen minimalista körülírással kívánja megoldani (megkerülni) a definíciós gondokat.¹⁸

A nyilvánvaló fogalmi problémák alapja, hogy a fragmentációt sokan sokféleképpen fogják fel, és az nélküli a határozott fogalmi tartalmat. *Megiddo* mutat rá arra, hogy alapvetően kétféle megközelítés érvényesül: sokan úgy fogják fel a fragmentációt, hogy a nemzetközi jog sok elkülönített részre bomlik, melyek eltérő jogi megoldásokkal operálnak, és hiányzik az összhang köztük (*összhang hiányára épülő megközelítések*); sokak szerint, viszont a nemzetközi jogi szabályozási rendszerek egyre inkább átfedik egymást, mely versengéssel és konfliktusokkal jár (*konfliktus alapú megközelítések*).¹⁹

Az NJB munkacsoport a fragmentáció alapelemét a (normatív) *konfliktusban* látja. Lényegében az egész elemzés a konfliktusok forrásainak feltárására és a konfliktusok lehetséges kezelésére épül fel.²⁰ Jogosnak tűnik azonban a kritika, hogy a fragmentáció problémájának nem ilyen szűk a perspektívája, azt nem lehet normatív vagy szervezeti konfliktusokra leegyszerűsíteni. Egy tagolt rendszer diszfunkcionális működését nem csak a részek közötti konfliktusok okozhatják, *az összhang és a konfliktus között számos átmenet létezik*.²¹ Ha csak a normatív szintre szorítkozunk, mint azt az NJB munkacsoport tette, a

¹⁷ Report of the Study Group (2006): i. m.

¹⁸ Report of the Study Group (2006): i. m. paras. 5-7.

¹⁹ Tamar Megiddo: Beyond Fragmentation: On International Law's Integrationist Forces. *Yale Journal of International Law* 44 (2019) 116. o. Forrás: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol44/iss1/4> (2019.07.29.)

²⁰ Report of the Study Group (2006), különösen paras. 21-26. és 27.

²¹ Harro Van Asselt, Francesco Sindico, Michael A. Mehling: Global Climate Change and the Fragmentation of International Law. *Law & Policy* 30 (2008) 425. o.

fragmentáltság legalább három nagy, tipikus esetcsoportot ölel át. (i) Egy adott kérdésben egy államra a nemzetközi jog eltérő tartalommal érvényesül, mint más államokra (ide értve azt, ha a nemzetközi jog nem szabályozza a kérdést). (ii) Egy adott kérdésben egy államra nem alkalmazható a releváns, rá vonatkozó összes nemzetközi jogi szabály (pl. normakonfliktus esetén, vagy egy jogvitában a másik fél nem részese az egyébként alkalmazható nemzetközi jogi normáknak, vagy a jogvitában a felek korlátozzák az alkalmazható nemzetközi jogi normák körét). (iii) Egy adott kérdésben ugyanazon nemzetközi jogi normát vagy normákat eltérőképpen értelmezik, és nincs eljárás, melyben az értelmezési vitát egy autoritatív szerv általánosan és végérvényesen eldöntené. Ez jól mutatja, hogy a fragmentációt a különböző konfliktusokra leszorítani aligha védhető álláspont.

(2) Ha a fragmentáció fogalmi tartalma bizonytalan, akkor aligha várható, hogy típusainak meghatározása során egyetértésre lehet jutni. A legtöbben abban egyetértenek, hogy két alaptípus megkülönböztethető: a normatív és a szervezeti szint.²² Kétségtelenül létezik egy fragmentált normarendszer (pl. a normák személyi hatályát tekintve) és létezik egy, a hatásköreit, eljárásait és gyakorlatát tekintve nehezen átlátható nemzetközi szervezetrendszer. Ez az egyszerű felosztás azonban már abban az esetben sem működik, ha azt a jelenséget vesszük elő, mely az egész fragmentációs kérdéskört a figyelem középpontjába állította: a nemzetközi bíróságok szaporodását és – legalábbis bizonyos kérdésekben – divergáló joggyakorlatát. A fragmentáció nemcsak a nemzetközi jogalkotásban nyilvánul meg, hanem a nemzetközi jogalkalmazásban is. Éppen ezért, van aki harmadikként a *módszertani fragmentációt* is alaptípusnak tartja (a szerződésértelmezés és a szokásjogi normák megállapítására vonatkozó módszerek tekintetében).²³

A nemzetközi bíróságok divergáló joggyakorlata azonban besorolható a nemzetközi szervezeti fragmentációba is, hiszen nemzetközi szervek időnként konfliktusos tevékenységéről van szó. Nem önmagában egy nemzetközi szerv léte a fragmentációs tényező, hanem a gyakorlata. Például van, aki emiatt nem tartja jónak a normatív és a szervezeti felosztást, hanem a szervezeti fragmentációt a szervezetek gyakorlatának oldaláról fogja meg, és így különböztet meg három alaptípust: (i) a jogalkalmazói vagy értelmezési fragmentációt; (ii) szabályozási fragmentációt; (iii) normatív fragmentációt.²⁴ Ez azonban korántsem elfogadott, bár a fragmentációs-kutatásokban észlelhető a nemzetközi jogalko-

²² Pl. Peters: i. m. 675. o.

²³ Andenas – Bjorge: i. m. 7.o.

²⁴ Harlan Grant Cohen: From Fragmentation to Constitutionalization. *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal* 25 (2012) 384. o.; Harlan Grant Cohen: Fragmentation. University of Georgia School of Law Research Paper Series Paper No. 2016-22, 7. o. Forrás: https://digitalcommons.law.uga.edu/fac_artchop/1284 (2019.07.29.) A szerző a normatív fragmentáción azt a jelenséget érti, hogy a nemzetközi együttműködés egyes speciális területein *de facto* új jogforrás-típusok

tásban és a jogalkalmazásban jelentkező fragmentációs tényezők elkülönítése.

(3) A nemzetközi jog fragmentáltságának leírásában a különböző szerzőknél látványosan keverednek a fragmentáció okai, megnyilvánulásai, és hatásai (következményei).²⁵ Például van szerző, aki a normakonfliktusokat a fragmentáció okának tartja,²⁶ az NJB munkacsoport (némileg ellentmondásosan) a következményének,²⁷ míg a jelenséget inkább a fragmentáció elemeként, megnyilvánulásaként szokás kezelni.

(4) Nem döntött, hogy a nemzetközi jog fragmentáltsága negatív jelenség-e vagy nem, és mindössze a fejlődés velejárója. Többségi véleménynek tűnik, hogy a fragmentáció, fragmentáltság szavak egyértelműen negatív konnotációt hordoznak, és valami rosszat, nem kívánatosat jelölnek.²⁸ Ezzel szemben sokan a jelenség pozitív jellegét kívánják kiemelni, mely egyben a nemzetközi jog fejlődésének egyfajta jele.²⁹ Az NJB munkacsoport e tekintetben óvatos. Hangsúlyozta mind a negatív, mind a pozitív oldalát a nemzetközi jog fragmentációjának: „(...) bár vannak „problémák”, azok összességében nem újak és nem olyan természetűek, hogy ne lehetne őket kezelni olyan technikákkal, melyeket nemzetközi jogászok már eddig is alkalmaztak a múltban esetlegesen felmerült normatív konfliktusok kezelésére.”³⁰

(5) Mivel a kialakult szakmai szóhasználatban a fragmentációról nehezen választható le a negatív felhang, van törekvés, hogy semlegesebb szavakkal váltásák ki (pl. jogi pluralizmus, a nemzetközi jog diverzifikálódása, differenciálódása, proliferációja).³¹ E szavak, kifejezések azonban korántsem szinonimái a fragmentációnak. Vegyük példának a nemzetközi jog differenciálódását.

Van olyan teória, mely a differenciálódást az együttműködés különböző területeinek viszonyára alkalmazza (társadalmi, normatív alrendszerek), míg a fragmentálódást fogja fel szervezeti értelemben (mint szervezeti differenciálódás).³² Más szerző éppen normatív vonatkozásokban ír fragmentálódásról, míg szervezeti vonatkozásokban differenciálódásról,³³ tehát a nemzetközi jogi normák nem differenciálódnak, csak a szervezetek, illetve jogalanyok.

jelentek meg (pl. a „soft law” különböző formái).

²⁵ Hasonlóan *Megiddo*: i. m. 118-119. o.

²⁶ *Leathley*: i. m. 262-263. o.

²⁷ *Report of the Study Group* (2006): i. m. para. 14.

²⁸ *Pl. Van Asselt et al.*: i. m. 426. o.; *Peters*: i. m. 672. o.; *Webb*: i. m. 4. o.

²⁹ *Bruno Simma*: *Fragmentation in a Positive Light. Michigan Journal of International Law* 2004/4. sz. 845. o.

³⁰ *Report of the Study Group* (2006): i. m. para. 14. Ez azért figyelemre méltó, mert a konfliktus alapú megközelítések, mint amelyet a munkacsoport is oszt, a fragmentációt hajlamosabb negatív jelenséggé értékelni.

³¹ *Pl. Peters*: i. m. 672. o.

³² *Michael Zürn – Benjamin Faude*: *On Fragmentation, Differentiation, and Coordination. Global Environmental Politics* 2013/3. sz. 122. o.

³³ *B. Kis Anna*: *A nemzetközi jog fragmentálódása és/vagy pluralizációja. Grotius* (2013.05.08.) Forrás: <http://www.grotius.hu/>

Ez utóbbi felfogás azonban nehezen tartható. Nem látni, hogy egy nemzetközi jogi norma miért ne differenciálódhatna olyan értelemben, ahogy azt Bruhács professzor egyik munkájában láthatjuk. Ő a nemzetközi jog normáinak tartalmi differenciálódásáról ír,³⁴ amikor a nemzetközi jog az előzőekhez képest részletesebben szabályoz egy szabályozási tárgykört. Ez gyakori jelenség, és ez valóban differenciálódás. Például a kínzás tilalma nemzetközi szokásjogi norma.³⁵ Azzal, hogy az államok több kínzás elleni egyezményt hoztak létre, a nemzetközi jogban a kínzás tilalmára vonatkozó szabályozás differenciálódott (a részletszabályozással valamelyest konkretizálódott).

A differenciálódás, a fragmentáció és a legtöbb szerző által szívesen használt proliferáció (ami egyszerűen a nemzetközi jogi normák és nemzetközi szervezetek számának szaporodását jelöli) között azonban vannak különbségek. Mindhárom eltérő jelentéssel bír. A 20. században a nemzetközi jogban megjelentek a légítér jogi helyzetét szabályozó nemzetközi jogi normák. A nemzetközi jogi normák ezzel szaporodtak, megjelent egy új szabályozási terület (prolifерáció), de differenciálódott-e így a nemzetközi jog? Aligha, mert a differenciálódás esetén valamilyen egység tartalma több, eltérő tulajdonságokkal rendelkező vagy speciális funkciót felvevő elemre tagolódik (osztódik), strukturáltabbá válik. Valami létező egység, entitás tartalma válik tagoltabbá.³⁶ Ennek alapján a differenciálódás sem feltétlenül fragmentálódás.³⁷ Ez utóbbi a tagoltabb belső struktúra részei közötti kapcsolat hiányosságait jelöli. Valami úgy is differenciálódhat azonban, hogy a számbelileg növekvő elemei, részei, alrendszerei között nem nőnek a konfliktusok, nem alakul ki nagyobb diszharmónia, mint előzőleg volt. A két fogalom tehát részben átfedi egymást, de nem minden fragmentációs jelenség sorolható be a differenciálódás alá, és egy differenciálódó entitás sem feltétlenül válik fragmentálttá.

IV. Fragmentáltság vs. nem-fragmentáltság

A fragmentáció-kutatásokban létezik egy általános, de sokszor rejtve maradó kérdés: milyennek kell elképzelnünk azt a nemzetközi jogot, mely nem fragmentált? A fragmentáltság szemantikai ellentéte az egységesség.³⁸ A kérdés tehát úgy hangzana, hogy milyen az a nemzetközi jog, mely egységes (nem frag-

publ/displ.asp?id=VLBHDW (2019.07.29.); de a szerző a tanulmányban más értelemben is használja a fogalmat.

³⁴ Bruhács: A nemzetközi jogi jog tegnap... 10. o.

³⁵ Pl. *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, 457.

³⁶ Bruno Simma nagyjából azonosnak tekinti a két fogalmat, Bruno Simma: *Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner*. *European Journal of International Law* 2009/2. sz. 269. o.

³⁷ A NJB munkacsoportja a fragmentálódást egyértelműen *funkcionális differenciálódásként* fogja fel, Report of the Study Group (2006): i. m. para. 55.; fn. 53. Így viszont nem tartható, hogy a regionalizmus a nemzetközi jog fragmentáltságának egyik oka vagy eleme lenne (l. para. 204.), ami igen különös álláspontnak tűnik.

³⁸ Az ismételt parttalan viták tárgya, hogy mikor tekinthető egységessnek a jogi normák egy rendszere. Mario Prost ennek külön könyvet szánt, l. Mario Prost: *The Concept of Unity in Public International Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland 2012. A témában ugyancsak megkerülhetetlen tanulmány Pierre-Marie Dupuy: *L'unité de l'ordre juridique international*. *Recueil des Cours* 297 (2002) 9. o.

mentált).³⁹ A kérdés lényegében megválaszolhatatlan, legfeljebb irreális, ködös ideálképek felvázolására szorítkozhatnánk. A szuverén államokra épülő vesztfáliai rendszerben a nemzetközi jog szükségszerűen fragmentált marad, bármilyen értelemben is használjuk a jelzőt. A kérdésfeltevés mégsem felesleges, mert segít tágítani a perspektívát, ahogy a fragmentációt megközelítjük.

A fragmentáció fogalmát elsősorban a nemzetközi joggal kapcsolatban alkalmazzuk. Azonban az egyes államok belső jogrendszerei ilyen-olyan mértékben ugyancsak mutatnak jeleket, melyek a fragmentáltságra utalnak: léteznek nehezen feloldható normakonfliktusok, ugyanazon kérdésben ellentétes bírói ítéletek, szervezeti hatásköri konfliktusok, partikuláris jogalkotás, hasonló ügyekben eltérő jogi megoldások bevezetése, stb. Ennek ellenére feltételezzük, hogy a nemzetközi jog fragmentált, míg egy állam belső joga egységes. Természetesen ezt a feltevést nem nehéz megalapozni, hiszen egy államban a jog (és a kapcsolódó szervezetrendszer) integratív elemei minőségileg is mások, mint a jelenlegi nemzetközi jogban. Nem tudjuk azonban, milyen feltételek mellett lehetne a fragmentáltság szót használni egy állam belső jogrendszerével kapcsolatban, mert a fragmentáltság fogalmi kritériumai határozatlanok. A fragmentáció-kutatások a fogalmi problémát könnyedén elkerülik az összehasonlító módszer mellőzésével. A fragmentáltság jegyeit elemzik, de a fragmentáltság mértékét nem vetik össze a nemzetközi jog különböző időbeli állapotai között, illetve a nemzetközi jog és egyes nemzeti jogrendszerek között; illetve, ha van is valamilyen összevetés érdemi következtetéseket nem vonnak le belőle.⁴⁰

Ez odavezet, hogy a nemzetközi jogban mutatkozó jelenségeket sokszor következtetlenül ítéljük meg a belső jogi megoldásokhoz viszonyítva. Féljük a nemzetközi jogot, hogy bizonyos jogterületeken erős, önálló szabályozási rendszerek alakultak ki (nemzetközi emberi jogok, WTO-szabályozás, stb.),⁴¹ de az természetes, hogy egyes államok belső jogában ugyanilyen önálló szabályozási alrendszerek vannak (pl. az alkotmányjogban a meglehetősen zárt rendszert képező alapjogi dogmatika). Negatív jelenségként ítéljük meg a regionalizmust, mint az egyik legfőbb fragmentációs tényezőt a nemzetközi jogban,⁴² noha a

³⁹ Az univerzalitás használata a fragmentáltság ellenfogalmaként nehezen védhető, mert az univerzalitás nincs szoros kapcsolatban a fragmentációval, hiszen egy elképzelt univerzális jog is lehet fragmentált. Az univerzalitás a nemzetközi jogi normák korlátozott személyi hatályával kapcsolatos fragmentációs tényezőt kiküszöbölné, de annak még számos más eleme is lehet, melyre az univerzalitás nem gyógyír. Az univerzalitással kapcsolatos vita természetesen komplex, és időnként fellángol a nemzetközi jogászok között, de a témakörünkben megoldást nem nyújt. Más véleményen van *Simma: Universality...* különösen 267. és 269. o.

⁴⁰ Az NJB munkacsoportja egy húszrágással megkerüli a kérdést. A fragmentáció leírásánál (annak okaként) kiemelten veszi figyelembe *Wilfried Jenks* kritériumát, hogy a nemzetközi közösségben nincs általános törvényhozó testület. Report of the Study Group (2006): i. m. para. 5. Mivel az államok jogrendszereiben van ilyen testület, ez leszűkíti a fragmentáció-kutatást (ebben az értelemben) a nemzetközi jogra. Természetesen egy jogrendszer lehet fragmentált egy általános törvényhozó testület működése mellett is, ugyanis a fragmentáció nem csak a jogalkotás szintjén jelenhet meg.

⁴¹ Pl. *Simma: Universality...* 275–276. o.

⁴² Report of the Study Group (2006): i. m. paras. 195–219.

szövetségi államok tagállami jogrendszerei ugyanúgy a regionalizmus nyilvánvaló megjelenései, esetenként igen eltérő jogi szabályozásokkal. Látjuk, hogy a fegyveres konfliktusok joga egy jellegzetes, autonóm jogterületté vált a nemzetközi jogon belül,⁴³ de természetesen vesszük, hogy a belső jogokban például a büntetőjog szabályozási rendszere – teljesen érthetően – nagyon specifikus a jogrendszer többi részéhez képest, szervezeti háttérével egyetemben. A nemzetközi jog fragmentációjának egyik központi eleme az általános és a speciális jogi szabályozások eltérései (a *lex specialis* szerepe a nemzetközi jog töredezettségében),⁴⁴ miközben a nemzeti jogokban gyakran nyúlnak a fő szabályoktól eltérést biztosító, kivételes szabályozásokhoz.

Mindennek azért van jelentősége, mert látni és láttatni kellene, hogy a fragmentáltság mennyiben tartozik a jogi szabályozás általános természetéhez, és mennyire vezethető vissza a jelenlegi nemzetközi jog érvényesülésének körülményeire. A fragmentáltság jegyeinek vizsgálatánál ez lenne az, amely kontextust adna a következtetéseknek.

V. Egy perspektívaváltás: az összehasonlító nemzetközi jog

Egy vita kifulladásának jele, ha a résztvevők a vitatott kérdéskör határterületein új perspektívákat keresnek, és ezzel egyben leválnak az addigi vita fő csapásáról. Tanulmányom befejezésekként egy ilyen perspektívaváltásra térnék ki, mely a fragmentáció-kutatások legígéretesebb, a nemzetközi jogalkalmazással kapcsolatos terepén ment végbe. Itt a szereplők értelmezési vitáinak háttéréből minduntalan felsejlenek eltérő nemzeti érdekek, a különböző jogi kulturális háttér, jogfelfogás és értékrend. A legújabb, komolyabb visszhangot kiváltó megközelítés a nemzetközi jog alkalmazásának ezen tényezőit vizsgálja, és az ún. összehasonlító nemzetközi jog elnevezés alatt fut.

Az összehasonlító nemzetközi jog „kiterjed azon hasonlóságok és különbségek azonosítására, elemzésére és magyarázatára, ahogy a különböző jogrendszerekben a szereplők értik, értelmezik, alkalmazzák és felfogják a nemzetközi jogot.”⁴⁵ A törésvonalak a nemzetközi jogot érintő nemzeti felfogások között vannak, melyet állami képviselők, az állam nemzetközi jogot alkalmazó bíróságai, az állam nemzetközi jogászai képviselnek és a nemzetközi jog különböző szemléletű oktatásában is megnyilvánul. Ezek a nemzeti felfogások küzdenek aztán a nemzetközi szervezetekben, a nemzetközi bíróságokon (akár a felek képviselőiről, akár a bíróság tagjairól van szó), illetve a közbeszédben vagy a tudományos életben a nemzetközi konfliktusok jogi értékelésében.

⁴³ Report of the Study Group (2006): i. m. para. 133.

⁴⁴ Report of the Study Group (2006): i. m. paras. 46–122.

⁴⁵ Comparative International Law (szerk. Anthea Roberts et al.). Oxford University Press, Oxford 2018. 6. o.

Az irányzat egyik zászlóvivője, *Anthea Roberts* saját könyvében egy meglehetősen radikális értelmezési modellt javasol az egész nemzetközi jognak.⁴⁶ Szerinte megtévesztő lehet általában nemzetközi jogról beszélni, mert csak egyes államoknak van nemzetközi joga. A nemzeti felfogások ugyanis jelentősen eltérnek,⁴⁷ és konkrét jogviták vagy problémák rendezése során még a közös szabályok értelmezésénél és alkalmazásánál is különböző eredményekhez vezetnek. A nemzetközi szervezetek (bíróóságok) jogértelmezése sem nemzetek feletti, hanem ezek álláspontjaiban is valamely dominálóná váló nemzeti felfogás érvényesül. Ilyen háttér mellett a nemzetközi jogászok számára az marad, hogy ezeket a „nemzeti nemzetközi jogokat” vessék össze (összehasonlító nemzetközi jog). Az összehasonlítás eredménye lehet aztán valamely legkisebb közös nevező vagy közös mag kiszűrése. Ettől függetlenül a nemzeti felfogások bizonyos egybeesése egyelőre aligha alapozza meg egy valódi, átfogó nemzetközi jog létét. A szerző emiatt kétli is, hogy a mai nemzetközi jog valóban „nemzetközi” jellegű lenne.

Ezek az elképzelések a nemzetközi jog fragmentáltságát igyekeznek plasztikussá tenni a törésvonalak felnagyításával, elsősorban a jogalkalmazásra és az általános jogfelfogásra koncentrálva.⁴⁸ Azonban az összehasonlító nemzetközi jogi irányzat olyan alapvetőnek tekinti a nemzetközi jognak a nemzeti felfogások mentén való töredezettségét, hogy ezt finoman le is választja a fragmentációról. Az összehasonlító nemzetközi jog az államok, az állami szervek (nemzeti bíróóságok) és az egyes államokban működő tudományos közösségek nemzetközi jogi felfogására koncentrál. Az irányzat képviselői úgy vélik, hogy ezzel szemben a fragmentáció-kutatás elsősorban a nemzetközi szervezetek, szervek (nemzetközi bíróóságok) felfogásainak eltéréseire, illetve a nemzetközi jog különböző ágaiban elfogadott szabályozások, jogi megoldások különbözőségeinek elemzésére irányul.⁴⁹ Értelmezésében az irányzat a nemzetközi jogra vonatkozó eltérő nemzeti megközelítéseket nem annyira a fragmentáltság elemének tekinti, hanem inkább okának olyan értelemben, hogy azok nemzetközi szintre kivetülve, ott megjelenve (a nemzetközi jogalkotásban, a nemzetközi szervezetek állásfoglalásaiban, stb.) a nemzetközi jog fragmentáltságához hozzájárulnak.

⁴⁶ Roberts: i. m.

⁴⁷ Roberts elsősorban a Biztonsági Tanács öt állandó tagállamát kutatja ebből a szempontból, és a nemzetközi jogra vonatkozó nemzeti felfogást az adott államban működő nemzetközi joggal foglalkozó tudományos közösségek, a nemzetközi jogi oktatás és a nemzetközi jogi tankönyvek, kézikönyvek vizsgálatán keresztül próbálja meghatározni, feltárni.

⁴⁸ Ma már egyértelműen megkülönböztetendő a fragmentáció a jogalkotás szintjén és a jogalkalmazás szintjén, pl. Peters: i. m. 676. o.

⁴⁹ Roberts et al.: i. m. 9. o.

Érthető, ha egy viszonylagosan új irányzat igyekszik megkülönböztetni magát.⁵⁰ Azzal, hogy a nemzeti felfogások eltérése nem a nemzetközi jog fragmentáltságának eleme, tényezője, magam is hajlandó vagyok egyetérteni. Teljesen szokásos, ha két állam nemzetközi jogi kérdésekben eltérő álláspontot foglal el vagy eltérő megközelítést alkalmaz. Bizonyos szempontból a joggyakorlat nem más, mint a résztvevők végeláthatatlan vitája arról, hogy mit mond a jog egy-egy élethelyzetben. A belső jogokat sem teszi fragmentálttá pusztán az, ha két jogalany mást gondol egy jogkérdésben. A nemzetközi jog sem attól fragmentált, mert az államok, vagy annak állami szervei esetlegesen vagy tartósan másként közelítenek meg egyes jogkérdéseket. Az eltérésnek, illetve egy-egy nemzeti felfogásnak nemzetközi szinten „intézményesülnie” kell ahhoz, hogy a nemzeti megközelítések eltérése a fragmentáltság eleme legyen (pl. a nemzetközi szerződések sajátos tartalmánál, megoldásainál, vagy a nemzetközi szervezetek gyakorlatában, állásfoglalásaiban). Az összehasonlító jogi tanulmányok a nemzeti felfogások ezen, nemzetközi szintű kivételését, intézményesülését sok vonatkozásban követik. Ilyen mértékben tehát az összehasonlító nemzetközi jog mégis a fragmentáció-kutatásokhoz kapcsolható.

⁵⁰ A tanulmánykötetben a négy szerkesztő által jegyzett előszó az irányzat egyfajta manifesztumának is tekinthető, Roberts et al.: i. m. 3-31. o.

Külső fórumok és az uniós jog autonómiája

I. Bevezető gondolatok

Bruhács János professzor úr munkásságának egyik legfontosabb eredménye a rá jellemző nagy tudományos igényességgel megírt többkötetes nemzetközi jogi tankönyve. Professzor úr – a magyar nemzetközi jogi tankönyvek között egyébként egyedülálló módon – könyvében külön alfejezetet szentel a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyának,¹ egy olyan komplex és nehezen átlátható kérdésnek, amelyről ugyanakkor a jogászi hivatás gyakorlóinak – különösen Európában – ismeretekkel kell rendelkezniük, hiszen e kérdés az emberi jogi ügyektől kezdve a nemzetközi kereskedelmi jogvitáig számos területen relevanciával bírhat. A nemzetközi és az uniós jog közötti viszony vizsgálatát dogmatikai szempontból az uniós jogrend autonómiájának koncepciója teszi szükségessé. Tanulmányom többek között e tankönyvrész által inspiráltan foglalkozik azzal, hogy az Európai Unió Bírósága gyakorlata alapján külső bírói fórumok azon joga, hogy az uniós jogot értelmezzék és alkalmazzák, mennyiben egyeztethető össze az uniós joga autonómiájának elvével olyan megállapodások kontextusában, amelyeket az Unió maga meg kíván kötni. Erre különösen jó alkalmat teremt két közelmúltbeli ítélet, amelyek bizonyos tekintetben eltérő tendenciákat sugallanak.

II. Alapvetés: az uniós jog autonómiája és a nemzetközi jog

Sajátosságaitól függetlenül az Uniót (illetve az Európai Közösségeket) nemzetközi jogi jogforrásokkal hozták létre az államok, mint a nemzetközi jog alanyai: az integráció érdekében az alapító és a később csatlakozó államok nemzetközi szerződéseket kötöttek egymással,² tehát eredendően az integráció a nemzetközi jog „teremtője”,³ az EU alapszerződésai „a nemzetközi szerződések jogának uralma alatt állnak.”⁴ Az uniós jog ugyanakkor egy elkülönült, önálló jogrendet képez, amelyet a szupranacionalitás jellemez. Az Európai Bíróság Costa ügyben adott értelmezése szerint az uniós jogrend alapjait képező szerződések a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően saját jogrendszert hoztak létre, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik.⁵ Az EU joga ezért „a nemzetközi jog új jogrendjét képezi”, melynek javára az államok, bár szűk terüle-

¹ A legutóbbi kiadás tekintetében lásd: Bruhács János: *Nemzetközi Jog I.* Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2008. 34-37. o.

² A 26/62. sz. Van Gend en Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen ügy [EU:C:1963:1] ügyben a Bíróság az ügy érdemére vonatkozó érvelését úgy kezdi: általánosan először azt kell megvizsgálnia, hogy „valamely nemzetközi szerződés rendelkezései” mikor bírhatnak közvetlen hatállyal (kiemelés a szerzőtől).

³ Trevor C. Hartley: *International Law and the Law of the European Union. A Reassessment*, in: *British Yearbook of International Law*. Oxford University Press, Oxford 2002. 1. o.

⁴ Bruhács: i. m. 34. o.

⁵ 6/64. sz. Costa kontra E.N.E.L. ügy [EU:C:1964:66]

teken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is.⁶ Az uniós jog autonóm, önálló jellege alapvető sajátosság, e jogrend minőségi jellemzője, amely helyzettől függően tehát belső (EU-n belüli) és külső (nemzetközi) relációban is releváns lehet.⁷ Ahogy Bruhács János fogalmaz: „[a] Bíróság korai ítéleteiben (...) az Európai Közösség jogát *sui generis* jogrendszernek minősítette. E megfogalmazás mögött az Európa jog mint közösségi jog megalapozása és eredetiségének hangsúlyozása keresendő, nevezetesen a nemzeti jogrendszerekkel szembeni primátusa, közvetlen alkalmazhatósága. Ugyan nem szól a közösségi jog és a nemzetközi jog viszonyáról, mégis *prima facie* logikailag három jogrendszer (közösségi jog, a nemzeti jogrendszerekből álló belső jog és a nemzetközi jog) koegzisztenciáját sugallja.”⁸

Az Európai Bíróság értelmezésében az Unió alapszerződése az EU „alkotmányos”, közjogi alapjait jelentik: gyakorlatában rendszeresen hangsúlyozza, hogy az uniós szerződések egy jogközösség alkotmányos alapdokumentumait jelentik, az így létrehozott jogrend alapvető jellemzője pedig különösen az, hogy a tagállamok jogával szemben alkalmazási elsőbbség illeti meg, és hogy az állampolgárokra és magukra az államokra alkalmazandó rendelkezéseinek egy része közvetlen hatállyal bír.⁹ Az európai integráció jog általi integráció, amelynek „alkotmányosodása” is a jog útján, és az Európai Bíróság markáns szerepvállalásával valósult meg.¹⁰ A Bíróság jogfejlesztő munkája nélkül – noha az eredeti írott primer jog is hordozott a hagyományos nemzetközi jog szabályaihoz képest névumokat – az Unió nem válhatott volna egy vertikálisan integrált, a magánszemélyek számára jogi úton kikényszeríthető jogokat meghatározó alkotmányos rendszerré.¹¹ A *rule of law* és az uniós jog autonómiája szempontjából egyaránt kiemelkedő fontosságú az EUSz. azon rendelkezése, mely szerint az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során,¹² ami egy jogra épülő közösséget eredményez, ahol a jogorvoslati lehetőségek az uniós Szerződések szándéka szerint teljes,

⁶ 26/62. sz. Van Gend en Loos ügy. A Bíróság ismeretesen többek között azt hangsúlyozta, hogy „a Szerződés több mint olyan megállapodás, amely csak a szerződő államok közötti kölcsönös kötelezettségeket hoz létre. Ezt a koncepciót megerősíti egyrészt a Szerződés preambuluma, mely a kormányok mellett a népeket is említi, másrészt még egyértelműbben az olyan szuverén jogokkal felruházott intézmények létrehozása, mely jogok gyakorlása a tagállamokat, valamint azok állampolgárait egyaránt érinti.”

⁷ Jan Willem Van Rossem: *The Autonomy of EU Law: More is Less?* in: Ramses A. Wessel – Steven Blockmans (eds.): *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order under the Influence of International Organisations*. T.M.C. Asser Press, The Hague 2013. 18. o.

⁸ Bruhács: i. m. 34. o.

⁹ Lásd pl. a Bíróság 1/91. sz. véleményét az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról szóló megállapodástervezetnek az EGK-Szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről [EU:C:1991:490].

¹⁰ Paczolay Péter: *A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás. Politikatudományi Szemle* 2004. 1-2. sz. 39. o.

¹¹ Alec Stone Sweet: *The Judicial Construction of Europe*. Oxford University Press, Oxford 2004, 65–66. o. Stone Sweet úgy fogalmaz, hogy tisztán az eredeti szerződések szövege alapján „csak” egy „nemzetközi jog plusz” koncepció látható (tekintettel pl. a kötelezettségsgzési eljárás lehetőségére és a Főhatóság/Bizottság függetlenségére); a Bíróság azonban a közvetlen hatály és az alkalmazási elsőbbség (szupremácia) doktrínájának kimunkálásával, a közösségi/uniós jog decentralizált alkalmazásának és kikényszeríthetőségének garantálásával egy vertikálisan integrált szupranacionális közösség felé terelte az európai integrációt. (Uo. 66. és 69–70. o.)

¹² EUSz. 19. cikk.

hézagmentes rendszert alkotnak. Az uniós tagállamok a Szerződések kötelező hatályának elismerése által vállalták, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik – ezt követeli meg az EUMSz. 344. cikke.

III. Az Unió által megkötni kívánt megállapodásokba foglalt bírói fórumok összeegyeztethetősége az uniós jog autonómiájával

1. Áttekintés

Az Európai Unió Bírósága több alkalommal szembekerült azzal a kérdéssel, hogy a Közösségek vagy az Unió által megkötni szándékozott nemzetközi megállapodásba foglalt bírói fórum hatásköre összeegyeztethető-e az uniós jogrend autonómiájával. Az EUMSz. 218. cikkének (11) bekezdésébe foglalt hatáskörét gyakorolva adott véleményeiben a Bíróság nem egy sajátos bírói fórumok létrehozását előíró, az Unió által megkötni szándékozott nemzetközi megállapodást nyilvánított a primer joggal összeegyeztethetetlennek: egyértelműen az uniós jog autonómiájának, és a Bíróság saját hatásköreinek védelme tükröződik az EUB ezen véleményeiben.¹³ Így például az 1/76. sz. véleményben, ahol egy, a Bíróság hat bírájából és egy svájci bíróból álló törvényszék felállításáról lett volna szó;¹⁴ az 1/91. sz. véleményben, ahol a nemzetközi megállapodás egy EGT-Bíróságot hozott volna létre¹⁵ és az 1/09. sz. véleményben is (ahol egy „hibrid” jellegű „európai és közösségi” szabadalmi bíróság létrehozásának szándékát tartalmazta a megállapodástervezet).¹⁶ Utóbbiban ugyanakkor a Bíróság azt is kimondta, hogy egy bírói fórumot létrehozó, az Unió által kötendő nemzetközi megállapodás „főszabály szerint”, elvi szinten nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal, mivel az Unió nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatásköre szükségszerűen arra is kiterjed, „hogy önmagát olyan bíróság határozatainak vesse alá, amelyet ilyen megállapodás(ok) alapján hoznak létre vagy jelölnek ki, utóbbi(ak) rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása érdekében”¹⁷ – a gyakorlatot tekintetbe véve ugyanakkor úgy tűnik, elég nehéz ennek az elvi főszabálynak megfelelő fórumot létrehozni. A Bíróság ugyanis igen szigorúan kontrollálja azt, hogy az Unió által kötendő megállapodás nem érintheti a Bíróság saját hatáskörnek érdemét, beleértve az uniós aktusok jogszerűségi felülvizsgálatának monopóliumát – csak így lehet a megállapodás kompatibilis az uniós jogrend autonómiájával.¹⁸

¹³ Eileen Denza: Placing the European Union in International Context: Legitimacy of the Case Law, in: Maurice Adams – Henri De Waele – Johan Meeusen – Gert Straetmans (eds.): *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*. Hart Publishing, Oxford 2013. 191. o. Az egyes vélemények összefoglaló elemzését lásd uo. 189-193. o.

¹⁴ A Bíróság 1/76. sz. véleménye [EU:C:1977:63]

¹⁵ A Bíróság 1/91. sz. véleménye. A felülvizsgált megállapodást, amely már egy különálló és korlátozottabb hatáskörű EFTA Bíróságról rendelkezett, az Európai Bíróság jóváhagyta az 1/92. sz. véleményében [EU:C:1992:189].

¹⁶ A Bíróság 1/09. sz. véleménye [EU:C:2011:123].

¹⁷ A Bíróság 1/09. sz. véleménye, 74. pont, hivatkozva az 1/91. sz. véleményre is.

¹⁸ A Bíróság 1/00. sz. véleménye [EU:C:2002:231], 23-26. pont. Az 1/00. sz. vélemény egyébként éppenséggel az uniós joggal

2. A 2/13. sz. vélemény

Különösen igazak a fentiek, ha figyelembe vesszük a 2/13. sz. véleményt is. Egyéb szempontok elemzése mellett e véleményben a Bíróság az uniós jog autonómiája tükrében vizsgálta a kölcsönös bizalom kérdését, az előzetes döntéshozatal kiemelt jelentőségét és az EUMSz. 344. cikkét.

A kölcsönös bizalom tekintetében a Bíróság hangsúlyozta, hogy a kölcsönös bizalom elvének különösen nagy jelentősége van a tagállamok között: ez teszi lehetővé, hogy az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozását és működését az Unióban; ez az elv megköveteli a tagállamoktól azt, hogy úgy tekintse, hogy az összes többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, és különösen az uniós jog által elismert alapvető jogokat – kivéve, ha kivételes körülmények állnak fenn.¹⁹ Az unió tagállamai ezért az uniós jog végrehajtása során és annak rendelkezései alapján kötelesek lehetnek arra, hogy „feltételezzék, a többi tagállam tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és így nemcsak az nem lehetséges, hogy valamely másik tagállamtól az alapvető jogok uniós jog által biztosított védelmi szintjénél magasabb nemzeti védelmi szintet követeljenek meg, hanem – a kivételes esettől eltekintve – azt sem vizsgálhatják meg, hogy ezen másik tagállam a konkrét esetben ténylegesen tiszteletben tartotta e az Unió által biztosított alapvető jogokat.”²⁰ És mivel az EJEE megkövetelné az EU tagállamaitól (is), hogy vizsgálják meg az alapvető jogok más EU-tagállam általi tiszteletben tartását az EJEE alapján, miközben az uniós jog előírja a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat, a csatlakozás alááshatná „az Unió alapjául szolgáló egyensúlyt” és veszélyeztetné az uniós jog autonómiáját, a megállapodás pedig nem rendelkezik e helyzet elkerüléséről.²¹

Az előzetes döntéshozatal kapcsán a Bíróság utalt rá, hogy az eljárás az uniós bírósági és jogorvoslati rendszer sarokköve, amelynek Bíróság és a célja a tagállami bíróságok közötti párbeszéd intézményesítése által az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása.²² Ennek fényében tekintette aggályosnak az EJEE-hez fűzött 16. jegyzőkönyvben foglalt tanácsadó vélemény iránti eljárást: a 16. jegyzőkönyv szerinti eljárás ugyanis érinthetné az előzetes döntéshozatali eljárás „autonómiáját és hatékonyságát”, különösen ha olyan, a Chartában foglalt jogok érintettek, amelyek megfelelnek az EJEE ben elismert jogoknak: nem zárható ki ugyanis, hogy a 16. jegyzőkönyv alapján valamely, e jegyzőkönyvhöz csatlakozott tagállam bírósága által benyújtott tanácsadó vélemény iránti kére-

összegegyeztethetőnek minősítette a közös európai légiközlekedési térség (European Common Aviation Area) létrehozásáról szóló megállapodás vitarendezési mechanizmusát.

¹⁹ 2/13. sz. vélemény, 191. pont.

²⁰ 2/13. sz. vélemény, 192. pont.

²¹ 2/13. sz. vélemény, 194-195. pont.

²² 2/13. sz. vélemény, 176. pont és

lem alapján megindulhatna az EJEE előtt az Európai Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás, ami viszont az előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyét idézné elő, miközben az előzetes döntéshozatal alapvető jelentőségű az uniós jog szempontjából.²³ A Bíróság tehát azt találta problematikusnak, hogy a csatlakozási megállapodástervezet nem rendezi a két eljárás viszonyát.

Harmadsorban az EUMSZ. 344. cikke kapcsán a Bíróság arra emlékeztetett, hogy állandó gyakorlata szerint az EU által kötött nemzetközi megállapodások nem sérthetik a Szerződések által felállított hatásköri rendet és az uniós jogrendszer autonómiáját;²⁴ ez az elv többek közt az EUMSZ. 344. cikkében jut kifejezésre, amelynek értelmében a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik. A Bíróság szerint az, hogy a megállapodástervezet 5. cikke kijelenti, hogy a Bíróság előtti eljárások nem minősülnek olyan vitarendezési módnak, amelyről a szerződő felek az EJEE 55. cikke²⁵ értelmében lemondtak, nem elegendő a Bíróság kizárólagos hatáskörének megőrzéséhez, ez a rendelkezés ugyanis mindössze az EJEE 55. cikke szerinti kötelezettség terjedelmét korlátozza, ezért fennmarad a lehetőség, hogy az Unió vagy a tagállamok az EJEE 33. cikke²⁶ alapján az EJEB-hez fordulhassanak az EJEE-nek valamely tagállam, illetve az Unió általi, az uniós joggal kapcsolatos állítólagos megsértése miatt kérelemmel, márpedig ez a lehetőség sérti „az EUMSZ 344. cikkben foglalt követelményt.”²⁷

Fentieket összegezve, az Unió tehát köthet olyan nemzetközi szerződést, amely olyan bírói fórumot hoz létre, amely fórum határozatainak az Unió aláveti magát – azzal, hogy e bíróság hatáskörének a nemzetközi szerződés rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására vonatkozóan kell fennállnia; az EUMSZ. 344. cikkét és az uniós jog autonómiáját és alkotmányos elveit egy ilyen megállapodás nem (illetve egy ilyen sem) sértheti.

3. Egy kitérő: az Achmea ítélet

Az uniós jog autonómiája szempontjából a közelmúlt egyik legfigyelemre méltóbb európai bírósági ítélete született az ún. Achmea ügyben. Rögtön szük-

²³ 2/13. sz. vélemény, 196–198. pont

²⁴ 2/13. sz. vélemény, 201. pont

²⁵ Az EJEE 55. cikke a viták más eszközökkel történő rendezésének kizárásáról szól: „A Magas Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy erre vonatkozó külön megállapodás nélkül nem alkalmazzák a közöttük hatályban levő szerződéseket, egyezményeket vagy nyilatkozatokat abból a célból, hogy kérelem alapján a jelen Egyezmény értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő vitákat a jelen Egyezményben meghatározott elintézési módtól eltérő más módon rendezzék.”

²⁶ 33. cikk – Államok közötti ügyek: „Bármely Magas Szerződő Fél a Bíróság elé terjesztheti az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más Magas Szerződő Fél részéről történt állítólagos megsértését”

²⁷ 2/13. sz. vélemény, 207–208. pont. A Bíróság szerint a megfelelő megoldás az lenne, ha a megállapodástervezetben kifejezetten ki lenne zárva az EJEB-nek az EJEE 33. cikkéből eredő hatásköre az EU-tagállamok, valamint az EU-tagállamok és az Unió közötti, az EJEE-nek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó alkalmazásával kapcsolatos jogviták tekintetében (Uo. 213. pont).

séges rögzíteni azt, hogy az Achmea ügyben nem arról volt szó, hogy az Európai Unió kívánt volna nemzetközi szerződést kötni és egy külső bírói fórumot létrehozni. Az Európai Bíróságnak a Hollandia és a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság között 1991-ben kötött, és Hollandia és Szlovákia között még hatályban lévő, kétoldalú beruházási megállapodás uniós joggal való összeegyeztethetőségét kellett vizsgálnia előzetes döntéshozatali eljárás keretében.²⁸ A Bíróság arra jutott, hogy nem egyeztethető össze az uniós joggal egy olyan nemzetközi megállapodás, ahol uniós tagállamok beleegyeznek abba, hogy adott esetben az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére is kiterjedő jogvitákat vonjanak ki – azáltal, hogy azokat választottbírói joghatóságába utalják – a saját bíróságaik joghatósága, és következésképpen egy olyan bírósági jogorvoslati rendszer hatálya alól amelynek létrehozására az EUSz. 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése kötelezi őket az uniós jog által szabályozott területeken.²⁹ A tagállamoknak tehát biztosítaniuk kell, hogy bármely, az „uniós jog által szabályozott területeket” érintő jogvita kizárólag az uniós jog jogorvoslati rendszerében (a tagállami bíróságok és/vagy az Unió Bírósága előtt) nyerjen elintézését.³⁰ A Bíróság érvelése kapcsán ugyanakkor felvethető, hogy lényegét tekintve a kétoldalú szerződésben konstituált választottbírói joghatóságot is a tagállamok hozzák létre, szuverén döntési jogkörükben, akárcsak rendes bíróságokat, azzal az eltéréssel, hogy itt nem állami jogalkotás, hanem nemzetközi megállapodás keretében jön létre a fórum.³¹ Az Achmea ügy „autonómiavédő” kimenetele abból a szempontból is érdekes, mert ellentétben pl. az EJEE-csatlakozási megállapodástervezettel, vagy akár a szabadalmi bíróság tervezett létrehozásával, a két tagállam közötti BIT az uniós jog egységességére és hatékonyságára nézve nemigen jelentett volna *rendszerszintű* kockázatot.³² Fogalmazhatunk úgy is: az Achmea ügyben hozott ítélet elsősorban az uniós jog autonómiájáról szól a nemzetközi vitarendezés kontextusában, és csak másodsorban a nemzetközi beruházási választottbíráskodásról uniós kontextusban.³³

²⁸ C-284/16. sz. Slowakische Republik kontra Achmea BV ügy [EU:C:2018:158]. A német bíróság értelmezési kérdéseket tett fel, de lényegében, *de facto* a BIT uniós joggal való összeegyeztethetőségére volt kíváncsi; ez a gyakorlat a tagállami jog tekintetében már szinte általános az előzetes döntéshozatali eljárásokban, de először merült fel konkrétan egytagállamok közötti nemzetközi szerződés vonatkozásában. Lásd Emanuele Cimiotta: The First Ever Interpretative Preliminary Ruling Concerning the Validity of an International Agreement Between EU Member States: The Achmea Case. *European Papers* 2018. 1. sz. 339. o.

²⁹ C-284/16. sz. Achmea ügy, 55. pont.

³⁰ Harm Schepel: From Conflicts-Rules to Field Preemption: Achmea and the Relationship between EU Law and International Investment Law and Arbitration. *European Law Blog* 23 March 2018 (<https://europeanlawblog.eu/2018/03/23/from-conflicts-rules-to-field-preemption-achmea-and-the-relationship-between-eu-law-and-international-investment-law-and-arbitration>)

³¹ Björn Arp: Slowakische Republik (Slovak Republic) v. Achmea B.V. *American Journal of International Law* 2018. 3. sz. 469-470. o.

³² C-284/16. sz. Achmea ügy. Wathelet főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2017. szeptember 19.), 44. pont. Egyetértőleg lásd LANG, Andrej: Die Autonomie des Unionsrechts und die Zukunft der Investor-Staat-Streitbeilegung in Europa nach Achmea. *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht* 2018, Heft 156, 13. o.

³³ Burkhardt Hess: The Fate of Investment Dispute Resolution after the Achmea Decision of the European Court of Justice. *Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law Research Paper Series* 2018. 3. sz. 8. o.

22 EU-tagállam mindenesetre az Achmea ítélet folyományaképpen a mintegy 200 közöttük fennálló BIT megszüntetésére tett (politikai) vállalat egy nyilatkozat formájában.³⁴ A nyilatkozat szerint a megszüntetésre 2019. december 6-ig kell sort keríteni bilaterális vagy plurilaterális nemzetközi szerződés által (8. pont). A nyilatkozat egyértelműen leszögezi, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok által kötött kétoldalú beruházásvédelmi szerződésekkel szemben, hivatkozva e körben a Bíróság gyakorlatára³⁵ valamint az uniós jog alkalmazási elsőbbségére vonatkozó, a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. sz. nyilatkozatra és az 1969. évi bécsi egyezmény által is kodifikált (30. cikk) szokásjogi *lex posterior* elvre (lásd a 2019-es nyilatkozathoz fűzött 1. lábjegyzetet). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a 17. sz. nyilatkozat az uniós jog és a tagállami jog viszonyára vonatkozik, nem nemzetközi szerződésekre, továbbá a *lex posterior* elv pedig nemzetközi szerződések közötti viszonyt (kollíziót) szabályoz – ha pedig az uniós jog teljességgel autonóm jogrend, ami éppen az Achmea ítélet egyik sarokköve, akkor az elv alkalmazhatósága e körben korántsem egyértelmű.

Az Achmea-ügyben az Európai Bíróság az uniós jog autonómiáját úgy jellemezte, hivatkozva saját állandó ítélkezési gyakorlatára, hogy az uniós jognak a tagállamok jogával és a nemzetközi joggal szembeni autonómiáját „az Unió és az uniós jog alapvető – különösen az Unió alkotmányos szerkezetével és az említett jog jellegével kapcsolatos – jellemzői indokolják. Az uniós jogot ugyanis az a sajátosság jellemzi, hogy a Szerződések által alkotott önálló jogforrásból származik, hogy a tagállamok jogához viszonyítva elsőbbséggel bír, valamint, hogy az állampolgáraikra és magukra a tagállamokra is alkalmazandó rendelkezések sora közvetlen hatállyal rendelkezik. E jellegzetességek egymással kölcsönösen összefüggő, magát az Uniót és a tagállamait viszonyosan, valamint a tagállamokat egymással összekötő elvek, szabályok és jogviszonyok strukturált hálózatát hozták létre. (...) Az uniós jog így azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, és elismeri, hogy azok osztják ezen értékeket vele, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében. Éppen ebben az összefüggésben a tagállamok kötelesek különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében rögzített lojális együttműködés elve alapján a területükön biztosítani az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását, és e célból a Szerződésekben, illetve az Unió intézményeinek jogi aktsaiból

³⁴ Declaration of the Member States of 15 January 2019 on the legal consequences of the Achmea judgment and on investment protection, 15 January 2019 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf).

³⁵ Mégpedig a 235/87. sz. Matteucci kontra Communauté française de Belgique és Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique ügyre [EU:C:1988:460, 21. pont] és a C-478/07. sz. Budějovický Budvar kontra Rudolf Ammersin GmbH ügyre [EU:C:2009:521, 98-99. pont].

eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megtenni a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. (...)”³⁶ A Bíróság a fentiek figyelembevételével állapította meg, hogy egy olyan, uniós tagállamok között létrejött nemzetközi megállapodásban (történetesen egy BIT-ben) szereplő rendelkezés, amelynek értelmében ezen uniós tagállamok egyikének beruházója a másik tagállamban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén ezen utóbbi tagállammal szemben választottbíróóság előtt indíthat eljárást, amely bíróság hatáskörét e tagállam köteles elfogadni, ellentétes az uniós joggal, mivel sérti az uniós jog autonómiáját és a Bíróság hatáskörét.³⁷

Az Achmea ítélet markánsan megerősítette a MOX Plant³⁸ ítélet és a 2/13. sz. vélemény téziseit³⁹ – az autonómia mindenek előtti védelme a fő megfontolása. Ahogy Thym fogalmazott: az Achmea ítélet röviden összefoglalható úgy is, hogy „Autonomie über alles.”⁴⁰ Tagadhatatlan azonban, hogy az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kockázat potenciálisan valóban megjelenhet a választottbíróási döntésekkel összefüggésben: gyakran ugyanis csak korlátozottan vagy egyáltalán nincs lehetőség a választottbíróási döntések bírósági felülvizsgálatára,⁴¹ márpedig amennyiben egy ilyen döntés az uniós jog téves értelmezését és alkalmazását tartalmazza, és nincs ellene jogorvoslat, akkor ez az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának akadályát jelentheti, és sérti a Bíróság azon hatáskörét, hogy az uniós jog kötelező és autentikus értelmezését adja – ebben a kontextusban a Bíróság „hatáskörvédő” fellépése más fénytörésben jelenik meg.⁴² Thym azt is hangsúlyozza, hogy a Bíróság a 2/15. sz., az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásról adott véleményében⁴³ még nyitva hagyta a kérdést, hogy az ilyen jellegű vitarendezési eljárások általában megfelelnek-e az uniós jog autonómiája tiszteletben tartására vonatkozó követelménynek (301. pont); az Achmea ítélet után ez már kevésbé tűnt kérdésnek.⁴⁴ Ezt az is alátámasztja, hogy az ítélet megállapításai jórészen nem feltétlenül korlátozódnak a kérdéses BIT-re, vagy általában EU-n belüli BIT-ekre sem, hanem az Unió tagállamai közötti nemzetközi megállapodásokra is vonatkoztathatóknak tűnnek.⁴⁵

³⁶ C-284/16. sz. ügy, 33-34. pont.

³⁷ C-284/16. sz. ügy, 57-60. pont.

³⁸ C-459/03. sz. Bizottság kontra Írország ügy [EU:C:2006:345], különösen 150-154. pont.

³⁹ Hess utal rá, hogy a Bíróság gyakorlatilag semmiben sem hagyatkozott Wathelet főtanácsnok kompatibilitást hangsúlyozó indítványára, ami nem példa nélküli, de legalábbis ritka. Hess: i. m. 8. o.

⁴⁰ Daniel Thym: Todesstoß für autonome Investitionsschutzgerichte. *Verfassungsblog* 8 März 2018 (<https://verfassungsblog.de/todesstoss-fuer-autonome-investitionsschutzgerichte>).

⁴¹ Jogorvoslatra, azaz a választottbíróási döntés bírósági felülvizsgálatára (korlátozott) lehetőség nyílhat abban az esetben, ha a választottbíróóság székhelye szerinti állam joga erről rendelkezik, vagy a választottbíróási jogvita az UNCITRAL szabályai alapján zajlik; ellenben nincs rá lehetőség, ha a választottbíróóság székhelye szerinti állam joga ezt nem írja elő, vagy ha a jogvita az 1965. évi ICSID-egyezmény szabályai alapján zajlik. Lásd: Szilárd Gáspár-Szilágyi: It is not just about Investor-State Arbitration: A Look at Case C-284/16, Achmea BV. *European Papers* 2018. 1. sz. 363-364. o.

⁴² Gáspár-Szilágyi: i. m. 363. o.

⁴³ EU:C:2017:376

⁴⁴ Thym: i. m.

⁴⁵ Lásd: John I. Blanck: Slovak Republic v. Achmea BV: The Death Knell for Intra-EU BITs? *ASIL Insights* 2018/8 (<https://>

Az EU-Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) kapcsán adott vélemény azonban árnyalja a beruházásvédelmi ISDS uniós jogi megítélését.

4. A CETA-vélemény

A külső fórumok kérdése kapcsán a Bíróság a legfigyelemreméltóbb véleményét a közelmúltban a CETA kapcsán adta – a Bíróság ugyanis az EU-Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásban foglalt beruházó és állam közötti vitarendezési mechanizmust nem találta az uniós joggal és annak autonóm jellegével ellenétesnek.⁴⁶ Itt tehát már ismét egy, az Unió által megkötni szándékozott (nem kis politikai súlyú) megállapodásról volt szó, amely beruházási vitarendezési fórumok létrehozásáról is rendelkezik. A CETA Fórum és a Fellebbviteli Fórum a beruházó és az állam közötti, beruházásokkal kapcsolatos viták rendezése céljából jön létre, és a kanadai beruházó és az Unió közötti vitákra is vonatkozik.⁴⁷ Egyértelmű tehát, hogy egy ISDS-mechanizmusról (beruházó és állam közötti vitarendezésről) rendelkezik. Az uniós joggal való összeegyeztethetőség vizsgálatát Belgium kezdeményezte az EUMSZ. 218. cikk (11) bekezdése alapján.

Az uniós jog autonómiájának elvét és a CETA ISDS-mechanizmusát összevetve az Európai Bíróság elsősorban arra tekintettel jutott arra a következtetésre, hogy a CETA kompatibilis az uniós primer joggal, hogy (1) a CETA beruházási vitafórumainak hatásköre a CETA rendelkezéseinek értelmezésére van korlátozva, (2) e vitarendezési fórumok az uniós bírósági rendszeren kívül helyezkednek el, és (3) e fórumok nem jogosultak az Európai Bírósághoz fordulni előzetes döntéshozatal céljából.⁴⁸ Az uniós jogot tehát (4) a CETA fórumainak tényként kell kezelni, és az Unió bíróságai és hatóságai által az uniós jognak adott uralkodó értelmezést követni.⁴⁹ A Bíróság számára az is kiemelten fontos kérdés volt, hogy (5) abban az esetben, ha egy kanadai beruházó keresetet kíván benyújtani a CETA alapján, akkor az alperes meghatározásáról való döntés (azaz annak eldöntése, hogy adott esetben az Unió vagy egy tagállama-e a „megfelelő” alperes) az Unió hatáskörébe tartozik.⁵⁰

A Bíróság szerint tehát az autonómiával nem összeegyeztethetetlen egy szabadkereskedelmi megállapodással létrehozott olyan vitarendezési fórum, amely

www.asil.org/insights/volume/22/issue/8/slovak-republic-v-achmea-bv-death-knell-intra-eu-bits), utalva pl. az ítélet 60. pontjára („(...) az EUMSZ 267. és EUMSZ 344. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a tagállamok között létrejött nemzetközi megállapodásban szereplő, a BIT 8. cikkéhez hasonló olyan rendelkezés(...)”).

⁴⁶ A Bíróság 1/17. sz. véleménye [EU:C:2019:341].

⁴⁷ A Bíróság 1/17. sz. véleménye, 12. pont.

⁴⁸ A Bíróság 1/17. sz. véleménye, 113. és 133-134. pont.

⁴⁹ 1/17. sz. vélemény, 131. pont

⁵⁰ Lásd a CETA 8.21. cikkét és az 1/17. sz. vélemény 132. pontját.

nem jogosult a CETA rendelkezésein kívül az uniós jog értelmezésére vagy alkalmazására, ellenben a CETA-t az Unióra és Kanadára vonatkozó „nemzetközi jogi szabályok és elvek” szerint értelmezi és alkalmazza. Azt is tekintetbe vette a Bíróság, méghozzá hangsúlyos módon, hogy – eltérően pl. az Achmea ítéletben vizsgált Unión belüli BIT-től vagy az EJEE-csatlakozástól – az EU és Kanada között a kölcsönös bizalom elve nem alkalmazandó, nem releváns.⁵¹

Azzal együtt, hogy valóban van jelentősége a fenti eltéréseknek, nem valószínű, hogy a szakmai közvélemény különösebben meglepődött volna azon, ha a Bíróság éppen ellenétes döntést hozott volna, összeegyeztethetetlennek nyilvánítva a CETA vitarendezési mechanizmust az uniós jog utonómiajával.⁵² Míg az Achmea ítéletben a Bíróság lépésről lépésre követi a 2/13. sz. vélemény logikáját és feltételrendszerét, a CETA véleményben nem, és bizonyos kérdésekre, amelyek felvetése (ha csak azért is, hogy azokat elhatárolja a korábbi döntéseitől) elvárható lett volna. A CETA vitarendezés kapcsán például e megállapodás nem hoz létre az Európai Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárást – ellentétben az EJEE-csatlakozásról szóló megállapodásban szereplő, részletesen kidolgozott mechanizmussal.⁵³ Persze, a fenti érvek okán a Bíróság logikája ezt nem teszi szükségessé, de a probléma talán bonyolultabb (és a korábbi ítélkezési gyakorlat fényében: jelentősebb) annál, hogy a Bíróság egyáltalán ne foglalkozzon a kérdéssel.⁵⁴

Érdekes módon a CETA véleményben továbbá az Európai Bíróság egyáltalán nem foglalkozik az EUMSz. 344. cikkével sem, amely pedig prominens helyet foglalt el a külső fórumok uniós joggal kapcsolatos (tényleges vagy esetleges) hatáskörével kapcsolatos korábbi esetjogában – elég csak a MOX Plant ítéletre, vagy ismét a 2/13. sz. véleményre gondolni. A Bíróság továbbá megnyugvást talált abban a körülményben, hogy a CETA ISDS fórumok az uniós bírósági rendszeren kívül helyezkednek el – de ez a helyzet, ami a megoldás része volt a véleményben, egyúttal problémát is jelenthet: mi van akkor, ha egy ISDS fórum mégiscsak hoz az uniós jog értelmezéséről (adott esetben nem megfelelő) döntést?⁵⁵

Azzal pedig különösen lehet vitázni, hogy a CETA-t valóban el lehet-e ilyen élesen választani az uniós jogtól, különösen tekintettel arra, hogy a Bíróság ál-

⁵¹ 1/17. sz. vélemény, 121-122. és 129. pont.

⁵² Lásd pl. Mauro Gatti: Opinion 1/17 in Light of Achmea: Chronicle of an Opinion Foretold? *European Papers* 2019/1., 108-121. o.

⁵³ Francisco de Abreu Duarte: Autonomy and Opinion 1/17 – a matter of coherence? *European Law Blog* 31 May 2019 (<http://europeanlawblog.eu/2019/05/31/autonomy-and-opinion-1-17-a-matter-of-coherence/>)

⁵⁴ E kérdésre csak az intézmények és tagállamok által tett észrevételek összefoglalásában találunk utalást (78. pont).

⁵⁵ Steve Peers: 'We *aren't* the world': the CJEU reconciles EU law with international (investment) law. *EU Law Analysis* 2 May 2019 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/05/we-arent-world-cjeu-reconciles-eu-law.html>)

landó ítélkezési gyakorlata értelmében az Unió által kötött nemzetközi szerződések – amilyen a CETA is – hatályba lépésük pillanatától az uniós jog „integráns részét” képezik.⁵⁶

IV. Következtetések

Az Európai Unió Bírósága, amely a nemzetközi jog felé alapvetően nyitott hozzáállást tanúsít, amikor az uniós jog autonómiája védelmében szükségesnek látja, a két jogrend különállását hangsúlyozza, és kontrollálja a két jogrend közötti átjárhatóságot⁵⁷ – a saját gondolatmenete szerint ilyenkor nem egyebet, mint az Unió és az uniós jogrend önálló létét védelmezi, hiszen az autonómia az alkotmányosodott uniós közjog nélkülözhetetlen alapköve.⁵⁸ Különösen érzékeny kérdésnek bizonyult e viszonyrendszer azon dimenziója, ahol az uniós jog autonómiáját a külső fórumok megengedhetőségével kell összevetni. A joggyakorlatból egyértelművé vált, hogy elvi szinten egy ilyen fórum létrehozatala nem ellentétes az uniós jog autonómiájával, ám szigorú eseti alapú vizsgálat után dönthető csak el, hogy egy adott fórum mennyiben kompatibilis az uniós jogrend sajátosságaival.

Az Achmea ítélet után némelyek felvetették, hogy az Európai Bíróságnak az ISDS-mechanizmussal, mint olyannal lenne uniós jogi szempontból problémája, de ez nem állítható, hiszen mint láttuk, számos nem ISDS-jellegű vagy választottbíróági karakterű nemzetközi bírói fórumot is az uniós jog autonómiájával inkompatibilisnek ítélt,⁵⁹ a CETA ISDS rendszerét pedig az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítette. Kérdésként felvethető viszont, hogy az Achmea ügyben tett megállapítások mennyiben vonatkoztathatók az Energia Charta Egyezmény keretében (26. cikk) működő ISDS-rendszerre, tekintettel arra, hogy e szerződésnek Olaszország kivételével minden EU-tagállam részes fele.⁶⁰

A CETA sajátos ISDS-rendszere mindenesetre nem bizonyult összeegyeztethetetlennek az uniós joggal, és a Bíróság érvelésében kiemelt helyen szerepelt az a megállapítás (és egyúttal az Achmeához képest kimutatható eltérés), hogy a CETA vitarendező fórumok nem értelmezhetik az uniós jogot, csak a magát CETA-t. A CETA viszont az Unió által megkötött nemzetközi szerződés, amely a Bíróság állandó gyakorlata értelmében az uniós jog integráns részét ké-

⁵⁶ Elsőként lásd: 181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy [EU:C:1974:41], 5. pont.

⁵⁷ Ahogy az Achmea-ügyben fogalmazott a Bíróság: a feladata az „uniós jog koherenciájának, teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének” biztosítása (C-284/16. sz. Achmea ügy, 35-37. pont).

⁵⁸ Van Rossem: i. m. 42. o.

⁵⁹ Gáspár-Szilágyi: i. m. 362. o.

⁶⁰ Blanck: i. m. Nagy Csongor István szerint az ítéletet nem tanácsos kiterjesztően értelmezni, így pl. az Energia Kartában szereplő intézményesített vitarendezéshez hasonló megoldásokra sem feltétlenül vonatkozik. Lásd: István Csongor Nagy: Intra-EU Bilateral Investment Treaties and EU Law After Achmea: „Know Well What Leads You Forward and What Holds You Back” *German Law Journal* 2018. 4. sz. 34. o.

pezi. Így a CETA és az uniós jog éles elhatárolhatósága vitatható lehet.

Az Unió egyébiránt két külső fórum, a WTO Vitarendezési Testület és a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék joghatóságának alá van vetve, azonban e két testület joghatóságának ill. e vitarendezési rendszereknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről a Bíróságnak (eddig legalábbis) nem kellett nyilatkoznia, mert erre vonatkozó kérelem nem került elé.⁶¹ Természetesen a Bíróság csak az elé kerülő jogvitákkal vagy értelmezési kérdésekkel foglalkozhat, de az ismeretesen kreatív testülettől nem lenne meglepő, ha közvetett relevancia okán kitért volna e kérdésre valamilyen kapcsolódó kontextusban – témakörünk szempontjából ez azért is lehetne különösen érdekes, mivel e két fórum joghatóságának az Unió éppen maga által kötött nemzetközi szerződések folyományképp van alávetve. E fórumok értékelésének hiányában viszont az uniós jog autonómiája és a külső nemzetközi fórumok közötti relációról teljes képet nehezen alkothatunk, és így a viszony megítélése némiképp ad hoc jellegű, eseti alapú marad – ami egyébiránt nagyban emlékeztet a nemzetközi jog és az uniós jog általában vett viszonyának az Európai Bíróság általi megítélésére.⁶²

A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya, benne az Unió által kötött nemzetközi szerződések státusza továbbra is számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést felvet, különösen azon esetekben, amikor e megállapodások valamilyen bírói vagy választottbírói vitarendező fórum feleállításáról is rendelkeznek. Az uniós jog autonómiája akadályát képezheti az ilyen megállapodások megkötésének, de nem szükségszerűen minden esetben – a CETA-velemény alapján leegyszerűsítve úgy is fogalmazhatnánk: minél jobban elkülönül az uniós jogtól egy nemzetközi megállapodás, és minél távolabb esik az uniós jogtól a létrehozandó fórum hatásköre, annál valószínűbb, hogy átmehet a Bíróság mércéjén. Az uniós jog autonómiája azonban nem fér össze olyan vitarendezési mechanizmusokkal, ahol az Unió Bíróságának autentikus értelmezési és vitarendezési hatásköre veszélybe kerülne. Márpedig – ahogy *Bruhács János* fogalmaz – az Unió Bírósága az uniós jog alkalmazási körében „kizárólagos joghatóságot vindikál a jogviták eldöntésére” és illetéknéppen akár „megkérdőjeleződhet a nemzetközi jog autoritása” is.⁶³

⁶¹ Gáspár-Szilágyi: i. m. 362. o.

⁶² Lásd erről: Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban: Egy komplex probléma áttekintő vizsgálata. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.) 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara (2. kötet). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2018. 1225-1238. o.

⁶³ Bruhács János: A nemzetközi jog tegnap és ma. *Állam- és Jogtudomány* 2013. 3-4. sz. 22. o.

Egy globális környezetvédelmi paktum felé(?)

I. Bevezetés

A modern környezetvédelem történetében, a globális környezeti problémák felismerésében az 1957/58-as Nemzetközi Geofizikai Év¹ tekinthető egyfajta kiindulópontnak. Az 1960-as évek közepére, végére a leginkább veszélyeztetett területeken már olyan súlyossá vált a helyzet, hogy a kormányokat és nemzetközi szervezeteket is érdekelni kezdték.² Az azóta eltelt évtizedekben a nemzetközi környezetpolitika és a nemzetközi környezetvédelmi jog rendkívül látványosan fejlődött; különösen az ENSZ első környezetvédelmi világkonferenciája, az emberi környezetről szóló Stockholmi Konferencia óta mutat szinte exponenciális növekedést a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi jogalkotás.³ Az így kialakult szabályrendszer alapvető sajátossága a fragmentáltság, ami nem csak többszintű, hanem szektorális jellegű, továbbá földrajzi szempontból és a környezetvédelmi feladatokat ellátó intézményeket tekintve is megfigyelhető.⁴ Nem véletlen, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jogból hiányzik az ENSZ Tengerjogi Egyezményének 192. cikkében foglalathoz⁵ hasonló, általános védelmi kötelezettséget tartalmazó, kötelező erejű rendelkezés.

A nagy, multilaterális környezetvédelmi szerződések (Multilateral Environmental Agreements – MEAs) esetén visszaesés érezhető abból a szempontból, hogy egyre ritkábban kerül már sor átfogó, sokoldalú megállapodások megkötésére.⁶ Ez részben érthető, hiszen a környezeti problémák száma nem nőtt tovább olyan mértékben, mint a nemzetközi együttműködés intenzitása, a helyzet komplexitását azonban jól mutatja, hogy a kihívások az évtizedes erőfeszítések ellenére sem csökkentek: a környezet védelmét szolgáló intézkedések nem eredményezték a globális szintű környezetromlás megállítását, mindössze néhány területen sikerült a nemzetközi közösségnek a gyakorlatban is számottevő eredményeket elérnie. Történik mindez annak ellenére, hogy ahogy haladunk

¹ Az 1957 közepén indított, másfél évig tartó, tudományos együttműködés és megfigyelés-sorozat a hidegháborús viszonyok ellenére számos tudományágban (pl. a meteorológiában, a geofizikában, a szeizmológiában és az űrkutatásban) ugrásszerű fejlődéshez vezetett. A tudósok a kapott mérési adatokból szerzett információk révén ismerték fel többek között a légszennyező anyagok okozta savas esők problémáját, valamint az üvegházhatású gázok koncentrációjának növekedését a légkörben.

² Madas András: A Stockholmi konferencia után évtized – A nemzetközi környezetvédelmi összefogás évtizede. *Környezet és fejlődés* 1992. 3. évf. 2-3. sz. 28. o.

³ Bruhács János: Nemzetközi jog II. (Különös rész). Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999. 151. o.

⁴ Thomas Gehring: Treaty-Making and Treaty Evolution. In: *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (szerk. Daniel Bodansky – Jutta Brunnée – Ellen Hey). Oxford University Press, Oxford 2007. 475-476. o.

⁵ „Az államok kötelesek a tengeri környezetet védeni és óvni.”

⁶ Az utóbbi évekből feltétlenül kiemelendő azért a 2013-ban született, és 2017-ben hatályba lépett Minamata Egyezmény a higanyról, valamint a 2015 végén elfogadott, és 2016 novemberében már hatályba is lépett Párizsi Megállapodás az éghajlat védelméről.

az időben, egyre több információ és bizonyíték áll rendelkezésre az ökológiai rendszer tényleges állapotáról, a változások irányáról és sebességéről, a környezeti problémák jelentette kockázatokról, párhuzamosan az egyes emberek környezettudatosságának érezhető emelkedésével. Erre a helyzetre a nemzetközi közösségnek mielőbb hatékony válaszokat kéne adnia.

II. A paktum előzményei

2017 júniusában jelentős médiaérdeklődés közepette⁷ került bemutatásra a „globális környezetvédelmi paktum” (*Global Pact for the Environment*) szövegtervezete⁸ a párizsi Sorbonne Egyetemen. Kidolgozását – a francia kormány támogatásával – egy jogi szakértőkből álló, nemzetközi csoport kezdeményezte a *Le Club de Juristes* nevű francia agytröszt (*think tank*) keretében, melyet 2007-ben hoztak létre a napjainkat érintő kihívásokkal kapcsolatos jogi kérdések minél szélesebb körű megvitatása érdekében. Megszületéséhez fontos kiindulópontot jelentett a 2004-ben elfogadott Környezeti Charta, melyet egy évvel később csatoltak francia Alkotmányhoz.⁹

A paktum kidolgozását fokozott várakozás kísérte, elsősorban annak sokféle, egymást átfedő célkitűzése miatt:

- egy globális paktum a nemzetközi környezetvédelmi jog átfogó és kiemelkedő jelentőségű eleme lenne, melynek rendelkezései nem hagyhatók figyelmen kívül, megkönnyítve a környezeti szempontok integrálását;
- közös keretet biztosíthat az alapvetően szektorális jellegű környezetvédelmi szabályozásnak nemzetközi szinten, mivel egyetlen dokumentumban foglalja össze a különálló, de egyébként széles körben elismert környezetvédelmi előírásokat (alapelveket, kötelezettségeket és jogokat), ami által a nemzetközi környezetvédelmi jog sarokkövévé válhat (ti. az egyes területeken önálló egyezmények hajtják végre a benne foglaltakat);
- átfogó és dinamikus jellegének köszönhetően nem csak az államok és nemzetközi szervezetek, hanem egyéb szereplők is hasznosítani tudják a benne foglaltakat, így megerősítve az alapvető normák körét, megtermékenyítően hatva nemzetközi és nemzeti szinten egyaránt;
- megkönnyítené az eltérő időpontokban, más-más körülmények között elfogadott, környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések végrehajtását, és világosabbá tenné a közöttük fennálló kapcsolatokat, csökkentené

⁷ Yann Aguila – Jorge E. Viñuales: A Global Pact for the Environment: Conceptual Foundations, In: A Global Pact for the Environment – Legal Foundations (szerk. Yann Aguila – Jorge E. Viñuales). University of Cambridge, Cambridge Centre for Environment, Energy and Natural Resource Governance, C-EENRG Report 2019-1, March 2019. 12. o

⁸http://www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2017/05/CDJ_Pacte-mondial-pour-lenvironnement_Livre-blanc_UK_web.pdf (2019.08.24.)

⁹ David Marrani – Stephen J. Turner: The French Charter of the Environment and Standards of Environmental Protection. In: Environmental Rights: The Development of Standards (szerk. Stephen J. Turner – Dinah L. Shelton – Jona Razzaque – Owen McIntyre – James R. May). Cambridge University Press, Cambridge 2019. 309-322. o.

az inkonzisztenciát, továbbá kitöltene bizonyos szabályozási hiányosságokat (javítja végső soron a globális környezeti kormányzás koherenciáját is);

- mintegy 50 évvel az ENSZ két nagy emberi jogi dokumentumának az elfogadása (1966) után egy újabb fontos, a környezettel kapcsolatos jogokat tartalmazó egyezmény elfogadására kerülhetne sor.

A paktum előkészítéséhez jelentősen hozzájárultak a 2015-ös év sikerei: a „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló céljai” című, minden eddiginél átfogóbb, ambiciózus program (AGENDA 2030), valamint ennek részeként 17 darab új, ún. „Fenntartható Fejlődési Cél” (*Sustainable Development Goals – SDGs*) elfogadása 2015 szeptemberében (az ENSZ születésének 70. évfordulója alkalmából),¹⁰ majd ugyanennek az évnek a végén az új klímavédelmi megállapodás elfogadása Párizsban.

A tervezett paktum egyik különlegességét az adja, hogy egyszerre multilaterális környezetvédelmi megállapodás és emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződés. Önmagában egy átfogó és mindenkire kiterjedő, kötelező erejű, környezetvédelmi tárgyú nemzetközi megállapodás elfogadásának az ötlete még nem tekinthető alapvető újdonságnak.

Már az 1982-ben elfogadott Természeti Világkarta (*World Charter for Nature*)¹¹ megfogalmazott bizonyos kötelezettségeket az államok és az egyének számára, a benne foglalt alapelvek érvényesítése érdekében. Ezt követően az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának¹² (az ún. Brundtland Bizottságnak) a „Közös jövőnk” című jelentése¹³ tartalmazott erre vonatkozó programot a szükséges intézményi és jogi változtatásokról szóló javaslatok között. Prioritásként szerepelt ugyanis egy egyetemes nyilatkozat előkészítése az ENSZ égisze alatt a környezetvédelemről és fenntartható (harmonikus)¹⁴ fejlődésről, valamint egy erre vonatkozó nemzetközi egyezmény (*Convention*) elfogadása.

A Brundtland-jelentés egy menetrendet is lefektetett a szükséges teendőkre nézve: a tervezett nyilatkozat szövege már 1988-ban elfogadásra kerülhetett volna, majd az ebben foglaltak alapulvételével egy külön nemzetközi tár-

¹⁰ A 2000-ben meghatározott Millenniumi Fejlesztési Célok (Millennium Development Goals – MGDs) felváltó, új keretrendszer kidolgozását a 2012-ben megtartott Rio+20 konferencián indították el, melyet egy nyílt munkacsoport 2014 szeptemberében terjesztett elő; l. Horváth Zsuzsanna: *Fenntartható fejlődés – Fenntartható termelés és fogyasztás az Európai Unióban*. Dóm – Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2016. 47. o.

¹¹ General Assembly resolution N° A/RES/37/7 of 28 October 1982

¹² World Commission on Environment and Development (WCED)

¹³ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (2018.08.15.)

¹⁴ A fenntartható fejlődés koncepciója kezdetől fogva vitatott, tartalma nehezen meghatározható. Nem véletlen, hogy a jelentés Persányi Miklós szerkesztésében megjelent, magyar fordítása (Mezőgazdasági Kiadó, Budapest 1988) következetesen a „harmonikus” jelzőt használta a „fenntartható” helyett.

gyalócsoporthoz dolgozhatta volna ki a javasolt konvenció szövegét azzal a céllal, hogy 3-5 éven belül aláírható legyen az államok által.¹⁵ A munka megindításának megkönnyítése érdekében egy nemzetközi jogi szakértőkből álló csoport kidolgozta azokat a jogi alapelveket, amelyeket 22 cikkelyben összefoglalva a jelentéshez csatoltak.¹⁶ Ellentétben a Brundtland Bizottság egyéb javaslataival, a fentiekből mindössze annyi valósult meg a gyakorlatban, hogy az IUCN¹⁷ Környezetjogi Bizottságának egyik munkacsoportja kidolgozott egy 88 rendelkezésből álló egyezménytervezetet a környezet megőrzéséről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról,¹⁸ melyet később több alkalommal is átdolgoztak. Végül ebből született egy környezetvédelmi alapelveket tartalmazó megállapodás-tervezet, melyet az ICEL (*International Council of Environmental Law*) az IUCN-nel együttműködésben, 1995-től kezdve több alkalommal is megjelentetett.¹⁹ Ez egyfajta ernyőként (*umbrella agreement*) és hivatkozási pontként szolgált a környezeti politikák kialakítása során az érintettek számára, valamint tárgyalási alapként egy kötelező erejű megállapodás megszületéséhez.

Az 1992-ben megrendezett – az ENSZ hasonló rendezvényei közül a mai napig legsikeresebbnek tekinthető – Környezet és Fejlődés Konferencia²⁰ után, Maurice Strong és Mihail Gorbacsov kezdeményezésére dolgozták ki az ún. Föld Kartát (*Earth Charter*), amely a fenntartható fejlődéshez szükséges alapelveket volt hivatott összegyűjteni, és amelyet végül 2000 márciusában – az UNESCO központjában – fogadtak el.²¹ A Riói Föld Csúcsot követő világkonferenciák (a 2002-es Johannesburgi Konferencia, illetve a 2012-es Rio+20 Konferencia) a végeredményüket tekintve már korántsem tekinthetők ilyen sikeresnek, hiszen kötelező erejű megállapodások (környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések) egyiken sem születtek, mindössze soft law jellegű²² döntések kerültek elfogadásra.

Mindezek a „kudarok” megerősítették a globális környezetvédelmi paktum híveit, és Emmanuel Macron francia elnök már a szövegtervezet nyilvánosságra hozatalakor támogatásáról biztosította annak kidolgozóit, és ígéretet tett arra, hogy az ENSZ Közgyűlése elé terjeszti, ami 2017. szeptember 19-én, a Közgyűlés 72. ülészakájának miniszteri hetén meg is történt. Ezt követően a Franciaország által vezetett *ad hoc* országcsoport eljárási határozatot készített, melynek ter-

¹⁵ L. a jelentés 86. pontját

¹⁶ Annexe I – Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development Adopted by the WCED Experts Group on Environmental Law

¹⁷ Nemzetközi Természetvédelmi Unió, pontosabban Nemzetközi Unió a Természet és a Természeti Erőforrások Védelméért (*International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*)

¹⁸ Draft Covenant on the Environmental Conservation and Sustainable Use of Natural Resources

¹⁹ Draft International Covenant on Environment and Development

²⁰ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

²¹ https://earthcharter.org/invent/images/uploads/echarter_hungarian.pdf (2019.07.31.)

²² A soft law természetéről l. Pierre-Marie Dupuy: *Soft Law and the International Law of the Environment*. *Michigan Journal of International Law* 1991, Volume 12 Issue 2. 420-435. o.

vezetét az év végén, elektronikus úton elérhetővé tették.²³

III. A paktum tervezetének főbb tartalmi elemei

Maga a paktum mindössze egy preambulumból és 26 cikkből áll. Viszonylagos rövidege ellenére rendkívül ambiciózus, mivel elmozdítja a nemzetközi környezetvédelmi jogot a hagyományos, államközi jellegétől a jogokkal rendelkező egyének szerepének elismerése felé.

A paktum tervezetében az igazi nívót egy univerzális, kifejezetten a környezet védelmével kapcsolatos emberi jog szerződéses kimondása jelenti. A dokumentum legfontosabb rendelkezése ezért az 1. Cikk, amely kimondja, hogy „Minden személynek joga van ahhoz, hogy ökológiai szempontból megfelelő környezetben éljen, amely biztosítja az egészségét, a jól-létét, a méltóságát, a kultúráját és a kiteljesedését”.²⁴ Környezetvédelmi szempontból ez kétségtelenül antropocentrikussá teszi a paktum egészét, jogi szempontból azonban megkönnyíti annak értelmezését és összehasonlítását más dokumentumokkal.

A paktum egészét az említett 1. Cikkben keresztül érdemes vizsgálni, hiszen az ezt követő rendelkezések tulajdonképpen egytől-egyig e mindenkit megillető emberi jognak (a környezethez való jognak) az érvényesülését segítik elő, amely az emberi jogok nemzetközi rendszere és a nemzetközi környezetvédelmi jog legfontosabb találkozási pontját alkotja.²⁵ Mostanra a nemzetközi jog de jure condito szabályaiban is egy létező, elismert jognak tekinthető,²⁶ melynek alapját inkább a nemzetközi szokásjogban kereshetjük.²⁷

Annak ellenére, hogy jelenleg a környezethez való jog – különféle megfogalmazásokban – 100-nál is több ország alkotmányában szerepel,²⁸ az Európai Unió 2009 óta kötelező erővel rendelkező Alapjogi Chartája sem tartalmazza annak kimondását,²⁹ illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményében és annak kiegészítő jegyzőkönyveiben sem található meg,³⁰ pedig az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1990-ben javaslatot tett ennek a hiányosságának az orvoslás-

²³ A folyamatban meghatározó szerepet játszott Laurent Fabius, aki a Párizsi Megállapodás előkészítésében, illetve a kormányközi konferencia (COP21) elnökeként is kulcsszereplővé vált, 2016 februárjától pedig a francia Alkotmánytanács (*Le Conseil constitutionnel*) elnöke.

²⁴ „Every person has the right to live in an ecologically sound environment adequate for their health, well-being, dignity, culture and fulfilment.”

²⁵ Bruhács János: A környezethez való jog és az emberi jogok nemzetközi rendszere. *Acta Humana* 1991. Nő 4. 3. o.

²⁶ Donald K. Anton – Dinah L. Shelton: *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press, Cambridge 2011

²⁷ *Ibid.* 13. o. Ezzel párhuzamosan megfigyelhető az emberi jogok „zöldebbé válása” is; l. Alan Boyle: *Human Rights and the Environment: Where Next? The European Journal of International Law* 2012, Vol. 23 no. 3. 614. o.

²⁸ Report of the Special Rapporteur: Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. 8 January 2019, A/HRC/40/55, 13. pont

²⁹ Gracia Marín-Durán – Elisa Morgera: Commentary on Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights: Environmental Protection. *Edinburgh School of Law Research Paper Series* 2013, no. 2013/20.

³⁰ Majtényi Balázs: Félreértett jogosultságok – Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2010. 16. o.

ra.³¹ Soft law formájában már az 1972-ben elfogadott Stockholmi Nyilatkozat³² 1. Alapelvében szerepelt a környezethez való jog mindenkit megillető emberi jogként történő deklarálása: „Az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, az egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget (...)”³³ Ennek jelentősége azonban hamar elhalványult, pedig a Nyilatkozat előremutató módon a joghoz rögtön hozzárendelt egy általános környezetvédelmi kötelezettséget is, méghozzá a generációk közötti igazságossággal összefüggésben: „(...) ugyanakkor pedig ünnepélyes felelőssége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedék számára megóvja és javítsa”.³⁴ Hasonlóképpen a paktum is hozzárendeli a joghoz a kötelezettséget, amely mindenkit terhel: az államokat, a nemzetközi szervezeteket, továbbá valamennyi természetes és jogi személyt, függetlenül attól, hogy köz- vagy magánjogi jellegűek-e. Mindenkinek a saját szintjén kell hozzájárulnia tehát a földi ökológiai rendszer integritásának megőrzéséhez, védelméhez és helyreállításához (*conservation, protection and restoration*).³⁵

Ezt követően széles körben (el)ismert környezetvédelmi alapelvek felsorolása következik, mint az integráció, a megelőzés, az elővigyázatosság, illetve a szennyező fizet elve,³⁶ valamint a károk helyreállításának, továbbá vészhelyzetekben az államok értesítési és együttműködési kötelezettsége.³⁷ A környezetvédelmi szabályozás alapelveivel kapcsolatos, eltérő tartalmú definíciók nagy számban fordulnak elő nemzetközi és nemzeti szinten egyaránt. Ezek „kodifikálása” sokkal koherensebb értelmezést tenne lehetővé, jelentősen megkönnyítve a döntéshozók (jogalkotók és jogalkalmazók) munkáját, illetve irányt szabva a jövőre nézve.

³¹ Recommendation 1130 (1990) on the formulation of a European charter and a European convention on environmental protection and sustainable development, adopted by the Parliamentary Assembly in Strasbourg (France) on 28 September 1990: “(...) 1. Every person has the fundamental right to an environment and living conditions conducive to his good health, well-being and full development of the human personality.

2. Every European and every European Contracting State has an equivalent duty to preserve and protect the environment in the interests of the health and well-being of all people inside and outside Europe, for the benefit of present and future generations.”

³² Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 16 June 1972, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 at 3 (1973)

³³ Megjegyzendő, hogy az eredeti, angol nyelvű szöveg nem egészséges (*healthy*) életről, hanem valójában az emberek „jól-létéről” szól (megkülönböztetve azt a „jólétől”, amely szűkebb jelentéstartalommal bír, ti. csak a „piszkos anyagiakra”, a vagyontal, vagy ha úgy tetszik, az „életszínvonalra” és nem az „életminőségre” vonatkozik): „Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being (...)”

³⁴ „(...) and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.”

³⁵ Érdemes megjegyezni, hogy az említett megfogalmazás nagyban hasonlít az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében szereplő, az „állam és mindenki” részére megfogalmazott hármas kötelezettséghez: védelem (*to protect*), fenntartás (*to maintain*), valamint a jövő nemzedékek számára történő megőrzés (*to preserve for future generations*).

³⁶ 3., 5., 6. és 8. Cikk

³⁷ 7. Cikk

A paktumtervezetben külön rendelkezések szólnak a fenntartható fejlődésről,³⁸ a generációk közötti igazságosságról,³⁹ valamint az ún. környezeti jogokról: információhoz való hozzáférés, döntéshozatalban való részvétel, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés.⁴⁰ Bár a környezetvédelem és a procedurális jellegű környezeti jogok összekapcsolására több, sikeres példa is létezik, de ezek mind- eddig csak regionális szinten nyertek elismerést kötelező erejű nemzetközi szerződés formájában.⁴¹

A javaslat olyan innovációkat is tartalmaz, mint a civil társadalom szerepének hivatalos elismerése a környezet védelmében,⁴² valamint az elért szabályozási szinttől való visszalépés tilalma (*the non-regression principle*).⁴³ Érdeemes azt is kiemelni, hogy külön rendelkezés szól a rezilienciáról,⁴⁴ ami egyre szélesebb körben elismert fogalom, és egyfajta rugalmas ellenálló képességet jelent. Bándi Gyula professzor értelmezésében a reziliencia jelenti a „módszert, eszközt” a fenntartható fejlődés, mint kívánatos cél eléréséhez.⁴⁵ Végül, a hatékonyság érdekében egy független szakértőkből álló Monitoring Bizottság követné nyomon a paktumban foglaltak hatékony érvényesülését, elősegítve a minél egységesebb, evolutív értelmezést.⁴⁶

IV. A paktumról szóló tárgyalások

A paktum indítványozói kezdettől fogva hangsúlyozták, hogy a tárgyalási folyamat során a jogi szakértők által végzett munka nem tekinthető „nulladik változatnak”.⁴⁷ A tervezet megvitatása az ENSZ Közgyűlésének határozata alapján, kétlépcsős eljárás keretében indult meg 2018 májusában.⁴⁸ A kezdeményezés kezdeti támogatottságát mutatta, hogy a javaslatot 143 igen szavazat mellett, mindössze 6 ellenében,⁴⁹ illetve 6 tartózkodással⁵⁰ fogadták el.⁵¹ A Közgyűlés felkérte az ENSZ Főtitkárát, hogy a 73. ülészakra készítse egy jelentést a nemzetközi környezetvédelmi jog és a környezetvédelmi vonatkozású egyéb esz-

³⁸ 3. Cikk. Megfogalmazása alapján – helyesen – elérendő célként szerepel („They shall pursue sustainable development.”), mint a nemzetközi környezetpolitika legfőbb koncepciója; I. Nico J. Schrijver: *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2008.

³⁹ 4. Cikk; érdekességként megemlíthető, hogy ennek megfogalmazása lényegében azonos a Brundtland Bizottság által megfogalmazott fenntartható fejlődés definíció tartalmával.

⁴⁰ 9–11. Cikkek

⁴¹ L. Bögös Fruzsina: Aarhus-tól Escazúig: környezeti jogok tengeren innen és túl. *Közjogi Szemle* 2019/2. sz. 15–22. o.

⁴² 14. Cikk

⁴³ 17. Cikk

⁴⁴ 16. Cikk: „A Felek megteszik a szükséges intézkedéseket az ökoszisztémák és az emberi közösségek sokféleségének és kapacitásainak fenntartása és helyreállítása érdekében, hogy ellenálljanak a környezet romlásának és degradációjának, felépüljenek és alkalmazkodjanak.”

⁴⁵ Bándi Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA Doktori Értekezés, Budapest 2013. február. 274. o.

⁴⁶ 21. Cikk

⁴⁷ L. az Európai Bizottság ajánlását, COM(2018) 138 final, 2. o.

⁴⁸ General Assembly resolution N° 72/277 of 10 May 2018

⁴⁹ USA, Orosz Föderáció, Törökország, Szíria, Irán és a Fülöp-szigetek

⁵⁰ Fehéroroszország, Malajzia, Nicaragua, Nigéria, Szaúd-Arábia és Tádzsikisztán

⁵¹ <https://www.un.org/press/en/2018/ga12015.doc.htm> (2019.08.05.)

közök hiányosságairól a végrehajtásuk erősítésének lehetőségeire tekintettel. A jelentésben nem csak a meglévő joganyag áttekintésére került sor, hanem a globális kormányzás struktúráit és a végrehajtás kérdéseit is elemezte, továbbá több szinten is rávilágított a hiányosságokra és résekre mindezekkel kapcsolatban.⁵²

Felállításra került továbbá egy eseti jellegű, nyitott munkacsoport (*ad hoc open-ended working group*) a paktum tartalmának a megtárgyalására,⁵³ amely 2019. május 20-22. között, Nairobian tartotta a harmadik – egyben utolsó – ülést,⁵⁴ ahol a tárgyalási folyamat meg is akadt. A globális környezeti kormányzás jelenlegi, geopolitikai vonatkozásai, valamint magának a paktumnak a tartalma miatt kezdettől fogva kérdéses volt, hogy a nemzetközi közösség miként fog reagálni a kezdeményezésre, különös tekintettel annak „unortodox” eredetére. Bár közismert, hogy az ENSZ keretében zajló tárgyalások a konszenzus eléréséről szólnak, ugyanakkor ez a metódus még a nyilvánvaló hátrányok ellenére sem vezet feltétlenül cselekvésképtelenséghez, hanem több politikai előnnyel is szolgál a tárgyaló felek számára. Jól illusztrálta ezt az éghajlat védelméről szóló Párizsi Megállapodás elfogadásához vezető folyamat,⁵⁵ valamint a jelenleg is zajló tárgyalások a nemzeti joghatóságon kívüli tengeri területek biológiai sokféleségének megőrzéséről és fenntartható használatáról.⁵⁶

Úgy tűnik, a paktum elfogadására irányuló folyamat mégis túl gyors volt, márpedig – a korábbi tapasztalatokból kiindulva – a tárgyalásokra szánt idő jelentőségét nem szabad alábecsülni a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésében.⁵⁷ A várható nehézségeket és a tárgyalások kétséges kimenetelét előrevezette az is, hogy több nagyhatalom kezdettől fogva ellenezte a javaslatot.⁵⁸ Sőt, a kezdeti támogatás ellenére még olyan, környezetvédelmi szempontból élen járó országok, mint Svájc, Norvégia vagy Kanada is fenntartásaikat fogalmazták meg a paktum tervezetével kapcsolatban, míg bizonyos afrikai országok fontosabbnak tekintették a meglévő nemzetközi megállapodások hatékonyabb végrehajtásához szükséges adminisztratív és pénzügyi kapacitások erősítését egy

⁵² Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment (A/73/419)

⁵³ A/72/L.51

⁵⁴ Kenya kérésére a munkacsoport valamennyi, a paktum tartalmával kapcsolatos ülést az ENSZ „környezetvédelmi fővárosában” tartotta, a Stockholmi Konferenciát követően létrejött Környezeti Program (UNEP) támogatásával.

⁵⁵ Pánovics Attila: From Copenhagen to Paris: The Way Towards a New International Climate Change Agreement. In: International Climate Protection (szerk. Palocz-Andresen Mihály – Szalay Dóra – Gosztom András – Sipos András – Taligás Tímea). Springer Nature Switzerland AG 2019. 234-237. o.

⁵⁶ Kristina Gjerde – Ben Boteler – Carole Durussel – Julien Rochette – Sebastian Unger – Glen Wright: Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Options for Underpinning a Strong Global BBNJ Agreement through Regional and Sectoral Governance. STRONG High Seas, 2018: https://www.prog-ocean.org/wp-content/uploads/2018/08/STRONG-High-Seas-Policy-Brief_Options-for-underpinning-BBNJ-agreement.pdf (2019.08.17.)

⁵⁷ Damien Barchiche – Lucien Chabason – Elisabeth Hege – Nilufer Oral – Michel Prieur – Julien Rochette: What to expect from a Global Pact for the Environment? IDDRI January 2019, Issue Brief N° 1/19. 3. o.: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/issue-brief/what-expect-global-pact-environment> (2019.08.08.)

⁵⁸ Faragó Tibor: Három nagyhatalom és a globális környezeti ügyek. Magyar Energetika 2018, 25(1). sz. 12-17. o.

újabb jogi eszköz megalkotása helyett. Megjegyzendő, hogy a fragmentáltságból eredő problémákat, melyek a globális környezeti kormányzás és a nemzetközi környezetvédelmi jog alapvető jellemzői,⁵⁹ többféleképpen is lehet csökkenteni (például a jelentéstételi és egyéb kötelezettségek egységesítésével, vagy a nemzeti szintű végrehajtás erősítésével), egy környezetvédelmi „szuperegyezmény” elfogadása helyett.⁶⁰

Utólag visszatekintve további problémát jelentett az ENSZ keretében zajló tárgyalássorozat szokatlan intenzitása is. Annak ellenére, hogy nemzetközi szinten elismert szakértőkből álló testület dolgozta ki a szövegtervezetet, egyes országok már a kezdet kezdetétől részt szerettek volna venni az egyeztetési folyamatban, és hiányolták ezt a fajta közös munkát. Még az Európai Unió tagállamai (különösen Franciaország és Németország)⁶¹ is megosztottak voltak a kérdésben, ami jelentősen csökkentette az EU diplomáciai befolyását, hiszen egységes álláspont hiányában az Unió és a tagállamai nem tudtak egy közös hangon megszólalni (*speak with one voice*) a plenáris üléseken, pedig ennek már korábban is több alkalommal kiemelkedő jelentősége volt.⁶² Bizonyos latin-amerikai országok (pl. Mexikó és Costa Rica) – annak ellenére, hogy kétségeiket fejezték ki a paktum kötelező erejével kapcsolatban is – sajnálatukat fejezték ki továbbá a tárgyalásokra rendelkezésre álló idő rövidege miatt.⁶³

A globális környezetvédelmi paktum eddigi története során figyelemre méltó a természet- és környezetvédelemmel foglalkozó nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) virtuális jelenléte is. Ezek a szervezetek (*Friends of the Earth, World Wildlife Fund, Greenpeace*, stb.) a 20. század végére kikerülhetetlen tényezővé váltak a nemzetközi közösség döntéshozatali rendszerében és nemzeti szinten egyaránt.⁶⁴ A paktummal kapcsolatban nem került sor az erőforrásaik mobilizálására, mivel kezdettől fogva nem csak lehetőségként, hanem egyben kockázatként tekintettek a kezdeményezésre,⁶⁵ továbbá nem érezték/értették meg a folyamat hozzáadott értékét a saját kampányaik szempontjából, bár a nyitott munkacsoport tevékenysége során – legalábbis kezdetben – még jelentős számban képviseltették magukat.⁶⁶

⁵⁹ Louis J. Kotzé – Duncan French: A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for Lex Anthropocena? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2018. Volume 18 Issue 6. 811-838. o.

⁶⁰ <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/failure-global-pact-environment-missed-opportunity-or-bullet> (2019.08.24.)

⁶¹ Ti. Németország sokkal kevésbé támogatta egy jogilag kötelező erejű paktum elfogadását.

⁶² Tom Delreux: *The EU as International Environmental Negotiator*. Ashgate, Farnham 2011. 187-197. o.

⁶³ L. <https://enb.iisd.org/vol35/enb3503e.html> (2019.08.18)

⁶⁴ Glied Viktor: *A halványtól a mélyzöldig – A globális környezetvédelmi mozgalom negyed százada*. IDResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs 2016. 95-96. o.

⁶⁵ <https://www.sdgwatcheurope.org/will-the-global-pact-for-the-environment-save-the-planet/> (2019.08.25.)

⁶⁶ Resolution N° A/AC.289/6/Rev.1 of 13 June 2019

A tervezett paktum tehát lényegében elutasításra került,⁶⁷ tehát nem született döntés még a paktum kidolgozásáról sem, de a Nairobian elfogadott irányvonalak hasznosak lehetnek a 2022-ben megrendezendő „Stockholm+50” konferenciára⁶⁸ történő felkészülés során. A globális környezetvédelmi paktum elfogadására irányuló javaslat kudarca így végeredményben egy pozitív kiindulási pontként is felfogható, elegendő időt biztosítva az intenzív felkészülésre a következő ENSZ világkonferenciáig, melynek feltétlenül részét kell, hogy képezze az emberi jogi megközelítés kiterjesztése a nemzetközi környezetvédelmi jog végrehajtásának erősítése érdekében.

⁶⁷ Bár a munkacsoport a tárgyalások eredményét az ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlésének (*United Nations Environment Assembly – UNEA*) figyelmébe ajánlotta, l. <https://digitallibrary.un.org/record/3826660> (2019.09.01.)

⁶⁸ L. <https://www.2022initiative.org>

Kecskés Gábor

Tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

A környezeti felelősségi irányelv átültetése Magyarországon – tapasztalatok, tanulságok

I. Bevezetés

A többször is módosított 2004/35/EK irányelv elfogadásának 15 éves évfordulója után néhány hónappal alkalom nyílik az irányelv hazai átültetésének áttekintő vizsgálatára, ezáltal is tisztelegve Bruhács János professzor úr munkássága előtt. A tanulmány az Ünnepelt számára kedves környezeti felelősségi terület uniós vonatkozásban elfogadott egyik legfontosabb dokumentumának hazai implementációját mutatja be.

A 15 éves hazai tapasztalat ismeretében és a környezeti kárfelelősség uniós szabályozásának irányait látva a jogharmonizációs vizsgálatnak alapvetően négy kérdésre kell kiterjednie egy állam jogrendszerét vizsgálva, mégpedig i) a kárfogalomra, ii) a szennyező fizet elvének megjelenésére és jelentéstartalmára, iii) a megelőző és kárfelszámolási tevékenységekre, valamint iv) a pénzügyi biztosítékok rendszerére. Jelen tanulmány eme pillérek hazai átültetésének folyamatát, normatív megjelenését vizsgálja.

Fontos megjegyezni, hogy a 2004/35/EK irányelvet több későbbi irányelv is módosította, így elsősorban a 2006/21/EK irányelv (2006. március 15.) az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról, a 2009/31/EK irányelv (2009. április 23.) a szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2000/60/EK, a 2001/80/EK, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1013/2006/EK rendelet módosításáról, illetve a 2013/30/EU irányelv (2013. június 12.) a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról.¹ Az alábbiakban vizsgált hazai jogalkotási aktusok az időközbeni módosításokat is figyelembe vették, illetve az eredeti irányelv kardinális elemeit általában nem érintették lényegesen, így ezek miatt jelentős módosításokra már nem is volt

¹ Ki kell térni továbbá arra is, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendeletének javaslata is elkészült a 2018-ban, amelynek a környezetvédelmi politika területén a jelentéstételi kötelezettségek összehangolásáról. Az Európai Bizottság megfogalmazása szerint „a kiigazító javaslat célja az uniós politika végrehajtását szolgáló ismeretalap javítása, az átláthatóság növelése a nyilvánosság számára, valamint a jelentéstétel egyszerűsítése az adminisztratív terhek csökkentése érdekében.” L. a javaslat indokolásának 1. pontját. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9617_2018_INIT&from=HU (2019.08.31.). A dokumentum 2019. júniusában került elfogadásra. L. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1010 rendelete (2019. június 5.) a környezettel kapcsolatos jogszabályok területén a jelentéstételi kötelezettségek összehangolásáról, valamint a 166/2006/EK és a 995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2002/49/EK, a 2004/35/EK, a 2007/2/EK, a 2009/147/EK és a 2010/63/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 338/97/EK és a 2173/2005/EK tanácsi rendelet, továbbá a 86/278/EGK tanácsi irányelv módosításáról

szükség.²

II. Az irányelvek átültetésének kérdése

Mindenekelőtt azonban az irányelvek jogi státusáról és az átültetés egyes kérdéseiről kell szót ejteni, mivel ezek ismerete elengedhetetlen a tagállami harmonizáció értékeléséhez. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés 288. cikke szerint „az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.” A Tanács és az Európai Parlament által elfogadott irányelvek tehát olyan másodlagos jogalkotási aktusok, amelyek esetében jelen van a széleskörű tagállami diszkréció a „forma és az eszközök” megválasztásában (azaz de iure nem közvetlenül alkalmazható/alkalmazandó egy irányelv), miközben egyfajta implementációs „eredménykötelezettsége” van a tagállamnak magában az irányelvben előírt határidőre történő átültetést illetően.³

A vizsgált környezeti felelősségi irányelv az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésének napján lépett hatályba (2004. április 30.),⁴ miközben az implementációs határidő vonatkozásában „a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2007. április 30-ig megfeleljenek. Erről haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot.”⁵ Ugyanakkor az Európai Unió Bírósága az irányelvek egyfajta „közvetlen alkalmazhatóságának” lehetőségét már több ízben megállapította, ennek feltétele viszont az irányelv i) pontos, világos és feltétel nélküli tartalma, ii) a természetes vagy jogi személyek a címzettjei konkrét jogokkal felruházva, és iii) egyetlen tagállam polgára sem kerülhet hátrányosabb helyzetbe más tagállamok állampolgáraival szemben, mert állama elmulasztotta az irányelvet belső jogába átültetni.⁶ Ilyen esetekben a hátrányt elszenvedő természetes vagy jogi személy kártérítésre lehet jogosult a számára hátrányos kése-

² Szükséges azt is megjegyezni, hogy a büntetőjogi környezeti felelősségről külön szekunder norma, a 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről címmel elfogadott irányelv szól. Így eme kérdéskör elemzése ennek a tanulmánynak nem képezi tárgyát.

³ Magyarországon az uniós jogharmonizációs kérdések felelőse az igazságügyi miniszter. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint „az igazságügyi miniszter hangolja össze az Európai Unió jogának való megfelelés céljából folytatott jogharmonizációs tevékenységet. Ennek keretében kidolgozza a jogharmonizációs programozás rendjét, jogharmonizációs adatbázisba rendezi a jogharmonizációs feladatokat, figyelemmel kíséri, és előmozdítja a jogharmonizációs feladatok teljesítését” [82.§ (8) bek. c) pont]. Az ehhez szükséges hazai előkészületekről pedig az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezik.

⁴ 20. cikk

⁵ 19. cikk

⁶ Erről I. Rudolf Geiger – Daniel-Erasmus Khan – Markus Kotzur: *European Union Treaties: Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*. Hart Publishing, Oxford 2015. 1247. o., Jürgen Schwarze: *EU-Kommentar*. 3. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2012 2327-2331. o., Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Bővített, negyedik kiadás. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2011. 601-612. o. és Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. Complex, Budapest 2011. 3083-3091. o.

delmes vagy elmulasztott átültetés miatt.⁷ Eme kérdéskör azonban a környezeti felelősségi irányelv vonatkozásában némileg háttérbe szorul, hiszen az irányelv természetes vagy jogi személyeket nem ruház fel jogosultságokkal, inkább egy közigazgatási felelősség irányába mutat, ugyanis előírásai az állami hatóságok számára jelentenek kötelezettségeket.

III. A környezeti felelősségi irányelv hazai átültetése

A 2007. április 30-i határidőre mindössze 4 tagállam ültette át az irányelvet, és ezen államok között volt Magyarország is (a további három állam pedig Lettország, Litvánia és Olaszország).⁸ Az irányelv hazai átültetése kapcsán 2007-ben volt egy nagy harmonizációs hullám, melynek következtében az irányelv szabályaival⁹ megfeleltetésre került a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.), a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, valamint a kormányrendeletek közül a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről, a 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól, a 92/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet módosításáról, illetve a 93/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól. A fenti jogszabályok nagy részét az egyes környezetvédelmi tárgyú törvények környezeti felelősséggel összefüggő módosításáról szóló, már nem hatályos 2007. évi XXIX. törvény módosította.¹⁰ Az átfogó, felelősség-központú 2007-es módosítási csomag nevesített célja volt a környezeti felelősségi irányelvnek, mint uniós másodlagos aktusnak való megfelelés biztosítása.¹¹

Következésképpen az első harmonizációs hullám után átfogó módosításra már nem volt szükség, viszont az átültetett irányelvnek való megfelelést azóta is számos normatív dokumentum garantálja. Eme módosítások azonban már

⁷ L. az 1991. november 19 i Francovich és társai ítéletet (C 6/90 és C 9/90, EU:C:1991:428)

⁸ 2010 közepére ugyanakkor már valamennyi tagállamban átültetésre került a környezeti felelősségről szóló irányelv.

⁹ Csak a legfontosabbakat említve:

- i. az irányelv nem károsult-fókuszú (kompenzációs irányultságú dokumentum);
- ii. magában foglalja a szennyező fizet elvét, mi több, ebben a dokumentumban jelenik meg az egyik legkidolgozottabb módon;
- iii. a felelősség-kanalizáció és a felelősség-dogmatika nem fontos eme másodlagos jogforrás szempontjából (ilyen sui generis dogmatikát nem is hoz létre, hiszen az állami szervek, hatóságokat kötelezi elsősorban, egyfajta közigazgatási felelősség irányába mutatva);
- iv. alapját képezi a szennyező felelőssége, kötelezettsége, illetve ennek hatósági garanciái a döntőek;
- v. fontos szerepet játszik a megelőzés és helyreállítás; illetve
- vi. a szigorú, objektívizált, de nem abszolút felelősségen áll, viszont bizonyos esetekben felróhatóságon alapul. Ha a végzett keresőtevékenység nem felel meg az irányelvben felsorolt feltételeknek (III. melléklet), ebben az esetben azonban ún. vétkességi alapú felelősség az irányadó, mely csakis a védett fajok és a természetes élőhelyek károsítására vonatkozik, ha megállapítást nyer, hogy a környezethasználó vétkesen vagy gondatlanul járt el.

¹⁰ A hivatkozott törvényt az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény helyezte hatályon kívül.

¹¹Erről l. bővebben: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_ms_reports/HU%20report.pdf (2019.08.31.)

inkább csak sporadikus, az irányelvben foglalt egyes elvárásokra fókuszáló, korántsem átfogó szemléletű implementációs megoldások. Így az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) megfelel a környezeti felelősségi irányelvnek (figyelembe véve azt is, hogy az irányelv nem polgári jogi felelősségi alapú, nem ez az elsődleges),¹² míg a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény vagy a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosítása, illetve a vízvédelmi igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről és egyes vízügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 366/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet a környezeti felelősségi irányelvnek való megfelelést szolgálják egyes részletszabályok megállapítása révén.

Összegzésképpen, az átfogó 2007-es, valamint az azt követő időszakban végrehajtott sporadikus módosítások figyelembevételével kapunk egy teljes képet a környezeti felelősségről szóló irányelv hazai végrehajtásáról.¹³ Fontos megjegyezni, hogy az irányelv alkalmazási köréből kivont területekhez tartozó kárfelelősségi szerződések közül Magyarország többnek is részese. Az irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis az *„irányelv nem alkalmazandó olyan esemény miatt bekövetkező környezeti kár vagy ilyen jellegű közvetlen kárveszély esetén, amelynek tekintetében a felelősség vagy a kártérítés az érintett tagállamban hatályban lévő, a IV. mellékletben felsorolt nemzetközi egyezmények bármelyikének alkalmazási körébe tartozik, beleértve azok jövőbeli módosításait is.”* A IV. mellékletben taglalt szerződések közül részes fél a következőkben: az olajszennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szóló 1992-es egyezményben és az olajszennyezéssel okozott károk megtérítésére létesítendő nemzetközi alap létrehozásáról szóló 1992-es egyezményben.¹⁴

Az irányelv 4. cikk (4) bekezdése szerint az irányelv továbbá *„nem alkalmazandó az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés hatálya alá tartozó tevékenységek által okozott nukleáris kockázat, környezeti kár vagy ilyen jellegű közvetlen kárveszély, illetve olyan esemény vagy tevékenység esetén, amelynek tekintetében a felelősség vagy a kártérítés az V. mellékletben felsorolt nemzetközi jogi eszközök alkalmazási körébe tartozik, beleértve azok jövőbeli módosításait is.”* Magyarország részes fél az atomkárokért való polgári jogi felelősségről szóló

¹² A Ptk. ezt kifejezetten nem említi, ugyanakkor – hasonlóan a régi, 1959. évi IV. törvényhez, annak 345.§-ához – a veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint felel az is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz (Ptk. 6:535. §). Ez a szövegezés kétségtől megkülönböztet a környezeti felelősségi irányelvnek is.

¹³ Magyarország vonatkozásában a biológiai sokféleségről szóló egyezmény keretében készült egy részletes pénzügyi jelentés, amely természetesen inkább a biodiverzitással összefüggő kérdéskörökre fókuszált. Ugyanakkor jól feltárja az egyes pénzügyi, intézményi biztosítékokat az egyes környezeti elemekkel való összefüggésben. <https://www.cbd.int/financial/hungary.shtml> (2019.08.31.).

¹⁴ L. 2007. évi IX. törvény az olajszennyezéssel okozott károk megtérítésére szolgáló nemzetközi alap létrehozataláról szóló 1992. évi egyezmény és az olajszennyezéssel okozott károk megtérítésére szolgáló nemzetközi alap létrehozataláról szóló 1992. évi egyezményhez elfogadott 2003. évi jegyzőkönyv, valamint az olajszennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szóló 1992. évi egyezmény kihirdetéséről.

egyezményben,¹⁵ valamint a bécsi egyezmény és a párizsi egyezmény végrehajtásáról szóló közös jegyzőkönyvben is.¹⁶

Így elmondható, hogy az irányelv alkalmazási köréből kivont területek (IV. és V. mellékletek) kárfelelősségi szerződéseinek többségében is részes fél Magyarország, ezáltal – és különösen az átültetett irányelvvel – lefedve a környezeti károkért való felelősség potenciális esetköreinek igen nagy részét. A következő alpontokban az irányelv négy fő pillérét és az ezekhez kapcsolódó legfontosabb hazai jogalkotási termékeket tárgyalja a tanulmány, alapvetően a főbb környezeti ágazati jogszabályok módosításainak bemutatása révén.

1. Az irányelv szerinti kárfogalom alkalmazása

A kárfogalom tekintetében¹⁷ a 2007. évi XXIX. törvénnyel módosított jogszabályok alapfogalmi megváltoztak, a legszembetűnőbb az irányelv harmonizációjának hatása a Kvt.-re, amelynek kárfogalmába (4. §) bekerült a „jelentős kedvezőtlen változás” kitétele, illetve az emberi egészségben okozott kárt mindig jelentős kárnak kell tekinteni. Ezen kívül a Kvt. a környezeti elemek között sorolja fel a földet, a levegőt, a vizet, az élővilágot, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit, így az ezekben bekövetkező károsodások környezeti kárnak tekintendők (ez pedig az irányelvnél szélesebb kört ölel fel).¹⁸

A vízgazdálkodásról 1995. évi LVII. törvény 18.§-a pedig a Kvt. szerinti felelősséget (azaz az irányelvvel harmonizált, a szennyezőhöz tapadó felelősségi rendszert – szennyező fizet elve) irányoz elő azzal szemben, „aki tevékenységé-

¹⁵ L. 24/1990. (II. 7.) MT rendelet az atomkárokért való polgári jogi felelősségről Bécsben 1963. május 21-én kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

¹⁶ L. 130/1992. (IX. 3.) Korm. rendelet az atomkárokért való polgári jogi felelősségről szóló Bécsi Egyezmény és az atomenergia területén való polgári jogi felelősségről szóló Párizsi Egyezmény alkalmazásáról szóló, 1989. szeptember 20-án aláírt közös jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁷ Az irányelv 2. cikk 1. pontja szerint a „környezeti károk”:

„a) védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott károk, vagyis minden olyan kár, amely jelentős kedvezőtlen hatást gyakorol az ilyen élőhelyek és fajok kedvező védettségi állapotának elérésére vagy fenntartására. Az ilyen hatások jelentőségét az eredeti állapothoz képest kell felmérni, figyelembe véve az 1. mellékletben meghatározott kritériumokat. Nem tartoznak a védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott károk fogalmába azok az előzetesen meghatározott kedvezőtlen hatások, amelyek olyan gazdasági szereplő tevékenységének a következményei, aki kifejezett engedélyt kapott az adott tevékenységre az illetékes hatóságoktól a 92/43/EGK irányelv 6. cikkének (3) és (4) bekezdését vagy a 79/409/EGK irányelv 9. cikkét végrehajtó rendelkezésekkel, illetve a közösségi jogszabályok hatálya alá nem tartozó élőhely és faj esetében a természetvédelemről szóló nemzeti jogszabályok egyenértékű rendelkezéseivel összhangban;

b) vizekben okozott károk, vagyis minden olyan kár, amely jelentős kedvezőtlen hatást gyakorol az érintett vizek ökológiai, kémiai és/vagy mennyiségi állapotára és/vagy ökológiai potenciáljára a 2000/60/EK irányelvben meghatározottak szerint, kivéve azokat a kedvezőtlen hatásokat, amelyek esetében az említett irányelv 4. cikk (7) bekezdése alkalmazandó;

c) területi károk a földterület minden olyan elszennyeződése, amely az anyagok, készítmények, szervezetek vagy mikroorganizmusok talajba, talaj felszínére vagy a föld alatti térbe történő közvetlen vagy közvetett bevezetése következtében az emberi egészség károsodásának jelentős kockázatával jár.” Míg ugyanezen cikk 2. pontja szerint a kár: „valamely természeti erőforrásban közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, kedvezőtlen változás, illetve valamely természeti erőforrás által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető romlása.”

¹⁸ Az irányelvvel kapcsolatos okozatisági követelményekről és a szennyező fizet elvéről ld. bővebben: Sulyok Katalin: Az okozatisági követelményének fontossága a szennyező fizet elv érvényesítésében az uniós és a hazai joggyakorlat tükrében. Közjogi Szemle 2018. 4. sz. 31-39. o.

vel vagy mulasztásával a vizeket veszélyezteti vagy károsítja.”

A természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól szóló 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 2. § c) pontja szerint a természetben okozott károsodás olyan környezetkárosodást jelent, „amely a fajban, élőhelyben, területben az eredeti állapothoz képest jelentős mértékű kedvezőtlen változást eredményez”. Eme kormányrendelet 1. számú melléklete szerinti természetvédelmi helyzetben bekövetkezett jelentős mértékű kedvezőtlen változások megállapításának szempontjai alkalmazandók valamennyi, 2.§ c) pont szerinti kár tekintetében, amely hazai és uniós jogszabályok által védett fajokban, élőhelyekben, területekben keletkeznek, ezáltal teremtve egyértelmű kapcsolatot a környezeti felelősség irányelvvel.

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a 2019/1010 rendelet alapján a Bizottság 2020. december 31-ig a „környezeti károk” fogalmának közös értelmezését tartalmazó iránymutatásokat dolgoz ki, amely jelentősebb változásokat is eredményezhet.

2. A szennyező fizet elvének megjelenése és jelentéstartalma

A szennyező fizet elve (*polluter pays principle*) jelentéstartalma meglehetősen kétséges, eleve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*) egyik *soft law* irányelvében került megfogalmazásra,¹⁹ és voltaképpen kötelező erejű dokumentum nem is definiálja. Az irányelv ugyanakkor egyike azon kevés dokumentumoknak, amelyek definíciós igénnyel egy eléggé pontos elvárást rögzítenek, amikor 2. bekezdésében úgy fogalmaz a szennyező fizet elvvel kapcsolatban, hogy „az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.”

A Kvt. a környezethasználó fogalmával (a természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, akik vagy amelyek a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységet folytatnak) járul hozzá az elv hazai érvényesüléséhez.²⁰ Kisegítő szabályként pedig alkalmazhatóak a Kvt. 104-105. § §-ai, amelyek a jogutód felelősségének szabályait állapítják meg, illetve előírják, hogy a felszámolás vagy végelszámolás során, il-

¹⁹ L. *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*. OECD 1972. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(92\)81&docLanguage=EN](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(92)81&docLanguage=EN) (2019.08.31.)

²⁰ L. Kvt. 2. §

letve állami vállalat gazdasági társasággá alakulása, állami vagyon hasznosítása és értékesítése során, állapotfelmérés alapján a vagyonfelmérésben szerepeltetni kell a tevékenység következtében létrejött környezetkárosodások kárelhárítási és kártérítési költségeit. Ehhez hasonlóan, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 101. § (1) bekezdése szerint a környezethasználó a törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. Az előzőekben taglalt két jogszabályhoz képest a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 3. §-a már továbbmegy, hiszen a szennyező fizet elvének definiálása révén az irányelv elvárásainak messzemenőig megfelelő fogalmat alkot, miszerint „*a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért.*” A fentiekben taglalt elemek tehát a szennyező fizet elvének egyértelmű megnyilvánulásaiént foghatók fel a magyar jogrendszerben.

3. A megelőző és kárfelszámolási tevékenység

A megelőzés és kárfelszámolás-kárenyhítés kötelezettségét számos norma előírta már jóval az irányelv átültetése előtt is, mi több, eme fogalompár a környezetjogi szabályozás legfontosabb alappilléreinek és vezérlőelvének tekinthető.

A Kvt. szerinti megelőzési és helyreállítási kötelezettség tükrözi talán legjobban az irányelv elvárásait, a „Felelősség a környezetért” címet viselő IX. fejezet, illetve ennek módosítása ugyanis kifejezetten az irányelvnek való megfelelést szolgálta, ez pedig leginkább a 2007-es módosítás idején volt szembeűnő. A Kvt. 4. § 18. pontja szerint a megelőzési, illetve helyreállítási költség minden olyan költséget magában foglal, amely a környezetkárosodás megelőzéséhez, illetve az eredeti állapot helyreállításához szükséges, ideértve különösen a környezetkárosodás, valamint annak közvetlen veszélyének felmérésével kapcsolatos költségeket, a lehetséges intézkedések felmérésének költségeit, az adatgyűjtés költségeit, a jogi költségeket (így például ügyvédi, illetve közjegyzői költség), valamint a monitoring és az ellenőrzés költségeit, továbbá a kártalanítás összegét.²¹

A fenti tételek tipikusan a megelőzéshez és a helyreállításhoz kapcsolódnak, és eme költségelemeket (mint költségeket) maga az irányelv 2. cikk 16. pontja is nevesíti.

²¹ Erről l. bővebben: Fodor László: Környezetjog. Második, javított kiadás. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2015. 163-166. o.

A Kvt. a közigazgatási jogi felelősség körében (102/A. §) ugyanis kötelezővé teszi a környezethasználó számára a környezetkárosodást megelőző intézkedéseket, valamint környezetkárosodás esetén a helyreállítási intézkedések megtételét. A 102/A. § (3) bekezdése szerint pedig a környezethasználó kompenzációs helyreállítási intézkedésként köteles megtenni mindazon intézkedéseket a helyreállítási intézkedések befejezéséig, amelyek a károsodott környezeti elem vagy a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás hiánya ideiglenes pótlásához szükséges. Amennyiben pedig a környezetkárosodást megelőző, illetve a helyreállítási intézkedés költségeit a környezethasználó helyett a központi költségvetés finanszírozta, a környezetvédelmi hatóság – illetve kivételesen a vízvédelmi hatóság – a finanszírozott költségek összegének erejéig a környezethasználó ingatlanvagyonára a Magyar Állam javára jelzálogjog, illetve ennek biztosítására elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzését rendeli el.²²

A megelőző és kárfelszámolási tevékenység vonatkozásában a Kvt. 2007-es módosítása (ld. különösen a 102/A. és 102/B. § §-okat)²³ lényegében teljeskörű harmonizációt valósít meg, és garanciális elemként az állam javára bejegyzendő jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzését is előírja.

4. A pénzügyi biztosítékok rendszere

Az irányelv 14. cikke szerint „a tagállamok intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának a megfelelő gazdasági és pénzügyi piaci szereplők általi fejlesztését, ideértve a fizetéseketlenesség esetében alkalmazandó pénzügyi mechanizmusokat is, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az ezen irányelv alapján őket terhelő felelősség fedezésére.” Ennek eleget téve a hazai jogalkotó a környezet védelme szempontjából négy releváns jogszabályban rögzített ilyen irányú kötelezettséget.²⁴

A Kvt. 101. §-a szerint a környezethasználó (külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez) *környezetvédelmi biztosíték adására köteles*, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében *környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető* (kiemelések tőlem).

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény a 73. §-ban (Biztosíték és biztosítás) hasonló alapokon áll, miszerint aki a természeti érték állagára, ál-

²² L. Kvt. 102/B.§

²³ Erről ld. bővebben: Bögös Fruzsina: A környezetvédelmi törvény 102. §-ának értelmezése a 2004/35/EK irányelv rendelkezései tükrében. *Közjogi Szemle* 2018. 4. sz. 21-30. o.

²⁴ A hazai szakirodalomban Csák Csilla részletesen elemzi a környezeti pénzügyi biztosítékok rendszerét. L. Csák Csilla: A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája. Miskolci Egyetem, Miskolc 2012. 183-204. o.

lapotára veszélyt jelentő tevékenységet folytat, illetve védett természeti területen, valamint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területen veszélyes anyagot használ, külön kormányrendeletben meghatározott biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható természeti károk felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető (kiemelések tőlem). Fontos megjegyezni, hogy az ilyen pénzügyi biztosítékok részletes szabályairól szóló kormányrendelet (ezt mindkét, előbb citált törvény előírja) eddig nem jött létre, ez tehát a hazai jogharmonizációt felölelő vizsgálatnál komoly hiányosságként értékelhető.

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény azonban az előzőekhez képest továbbmegy, és ugyan általános, de valamivel részletesebb előírást támaszt, amikor a 41. § (7) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy „a bányavállalkozó bányászati tevékenységből eredő kötelezettségei teljesítésének pénzügyi fedezetére a miniszter a koncessziós szerződésben, a bányafelügyelet az engedélyben a bányavállalkozó ajánlata figyelembevételével biztosítási szerződés megkötését vagy biztosíték adását írja elő. E pénzügyi fedezetnek ki kell terjednie a bányakárok megtérítésére, valamint a tájrendezési kötelezettség teljesítésére – ideértve a hulladékkezelő létesítmények környezeti kárait és rehabilitációs munkálatait – is.”

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény is csak arra utal, hogy a tevékenységével okozható, előre nem látható környezeti károk felszámolását lehetővé tevő finanszírozás biztosítása érdekében környezetvédelmi biztosítást köt az a gazdálkodó szervezet, amelynek tevékenysége során (kormányrendeletben meghatározott mennyiségű) hulladék képződik, amely szerint hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységet végez, valamint az, amely az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott célból Magyarország területére hulladékot behoz, kivisz vagy átszállít.²⁵ A hulladékok tárgyában már hatályba lépett egy olyan kormányrendelet, amely egyes vagyoni biztosítékokra vonatkozóan részletes szabályokat is tartalmaz, noha az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendeletben szabályozott gyártó biztosítékadási kötelezettsége, illetve ennek mértékének és számításának módja korántsem tekinthető általános környezetvédelmi érdekűnek. Ugyanis a kormányrendelet 14. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi biztosítás csak egy a lehetséges vagyoni biztosítéki típusok közül, miközben azért azt is meg kell jegyezni, hogy a többi biztosítéki formából sincs *de iure* kizárva egyfajta környezetvédelmi célzat (pl. a biztosítási szerződés is alkalmas lehet erre a célra, mivel a környezeti felelősségből fakadó kötelezettségek

²⁵ 71. §

teljesítését is szolgálhatja eme szerződéstípus). A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet is – az irányelvvél való megfelelést szolgálva – a biztosítékadási és céltartalék képzéssel kapcsolatos teendőkre nézve külön jogszabály szabályait teszi szükségessé.²⁶ Mindezek fényében elmondható, hogy a pénzügyi biztosítékok rendszerének szabályozása (pontosabban ennek hiánya) gátját képez(het) az irányelv teljeskörű hazai érvényesülésének.

IV. Konklúzió

A fentiekből jól látható, hogy az irányelv átültetése kapcsán Magyarország uniós szinten is „élenjárt”, amikor is három másik tagállammal együtt határidőre implementálta a környezeti felelősségi direktívát. A 2007-es harmonizációs hullám révén elsődlegesen a fő ágazati szabályban, a Kvt.-ben sikerült azokat a módosításokat átvezetni, amelyek közvetlenül az irányelvben foglaltaknak való megfelelést szolgálják, és amelyek elsődlegesen a fent kifejtett négy tárgykörre fókuszáltak.

Amiben előre kellene még lépni a jogalkotónak (pl. pontosan azért, mert az irányelv eme kérdésekben nagymértékű tagállami diszkréciót tesz lehetővé), azok a következő kérdések:

- a környezetvédelmi biztosítékok átfogó rendezésére szükség volna egy kormányrendeletben (ahogy azt a Kvt. és az 1996. évi LIII. törvény is előírja);
- tanácsos lenne a környezethasználó fogalmának esetleges precizizálása, esetleg különbséget lehet tenni a környezethasználó, környezetterhelő, illetve a szennyező között, amely persze a felelősség mértékében, illetve magában a felelősség-kanalizációban is megmutatkozna;
- illetve megfontolandó lehet, hogy csőd eljárás, felszámolási eljárás és végelszámolás keretében legyen-e elsőbbsége a környezeti kár helyreállításához szükséges költségeknek, ezek megtérítésének, amennyiben a fenti nemperes eljárások alatt álló gazdasági társaság vagy annak vezető tisztségviselője (a gazdasági társasággal összefüggő tevékenységével) a környezeti felelősséget megalapozó káreseményt idézett elő.

A Bizottság legutóbbi jelentése (alapján²⁷ „a tagállamok 2007 áprilisa és 2013 áprilisa között megközelítőleg 1245 olyan igazolt környezeti káresetről számoltak be, amely kiváltotta az irányelv alkalmazását. Az egyes tagállamokból jelentett

²⁶ Mindösszesen egy 2007-es kormányrendelet-tervezet ismert a témában, amely azonban mindvégig csak tervezet maradt. L. Csák: i. m. 202. o.

²⁷ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján. Brüsszel, 2016.4.14. COM(2016) 204 final

káresetek száma azonban jelentősen eltér egymástól. A bejelentett káreseteknek több mint 86 %-át két tagállam jelentései teszik ki (Magyarország: 563 káreset, Lengyelország: 506 káreset), a többi káreset nagy részét pedig hat tagállamból jelentették (Németország: 60, Görögország: 40, Olaszország: 17, Lettország, Spanyolország és az Egyesült Királyság).²⁸ Eme számok ugyanakkor hamis képet is festhetnek, hiszen eléggé valószínű, hogy más tagállamok a valóságosnál jóval kevesebb kárestről számoltak be (vagy azokat másként minősítették), miközben Magyarország inkább „eminens” tagállamként viselkedett, továbbá ezek a számok nem igazán mutatják a káresetek volumenét, hiszen előfordulhat, hogy 1-1 káresemény az okozott kárt tekintve meghaladja több száz kisebb volumenű káresemény mértékét.²⁹ Magyarország (rendkívül pozitívan értékelhető lépésként) a levegőszennyezés kérdéskörét is e körbe vonta, így a környezeti felelősség irányelv eme szennyezésekre is alkalmazható hazánk vonatkozásában.

További változás lesz viszont a közeljövőben, hogy az implementációs határidő után a 2019/1010 rendelet 3. cikke alapján az irányelv 18. cikkének módosított (1)-(3) bekezdései szerint „a Bizottság összegyűjti a tagállamoktól az (...) irányelv alkalmazása során szerzett tapasztalatokra vonatkozó, a 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel összhangban terjesztett információkat, amennyiben azok rendelkezésre állnak. Ezen információknak magukban kell foglalniuk az (...) irányelv VI. mellékletében meghatározott adatokat, és azokat 2022. április 30-ig, majd azt követően ötévente kell összegyűjteni. (...) A Bizottság az (...) információk alapján értékeli ezt az irányelvet, és az értékelést 2023. április 30-ig, azt követően pedig ötévente közzéteszi. (...) A Bizottság 2020. december 31-ig a (...) „környezeti károk” fogalmának közös értelmezését tartalmazó iránymutatásokat dolgoz ki.”

Érdeemes lesz tehát követni azt a folyamatot, amelynek eredményeként a környezeti kárfogalom közös értelmezését biztosító iránymutatások megszövegezésre kerülnek. Ez minden bizonnyal nemcsak a környezettel kapcsolatos uniós jogalkotási aktusok hatékonyságát, hanem általában a környezeti felelősség kérdéskörének pontosítását is üdvösen szolgálja a közeljövőben.

²⁸ A Bizottság jelentése a Tanácsnak... 3.o.

²⁹ A 2010-es hazai vörösiszap-katasztrófa sajnálatosan az irányelv hatálya alá eső 3 legnagyobb káresemény közé sorolható.

A környezeti megfelelés és irányítás javításának új eszközei az Európai Unióban

I. Az uniós környezeti jog megfelelő végrehajtásának jelentősége

Evidencia, hogy minden jog, így az Európai Unió környezeti joga is csak olyan hatékony lehet, amilyen annak végrehajtása, alkalmazása. Az Európai Környezeti Ügynökségnek a környezet állapotáról és a jövőbeli kilátásokról készített jelentései rendre kiemelik, hogy az európai környezet, az emberek egészsége és a gazdasági fejlődés rövid és hosszú távú javítása a környezeti politikák teljes körű végrehajtásán és a környezeti követelményeknek azon ágazatokba való integrálásán nyugszik, amelyek a leginkább hozzájárulnak a természeti erőforrások pusztulásához, pazarló felhasználásához, a klímaváltozáshoz és károsan hatnak az emberi egészségre. Ezek közé tartozik az energiaellátás és -kereslet, az élelmiszertermelés és -fogyasztás, a szállítás és közlekedés, valamint a városi infrastruktúra fejlesztése. A problémát gyakran nem az uniós szabályozás hiánya, hanem e szabályok tagállamok általi hatékony végrehajtásának hiánya okozza.¹

Az Európai Bizottság az Unió fenntartható fejlődési pályára állításához prioritásként kezeli a szakpolitikák összhangjának megteremtését, a környezeti politika más gazdasági ágazatokba való integrálását. Meglátása szerint az uniós szakpolitikák jelentős része már összhangban van az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntarthatósági menetrendjével, és a 17 új fenntartható fejlődési cél elérésére irányul,² azonban tagállami szinten még nem valósult meg azok integrált módon történő gyakorlatba ültetése. Az uniós környezeti politika és jogszabályok tagállamok általi végrehajtása kulcsfontosságú az Unió fenntartható fejlődési politikájának megvalósításában.³

A végrehajtás hiányosságai tetemes környezeti, gazdasági és társadalmi költségekkel járnak, és különböző formában mutatkoznak meg, pl. a felszíni vizek rossz ökológiai minősége, a légszennyezés miatti megbetegedések növekvő száma, a környezeti veszélyek megelőzésének hiánya, amely pl. a gazdasági szereplőkkel szemben támasztott felelősségi követelmények elégtelenségéből ered, vagy akár a piaci lehetőségek elmulasztása, amelyet a hulladékok újrahasznosításának alacsony szintje okoz. Egy friss elemzés szerint az EU kör-

¹ Európai Környezeti Ügynökség: Az Európai Környezet, Állapot és előretékinés 2015. Összefoglaló jelentés. EEA, Kopenhága 2015. 144-147. o.; Achieving EU's key 2020 environmental objectives slipping away. EEA, Kopenhága 2018. <https://www.eea.europa.eu/highlights/achieving-eus-key-environmental-objectives> (2019.08.22.)

² UNGA: RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York 25 September 2015. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (2019.09.05.); COM(2016) 739.

³ COM(2019) 22. 17-18. o.

nyezeti jogszabályaiban meghatározott célkitűzések teljesítésének elmaradása évente kb. 55 milliárd euró költséget és nem realizált hasznot idéz elő.⁴ Az uniós környezetvédelmi szabályoknak való teljes körű megfelelés hatalmas előnyökkel járna a környezetre és az emberi egészségre, emellett számos gazdasági és társadalmi haszonnal járna. A hulladékpolitika célkitűzéseinek 2020-ra való teljesítése pl. 400.000 munkahelyet teremtene és a hulladék kezelésével és újrahasznosításával foglalkozó iparágakban évi 42 milliárd euró bevételt eredményezne. Hasonlóképpen, az EU vízügyi szabályainak maradéktalan végrehatása, a vizek jó minőségének elérése 2,8 milliárd euró értékű jótékony hatást eredményezne, és növelné a nemzeti hatóságok és az Unió hitelességét a polgárok szemében.⁵

A környezetvédelmi kérdések, mint pl. a természeti tőke védelme, a szennyezéssel, a klímaváltozással szembeni küzdelem és annak elkerülhetetlen hatásaihoz való rugalmas alkalmazkodás, az emberi egészség védelme, már jó ideje nem csupán a politikai döntéshozók napirendjén szerepelnek prioritásként, de a média és a közvélemény is kiemelt figyelemmel kíséri őket. A Bizottság Környezeti Főigazgatósága felkérésére az európai polgárok környezettel kapcsolatos vélekedéseiről 2017 őszén készített speciális Eurobarometer-felmérés tanúsága szerint az uniós polgárok 94%-a véli úgy, hogy életminőségük szempontjából fontos a környezet állapota. A polgárok a leginkább aggasztónak a klímaváltozást (51%), a levegőszennyezést (46%) és a növekvő mennyiségű hulladékot tartják (40%); nagy többségük (81%) egyetért abban, hogy a környezeti kérdések közvetlenül befolyásolják mindennapjaikat. A válaszadók többsége (67%) szerint a környezetvédelemmel kapcsolatos döntéseket az Európai Unió szintjén közösen kell meghozni, s csak egyharmaduk (29%) tartja megfelelőbbnek a nemzeti kormányzati szintet. Az uniós környezetvédelmi szabályozás erős támogatottságot élvez, a polgárok 80%-a tartja szükségesnek az európai szinten összehangolt szabályozást országuk környezetvédelméhez, és 83%-a szerint az Uniónak ellenőriznie kell, hogy a környezeti jogszabályokat megfelelően alkalmazzák országukban. Egyetértenek abban, hogy az EU-nak segítséget kell nyújtania az EU-n kívüli országok számára környezetvédelmük színvonalának javításához (82%), és szükségesnek tartják, hogy az EU több pénzt áldozzon a környezet védelmére, a természet megőrzésére és a klímaváltozással szembeni küzdelmet szolgáló beruházásokra és programokra (85%).⁶ A 2019 júliusában végzett standard Eurobarometer felmérés eredményei a korábbiakat erősítve azt mutatják, hogy a megkérdezettek egyre fontosabb szerepet tulajdonítanak az éghajlatváltozásnak és a környezetvédelemnek mind uniós mind pedig tagállami szinten.

⁴ Commission – COWI: Study: The costs of not implementing EU environmental law, Final report, Brussels, 2019. 7-9., 165-166. o. Egy 2011-es hasonló felmérés e veszteséget 50 milliárd euróra becsülte.

⁵ COM(2016) 316. 3-4. o.

⁶ European Commission: Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer 468 – Wave EB88.1 – TNS opinion & social, DG for Environment, October 2017. 4-5., 21-24. o.

ten. Az éghajlatváltozás – az egy évvel ezelőttihez képest az ötödik helyről – a bevándorlást követően a második legfontosabb kérdéssé lépett elő (a polgárok 22%-a szerepelteti első helyen, míg a migrációt 34%), s az uniós polgároknak mára már 78%-a tartja úgy, hogy több környezetvédelmi döntést kellene európai szinten meghozni.⁷

Az EU 7. környezeti cselekvési programjának tematikus célkitűzései az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése; az erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes, alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaság kialakítása és az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől. A program e célok megvalósításához rendelt „támogató eszközök” közül a környezetvédelmi megfontolások más szakpolitikákba való integrációja mellett kiemelt prioritásként kezeli az uniós környezetpolitika hasznának maximalizálását, vagyis az uniós joganyag tagállamok általi végrehajtásának javítását.⁸ Ennek elérése érdekében a Bizottság a program 2020-ig tartó futamideje alatt jobban kíván összpontosítani a nemzeti és a helyi közigazgatás kötelezettségvállalásainak teljesítésére, partnerségen alapuló végrehajtási megállapodásokkal segítve elő tevékenységüket; bővíteni kívánja a vizsgálati és felügyeleti követelmények alkalmazási körét; javítani kívánja a környezetjoggal kapcsolatos panaszok elbírálásának és orvoslásának módját, valamint a polgárok számára az igazságszolgáltatáshoz és a hatékony jogvédelemhez való hozzáférést. A program továbbá célul tűzi a környezetvédelmi irányítás színvonalának növelését, a szakemberek közötti együttműködés fokozását, a környezeti jogalkotás hatékonyabbá tételét, a végrehajtás következetes nyomon követését; mindezen keresztül az állampolgárok uniós környezetjog iránti bizalmának növelését.⁹ E program futamidejének lejáratához közeledve a Bizottság értékelő jelentésében számos területen elmaradást állapít meg; a továbbra is fennálló kihívások, negatív trendek (pl. a levegőminőség romlása, biológiai sokféleség csökkenése, a közlekedés és az élelmiszertermelés ökológiai hatásainak csökkentése, stb.) megállításhoz a jövőben is elsősorban a meglévő szabályozás végrehajtására tett erőfeszítések fokozását tartja szükségesnek.¹⁰

A Bizottságnak az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről készített éves jelentései rendre számos hiányosságról számolnak be a környezeti jog végrehajtásában; a tagállamokkal szemben indított kötelezettségzegési eljárások között nagyságrendjükben folyamatosan vezető helyen szerepelnek a környezeti tár-

⁷ *European Commission: Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 91 Spring 2019. First results – Wave EB91.5 – Kantar. June 2019. 19. o.; Annex 30-31.; 104-105.; 164., 166. o.*

⁸ *Európai Parlament – Tanács: Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU sz. határozata, a „Jólét bolygónk felélése nélkül” c. a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezeti cselekvési programról. HL L 354, 2013.12.28., 174. o.*

⁹ L. 8. jegyzet, 189-191. o.

¹⁰ COM(2019) 233. 3. o.

gyú perek; hasonlóan magas az állampolgárok által benyújtott környezeti petíciók és panaszok száma is. A végrehajtásban tapasztalható hiányosságok jellege ágazonként és tagállamonként eltérő, az uniós jogszabályokat végrehajtó nemzeti környezetvédelmi szabályok elégtelenségétől kezdve a levegőtisztaság, a vízminőség és a biológiai sokféleség terén megállapított fő célkitűzésektől való lemaradáson keresztül, a szükséges hulladék- és szennyvíz-infrastruktúra kialakításában való hiányosságokon át a hatóságok tevékenységéig, a kötelező környezetvédelmi tervek megvalósításában mutatkozó késedelemig, vagy a helyi szinten alkalmazandó szabályok be nem tartásáig.¹¹

A 2018-as jelentésben közzétett statisztika szerint a 644 új kötelezettség-szegési eljárásból a belső piacot és a közlekedést érintő 101, illetve 97 eljárást követően a harmadik helyen 73 üggyel a környezetet érintők szerepelnek. Az év végén folyamatban lévő 1571 kötelezettség-szegési eljárásból 298 üggyel első helyen szerepel a környezetvédelem, s csak ezt követi a közlekedés 244, valamint a belső piac 172 üggyel. Bár az előző évihez képest csökkent, mégis nagy arányt (kb. 50%-ot) képviselnek az irányelvek késedelmes átültetése miatt indult kötelezettség-szegési eljárások: 2018 végén az összes politikai ágazatba tartozó 758 ilyen ügy volt folyamatban az Európai Bíróság előtt. A környezetvédelmi ágazatban 2018-ban regisztrált 73 új ügynek több mint a fele (41) indult az irányelvek késedelmes átültetése miatt.¹² A 2018. év végén folyamatban levő ügyek közül a legtöbb (67) a nem megfelelő levegőtisztaság (elsősorban a szálló por és a nitrogénoxid határértéket meghaladó magas szintje) és ugyanilyen számban (67) a vízvédelem-vízgazdálkodás elégtelensége (mezőgazdasági eredetű nitrát-szennyezés, nem megfelelő városi szennyvízkezelés, víz-keretirányelv szabályainak megsértése, stb.) miatt indult. A természetvédelem területén folyamatban levő ügyek (48) a fajok és élőhelyek védelmére vonatkozó szabályok megsértése, a Natura 2000 hálózat kiépítésének elmaradása miatt indult, és magas volt (30) a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok megsértése miatti ügyek száma is. A közvélemény környezettel kapcsolatos aggodalmait jelzi a Bizottsághoz érkező panaszok nagy száma is: 2018-ban a Bizottság 388 ilyen üggyel foglalkozott, amelyből 339-et újként regisztráltak; ezek zöme a természetvédelemre, a hatásvizsgálatokra és a kémiai anyagokra vonatkozott.¹³

II. A Bizottság eszközei az uniós környezeti jog végrehajtásának előmozdítására

Az uniós jog végrehajtása, hatékony alkalmazása és érvényesítése a tagáll-

¹¹ COM(2016) 316. 2-3. o.

¹² Commission: Monitoring the Application of Union Law. 2018 Annual Report SWD Part I: general statistical overview. Brussels 2019. 19-26.o.; SWD Part II: policy areas. Environment. 27-36.o.

¹³ COM(2019) 319. 5. o.; L. 11. jegyzet: SWD Part II: policy areas. Environment. 27-30. o.

lamok kötelezettsége,¹⁴ amelyet a környezeti jog terén az EUMSZ 192. cikk (4) bekezdése – a többi politikai ágazattól eltérően – külön is hangsúlyoz: az Unió által elfogadott egyes intézkedések sérelme nélkül a tagállamoknak kell gondoskodniuk a környezetpolitika finanszírozásáról és megvalósításáról. Az EUMSZ 17. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottságnak kell gondoskodnia az uniós intézkedések alkalmazásáról, s az alkalmazás felügyeletéről. Az uniós jog tagállamok általi végrehajtásának ellenőrzése a Bizottság végrehajtási funkciójának legfontosabb eleme, s amennyiben mulasztást tapasztal, megkísérli a tagállamot rábírní kötelezettségei teljesítésére, végső soron az EUMSZ 258. cikke alapján indított kötelezettségszegési eljárás keretében az Európai Bírósághoz fordulhat.

Az uniós jog megfelelő alkalmazása hatékonyságának növelése, a tagállamok segítése e kapacitásaik fejlesztésében – különösen a környezeti jog terén – a Bizottság kiemelt prioritása, e feladatának teljesítése érdekében folyamatosan bővítette eszköztárát, amely mára már komplett rendszerré épült. A Bizottság Környezeti Főigazgatósága az uniós környezeti jognak való megfelelés előmozdítását kulcsfontosságúnak tartja; elsősorban a környezeti jogszabályok megszegésének megelőzése érdekében kíván tevékenyen közreműködni a politikai ciklus egészében, ideértve a jogalkotás folyamatát is.¹⁵ Mindez egyenes folyománya a Bizottság törekvéseinek a végrehajtás és jogérvényesítés figyelembevételére a jogalkotási javaslatok elkészítésében, a végrehajtási jogalkotásban, iránymutatások kidolgozásában, igazgatási együttműködések kezdeményezésében, a jelentéstétel hatékonyságának növelésében, s a Bizottság munkamódszereinek javításában.¹⁶

1. Célravezető és hatásos szabályozási program (Regulatory Fitness – REFIT)

A Bizottságnak a tagállami végrehajtás ellenőrzésében alkalmazott eszköztára¹⁷ fejlesztésén túl kiemelt törekvése az uniós jogi szabályozás minőségének javítása és egyszerűsítése, a jobb jogalkotás.¹⁸ Ennek menetrendjébe illeszkedik a célravezető és hatásos szabályozási program, amely azon túl, hogy növeli a jogszabályok átláthatóságát, jobb megértését és hatékonyságát, megkönnyíti és eredményesebbé teszi az uniós jogszabályok tagállamok általi végrehajtását is. A 2012-ben indított program célja, hogy az uniós és a nemzeti jogalkotás indokolatlan szabályozási költségeinek, valamint a végrehajtás adminisztratív terheinek csökkentésével egyszerű, világos, stabil és kiszámítható szabályozási keretet hozzon létre. A REFIT program az új jogszabályok elfogadása so-

¹⁴ Horváth Zsuzsanna: Az Európai Unió jogának végrehajtása. In: Horváth-Mohay-Pánovics-Szalayné: Európai Közjog 2. Elektronikus oktatási segédanyag. PTE ÁJK, Pécs 2016. 10–22. o.

¹⁵ Commission DG Environment: Strategic Plan 2016–2020. 8–9., 12. o. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-env_march2016_en.pdf (2019.09.07.), Annual Activity Report 2017, 19–20. o.

¹⁶ COM(2007) 502; COM(2007) 773; COM(2012) 95

¹⁷ COM(2008) 777. 7–8. o.

¹⁸ COM(2001) 726; COM(2002) 275; COM(2010) 543

rán költség-haszon elemzésre épülő, és az érdekeltekkel folytatott széles körű konzultáció eredményeit is értékelő hatásvizsgálatot tart szükségesnek minden jelentős hatással járó tervezet esetében. Az uniós jog végrehajtását elősegítendő a célravezető szabályozás program nem csupán az új jogszabályok esetében törekszik a terhek csökkentésére, hanem a meglévő joganyag felülvizsgálatát is célozza: ide tartozik a jogszabályok szövegének egyszerűsítése, átdolgozása és egységes szerkezetbe foglalása, valamint az elavult rendelkezések hatályon kívül helyezése.¹⁹ A REFIT program végrehajtása a bevezetése óta folyamatosan és eredményesen zajlik az Unió minden politikai ágazatában. A környezetvédelmi jogszabályok egyszerűsítési munkálatai az elmúlt évben a különböző hulladékáramok (elektromos és elektronikai hulladékok, elemek és akkumulátorok, csomagolási hulladékok, hulladékszállítás), levegővédelem, természetvédelem, megújuló energiák, vízvédelem területére összpontosítottak.²⁰

2. Végrehajtási tervek, memorandumok

A Bizottság többnyire a keretirányelvek, a nagy hatókörű, számos jogi kötelezettséget tartalmazó, vagy egy politikai terület egészének harmonizációját célzó irányelvek esetén segíti a tagállamokat ún. végrehajtási tervekkel (Transposition Implementation Plans – TIPS). Ezekben a Bizottság az irányelv időben történő és megfelelő végrehajtását veszélyeztető legfőbb kockázatokat jelöli meg, és meghatározza az azok kiküszöböléséhez szükséges intézkedéseket. 2008 óta a Környezeti Főigazgatóság minden fontos új irányelvhez rendszeresen készít végrehajtási terveket. E tervek számos támogató intézkedést tartalmazhatnak, amelyeket a Bizottság nyújt a tagállamok számára az adott jogszabály végrehajtásában, pl. útmutatókat, szakértői csoportok létrehozását, honlapok készítését; meghatározhatnak ellenőrzési körülményeket, adatszolgáltatást, nyomon követést, minőségjelentést, kétoldalú találkozókat; kijelölhetnek kapcsolattartó pontokat, vagy más intézkedést, amely az adott szabály végrehajtásának eredményességét növeli.²¹

A Bizottság jogszabálytervezeteihez magyarázó jegyzeteket (*explanatory memorandum*) csatol, amelyek részletesebb indokolásként az intézkedés céljai mellett tartalmazzák a kezdeményezés szükségességét, alkalmasságát, az érdekeltek véleményét, a várható környezeti, társadalmi és gazdasági hatásokat, a több alternatív megoldás közül a javasolt változat indokolását, a jogalkotás

¹⁹ Az egyszerűsítést a környezetvédelem terén jól illusztrálja például a Víz Keretirányelv, amely a vízre vonatkozó irányelvek számát 18-ról 9-re csökkentette, és enyhítette a jelentéstételi követelményeket. Az ipari kibocsátásokkal kapcsolatban 7 irányelvet helyeztek hatályon kívül; az új irányelv az egységes engedélyezésnek, a jelentéstétel és nyomon követés egyszerűsítésének köszönhetően évi 32 millió euróval csökkenti az adminisztrációs terheket. COM(2013) 685. 5. o.

²⁰ Commission: The European Union's efforts to simplify legislation. 2018 annual burden survey. 64-67. o. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-burden-survey_en_0.pdf (2019.09.07.)

²¹ Commission: Better Regulation Guidelines. SWD(2015) 111. Chapter IV Guidelines on preparing proposals, implementation and transposition. 34-35. o.

jogalapjának megjelölését, valamint az uniós szabályozási szint választásának indokait (szubszidiaritás) és az intézkedés arányosságát.²² A memorandum vázolja, hogy a tervezett intézkedés kiket és hogyan érint majd, bemutatja továbbá a javaslat hatásait a szabályozási terhek csökkentésére és az EU versenyképességére. A memorandum utal a végrehajtási tervekre, az ellenőrzési és jelentéstételi körülményekre, valamint irányelvek esetében arra, ha az átültetés esetén szükség lesz a tagállamok magyarázó dokumentumaira.²³

3. Tagállami magyarázó dokumentumok

A Bizottságnak ellenőrzési feladatai ellátásához egyértelmű és pontos információkat kell kapnia a tagállamoktól az irányelvek átültetéséről. 2011-ben az uniós intézmények és a tagállamok megállapodása²⁴ alapján a jelentéstételi kötelezettség új eszközzel bővült: a tagállamok vállalják, hogy az irányelvet átültető normáikról szóló jelentés mellé *magyarázó dokumentumokat* csatolnak. Ezek megfelelőségi táblázatok vagy más dokumentumok formájában készülhetnek, tartalmazhatnak a Bizottsághoz intézett leveleket, feljegyzéseket is, amelyek kifejtik, hogy az adott tagállam miként ültette át az irányelvet, vagy hogy az új irányelv hogyan tükröződik a már meglévő jogalkotásban. A Bizottságnak javaslata előterjesztésekor esetről esetre igazolnia kell a tagállamoktól megkövetelt magyarázó dokumentumok szükségességét és arányosságát, s erre az irányelv preambulumban is utalni kell. Magyarázó dokumentumokra lehet szükség bonyolultabb irányelvek, pl. keretirányelvek esetén, a szabályozási terület összetettsége esetén, amelyben az uniós jogszabály számos jogi kötelezettséget ír elő, egy terület teljes harmonizációját végzi el, vagy a nemzeti jog különböző területeit érinti, vagy azokra jelentős hatást gyakorol.²⁵ E körülmények növelik az irányelv helytelen átültetésének és végrehajtásának kockázatát, így a magyarázó dokumentumok megkönnyítik a Bizottság számára az uniós jog alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos feladatokat.

4. Pilot program

A 2008-ban bevezetett, ún. Pilot program a Bizottság és a tagállamok között strukturált párbeszéd formájában megvalósított együttműködés a végrehajtás során felmerült problémák megoldására, amelyben a Bizottság egyértelmű határidőket szab a hiányosságok megszüntetésére. A Pilot eljárás célja a tagállamok számára annak lehetővé tétele, hogy az uniós jogból származó kötelezettségeiknek önként eleget téve orvosolják annak megsértését, amellyel

²² COM(2015) 215. 5. o.

²³ L. 21. jegyzet. 38-39. o.

²⁴ A tagállamok és a Bizottság 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozata. HL C 369. 2011. december 17. 14. o., valamint az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2011. október 27-i együttes politikai nyilatkozata HL C 369. 2011. december 17. 15. o.

²⁵ L. 21. jegyzet. 39-41. o.

elkerülhető a kötelezettségszegési eljárás megindítása.²⁶ A Pilot eljárás akkor alkalmazható, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a végrehajtással kapcsolatban felmerült probléma az illetékes tagállami hatóság által megoldható. A tagállam magyarázatára, illetve az uniós jogsértés megszüntetésére irányuló korrekciós intézkedésére 10 hét áll rendelkezésre, s a Bizottságnak ugyancsak 10 hete van a válaszadásra. A Pilot eljárás nem alkalmazható az irányelv átültetésének elmaradása, vagy az Európai Unió Bíróságának a tagállami kötelezettségszegést megállapító ítélete végre nem hajtása esetén, illetve ha a formális jogi lépéseket sürgősség indokolja. A Pilot eljárás hatékonynak bizonyult a potenciális jogsértések gyors megoldásában, amely a magánszemélyek és a vállalkozások érdekeit egyaránt szolgálja.²⁷ A Bizottság azonban a kötelezettségszegések kivizsgálásának és megszüntetésének felgyorsítását szem előtt tartva hangsúlyozta, hogy a Pilot eljárásnak nem az a célja, hogy egy újabb, hosszadalmas lépéssel megtoldja a kötelezettségszegési eljárást, amelynek keretében már eleve problémamegoldó párbeszédet indítanak az érintett tagállammal. A Bizottság ezért úgy határozott, hogy a Pilot mechanizmus életbe léptetése nélkül fog kötelezettségszegési eljárásokat indítani, kivéve ha annak igénybevétele hasznosnak ígérkezik az adott esetben.²⁸ Emiatt a Pilot eljárás 2017-től már nem működik automatikusan az uniós jog vélt vagy valós megsértése esetén, amely a Pilot ügyek számát jelentősen csökkentette.²⁹

III. Új intézkedések a végrehajtás hatékonyságának fokozására

1. A jogérvényesítés új stratégiai megközelítése

Az uniós jog tagállamok általi végrehajtása és a jogérvényesítés hatékonyságának növelése érdekében a Bizottság erősíteni kívánja intézkedéseinek stratégiai jellegét. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások megindítására, annak időpontjára és az ügynek az EU Bíróságához való utalására vonatkozóan mérlegelési jogköre van. A jogérvényesítés hatékonyságát növelendő, e jogkörével úgy kíván élni, hogy azokra a legnagyobb horderejű uniós jogsértésekre összpontosít, amelyek akadályozzák a fő uniós szakpolitikai prioritások³⁰ végrehajtását, veszélyeztetik a négy alapvető szabadság fenntartását, kihatnak az uniós polgárok és vállalkozások érdekeire, vagy amelyek esetében

²⁶ COM(2007) 502, 7-8- o.

²⁷ COM(2010) 70. 3. 6. o.

²⁸ Bizottság: Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén. HL. C 18. 2017.1.19., 12. o.

²⁹ 2018-ban 110 új Pilot eljárás indult és összesen 397 ügyet dolgoztak fel, ezekből 37 esetben indult kötelezettségszegési eljárás. A 110 új ügyből a 44 az energiapolitikát, 21 pedig a környezeti politikát – annak szinte minden ágazatát – érintette. Commission: Single Market Scoreboard. EU Pilot. https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_by_governance_tool/eu_pilot_en.pdf (2019.09.07.)

³⁰ Az Európai Bizottság 2014-ben meghatározott politikai prioritási területei: foglalkoztatás, növekedés és beruházások; digitális egységes piac; energiaunió és éghajlat-politika; belső piac; mélyebb és méltányosabb gazdasági és monetáris unió; kiegyensúlyozott és progresszív kereskedelempolitika; jogérvényesülés és alapvető jogok; migráció; erőteljesebb globális szerepvállalás; demokratikus változás. L. Jean-Claude Juncker: Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja. Strasbourg 2014. július 15., 4-12. o. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf (2019.09.08.)

a kötelezettségszegés egyetlen tagállamon túlmutató, rendszerszintű hatással járhat. A Bizottság a kötelezettségszegési eljárás révén elérhető hozzáadott értéktől függően tesz különbséget az ügyek között, és amennyiben azt szakpolitikai szempontból helyénvalónak tartja, lezárja a vizsgálatot. A Bizottság elsőbbséget tulajdonít azon ügyek vizsgálatának, amelyekben a tagállamok elmulasztották az átültető intézkedések bejelentését; az irányelvet nem megfelelően ültették át a belső jogba; elmulasztották a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítését; súlyosan megsértették az EU pénzügyi érdekeit vagy kizárólagos hatásköreit.

A Bizottság kiemelt figyelmet fordít az olyan rendszerszintű hiányosságokat felfedő kötelezettségszegési ügyekre, amelyek veszélyeztetik az EU intézményi keretének működését, elsősorban amelyek hátrányosan érintik a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereknek az uniós jog hatékony érvényesítésére vonatkozó kapacitását, pl. az előzetes döntéshozatali eljárást, vagy az uniós jog elsőbbségének elismerését akadályozó tagállami szabályok vagy gyakorlatok esetében. Ide sorolandók azok az ügyek is, amelyekben a nemzeti jog nem biztosít hatékony jogorvoslati eljárást az uniós jog megsértése esetén. A Bizottság kiemelt figyelmet fordít a tagállami jogszabályok és az uniós jog közötti összhang biztosítására, valamint az uniós jog alkalmazásának tartós elmulasztására.

A Bizottság prioritásként kezeli az irányelvek időben történő átültetését, s az azzal kapcsolatos tagállami értesítési kötelezettség teljesítését, így az ennek elmulasztása miatt indított kötelezettségszegési eljárás esetén a szankciórendszert megerősítve él a Lisszaboni Szerződés által bevezetett lehetőséggel: javaslatot tesz a Bíróságnak átalányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabására (EUMSZ 260. cikk (3) bekezdés), amelyre addig csak a Bíróság ítéletének végre nem hajtása miatt indult perben volt lehetőség. A Bizottság a késedelmes átültetést visszaszorítandó, adott esetben mindkét szankció együttes kiszabását is javasolja a Bíróságnak. A Bizottság továbbá elő kívánja mozdítani a polgároktól érkező panaszkezelés felgyorsítását, a polgárok és vállalkozások egyéni jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatását, ideértve a tagállami szintű jogorvoslati mechanizmusokat, és az uniós szintű segítségnyújtást is (pl. SOLVIT; Európai Fogyasztói Központok Hálózata). A Bizottság a jogérvényesítés terén nagyobb hangsúlyt kíván fektetni a tagállamokkal való együttműködés javítására az igazgatási együttműködés keretében, amely szintén hozzájárul az egyéni problémák megoldásához és a bevált gyakorlatok megosztásának javításához.³¹

2. A Környezeti végrehajtás felülvizsgálatának új programja (EIR)

A környezeti jog végrehajtásában mutatkozó hiányosságok okai között a tagállamokban közösként mutatkozik a környezeti szabályozásért és jogérvényesí-

³¹ L. 28. jegyzet. 14-19. o.

tésért felelős adminisztratív szervek nem megfelelő kapacitása, az információhiány, az elégtelen szankciók, a központi kormányzati szervek egymás közötti, és a központi, valamint a regionális és helyi szintű közigazgatási szervek közötti koordináció hiánya, a megfelelő szakértelem hiánya helyi szinten, továbbá a környezeti szempontok más szakpolitikákba való integrációjának hiánya.³²

A Bizottság a végrehajtás hiányosságai alapvető okainak a tagállamokkal partnerségi együttműködés keretében történő feltárása és orvoslása átfogóbb megközelítése érdekében 2016-ban elindította a környezetvédelmi politikák végrehajtása felülvizsgálatának programját (*Environmental Implementation Review – EIR*). A felülvizsgálat a Bizottság rendelkezésére álló eszközöket kiegészítve, a tagállamok kormányzati szintjeit és más érdekeltjeit – magánszféra, társadalmi szervezetek – bevonva, a tagállami sajátosságokat figyelembe véve, rugalmasan történik. A program célja, hogy tagállamonként feltárja a környezetpolitikai végrehajtás hiányosságainak okait, a velük folytatott párbeszéd alapján nyújtson támogatást számukra, továbbá, hogy erősítse az uniós intézmények közötti tanácskozásokat a végrehajtás hatékonyságának javítása végett. Az EIR két lépcsőben zajlik, az első lépcsőben két évente ország-specifikus tematikus jelentések készülnek minden fontos környezeti szakpolitikai területről, valamint a végrehajtás kereteiről és eszközeiről, mint pl. az igazgatási kapacitás minősége, a megfelelés biztosítása, a környezeti információhoz, az igazságszolgáltatáshoz és jogorvoslathoz való hozzáférés mechanizmusai, a környezeti adók és támogatások helyzete, a zöld közbeszerzés és beruházások. A jelentések a tagállam és a Bizottság közötti kétoldali párbeszéd keretében szolgálva rávilágítanak az egyes tagállamokat érintő fő kihívásokra és javaslatokat tesznek a problémák megoldásának mikéntjére. Az EIR második lépcsőjeként a Bizottság a közzétett ország-specifikus jelentések fő megállapításai alapján a több tagállamra is jellemző, jelentős végrehajtási hiányosságokat összegzi, s az ezekből készített vitaanyagokat ismerteti a Tanáccsal, az Európai Parlamenttel és a Régiók Bizottságával, majd a velük folytatott megbeszélések keretében további szükséges lépésekre tesz javaslatot. A Bizottság az EIR második ciklusától kezdődően az előző ciklus következtetéseinek nyomán követéseként jelentést tesz a végrehajtás terén elért haladásról.

A Bizottság az EIR-t a jogérvényesítést kiegészítő eszközként kívánja alkalmazni a környezeti politika és jogszabályok végrehajtása hatékonyságának és eredményességének növelésére. E megközelítés előnye, hogy megelőző jelleggel és átlátható módon világítja meg a problémákat, adott esetben még mielőtt

³² IMPEL: Challenges in the practical implementation of EU environmental law and how IMPEL could overcome them. Final Report: 23 March 2015. 5-6. o. <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf> (2019.09.01.)

a megfelelésre nyitva álló határidő lejárna, így több előnye mellett a jogérvényesítési eljárás is elkerülhető. Az EIR alkalmazásától várható továbbá a tagállami környezeti megfelelés és jelentéstétel, valamint az uniós és a tagállami szintű környezeti jogalkotás minőségének javítása, s a tagállamok között a bevált módszerek megosztása is. Az EIR további előnye, hogy a kétévenkénti országjelentések elkészítése nem keletkeztet új jelentéstételi kötelezettséget, azaz többletterhet a tagállamok számára.³³

A 2017-ben és 2018-ban zajló két felülvizsgálat a legsürgetőbb végrehajtási hiányosságokat a hulladékgazdálkodás, a természet és a biológiai sokféleség, a levegőminőség, a zaj, a vízminőség és vízgazdálkodás, az éghajlatváltozás, az ipari kibocsátások, az idegenhonos inváziós fajok és a vegyi anyagok szakpolitikai területein azonosította, számos esetben súlyos elmaradásokat tárva fel szinte az összes tagállamban.³⁴

A vizsgálatok megállapításai azonosították a megfelelő végrehajtást gátló legfőbb közös alapvető okokat: a helyi és regionális hatóságok közötti koordináció hiánya, a hatáskörök nem megfelelő elosztása; a közigazgatási szakértelem- és kapacitáshiány, elégtelen finanszírozás; az ismeret- és adathiány; a megfelelés nyomon követésének, kikényszerítésének, hatékony szankcionálásának – általában a jogérvényesítés – hiányosságai; a környezeti integráció és a szakpolitikák összehangolásának nem megfelelő volta. A végrehajtási hiányosságokat a tagállamoknak kell felszámolniuk, a Bizottság pedig támogatást és segítséget nyújt e törekvéseikhez. A Bizottság különös figyelmet kíván szentelni a közigazgatás eredménytelenségének felszámolására, a környezeti kormányzás megerősítésének szükségességére minden tagállamban.³⁵

A környezetvédelmi végrehajtás javítása fontos eszközének bizonyult az EIR első ciklusában bevezetett „TAIEX-EIR P2P” eszköz, amely a környezetvédelmi hatóságok között, a környezeti végrehajtás és kormányzás témakörében folytatott közvetlen párbeszéd, az ismeretek átadása, tapasztalatok megosztása, jó gyakorlatok egymástól való átvétele, egymástól való tanulás céljából.³⁶

3. A környezeti jognak való megfelelés biztosításának cselekvési terve

A Bizottság az uniós környezetvédelmi jogszabályoknak való megfelelés fo-

³³ L. 11. jegyzet. 4-10. o.

³⁴ Pl. az élőhelyek több mint ¾-e Unió szerte kedvezőtlen helyzetű, csak 7 tagállam végezte el a Natura 2000 területek kijelölését, 18 tagállamban nem tettek megfelelő intézkedéseket a szilárdanyag tüzelés okozta légszennyezés csökkentésére, a települési szennyvíz gyűjtése csupán 6 országban megfelelő, 26 tagállamban kell javítani a környezeti károkkért való felelősségről szóló irányelv alkalmazását stb. COM(2017) 63. 1-16. o.; COM(2019) 149. 1-20. o.

³⁵ L.34. jegyzet

³⁶ Az új TAIEX-EIR PEER 2 PEER program eddigi eredményeiről l. bővebben: https://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm (2019.09.02.)

kozása és a környezetvédelmi irányítás javítása céljával 2018-ban cselekvési tervet fogadott el, amely a környezeti politika sajátos szempontjaival és eszközeivel egészíti ki a Bizottságnak általában az uniós jog jobb alkalmazása érdekében tett megállapításait és javaslatait. A Bizottság jogérvényesítési politikájának hangsúlyos eleme a tagállamokkal közös problémamegoldás keresése, az uniós jog alkalmazásával és érvényesítésével kapcsolatos tevékenységük támogatása. A Bizottság segíteni kívánja a tagállamokat az uniós jog érvényesítésére, illetve a jogorvoslat biztosítására irányuló kapacitásaik javításában, a végrehajtást segítő hálózatok építésével,³⁷ a bevált gyakorlatok megosztásával, a nemzeti hatóságokkal történő partneri együttműködéssel.³⁸ A Bizottság e törekvésének bázisa az Uniónak az igazgatási együttműködésre vonatkozó kiegészítő hatásköre: az EUMSZ 197. cikke az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását közös érdekű ügynek tekintve lehetővé teszi, hogy az Unió támogassa a tagállamoknak az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányuló erőfeszítéseit. E fellépések elsősorban az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalják magukban, amelyeket uniós rendelet szabályozhat.

Az új cselekvési terv célja a nemzeti, regionális és helyi szintű környezeti megfelelést és hatékony irányítást biztosító mechanizmusok megerősítése, a tagállami hatóságok által végzett iránymutatás, ügyfélszolgálati, ellenőrzési, felügyeleti tevékenység, a megfelelés nyomon követése és érvényesítése, az igazságügyi tevékenység hatékonyabbá tétele, kapacitásaik és szakismeretük bővítése, új eszközök, együttműködési lehetőségek megteremtése. Az új cselekvési terv a meglévő uniós támogatási formákon túl 9 intézkedésre tesz javaslatot, amelyek tükrözik a környezetvédelmi irányítás és megfelelés területén EU-szerte tevékenykedő szakemberek gyakorlati támogatás iránti igényeit, különös tekintettel a szakértelem megosztására és a tagállamok tevékenységeinek összehangolására. A tervezett intézkedések többek között:

- a környezetvédelmi felügyelőknek és a jogérvényesítés területén dolgozó szakembereknek történő segítségnyújtás, ideértve a közös felügyeleti és jogérvényesítési akciókat;
- a szakmai képzés és készségek javítása – gyakorlati szakemberekből álló szervekkel történő együttműködés keretében;
- útmutatók kidolgozása, pl. a környezeti bűncselekményekkel és jogsértésekkel szembeni fellépésekben; a környezetvédelmi panaszok kezelésében és a lakosság szerepvállalásával kapcsolatban tagállami szinten; az

³⁷ Pl. Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete; Európai Versenyhatóságok Hálózata; a környezetvédelmi jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó európai uniós hálózat (IMPEL); Európai Adatvédelmi Testület; Európai Igazságügyi Hálózat. A Bizottság segíti a tagállamokat igazságszolgáltatási rendszereik hatékonyságának javításában, együttműködik a nemzeti bíróságokkal a versenyjogi, környezetvédelmi szabályoknak való megfelelés biztosítása végett, együttműködik továbbá az Ombudsmanok Európai Hálózatával.

³⁸ L. 28. jegyzet. 10-13. o.

ásványi nyersanyagok kitermeléséből származó hulladékok kezelésének ellenőrzésében; a környezetvédelmi megfelelés biztosításában vidéki területeken; térinformatikai információszerzés fejlesztése, pl. az illegális hulladéklerakókkal kapcsolatban;

-a tagállami környezetvédelmi megfelelés biztosítási rendszereinek értékelése, és rendszeres visszajelzés a tagállamoknak a környezeti politikák végrehajtásának ellenőrzése során.

A cselekvési terv végrehajtásának irányítására a Bizottság egy új szakértői csoportot hoz létre, amely a tagállamok és az uniós szintű szakértői hálózatok képviselőiből áll, s amelyben az Unió intézményei is képviseltetik magukat. Az új intézkedések együttműködés keretében történő végrehajtására a Bizottság anyagi támogatást nyújt, elsősorban a LIFE pénzügyi eszközének közreműködésével. Az új terv hozzá kíván járulni ahhoz, hogy a szakemberek hatékonyabban léphessenek fel a környezetvédelmi szabályok megsértésével és a tisztességtelen versennyel szemben, és eredményesebben nyújtsanak segítséget a kötelezettek számára feladataik teljesítéséhez.³⁹

4. Környezeti Megfelelési és Irányítási Fórum

A környezeti megfelelés és irányítás javítására irányuló cselekvési tervben előre jelzettek alapján a környezetre vonatkozó uniós szabályozás tagállamok általi alkalmazásának javítása érdekében a Bizottság 2018-ban létrehozott egy szakértői csoportot,⁴⁰ amelynek feladata kétirányú: egyrészt a tagállamok számára útmutatók és tájékoztató dokumentumok készítése, másrészt a Bizottság támogatása. Ez utóbbi a környezeti megfelelés és irányítás javítását célzó, a cselekvési tervben meghatározott intézkedések végrehajtásának koordinálása és nyomon követése, valamint az átfogóbb környezeti irányítással kapcsolatos szakpolitikai kezdeményezések és jogalkotási javaslatok kidolgozása terén való

A Bizottság a Fórum feladatait a következőkben határozta meg:

- a megfelelés előmozdítása, nyomon követése és érvényesítése (megfelelés biztosítás);
- az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása környezeti ügyekben;
- környezeti információkhoz való hozzáférés;
- a nyilvánosság részvétele;
- bármely egyéb irányítási kérdés.

³⁹ COM(2018) 10. 1-9. o. A cselekvési terv 9 új intézkedésének sematikus ábráját l. https://ec.europa.eu/environment/legal/compliance_en.htm (2019.09.05.)

⁴⁰ Bizottság: 2018. január 18-i Határozata a környezetvédelmi megfeleléssel és irányítással foglalkozó szakértői csoport létrehozásáról. HL C 19. 2018.1.19. 3. o.

A Fórum feladata továbbá, hogy biztosítsa a Bizottság, a tagállamok és a már meglévő páneurópai szakmai hálózatok közötti együttműködést és koordinációt az uniós környezeti politika, programok és környezetvédelmi jogszabályok végrehajtását érintő kérdésekben.⁴¹ A Fórumnak biztosítani kell a környezeti megfeleléssel és irányítással kapcsolatos tapasztalatok és bevált gyakorlatok cseréjét. A Bizottság a környezeti megfeleléssel és irányítással kapcsolatos intézkedések végrehajtását, azok felülvizsgálatát, valamint a cselekvési terv végrehajtása folyamán később szükségessé váló intézkedések meghatározását érintő bármely kérdésben egyeztethet a Fórummal.

A Fórum tagjai a tagállami hatóságok és közigazgatási intézmények magas szakértelemmel rendelkező képviselői. Ez utóbbi intézmények között a Bizottság határozata a már létező hálózatok mellett említi az Europol-t és az Eurojust-ot is.

A fórum munkájában a Környezeti Főigazgatóság által eseti jelleggel meghívott, speciális szakértelemmel rendelkező szakértők, továbbá más közigazgatási intézmények és magánszemélyek meghívás alapján megfigyelői státuszban vehetnek részt. A Fórum működéséhez szükséges háttérrel a Bizottság Környezeti Főigazgatósága nyújtja, amelynek képviselője egyben a Fórum elnöke. A Fórum saját eljárási szabályzata alapján működik, tevékenységéről valamennyi releváns dokumentumot, pl. a napirendeket, a jegyzőkönyveket és a résztvevők beadványait közzé kell tenni.

A környezetvédelmi megfelelési és irányítási Fórum tanácskozásainak napirendjén elsősorban az új cselekvési tervben foglalt intézkedések szerepelnek, többek között a környezetvédelmi szabályok végrehajtásában releváns európai hálózatok szerepe, a környezeti kormányzás helyzetének értékelése, a tagállamok segítése képzési programokkal és iránymutató dokumentumokkal, a környezeti felügyelőségek engedélyezési és önellenőrzési tevékenységének erősítése, a környezeti bűnözés elleni küzdelem összhangjának biztosítása, stb.⁴²

Az eddigi tapasztalatok igazolják a tagállamok környezeti szakemberei és a polgárok igényét a Fórumnak az uniós környezeti jog végrehajtását és a jogér-

⁴¹ A megfelelés biztosításra vonatkozó ismeretek kialakítása és megosztása céljából létrejött hálózatok, pl. a környezeti jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó felügyelők európai uniós hálózata (IMPEL); a rendőrségi tisztviselőket tömörítő EnviCrimeNet; az ügyészeket képviselő Európai Környezetvédelmi Ügyész-hálózat (ENPE); a bírakat képviselő Bírák Európai Unió Környezetvédelmi Fóruma (EUFJE). A környezetvédelmi ellenőrök a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Európai Szervezetén (EUROSAI) belül létrehozott környezetvédelmi ellenőrzéssel foglalkozó szakértői munkacsoportban működnek együtt. E hálózatok közé sorolható még a Környezetvédelmi Ügynökségek Vezetőinek Európai Hálózata (NEPA), különösen annak Jobb Szabályozás Csoportja (Better Regulation Interest Group - BRIG), amely szorosan kapcsolódik a környezeti megfeleléshez.

⁴² *Environmental Compliance and Governance Forum: Draft Summary Report*. 3rd Meeting of the Environmental Compliance and Governance Forum 14 May 2019, Brussels. A Fórum tanácskozásainak jegyzőkönyveire, a tárgyalat dokumentumokra lásd a CIRCABC public library weboldalát (2019.09.06.).

vényesítést elősegítő tevékenysége iránt, különösen a környezeti szakemberek képzése, a jó gyakorlatok megosztása, a hatósági tevékenység minőségének és hatékonyságának, valamint a hatóságok együttműködésének javítása és a polgárok bevonása terén.⁴³

IV. Az uniós környezeti jog hatékony érvényesítésének hasznai

Egy 2016-ban készült tanulmány az Unió 5 környezeti ágazatában – természetvédelem, hulladék-szabályozás, vízvédelem, levegővédelem, környezeti hatásvizsgálat – született 10 irányelv nem megfelelő végrehajtása miatt indult kötelezettségszegési eljárásokat elemezte. A tanulmány hangsúlyozta, hogy a Bizottság jogérvényesítési tevékenysége nem csupán a pénzben kifejezhető veszteségek csökkentését eredményezi, hanem számos további előnnyel jár a polgárok, a környezeti feladatokat ellátók és a társadalom egésze számára.⁴⁴ E jótékony hatások az alábbiakban összegezhetők:

- a környezet elemeinek védelme – a természeti értékek megőrzése, jobb hulladékgazdálkodás, víz- és levegőminőség, szigorúbb környezeti hatásvizsgálat;
- a jogállamiság nagyobb tiszteletben tartásának biztosítása – az egyre bővülő uniós környezeti jog tagállamok általi végrehajtása prioritássá vált, nem csupán a belső piaccal való szoros kapcsolata, hanem a környezet minőségét, az emberi egészséget és biztonságot garantáló környezeti szabványok meghatározása miatt;
- a jogbiztonság erősítése – a Bizottság jogérvényesítési tevékenysége biztosítja, hogy az uniós jogot az Unió minden tagállamában azonos módon hajtsák végre;
- a kötelezettségszegési eljárások ösztönzik más, az uniós jog által kötelezett érdekeltet a jogkövetésre, megelőzve az esetleges elmarasztalásokat;
- a tagállami környezetvédelmi jogalkotás fokozatos fejlesztése;
- az uniós – és tagállami – környezeti jog végrehajtásáért felelős tagállami igazgatási hatóságok működése hatékonyságának javítása;
- a polgárok nagyobb arányú részvétele a környezetvédelemben – a panaszjelzés révén növekszik az átláthatóság, közelebb kerülnek a környezeti döntéshozatalhoz – tudatosítja lehetőségeiket az uniós jog jobb végrehajtásában való közreműködésükben;

⁴³ A Fórum jövőbeni tevékenységére vonatkozóan a Bizottság október végéig tartó közvélemény kutatására a harmadik tanácskozás idejére már 300 válasz érkezett a végrehajtással és jogérvényesítéssel foglalkozó igazgatási szervektől és szakemberektől.

⁴⁴ A 15 legrégebbi tagállammal szemben az 1994- 2014 közötti 10 évben a Bizottság által indított 244 lezárt kötelezettségszegési ügy elemzése alapján. Ez csupán töredéke a Bizottság által ebben az időszakban a környezetvédelmi irányelvek végrehajtásának elmulasztásával kapcsolatos, összesen 7521 ügynek, amelynek 67%-a helytelen alkalmazás, 24%-a jelentéstételi kötelezettség elmulasztása, 9%-a az irányelvnek való meg nem felelés miatt indult. *Commission – COWI: Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation. Final Report. Brussels 20 September 2016. 5-7. o.*

-az uniós környezeti irányelvek érvényesítése növeli a Bizottság tevékenységével szembeni bizalmat a jogok, az alapszabadságok, és az uniós jogból fakadó előnyök garantálásával; ezáltal növeli az Unió hitelességét a polgárok szemében.⁴⁵

⁴⁵ L. 44. jegyzet. 81-87. o.

Csapó Zsuzsanna

Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar és Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Szóló disputa a nemzetközi környezetjogi bíróság tervének létjogosultságáról

Érvek és ellenérvek az esetleges új nemzetközi intézményi innováció mellett és ellen

I. Bevezetés

Bízom benne, hogy megbocsátja az Olvasó a címben szándékolt szójáték ellentmondásosságát, hiszen vitázni, disputázni legalább ketten, ha nem többen lehet. Szerző ehelyütt mégis arra vállalkozik, hogy egymaga ütköztessen érveket, ellenérveket, dobjon fel meggyőzőnek szánt argumentumokat, hogy aztán meg is kérdőjelezze őket, majd akár utóbbi tételen is csavarjon egyet, s cáfolatul újabb felvetést dobjon a felkavart tótükörbe.

Mondatom zárásaként azért is választottam a tó tükrének hasonlatát, mert jelen írásommal a környezetjog területére merészkednék. Utóbbi szakterület avatott tudói, tudósai eséllyel kiszűrhatják alatt kifejtett gondolataimmal megismerkedve, hogy számomra a nemzetközi jog ezen eminens szelete olyan szempontból ingovány lehet, hogy mély kutatására eleddig – egy szegmensét leszámítva¹ – még nem vállalkoztam. Bízom azonban benne, hogy e szakértő kollégák számára is lesznek olyan felvetéseim, amelyeket érdemesnek találnak a továbbgondolásra.

Visszatérve a vitázás természetére, jelen írásomban ugyan valóban csak a magam ideáit ütköztetem a magaméival (megelőzően igyekezve persze feltárni a legfontosabb idevágó szakirodalmat, így természetesen gyakorta e szerzőket interpretálva), ám azt remélem, hogy a szóló disputába bekapcsolódnak utóbb mások is, s kollégáim későbbi, netán reflektáló tanulmányaiban megismerhetjük, kik kardoskodnak az egyik, kik a másik oldalon.

S hogy mi is a polémia tárgya? Arra kérném az Olvasót, gondolja át velem együtt, van-e szükség egy új, speciális, kifejezetten környezeti kérdésekre szakosodott nemzetközi, pontosabban globális bíróságra.

¹ Lásd: Csapó Zsuzsanna: A környezet védelme fegyveres konfliktus idején – nemzetközi szokásjogi alapok. *Állam- és Jogtudomány* 2014. LV. évf. 3. sz. 3-21. o. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20Jogtudomany/2014_3/2014-3-belliv-CSAPO.pdf (2019.08.21.)

Tudománytalannak tűnhet, hogy én nem kívánok e dilemmát illetően jelen írásomban nyíltan állást foglalni. Bizom azonban benne, hogy nem döntöttem rosszul akkor, amikor arra jutottam, hasznosabb lenne, ha – talán egy jeles jubileumi kötet természete ezt épp megengedi – kis játékosságot belecsempészve nyitva hagynám úgy a felvetett kérdéseket, hogy egyúttal egymással pörlekedő érveket sorakoztatnék pro és kontra, feltárva mindkét oldal álláspontját. Nagy örömmre szolgálna, hadd jelezzem ezt újra, ha a hazai környezetjogász kollégákat így vitára sarkallva az ő megítélésük is napvilágot látna. De ha már napvilág, egy újabb környezetinek szánt hasonlat, témám kifejtése előtt hadd adjak magyarázatot arra, miért választottam e „zöld” témát.

Amikor megkaptam a pécsi Nemzetközi- és Európaijogi Tanszéktől a megtisztelő felkérést, hogy részt vehetnék én is szerzőként Bruhács János professzor úr 80. születésnapjára szánt jubileumi kötetben, kérdés nem volt, hogy nem lehet, nem tudok, nem akarok erre mást, mint igent mondani. A pécsi jogi karon megszerzett diplomám után Professzor úr volt a témavezetőm, jó pár évig tanszékvezetőm, rengeteget köszönhetek neki.

Ráadásul 10 éve magam is akkori pécsi tanszéki kollégáim segítségével szerkesztőként azon igyekeztem, hogy Professzor Úr 70. születésnapját ugyancsak egy tanulmánykötettel méltó módon megünnepelhessek.² Ez a 10 év gyorsan elillant, nekem azóta el kellett hagynom – mély bánatomra – a pécsi jogi kart, s máshol folytatnom a megkezdetteket. Köszönöm a régi kollégáknak, hogy a 80. évfordulóra készülésemnek újra részese lehetek.

E jubileumi kötet szerkesztői nagy szabadságot adtak nekünk, szerzőknek, témaválasztásunkat ugyanis egyetlen szempont határolta be, Bruhács János kutatási tárgyköréhez kellett kapcsolódnunk. Mivel Professzor Úr a nemzetközi jog számos területén maradandót alkotott, valódi korlátnak aligha tekinthetjük a szerkesztők részéről e kérést.

Az én választásom végül a nemzetközi környezetjog terebélyesítésére esett. Erősítette elhatározásomat az a tény, hogy Pécsen hagyományosan erős a nemzetközi jogi tanszék „zöld” szemlélete. Bruhács professzor nyomdokain haladtak tovább Horváth Zsuzsanna és Pánovics Attila kollégáim, széles körben ismertté és elismertté téve a Pécsi Tudományegyetem környezetjogi kutatóműhelyét. Bizom benne, hogy jelen tanulmány így utólag e pécsi szálhoz még hozzákötődhet.

Végül még egy szempont segítette döntésemet, amikor a születendő kötet-

² Csapó Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata tanulmány sorozat*, 143. szám, 2009. 1-367. o.

hez való mikénti hozzájárulásomon töprengtem: Bruhács János professzornak a Bős-Nagymaros ügyben játszott szerepvállalása.³ A Nemzetközi Bíróságnak e Magyarország és Szlovákia közötti jogvitában hozott ítélete ugyanis sokakat késztetett arra (a döntés csalódott kritikusa), hogy új, kifejezetten környezeti ügyekre szakosodott nemzetközi bíróság felállítását kezdjék el követelni.

III. Az Esetleges Új Bíróság Elnevezése

Mielőtt a téma kifejtésére fordulnánk, érdemes kitérni arra, milyen elnevezéssel illethetnénk a szakma egy része által felállítani sürgetett speciális környezeti bíróságot.

Magam részéről a Nemzetközi Környezetjogi Bíróság titulust preferálom, ám éppúgy elfogadhatók lennének a Nemzetközi Környezeti Bíróság vagy Nemzetközi Környezetvédelmi Bíróság megnevezések.

Az angol nyelven publikált releváns írások a következő verziókat használják a tervezett bíróság megjelölésére: International Court for the Environment, International Environmental Court, World Environment Court.

IV. A Gondolat Szárba Szökkenése, Be Nem Érése, De El Nem Sorvadása

Jelen tanulmány célja, hogy egy univerzálisnak szánt környezetjogi bíróság felállítása mellett és ellen szóló érveket sorakoztasson, ütköztessen: a következő, központinak és súlypontinak szánt fejezet erre fókuszál. Lássuk azonban előtte, csupán summázva, mikorra datálható ezen elképzelés csíráinak megjelenése, s hogyan érlelődtek az évek során e gondolatok.

Immár 30 éve bukkan fel időről-időre egy kifejezetten környezeti kérdésekre specializált globális bíróság felállításának ideája.⁴ 1989 áprilisában tartottak, 27 állam szakembereinek részvételével Rómában egy nemzetközi konferenciát, amelyen a szakértői csoport célja egyrészt annak megtárgyalása volt, miként lehetne a környezetvédelem terén a nemzetközi jog rendszerét hatékonyabbá tenni, másrészt napirendre tűzték annak megvitatását is, érdemes-e, hasznos-e, lehetséges-e az ENSZ keretében egy nemzetközi környezetjogi bíróság életre hívása.⁵ A résztvevők, amellet, hogy támogatták az egészséges környe-

³ Ahogy az előző, 2009-ben megjelent jubileumi kötetben fogalmaztunk Szappanyos Melinda tanszéki kolléganőmmel Professzor Úr életrajzának összeállításakor: „A magyar delegáció tagjaként részt vett a Bős-Nagymaros vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos magyar-csehszlovák tárgyalásokon (1989-1992), majd a Nemzetközi Bíróság elé került Bős-Nagymaros per magyar jogászcsoportjának is tagja volt (1993-1997), illetve szakértőként közreműködött a Bíróság 1997. évi ítélete végrehajtására irányuló tárgyalásokon (1998-2000).” Csapó Zsuzsanna – Szappanyos Melinda: Bruhács János életpályája. In: Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára (szerk. Csapó Zsuzsanna). Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata tanulmányosorozat, 143. szám, 2009. 14. o.

⁴ Cathrin Zengerling: Greening International Jurisprudence: Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees. Brill Nijhoff, 2013. 304. o.

⁵ A konferencia címe: „Congress on a More Efficient International Law on the Environment and Setting up an International Court for the Environment within the United Nations”. Lásd a konferencián készült jelentést és ajánlásokat: Amedeo Postiglio-

zethez való alapvető jog elismerését, s hangsúlyozták egy nemzetközi környezeti ügynökség létrehozatalának szükségességét, egy univerzális környezeti bíróság mellett is lándzsát törtek.⁶

A konferencia koordinátora az az Amedeo Postiglione – az olasz Legfelsőbb Bíróság bírója – volt, aki egy évvel korábban megalakította International Court of the Environment Foundation (ICEF) néven azt a non-profit NGO-t, amely mind a mai napig tevékenyen részt vesz az új bíróság ideájának propagálásában.⁷ Ott voltak ügyük szószólójaként 1992-ben Rio de Janeiróban az Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciáján,⁸ s ott voltak 2002-ben Johannesburgban a Fenntartható Fejlődés Világkonferencián⁹ is. A riói Föld-csúcsra a tervezett bíróság statútumával is előálltak.¹⁰ Három évtizede igyekeznek támogatást szerezni elképzeléseikhez.

Nem ők azonban az egyedüliek, akik szívesen látnának a nemzetközi bíróságok sorában egy újabb, specializált fórumot. Még 2002-ben a johannesburgi csúcsra készülve a tokiói ENSZ Egyetem Institute for the Advanced Study of Sustainability¹¹ intézete is megvitatásra szánt jelentésében a Környezeti Világbíróság felállítása mellett érvelt.¹² Szintén e téma felkarolói közé állt be 2008-ban az azóta is igen aktív International Court for the Environment (ICE) Coalition,¹³ ők tehát ugyancsak azok közé tartoznak, akik a 2010-es években is napirenden tartják az új bíróság tervét. Utóbbi koalíció bátorító példának tartja a Nemzetközi Büntetőbíróságot (ICC),¹⁴ amelyet hosszú előkészületek után 2002-ben sikerült tető alá hozni, többek között nem kormányzati szervezetek, köztük különösen a Coalition for the International Criminal Court¹⁵ hathatós fellépésének köszönhetően.¹⁶

ne: A More Efficient International Law on the Environment and Setting up an International Court for the Environment within the United Nations. *Environmental Law* 1990. 20. évf. 2. sz. 321. o.

⁶ Zengerling: i. m. 304. o.; Ole Windahl Pedersen: An International Environmental Court and International Legalism. *Journal of Environmental Law* 2012. 24. évf. 3. sz. <http://ssrn.com/abstract=2228007> (2019.08.08.) 1. o. (Utóbbi tanulmány oldalszámainak feltüntetése az online szabadon elérhető – és nem a folyóiratban megjelent – verzió oldalszámozását követi.)

⁷ Lásd e zöld NGO honlapját: <http://www.icefcourtpress.org/index.html#about> (2019.08.21.)

⁸ United Nations Conference on Environment and Development.

⁹ World Summit on Sustainable Development.

¹⁰ Zengerling: i. m. 304. o.

¹¹ Honlapjuk: <https://ias.unu.edu/en/> (2019.08.22.)

¹² UNU/IAS (United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability) Report on International Sustainable Development Governance. The Question of Reform: Key Issues and Proposals. 2002. <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=196&menu=35> (2019.08.21.) Sajnálatomra a jelentéshez képtelenség online hozzáférni, így csak közvetett módon, szakirodalom felhasználásával tudtam tájékozódni. Zengerling: i. m. 304-307, 316. o.

¹³ Honlapjuk: <http://www.icecoalition.org/> (2019.08.21.)

¹⁴ ICC: International Criminal Court

¹⁵ E globális civil hálózat ma is funkcionáló honlapja: <http://www.coalitionfortheicc.org/> (2019.08.22.)

¹⁶ Stephen Hockman: The Case for an International Court for the Environment. ICE Coalition. 2011. <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d5b71362cd94808b9040a5/1456846612833/The+Case+for+an+ICE.pdf> (2019.08.04.) 6. o.; Pedersen: i. m. 3-4. o.

E civil szervezetek koncepcióinak teljes feltárására jelen tanulmány nem vállalkozik, de áttételesen a következő fejezet betekintést enged elképzeléseikbe, a bíróság mellett és ellen szóló érvek sorjázásakor. Mindezek előtt azonban fontos hangsúlyozni: fent jelzett NGO-k mellett mindeddig egyetlen állam vagy ENSZ szerv sem nyilvánította ki politikai támogatását hivatalos formában egy új, speciálisnak szánt „zöld” bíróság létrehozatala mellett.¹⁷ Márpedig e nélkül egyelőre csak teoretikus viták folyhatnak e kérdést illetően, állami akarat híján ugyanis nincs előrelépés.

Az eddigi legjelentősebb politikai állásfoglalást az Európai Parlament tette 2011-ben, az ENSZ Fenntartható Fejlődés Konferenciájára, a Rio+20 csúcstra készülve. A közös uniós álláspont kialakítását megcélzó dokumentum megerősítette az EU parlamentáris testületének javaslatát egy nemzetközi környezeti bíróság felállítására, annak érdekében, hogy a globális környezeti normák „fokozottabb mértékben kötelező érvényűvé és végrehajthatóvá váljanak”. Az állásfoglalás ugyanezen pontja, számolva azzal, hogy netán kevesen állnának be e javaslat mögé, egy gyengébb kezdeményezést is tett, a bíróság helyett legalább egy közvetítő hatáskörrel felruházott ombudsmanhoz hasonlatos nemzetközi hatóság létrehozatalát remélve.¹⁸

Legújabb támogatókként az Európai Zöldek¹⁹ is felsorakoztak. Az europárt 2017. évi liverpooli kongresszusán elfogadott határozata azonban nemcsak egy univerzális, de egy európai környezetjogi bíróság mellett is kiállt.²⁰ Utóbbi regionális reformelképzelésre jelen írás nem, csak a globális szintre koncentrál.

V. Pro És Kontra, Kontra És Pro

Vizsgálva a ma funkcionáló nemzetközi igazságszolgáltató szervek eset-jogát, kijelenthetjük, hogy ahogy a környezeti problémák, s így a határokon is átnyúló környezeti konfliktusok száma is egyre emelkedik, úgy növekszik a nemzetközi bíróságok és törvényszékek előtt is a környezeti tárgyú vagy környezeti kérdéseket is magukban foglaló viták száma.²¹ Megítélésem szerint azt nem állíthatjuk, hogy napjaink kardinális kérdése lenne, felállításra kerül-e a közeljövőben egy önálló nemzetközi környezetjogi bíróság, de az mindenképp

¹⁷ Az ICEF lobbytevékenységére válaszul mindazonáltal 1998-ban néhány állam általános érdeklődését fejezte ki az új bíróság ötlete iránt. Zengerling: i. m. 303. o.

¹⁸ Az Európai Parlament 2011. szeptember 29-i állásfoglalása az Egyesült Nemzetek Szervezetének a fenntartható fejlődésről szóló konferenciáját (Rio+20) megelőző közös uniós álláspont kialakításáról. P7_TA(2011)0430. 101. pont. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0522+0+DOC+XML+V0//HU> (2019.08.22.)

¹⁹ European Greens vagy European Green Party. <https://europeangreens.eu/organisation> (2019.08.22.)

²⁰ Tackle environmental destruction! For a binding international environmental law architecture. EGP Resolution adopted at Liverpool Congress, 30 March – 2 April 2017. https://europeangreens.eu/liverpool2017/congress/environmental_destruction (2019.08.22.)

²¹ Bruce Stuart: An international court for the environment? In: Climate 2020. Rising to the Challenge. United Nations Association – UK, 2016. 64. o. http://www.unipol.it/sites/corporate/files/pages_related_documents/climate-2020-rising-to-the-challenge.pdf (2019.08.23.)

sarkalatos dilemma, tudjuk-e a ma rendelkezésre álló vitarendezési eszközöket a környezetvédelem kihívásainak megfeleltetni, megreformálni, vagy új szereplők, új intézmények lehetőségét kell mérlegelnünk.

Voltaképpen minden alábbi gondolat e tanulmányban egy – kétágú – kérdés köré koncentrálódik: vajon a meglévő nemzetközi intézmények képesek-e adekvát módon válaszolni a környezetvédelmi kérdéseket érintő modern vitákra, és ha nem, fejleszthetők-e, korszerűsíthetők-e ilyen irányba, illetve megérné-e, járna-e haszonnal, előnnyel egy új, specializált nemzetközi bírói szervet létrehozni kifejezetten környezeti konfliktusokra szakosodva.²² Naivnak, utópikusnak, donkihóteinek,²³ s egyúttal feleslegesnek, szükségtelennek nevezhetjük-e az új bíróság elképzelését, vagy mivel a jelenlegi nemzetközi vitarendezési rezsimek képtelenek kellő módon kezelni a súlyos környezeti kihívásokat,²⁴ a fellegekben járónak tűnő gondolatokat muszáj realizálnunk, ha nem kívánunk megragadni az elégtelen, tán az elégséges szintjén.

1. Speciális Bíróságok Sorának Születése A II. Világháború Óta

Szó se róla, speciális nemzetközi bíróságok hosszú sora mutathatna mintát egy új nemzetközi környezeti bíróság számára.

Az 1899-ben életre hívott, így immár 120 éve funkcionáló Állandó Választott bíróság,²⁵ majd az 1922-ben munkáját megkezdő Állandó Nemzetközi Bíróság,²⁶ amelytől a stafétát a II. világháború után az ENSZ főszerveként azóta is működő Nemzetközi Bíróság vette át,²⁷ mind olyan fórumoknak lettek szánva, amelyek tárgyi joghatósága a nemzetközi jog egészére kiterjedhet.²⁸ Az általános hatáskörrel bíró Nemzetközi Bíróság 1945-ös megalapítása óta azonban az új bíróságok (vagy kvázi bírói szervek) immáron szakosodtak. Ki emberi jogok védelmére

²² Stuart: i. m. 64.; Alfred Rest: The Indispensability of an International Environmental Court. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 1998. 7. évf. 1. sz. 63. o.

²³ Tim Stephens: *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge University Press, 2009. 59–60. o. Idézi Pedersen: i. m. 2. o.; Lásd még Pedersen: i. m. 11. o.

²⁴ Pedersen: i. m. 4. o.

²⁵ Permanent Court of Arbitration. <https://pca-cpa.org/> (2019.08.26.)

²⁶ A bíróságról jogutódjának, a Nemzetközi Bíróságnak a honlapja tájékoztat kimerítően: <https://www.icj-cij.org/en/pcij> (2019.08.26.)

²⁷ International Court of Justice. <https://www.icj-cij.org/> (2019.08.26.)

²⁸ Korlátok voltaképpen persze itt is léteznek, példának okáért a Nemzetközi Bíróság, lévén, peres felek előtte csak államok lehetnek, magánszemélyek emberi jogséremléit nem tudja közvetlen mód orvosolni. Am ha az állam állampolgárának sérelmét diplomáciai védelem formájában saját ügyévé transzformálja, máris nincs akadálya annak, hogy az államok konfliktusaiban (felhatalmazásuk alapján) eljárni hivatott Nemzetközi Bíróság akár emberi jogi kötelezettségek megszegése kapcsán is megnyilvánuljon. Erre egy klasszikus példaként lásd a Diallo-ügyet, amelyben a bíróság többek között a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, és az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartája megsértését is deklarálta. A jogaiban sértett egy guineai állampolgár (Diallo) volt, a jogsértő a Kongói Demokratikus Köztársaság, aki pedig a keresetet benyújtotta, a Guineai Köztársaság. Lásd az ügy rezüméjét a Nemzetközi Bíróság honlapján: <https://www.icj-cij.org/en/case/103> (2019.08.26.), s magát az ítéletet (az ügy érdemében): Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, I. C. J. Reports 2010, p. 639.

(a regionális emberi jogi bíróságok Európában,²⁹ Amerikában,³⁰ Afrikában³¹), ki nemzetközi bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonására (pl. a Nemzetközi Büntetőbíróság),³² ki tengerjogi vitákra (a Nemzetközi Tengerjogi Törvényesék),³³ ki nemzetközi szervezetek és alkalmazottaik közötti munkaügyi viták rendezésére (a számos közül pl. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet³⁴ vagy a Világbank adminisztratív törvényeségei),³⁵ ki kereskedelmi konfliktusok kibogozására (a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja³⁶ vagy a WTO vitarendezési mechanizmusa).³⁷ A mégoly relatíve széles hatáskörrel rendelkező luxemburgi Európai Unió Bírósága³⁸ sem vetheti le magáról a speciális jelzöt, lévén, hogy csakis az EU-val összefüggő jogviták tartozhatnak kompetenciájába.

Szólhat bármi az ellen, hogy még egy szakosodott bíróságot életre hívjanak?

Felmerülhet persze, lassan a 2010-es évtized végére érve, hogy ha valóban szükség mutatkozott volna egy nemzetközi környezetjogi bíróságra, hogyhogya nem sikerült még tető alá hozni? A múltó évek csak azt igazolják, gondolhatnánk, hogy ez az intézményi innovációs elképzelés mégsem oly jelentős, hogy cselekvésre sarkalljon. Ne feledjük azonban, hogy maga a nemzetközi környezetjog egy roppant fiatal ága a nemzetközi közjog ma már számos irányba burjánzó hálózatának. Bár voltak előképek (lásd akár a Trail-kohó ügyben 1941-ben született választottbíróági ítéletet), a nemzetközi közösség mégis csupán az ENSZ megalakulása után kezdett el foglalkozni a környezet védelmének kérdésével,³⁹ sőt, az igazi áttörést csak 1972-ben hozta meg a stockholmi ENSZ konferencia az emberi környezetről, az első, környezeti problémákra fókuszáló globális kormányközi csúcs.⁴⁰

Persze nem áll túl erős lábakon a nemzetközi környezetjog mint új jogág csupán pár évtizedes múltjára hivatkozó érvelés, hiszen ha az emberi jogok nemzetközi védelmét vesszük, e területen pusztán pár év telt el az első e tárgyban (is) jelentős dokumentumok megszületése (az 1945. évi ENSZ Alapokmány

²⁹ European Court of Human Rights. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (2019.08.26.)

³⁰ Inter-American Court of Human Rights. <http://www.corteidh.or.cr/index.cfm?lang=en> (2019.08.26.)

³¹ African Court on Human and Peoples' Rights. <http://www.african-court.org/en/> (2019.08.26.)

³² International Criminal Court. <https://www.icc-cpi.int> (2019.08.26.)

³³ International Tribunal for the Law of the Sea. <https://www.itlos.org/> (2019.08.26.)

³⁴ International Labour Organization. Administrative Tribunal. <https://www.ilo.org/tribunal/lang--en/index.htm> (2019.08.26.)

³⁵ World Bank. Administrative Tribunal. <https://tribunal.worldbank.org/> (2019.08.26.)

³⁶ International Centre for Settlement of Investment Disputes. <https://icsid.worldbank.org/en/> (2019.08.26.)

³⁷ World Trade Organization. Dispute settlement. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm (2019.08.26.)

³⁸ Court of Justice of the European Union. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu (2019.08.26.)

³⁹ Philippe Sands: International Environmental Litigation and Its Future. *University of Richmond Law Review* 1999. 32. évf. 5. sz. 1622. o.

⁴⁰ Edith Brown Weiss: The Evolution of International Environmental Law. *Japanese Yearbook of International Law* 2011. 54. évf. 4. o.

és az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata megalkotása), valamint az első emberi jogi bíróság létrehozatala között (lásd a strasbourgi bíróságot felállító 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezményét). Csavarva azonban megint ugyane kérdésem, a teljes képhez az is hozzátartozik, hogy európai kontinensünkön, pontosabban csak az európai integrációban részt vevő államok között, köszönhetően az Európai Közösségek – majd Unió – Bírósága fellépésének, progresszív bírói jogvédelem bontakozott ki „zöld” kérdésekben: globális szint helyett tehát regionális hatókörben. Márpedig az emberi jogok terén se alakult – még – univerzális bíróság. (S persze Európában sincs kifejezetten csakis környezeti kérdésekre figyelmező nemzetközi bíróság.)

Ha fentiek miatt nem is azt nézzük, mikortól is datálhatjuk a nemzetközi környezetjog megszületését, s nem ezzel vetjük össze, hogyhogy az évek teltével nem jelent még meg speciális nemzetközi környezetjogi bíróság, az meggyőzőbb érv lehet az időfaktor vizsgálatakor, hogy az államok globális közösségének tagjai – leszámítva tehát egy-egy haladó szemléletű régiót – a mai napig sok területen képtelenek, gyakorta inkább szándéktalannak mutatkoznak az erős, valódi, jelentéssel is bíró és nemcsak szimbolikus, tessék-lássék elköteleződésekre. Márpedig bíróság törekvésekről, kívánalmakról, puha vállalásokról, vagyis nem a hard law területébe tartozó soft law dokumentumokról nem nyilvánulhat meg. Így már érthetőbb lehet, hogy ha nem is tekinthetjük ugyan már a nemzetközi környezetjogot oly nagyon fiatal jogterületnek, rendelkezései mégis gyakorta gyerekcipőben járnak, s csak ezek erősödése hozhatja el a végrehajtást ellenőrző, a jogsérelmekre reagáló intézményi változások követelését is.

Az is tény mindazonáltal, hogy a nemzetközi környezetjog egészét nem illethetjük – ez esetben most más értelemben használva e színt – a „zöld jog”⁴¹ jelzős kapcsolattal, azaz olyan jogágnak nem titulálhatjuk, ami egészét tekintve soft law-ként még a beérésre várna. Igenis az évek teltével sorra jelentek meg azok a nemzetközi szerződések, alakultak ki azok a nemzetközi szokásjogi szabályok, amelyek kellő pontosságú kötelezettségeket tartalmazva maguknak végrehajtást követelnek. Ennek elmaradása pedig, ha a békés vitarendezés más eszközei eredménytelennek bizonyulnak, bírói jogvédelemért kiált. Kérdésünk továbbra is az: a ma rendelkezésre álló nemzetközi bírói fórumok képesek-e a környezetvédelmi szempontok érvényre juttatására, vagy speciális törvényszék felállítását lenne szükséges mihamarabb tervbe venni, s e terveket valóra váltani.

⁴¹ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2008. 78. o.; Nagy Károly: Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 2000. 58. évf. 399. o.; Julien Cazala: Le Soft Law international entre inspiration et aspiration. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 2011. 66. évf. 1. sz. 42. o.

2. Speciális Szakértelem Szükségessége

A környezeti kérdésekre specializálódó globális bíróság hívei szerint a ma funkcionáló, környezeti kérdéseket (is) érintő vitákat eldönteni jogosult nemzetközi fórumok híján vannak a szükséges szakértelemnek.⁴² Márpedig, megítélésük szerint, szükség van egy olyan bíróságra, amely bírúinak szakértelme révén képes olyan ügyeket megítélni, amelyekben – a környezet megóvásával kapcsolatos – szakkérdések merülnek fel. MURRAY CARROLL érvelése szerint ha a bírói testület tagjai nem értik az eléjük prezentált tudományos bizonyítékokat, képtelenek az általuk kezelendő jogvita érdemében helyesen dönteni, hiszen ítéletük e tudományos bizonyítékokon kell, hogy alapuljon. A környezetvédelmi viták komplex természete okán van szükség tehát álláspontja, álláspontjuk szerint specializált bíróságra.⁴³ SIR ROBERT YEWDALL JENNINGS, a Nemzetközi Bíróság akkori bírása s elnöke már az 1990-es évek elején úgy tapasztalta, egyre gyakoribb annak a feltételezésnek a hangoztatása, amely szerint a nemzetközi jog egy új és speciális ágát, azaz a nemzetközi környezetjogot, jobban szolgálná egy új és speciális, specialistákból, szakértőkből álló törvényszék.⁴⁴ Ő, pozíciójához híven, nem osztotta ezt a vélekedést.

Azon természetesen nincs mit vitatni, hogy szakkérdések korrekt megítéléséhez szaktudás szükségeltetik, tiszta sor. Ám azok, akik feleslegesnek tartják egy környezetjogi bíróság felállításáról a diskurzust, úgy érvelnek, szakértők felkérése a ma létező nemzetközi bírói fórumok keretében is megoldható, sürgősen tehát rögtön reformokat vizionálni, ha a rendelkezésre álló eszközök éppúgy kielégítőek. Így példának okáért a Nemzetközi Bíróság Statútumának 50. cikke,⁴⁵ továbbá eljárási szabályzatának⁴⁶ 67. cikke is engedi, hogy amennyiben a kellő bizonyítás érdekében az szükségeltetik, a bírák szakértők segítségét vegyék igénybe.

Igen ám, itt sem lehet vita, abban azonban mindenképp, hogy vajon elvárt módon él-e a Nemzetközi Bíróság az elé kerülő környezetjogi tárgyú vitákban az esetleg hiányzó szakértelem külsősök általi pótlásának lehetőségével, vagy nem fordít erre megfelelő figyelmet. Mert ha az ENSZ fő bírói szervében nem is lehet minden bíró a környezeti kérdések valóban beható ismerője, de ha a hajlandóság, a késztetés sem mutatkozik a testületben a rendelkezésre netán nem álló

⁴² Sands: i. m. 1636. o

⁴³ Murray Carroll: It's High Time for an International Environmental Court. ICE Coalition, April 24, 2013. 2. o. <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d342713c44d801f477a394/1456685682438/It%27s+High+Time+for+an+International+Environmental+Court.pdf> (2019.08.06.)

⁴⁴ Robert Jennings: Need for Environmental Court? *Environmental Policy and Law* 1992. 22. évf. 5-6. sz. 313. o.

⁴⁵ Lásd magyar nyelven az ENSZ Alapokmányt (s így mellékletét is, a bíróság statútumát) kihirdető 1956. évi I. törvényben. „A Bíróság bármikor megbízhat bármely általa választott személyt, testületet, hivatalt, bizottságot vagy más szervezetet vizsgálat lefolytatásával, vagy szakértői vélemény adásával.”

⁴⁶ Rules of Court (1978) adopted on 14 April 1978 and entered into force on 1 July 1978. (A továbbiakban: ICJ Rules of Court.) <https://www.icj-cij.org/en/rules> (2019.08.28.)

szaktudás beszerzésére, mégiscsak szükségeltetik egy olyan fórum, ami viszont kifejezetten környezeti kérdésekre szakosodna, s döntéseit kellő szakértelem birtokában hozhatná.

Adja magát, hogy e tárgyban a Nemzetközi Bíróságnak az Uruguay folyón épülő papírmalmok ügyében 2010-ben hozott ítéletére⁴⁷ hivatkozzunk.⁴⁸ Tipikus környezetjogi – folyószennyezéssel kapcsolatos – vita bontakozott ki ugyanis Argentína és Uruguay között, s bár roppant komplex szakkérdések felvetődtek, a bírák többsége mégsem ítélte úgy, hogy szükségük lenne független szakértőkre. Awn Shawkat Al-Khasawneh és Bruno Simma bírák az ítélethez fűzött együttes különvéleményükben, nem osztva tehát bírótársaik többségi álláspontját, heves kritikával illették az ökológiai szakértők felkérésének elmulasztását, s egyenesen úgy fogalmaztak, a Nemzetközi Bíróság ezzel a döntésével elszalasztotta azt a remek alkalmat, hogy demonstrálja a nemzetközi közösség számára, képes és kész tudományos szempontból összetett vitákat korszerűen megközelíteni.⁴⁹ Értékelésük szerint a bíróság elmulasztotta a lehetőséget arra, hogy egy környezeti jogvitát előrettekintő, haladó módon kezeljen,⁵⁰ márpedig, Simma már egy tanulmányában fogalmazott így, a Nemzetközi Bíróság saját érdeke lenne, hogy mutassa, meg tud birkózni tudományos, műszaki szempontból komplikált jogvitákkal.⁵¹

Korántsem lehet mindez azonban elég ahhoz, hogy meggyőzően érvelhesünk egy új nemzetközi környezetjogi bíróság létjogosultsága mellett. A Nemzetközi Bíróság ugyanis meghallotta a papírmalmok-ügy után őt ért erőteljes kritikákat, és képes is volt új irányt venni. Néhány évvel később, az antarktiszi bálnavadászattal kapcsolatos Ausztrália és Japán közötti jogvitában (2014-ben),⁵² valamint a San Juan folyó mentén épülő út miatt egymásnak feszülő Nicaragua és Costa Rica perében (2015-ben)⁵³ – tehát ugyancsak két környezeti tárgyú vitában – a Nemzetközi Bíróságot már olyan szempontból nem érte bírálat, hogy ne tett volna meg minden lehető a tudományos tények szakértők segítségével történő feltárásáért.⁵⁴

⁴⁷ Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I. C. J. Reports 2010, p. 14. Lásd e jogvitáról két hazai szerzőnk egy-egy írását, közöttük e jubileumi kötet köszöntöttjéét: Bruhács János: Argentína és Uruguay vitája: a Nemzetközi Bíróság 2010. évi ítélete az Uruguay folyó menti papírgyár ügyben. *Jura* 2012. 18. évf. 2. sz. 40-50. o.; Kecskés Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben. *Állam- és Jogtudomány* 2015. LVI. évf. 3. sz. 69-72. o.

⁴⁸ Hockman: The Case for an International Court ... 2. o.

⁴⁹ Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14. Joint Dissenting Opinion of Judges Al-Khasawneh and Simma. 28. pont. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-01-EN.pdf> (2019.08.27.)

⁵⁰ Lásd a különvélemény II. fejezetének címét: „A Missed Opportunity to Approach an Environmental Dispute in a Forward-Looking and Prospective Manner”.

⁵¹ Bruno Simma: The International Court of Justice and Scientific Expertise. In: Proceedings of the 106th Annual Meeting. American Society of International Law. Vol. 106. Confronting Complexity. Cambridge University Press, 2012. 233. o.

⁵² Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening), Judgment, I. C. J. Reports 2014. p. 226.

⁵³ Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment, I. C. J. Reports 2015. p. 665.

⁵⁴ Makane Moïse Mbengue: Scientific Fact-finding at the International Court of Justice: An Appraisal in the Aftermath of the

Ne feledjük azt se, hogy ha létre is jönne egy környezetjogi specialistákból álló új nemzetközi bírói testület, esetükben is ugyanúgy szükség mutatkozhatna az eléjük kerülő környezeti viták megítélésekor szakértők igénybevételére, e viták gyakorta szerteágazó, bonyolult és/vagy akár merőben új tudományos kérdésekben való elmélyülést igénylő jellege okán. Az új bíróság gondolatának hívei közül például Stephen Hockman szerint a felállítandó testület munkáját egy szakértő gárda segíthetné.⁵⁵ Felmerülhet a kérdés, hogy ez esetben miért is érdemes fantáziálni egy környezetjogi bíróság létrehozatalán, ha szakértők segítségével az általános hatáskörű bíróságok is tudnak kezelni környezeti tárgyú vitákat, szakértőkre meg a tisztán környezetjogászokból álló testületnek is szüksége lehetne. Ám utóbbi testület, mondják támogatói, szakosítottként, szakosodott bírakkal mégiscsak könnyebben, gyorsabban, szakmai szempontból pontosabban pontot tehetne környezeti tárgyú viták végére.

Itt is érdemes azonban megállnunk egy pillanatra. Azt, hogy vannak-e egyáltalán tisztán környezeti viták, már ehelyütt is felvetnénk, de erre még kicsit másképp közelítve vissza is kanyarodnánk a későbbiekben. Jennings szerint a nemzetközi környezetjog egyáltalán nem specialisták területe. Ha környezeti tárgyú nemzetközi jogvita eldöntésére vállalkozol, a nemzetközi jog egészét átható kérdéseket is meg kell válaszolnod. Környezeti vita rendezése során ugyanis óhatatlanul felmerülhetnek olyan általános kérdések is, mint például mikor érvénytelen egy nemzetközi szerződés, felmondható vagy felbontható-e, s ha igen, jogszerűen miként, hogyan kell a megállapodás értelmét feltárni, miként viszonyulnak egymáshoz az azonos tárgyban de más időpontokban kötött egyezmények, hogyan születik meg egy nemzetközi szokásjogi szabály, és egyáltalán mi a jelentősége annak, hogy egy normáról tudjuk-e bizonyítani, hogy a nemzetközi szokásjog része, s hogyan is tudjuk ezt alátámasztani, nemzetközi kötelezettség megszegésekor figyelembe vehető-e valamely jogellenességet kizáró körülmény, és a sort még hosszan folytathatnánk. Jennings úgy érvel, épp-úgy, ahogy a nemzeti jogrendszerekben praktizálnak a jogászok, a nemzetközi bíróságokon is a specializált jogot, így a nemzetközi környezetjogot az általános jog, azaz a nemzetközi közjog egészének kontextusában kell nézni. Véleménye szerint általános tapasztalat, hogy aki specializálódik, ha egy konkrét problémá-

Whaling Case. *Leiden Journal of International Law* 2016. 29. évf. 2. sz. 538-539. o.; Stuart: i. m. 66. o.

⁵⁵ Hockman: The Case for an International Court ... 11. o. Ugyanígy érvel Joost Pauwelyn is, aki szerint a környezeti viták gyakorta rendkívül komplex természete okán, és mivel a tudomány is folyamatosan változik, kiemelkedő jelentőségű, hogy az új tervezett bíróságot független, naprakész, magas tudású szakértők segítsék munkája során, megtámogatva a bírói döntéseket megbízható, alapos és objektív szakértői véleményekkel. Álláspontja szerint e szakértői közreműködés megvalósulhatna akár úgy is, hogy egy-egy ügy mellé kérnének fel a bírák specialistákat, de akár úgy is, hogy létezne egy állandóan működő szakértői testület (példának okáért a megreformált UNEP-hez, azaz az ENSZ Környezetvédelmi Programjához vagy a még szintén nem létező, de Pauwelyn szerint ugyancsak létrehozandó Környezetvédelmi Világszervezethez kötődve), s az nyújtana segítséget a bírói testületnek. Úgy véli, a szakértői háttér a bíróság legitimitását is növelhetné. Joost Pauwelyn: *Judicial mechanisms: Is there a need for a World Environment Court?* In: *Reforming international environmental governance: From institutional limits to innovative reforms* (szerk. W. Bradnee Chambers – Jessica F. Green). United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris 2005. 165. o.

val szembesül, gyakorta elveszti a fonalat, ha nem jár otthonosan a (nemzetközi) jog egészének más részein is. Aki csak egy területen jártas, megbukik, ha konkrét vitát kell rendeznie.⁵⁶

Ne feledkezzünk meg róla, Jennings a Nemzetközi Bíróság bírájaként, elnökeként egy konkurensnek tűnő esetleges új bíróság mellett mi okból kardoskodott volna. Indokokat amellet sorakoztatott, miért generális hatáskörű bíróságban kell gondolkodnunk akkor is, ha a nemzetközi környezetjog fejlődését tartjuk szem előtt. Meggyőződése szerint a(z akkor, a '90-es évek elején általa még újként aposztrofált) környezetjogra az általános nemzetközi jog részeként kell tekinteni, máskülönben előbbi meg lesz fosztva attól a tekintélytől és kötelező erőttől, ami utóbbihoz társul. Az általa felhozott példa szerint az az állítás, amely szerint X károsítja az ózonréteget, eséllyel jogilag kevésbé lesz hatékony, mintha azt állítjuk, hogy X nemcsak károsítja az ózonréteget, de, megsértve a 1985. évi, az ózonréteg védelméről szóló bécsi egyezményt, a szerződések általános nemzetközi jogát is figyelmen kívül hagyja, mégpedig annak egyik kardinalis alapelvét, a *pacta sunt servanda* követelményét.⁵⁷

Véleményem szerint bár a Nemzetközi Bíróság volt elnökének utóbbi példát illetően abszolút igaza van, ám ez az okfejtés félreértése annak, miként is működhetne egy nemzetközi környezetjogi bíróság. (Érdemes azt is észben tartani, Jennings mindezeket akkor vetette papírra, amikor a ma már akár – speciális bíróságként – mintát mutatónak tekinthető Nemzetközi Tengerjogi Törvényt sem kezdte még meg működését.)⁵⁸ Mi sem természetesebb ugyanis annál, hogy adott tárgykörre, akár például tengerjogi vagy környezetjogi vitákra szakosodott bíróság döntései során a nemzetközi közjog valamennyi releváns általános szabályát (jogforrások tana, felelősségi rezsim, stb.) figyelembe kell hogy vegye, s ugyanúgy naprakésznek kell lenni a nemzetközi jog más speciális területeinek fejlődését illetően is, hiszen tisztán és csakis tengerjogi vagy környezetjogi kérdéseket felvető perek aligha léteznek.

Az pedig, hogy adott bírák környezetjogra szakosodtak, nem zárja ki, hogy a nemzetközi közjog valamennyi speciális ágán átívelő generális szabályokat is ne ismernék behatóan, s ne tudnák azokat megfelelően alkalmazni. Jelölésüknél, megválasztásuknál mindazonáltal ennek alapfeltételnek kell lennie. A Nemzetközi Büntetőbíróság bírói kollégiumában se kizárólag a büntetőjog, az emberi jogok és a humanitárius nemzetközi jog szemellenzős specialistái ülnek, enged-

⁵⁶ Jennings: i. m. 313. o

⁵⁷ Jennings: i. m. 313. o.

⁵⁸ Bár a törvénytészék felállításáról már az 1982-ben elfogadott Montego Bay-i tengerjogi egyezmény rendelkezett, a megállapodás hatályba lépésének elhúzóódása miatt a hamburgi ITLOS (International Tribunal for the Law of the Sea) csak 1996-ban kezdte meg tevékenységét.

tessék meg, hadd hozzam fel a magyar tagot, Kovács Péter professzort példaként. Annak ellenére, hogy az ICC Statútuma „csak” e három területen követel különös jártasságot.⁵⁹ Ha pedig mégsem bízánk abban, hogy a környezetjog szakavatottjai szélesebb perspektívával is rendelkeznek, a testület összetételét úgy kell meghatározni,⁶⁰ hogy mellettük a nemzetközi jog más területeinek tüzetes ismerői is helyet kapjanak. Philippe Sands, aki szintén nem tartaná ildomosnak, ha egy bíróság kizárólag a nemzetközi környezetjogra specializálódott szakértőkből állna, így véli: olyan bírákból álló testületre lenne szükség, akiknek szaktudása keveréke az általános és a speciális szakértelemnek.⁶¹ De vajon valaha tényleg reális dilemma lehet, miként szelektáljunk egy nemzetközi környezetjogi bíróság bíróaspiránsai között? Nézzük tovább, fentiekén túl még milyen kérdések vetődnek fel az új nemzetközi intézmény ötletének kapcsán, s születnek-e rájuk egy irányba tartó válaszok.

3. A Nemzetközi Jog Fragmentációja, Forum Shopping

A nemzetközi bírói fórumok proliferációja óhatatlanul aggályokat indukál: „(...) célszerű-e tovább növelni a nemzetközi bíróságok számát, az esetleges hatásköri átfedésekre/összeütközésekre is tekintettel. Számos szerző álláspontja az, hogy a nemzetközi bíróságok számának növekedése kontraproduktív, és ezáltal – az ítélkezési gyakorlatok ütközésének növekvő lehetősége miatt – a nemzetközi közjog egységessége kerül veszélybe.”⁶² Raisz Anikó ekként summázta azok – általa nem osztott – véleményét, akik szerint egy új nemzetközi bíróság, így akár egy környezetjogi bírói fórum megjelenése is csak a problémák számát szaporítaná.

Egy nemzetközi környezeti bíróság ellenzői szerint ugyanis – ahogy arra Cathrin Zengerling rámutatott – egy újabb specializált nemzetközi bírói fórum a nemzetközi jog további fragmentálásával a nemzetközi jogrend gyengítéséhez járulna hozzá, és erősítené a *forum shopping* nem kívánt jelenségét.⁶³

Ami a *forum shoppingot* illeti, több, azonos tárgykörben is kompetens bíróság vagy kvázi bíróság esetében a kereset benyújtására készülő leendő peres fél válogatni tud a párhuzamos fórumok között,⁶⁴ az alapján döntve, melyik bíróságtól

⁵⁹ Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútuma, 36. cikk 3. bek. (b) pont. Bár Magyarország a statútumot 1999-ben aláírta, s 2001-ben ratifikálta is, e nemzetközi szerződés kihirdetése – eddig, immár két évtizede – elmaradt. A magyar interpretációt így jobb híján lásd (bár sajnos épp a releváns rendelkezésnél nem egészen pontos a fordítás): T/10722. számú törvényjavaslat a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának és a Statútum 8. cikkére vonatkozó kampalai módosításának kihirdetéséről. 2016. május. Az ENSZ szerződéstárában lásd: Rome Statute of the International Criminal Court. 2187 UNTS 3.

⁶⁰ Pauwelyn: i. m. 162. o.

⁶¹ Sands: i. m. 1638. o.

⁶² Raisz Anikó: A nemzetközi környezetvédelmi bíráskodás jelene és jövője. In: Collegium Doctorum Konferencia, Miskolc, 2012. április 19. Paper 37. Bíbor Kiadó, Miskolc 2013. 5. o. <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Raisz%20Anik%F3.pdf> (2019.08.03.)

⁶³ Zengerling: i. m. 308, 311. o.

⁶⁴ Mádl Ferenc – Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 632. pont.

várhatja eséllyel vélt (hangoztatott) vagy valós igazának támogatását. Azon jogviták esetében, amelyeknél egyszerre jelentkeznek kereskedelmi és környezeti megfontolások – példának okáért mert egy állam fajmegóvási megfontolásokra hivatkozva korlátozná egy termék importját, míg az exportáló állam a közöttük érvényben lévő szabadkereskedelmi szabályokra hivatkozna⁶⁵ –, az a fél, amely álláspontját kereskedelmi érvekkel támasztaná alá, olyan fórum igénybe vételét preferálná, ahol hangsúlyosan a kereskedelmi szempontokat helyezik előtérbe, azaz feltehetőleg a WTO vitarendezési mechanizmusát részesítené előnyben. Az ellenérdekű fél viszont, aki valós „zöld” elköteleződése okán vagy csupán fals ürügyként környezetvédelmi szempontokra hivatkozna importkorlátozásának igazolásául, olyan fórum elé vinné az ügyet, amely a környezet megóvására helyezné feltételezhetően a hangsúlyt, ami egy Nemzetközi Környezetjogi Bíróságnak nevezett testület esetében (el)várható lenne. (Zengerling szerint⁶⁶ egyébiránt jelenünk nemzetközi intézményrendszerében a kereskedelmi érdekek jobban védettek, mint a környezeti érdekek – nem megfelelően ezzel a fenntartható fejlődés céljából fakadó elvárásoknak. Míg ugyanis a WTO-jog a Kereskedelmi Világszervezet vitarendezési rendszerén keresztül érvényre juttatható, addig a nemzetközi környezetjog normáit nem lehet ugyanígy kikényszeríteni egy vitarendezési szisztéma igénybevételével: s ez nemcsak a rendelkezésre – nem – álló fórumok miatt van így, de a környezetjogi normák természete miatt is.)

Úgy tűnik fentiekből, hogy ha létre is jönne egy „zöld” nemzetközi bíróság, amennyiben két állam között fenti példához hasonló mix, azaz például kereskedelmi és környezeti kérdéseket egyaránt vegyítő jogvita bontakozna ki (márpedig tisztán környezeti jogvitákra valószínűleg nem számíthatunk), ha előzetes megállapodások vagy alávetések alapján nem lenne egyik vitarendező fórumnak se kötelező joghatósága az ügy vonatkozásában, a vita kipattanása után a felek kompromisszuma alapján eséllyel csak olyan fórum elé kerülhetne az ügy, amely jellegéből adódóan nincs elköteleződve – pontosabban ennek látszatát sem mutatja – egyik irányba sem. (Azt továbbra se feledjük, hogy egy környezetjogi bíróságnak is a nemzetközi jog valamennyi releváns szabályát figyelembe kellene vennie eljárásai során, nem csupán a környezetvédelmi előírásokat, ám imázsa alapján mégis, azt sejthetjük, a környezetjogi érvekkel operálók bíznanak benne.) Vagyis az olyan generális hatáskörű bíróságokat találhatnák meg az ilyen viták továbbra is, mint például a Nemzetközi Bíróság vagy az Állandó Választott-

⁶⁵ Csúpn egyetlen példát véve, még a '90-es évek végéről. Az Amerikai Egyesült Államok a garnélarák importját korlátozó intézkedéseket vezetett be: csak olyan garnélarákok behozatalát engedélyezték, amelyeket a veszélyeztetettként számon tartott tengeri teknősöknek nem ártó módon fogtak ki. E kérdést illetően akkor (1998-ban) a WTO vitarendezési mechanizmusa döntött, azt megítélve, a szabadkereskedelem szabályai alól jogszerű kivételnek tekinthető-e a hivatkozott környezetvédelmi megfontolás. Sean D. Murphy: Does the World Need a New International Environmental Court? *George Washington Journal of International Law and Economics* 2000. 32. évf. 3. sz. 337-338. o.

⁶⁶ Zengerling: i. m. 311. o

bíróság.

Forum shoppingra egyébként, környezeti tárgyú ügyek között, új környezetjogi bíróság nélkül is ma is találhatunk gyakorlati példákat. Vegyük az Írország és az Egyesült Királyság közötti MOX-jogvitát. Az Ír-tenger mentén, az Egyesült Királyság területén működő, nukleáris anyagok újrahaznosításával foglalkozó üzemmel kapcsolatos vita⁶⁷ megjárta az Európai Bíróságot is, a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszéket is, a tengerjogi egyezmény alapján egy választottbíróság elé is került, valamint az észak-kelet atlanti tengeri környezet védelméről szóló OSPAR egyezmény⁶⁸ alapján szintén egy másik választottbíróság is beállt a vitát rendező fórumok sorába.⁶⁹ A Chile és az Európai Unió közötti kardhal ügyet pedig az EU a WTO elé utalta, míg a latin-amerikai állam a Tengerjogi Törvényszék elé, egyik kereskedelmi, másik (tengeri) környezeti érdekeit szem előtt tartva.⁷⁰

Elméletileg nincs akadálya annak, hogy a különböző alapállású bírói szervek ugyanabban a vitában egymással kompatibilis döntéseket hozzanak, főként, ha megvan a fórumok között a kellő kommunikáció,⁷¹ s különösen mert, újfent hangsúlyozandó, se a nemzetközi környezetjog, se a nemzetközi jog más szektorai, így akár a WTO-joga, nem önmagukban zárt rendszerek, nem szigetelődhetnek el a nemzetközi jog más területeitől. Egy speciális környezetjogi bíróság csak úgy tud sikeres lenni, akárcsak a Tengerjogi Törvényszék vagy a WTO panelek, ha a nemzetközi jog rendszerét holisztikusan szemléli, azaz fel nem merülhet, hogy döntéseit kizárólag a nemzetközi környezetjogi normák határoznák meg. Ha nem a nemzetközi jog egésze alapján működne egy speciális törvényszék, az valóban a nemzetközi jog egységét veszélyeztetné.⁷²

A nemzetközi törvényszékek proliferációja miatt aggódók megnyugtatót az szolgálhatja, ha az egyes bírói fórumok egymással szorosan együttműködnek,⁷³ egymásra tekintettel dolgoznak, követik egymás gyakorlatát. A ma működő nemzetközi bíróságok, ez a tendencia figyelhető meg, ekként is cselekednek. Az alfejezet elején idézett Raisz Anikó is így fűzte tovább fenti gondolatát, véleményezve az új bírói fórumok megjelenésének negatív hatásaitól, a nemzetközi jog széttöredezésétől tartók aggodalmát: „*félelmük (...) mindeddig nem igazolódott be, sőt, a tendencia egészen más: a különböző nemzetközi fórumok egyre*

⁶⁷ Bruhács: Nemzetközi jog I. ... 36. o.

⁶⁸ OSPAR (Oslo/Paris) Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic. 2354 UNTS 67.

⁶⁹ Zengerling: i. m. 311. o.

⁷⁰ Zengerling: i. m. 311. o. Lásd továbbá (témánk szempontjából különösen a mellékletben található egyetértési megállapodás 2. pontját): Megállapodás levélváltás formájában az Európai Unió és a Chilei Köztársaság között a kardhalállományoknak a Csendes-óceán délkeleti részén való védelméről szóló egyetértési megállapodás ideiglenes alkalmazásáról. In: Az Európai Unió Hivatalos Lapja. L 155/10. 2010. 06. 22. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0622\(02\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22010A0622(02)&from=DE) (2019.08.29.)

⁷¹ Zengerling: i. m. 311. o.

⁷² Pauwelyn: i. m. 160, 164. o.; Stuart: i. m. 65. o.

⁷³ Pauwelyn: i. m. 160. o.

nagyobb figyelmet szentelnek egymásnak (...)”⁷⁴ Ha megjelenne egy új, környezetjogi bíróság, és e rendszerbe bekapcsolódna, építene a korábbi fórumok ma is akceptálható esetjogára, tanulna a hibáikból, átvinné „jó gyakorlataikat”, nem okozhatna gondot a rendszerben egy új szereplő felbukkanása. Sőt, voltaképpen egy új fórum feltűnése, és a peres felek válogatása e rendelkezésre álló vitarendező testületek között, olyan pozitív hatással is járhat, hogy tán reformra sarkallja a már régebb óta működőket, ha az „új seprű” jobbnak, hatékonyabbnak, gyorsabbnak, s így vonzóbbnak bizonyulna. A végrehajtott reformok pedig az egész rendszer értékét megemelhették. A későbbiekben látni fogjuk, már pusztán az új környezetjogi bíróság ötlete is több ma működő fórumot arra készítetett, hogy pozitívnak értékelhető változtatásokat eszközöljön.

4. A Nemzetközi Környezetjog Fragmentációja

Áttárgyalva az eddigieket, közelítsünk ismét más irányból a kérdéshez. Jogosan vetődhet ugyanis fel, hogy egyáltalán miért szükséges egy nemzetközi környezetjogi bíróság felállításán gondolkodni, ha figyelembe vesszük azt, ma is hány olyan fórum áll rendelkezésre, amelyek elé nemzetközi környezetjogi viták vihetők. Alább bizony hosszú is a lista e nemzetközi bírói vagy kvázi bírói testületekről, s korántsem állíthatom, hogy e lajstrom kimerítő lenne. Pusztán ez a tény nem üt minden más érvet? Így jelen állás szerint e fórumok elé kerültek vagy kerülhetnek potenciálisan környezetvédelmi tárgyú jogviták (fontos kiemelni, közöttük olyan testületek is szerepelnek, ahol nemcsak államok vitázhatnak másik állammal, de akár nemzetközi szervezet is lehet peres fél, vagy magánszemély is perbe vonhatja saját államát, vagy külföldi magánbefektető a fogadó országot):⁷⁵ Nemzetközi Bíróság, Állandó Választottbíróság, Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék (amely tengeri környezeti vitákra fókuszáló speciális kamarával is rendelkezik),⁷⁶ Európai Unió Bírósága (környezeti ügyekben rendkívül gazdag esetjoggal bír),⁷⁷ Emberi Jogok Európai Bírósága, Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága, ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID),⁷⁸ WTO Vitarendezési Testülete, Világbank Ellenőrző Bizottsága (World Bank Inspection Panel),⁷⁹ s természetesen az ad hoc mód felállított nemzetközi választottbíróságok (amely utóbbiaknak nagy előnye, hogy ha környezeti tárgyú a vita, ennek fényében határozhatják meg a vitázó államok a testület összetételét).⁸⁰ Ráadásul a Nemzetközi Büntetőbír-

⁷⁴ Raisz: A nemzetközi környezetvédelmi bíraskodás... 5. o.

⁷⁵ Sands: i. m. 1625. o.

⁷⁶ International Tribunal for the Law of the Sea. Chambers. <https://www.itlos.org/en/the-tribunal/chambers/> (2019.08.29.)

⁷⁷ Murphy: i. m. 340. o.

⁷⁸ ICSID: International Centre for the Settlement of Investment Disputes.

⁷⁹ Több is a fenti intézmények közül történelmileg nemzetközi kereskedelmi vitákra fókuszált, de mivel a környezeti kérdések mára már gyakorta kibogozhatatlanul hozzákapcsolódnak e konfliktusokhoz, e fórumoknak egyre sürűbben kell nemzetközi környezetjogi normákat értelmezniük, alkalmazniuk a kereskedelmi, beruházási előírások mellett. Murphy: i. m. 341. o.

⁸⁰ Sands: i. m. 1624-1625, 1634. o.; Pauwelyn: i. m. 153. o.; Murphy: i. m. 340. o.

ság előtt ma már háborús bűncselekményért kell felelnie annak, aki nemzetközi fegyveres konfliktus idején, figyelmen kívül hagyva az arányosság alapelvét, szándékosan támadást indít annak tudatában, hogy e támadás a természeti környezetben széles körű, hosszantartó és súlyos kárt okoz.⁸¹

Felvetik tehát a kételkedők: minek új testületet felállítani, ha – tetejében nem is elenyésző számban – a létező bírói vagy egyéb más vitarendező fórumok is képesek foglalkozni olyan kérdésekkel, amelyek e tervezett új bíróság hatáskörébe tartoznának? Velük szemben a támogatók egyrészt azt hangoztatják, hogy egyetlen ma létező fórum sem képes arra, amilyen szerepet az új bíróságnak ők szánnak.⁸² Utóbbiak véleménye szerint a mai bíróságok nem tudnak optimális megoldást kínálni a „zöld” kihívásokra: e fórumok szerintük ugyan fontos, mégis csupán kiegészítő szereppel bírhatnak.⁸³ Ez az érvelés persze csak akkor akceptálható, ha megismerjük (és feltéve, hogy ezt követően egyet is értünk az elképzelésekkel), hogy egy nemzetközi környezetjogi bíróság hívei milyen előremutató változásokat terveznek a létrehozandó bírósággal bevezetni, struktúráját, hatáskörét, a potenciális peres felek kilétét, stb. illetően. Eleddig e tanulmány ebben még nem volt segítségünkre, a későbbiekben azonban igyekszik e haladónak szánt elgondolásokat is felvillantani. Most azonban nézzük az új bíróság pártolóinak másik, tán már önmagában is meggyőző érvét.

Eszerint ha környezetvédelemmel kapcsolatos jogvitákat emberi jogi, tengerjogi, kereskedelmi, stb. fórumokkal akarnak megoldatni⁸⁴ – mint ahogy a mai intézményi struktúrában ez az adottság – az bizony a nemzetközi környezetjog nem kívánt fragmentációjához vezet. Azaz nem a nemzetközi közjog egészének egységességét kell félteni az új környezetjogi bíróság megjelenésétől, hanem, éppen ellenkezőleg, ha nem hozunk létre egy tisztán környezeti kérdésekre fókuszáló bírói szervet, az a nemzetközi jogon belül a nemzetközi környezetjog széttöredezettségéhez, a környezeti standardok alkalmazásának fragmentációjához vezethet,⁸⁵ egy specializált fórum azonban összetartást biztosíthatna. A nemzetközi környezeti kötelezettségek jelen korpusza a környezetvédelem egy-egy szeletére (klímaváltozásra, ózonrétegre, biodiverzitásra, biológiai biztonságra, veszélyes hulladékokra, elsivatagosodásra, stb.) koncentráló, néhol egymást részben átfedő multilaterális környezeti megállapodások miatt, átfogó környezetvédelmi egyezmény híján amúgy is széttöredezett. Egy speciális környezetjogi bíróság belső ellentmondásoktól mentes döntéshozatali mechaniz-

⁸¹ Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútuma, 8. cikk 2. bek. (b) (iv) pont. Lásd még: Csapó: A környezet védelme fegyveres konfliktus idején... 6. o.

⁸² Hockman: The Case for an International Court 8. o.

⁸³ Rest: i. m. 65. o.

⁸⁴ Raisz: A nemzetközi környezetvédelmi bíráskodás... 1. o.

⁸⁵ Sands: i. m. 1636. o.

musával e kötelezettségek konzisztens értelmezését biztosíthatná.⁸⁶

Érdemes azonban visszacsatolnunk egy korábbi gondolathoz: eszerint a jelenlegi rendszer intézményi szinten jelentkező megosztottsága nem okozhat gondot, ha kielégítő a kommunikáció az egyes bíróságok között. Egymás joggyakorlatának követése, a fórumok közötti kooperáció leküzdheti azt a problémát, ami kockázatként valóban benne van a mostani sokszereplős szisztémában. S döntő tényező az, hogy a bíróságok, kvázi bíróságok komolyan veszik-e, hogy a nemzetközi jog egészét, nem csupán egy szeletét kell alkalmazniuk az eléjük került jogviták megoldásakor.

Az is megfontolandó, hogy egy új fórum megjelenése önmagában nem garancia arra, hogy továbbra is ne számos más testület elé kerüljön környezeti jogvita. Egy „zöld” bíróság csak akkor járulhat hozzá a nemzetközi környezetjog egységesebbé tételéhez, ha meggyőző munkát végez, illetve tevékenysége megkezdése előtt előremutató koncepcióval vonzó alternatívát kínál, azaz ha a vitájukat rendezni akaró felek megtalálják megkereséseikkel (illetve ha a nemzetközi környezetvédelmi megállapodásokat kötő államok kötelező vitarendező fórumként jelölik meg a szerződésükből fakadó konfliktusuk elintézésére).

Attraktívva pedig akkor válhat az új fórum, ha progresszív megoldásokkal áll elő, illetve átveszi a már más bíróságoknál bevált módszereket. Így példának okáért, maradva a nemzetközi környezetjog egységének megteremtése témakörénél, hasznosnak bizonyulna, ha az új bíróság is felkérhető lenne tanácsadó vélemény adására: állásfoglalásai ugyanis ugyancsak rendet vághatnának a nemzetközi környezetjog rendszerében. (Ha pedig ő maga is kérhetne tanácsadó véleményt, mégpedig a Nemzetközi Bíróságtól,⁸⁷ vagy a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszéktől, a WTO Fellebbviteli Testületétől, ez a megoldás azokat is megnyugtathatná, akik tartanak attól, hogy a szakosodás okán egy speciális bírói testület nem mozoghat otthonosan a nemzetközi jog más területein.)⁸⁸ Vannak azonban olyan – megítélésem alapján – merész elképzelések is, amelyek szerint az új bíróság a gazdag környezeti esetjogot kifejlesztő Európai Unió Bíróságától is átvehetne számos jó mintát, így akár nemzeti bíróságok számára előzetes döntéshozatali eljárás keretében e fórum is elérhető lenne (ily módon hidat teremtve a speciális nemzetközi bíróság és a nemzeti igazságszolgáltató szervek

⁸⁶ Stephen Hockman: The Case for an International Court for the Environment. In: Effectus Newsletter, Effective Justice Solutions, No. 14. 2011. 2. o.

⁸⁷ Ehhez persze statútumok, így az ENSZ alapító szerződésének módosítására is szükség lenne, jelenleg ugyanis e szerint csak egy szűk kör fordulhat ilyen kéréssel a hágai testülethez. Lásd az ENSZ Alapokmány 96. cikkét: „1. A Közgyűlés vagy a Biztonsági Tanács a Nemzetközi Bíróságtól bármely jogi kérdésben tanácsadó véleményt kérhet. 2. A Szervezet minden más szerve és a szakosított intézmények a Közgyűlés által bármikor megadható felhatalmazás alapján a tevékenységük körében felmerülő jogi kérdésekben szintén tanácsadó véleményt kérhetnek a Bíróságtól.” (Fordítás forrása: 1956. évi I. törvény.)

⁸⁸ Pauwelyn: i. m. 166. o.

között), ezzel is hozzájárulva a nemzetközi környezetjog egységességéhez.⁸⁹

5. Elismertség, Tekintély

Azok, akik nem hívei egy új környezetjogi bíróság létrehozatala gondolatának, érvként felhozzák, hogy ha az újonnan jelentkező kihívásoknak megfelelő változtatások szükségeltetnek, sokkal hasznosabb már meglévő intézmény reputációjára támaszkodni, mintsem egy bizonytalan kimenetelű vállalásba fogni. Ha ugyanis egy bírói fórum már tekintéllyel, elismertséggel, renoméval bír, erre kell építeni, nem pedig egy új szereplő felbukkanását erőltetni, utóbbi esetben ugyanis kétséges, miként fogadják a nemzetközi közösség tagjai. Minek pénzt, időt fecsérelni egy kétséges eredménnyel kecsegtető kezdeményezésbe, ha rendelkezésre állnak olyan fórumok is, amelyek bizonyítottak már az idők folyamán. Utóbbi fórumokban kell gondolkodnunk, s ha a környezetjogi viták sajátosságai ezt megkövetelik, ezek lehetséges reformját kell forszírozni, nem pedig egy új testület megteremtését.

Akik e véleményt hangoztatják, a Nemzetközi Bíróságot és/vagy az Állandó Választottbíróságot hozzák fel példaként, mint amely testületek azt sugallják, ne a spanyolviasz feltalálásra koncentrálj, vedd igénybe a már bevált formációkat, maximum alakíts rajtuk, ha igazodásra van szükség az új igényekhez.

6. A Nemzetközi Bíróság Generális Tárgyi Joghatósága

Nem meglepő módon a már hivatkozott Robert Jennings, a Nemzetközi Bíróság volt bírāja sem kardoskodott egy nemzetközi környezetjogi bíróság mellett, a hágai testület generális tárgyi joghatóságára hivatkozó érvével pedig nem is lehet vitatkozni. Igaza volt ugyanis akkor, amikor azt hangsúlyozta: nincs olyan jogi kérdés vagy probléma, amely a környezettel összefügg, és amely felett a Nemzetközi Bíróság ne rendelkezne teljes körű joghatósággal és kompetenciával *ratione materiae*. A bíróság tárgyi joghatósága ugyanis lefedi a nemzetközi jog egészét, legyen az akár a nemzetközi jog régi, klasszikus szegmense, vagy legyenek akár a legeslegújabb ágak az egyre terebélyesedő rendszerben. Mindehhez hozzátette: nem is lehetne máskülönben az ENSZ legfőbb bírói szervének nevezni a testületet.⁹⁰ A Nemzetközi Bíróság tehát bármikor az államok rendelkezésére állhat, ha a nemzetközi környezetjog területén szükségük van bírói vitarendezésre, csupán fel kell hatalmazniuk a testületet az eljárásra.⁹¹

Joost Pauwelyn gondolatmenetét az alábbiakban kölcsönvéve: Az egyetlen hátrány, ami jelenleg a Nemzetközi Bíróság Statútumába építve van – s ez már

⁸⁹ Zengerling: i. m. 313. o.; Pauwelyn: i. m. 166. o.

⁹⁰ Jennings: i. m. 313. o.

⁹¹ Pauwelyn: i. m. 153. o.

a személyi joghatóság terrénuma –, hogy peres eljárást előtte kizárólag állam kezdeményezhet, és ugyancsak csakis állam ellen. Felperesekként, alperesekként nem állami szereplők nem tűnhetnek fel (egyedül néhány ENSZ szervnek van hozzáférése a testülethez, ám ők is csupán tanácsadó vélemény kérésére jogosultak). Mindazonáltal magánszemélyek által végrehajtott jogsértések, általuk okozott környezeti károk kérdése adott esetben a hágai bíróság elé kerülhet, mégpedig diplomáciai védelem formájában, vagyis ha egy egyén ügyét felkarolja az állam és a testület elé viszi azt. Plusz érdemes a Trail kohó ügyben is alkalmazott alapelvet felidézni, amely szerint egyetlen államnak sincs joga nemcsak arra, hogy területét úgy használja, de arra se, hogy területét úgy engedje át használatra (akár tehát nem állami szereplők számára is), hogy az más állam területén sérelmet okozzon.⁹²

Kétség nem fér fentiek igazságtartalmához, de ahogy ígértem, e tanulmány az érvek ütköztetésére vállalkozik, lássunk tehát itt is egy felvetődő aggályt. Ami a diplomáciai védelem kérdését illeti, Alfred Rest fontosnak tartja azt hangsúlyozni, hogy bizony az államok érdekei, különösen gazdasági érdekei gyakorta ellentétben állhatnak állampolgáraik és egyúttal a környezet érdekeivel. Ezért az államok, nem ritkán, nemzetközi relációban nem támogatják – környezeti – kárt szenvedett állampolgáraikat diplomáciai védelem keretében.⁹³ Őt épp ezért nem győzi meg a Nemzetközi Bíróság mai szisztémája, s olyan speciális környezetjogi bíróság felállítását propagálja, amely elé nemzetközi környezeti vitákat nemcsak államok, de akár magánszemélyek is vihetnének, illetve ahol magánszemély is perbe vonható lenne.

7. A Nemzetközi Bíróság Környezeti Kamarája

A most következő kérdést két ellentétes oldalról is megközelíthetnénk, természetesen ezt most úgy, hogy ugyanarra a konklúzióra vezessen. Az egyik szerint minek új környezetjogi bíróság, ha a Nemzetközi Bíróság is képes arra, hogy adott kérdésre szakosított kamarát állítson fel. A másik szerint ugyancsak minek új környezetjogi bíróság, ha a Nemzetközi Bíróság esetében is befuccsolt környezetjogi kamarája.

A tényeket röviden összefoglalva: 1993-ban (a nagyhatású riói világkonferenciát követő évben, elismerve a környezeti szempontok növekvő politikai jelentőségét a nemzetközi kapcsolatokban)⁹⁴ a bíróságon belül felállítottak egy héttagú környezetjogi kamarát.⁹⁵ Időről-időre megválasztották tagjait, ám sosem vették igénybe e szűkebb bírói kör segítségét az államok, míg végül 2006-ban

⁹² Pauwelyn: i. m. 154. o.

⁹³ Rest: i. m. 64. o.

⁹⁴ Sands: i. m. 1626. o.

⁹⁵ Részben annak hatására is, hogy ekkor a bíróság előtt folyamatban lévő tizenegy ügy közül kettő is súlyos környezetvédelmi

ügy döntöttek, nem tartják meg a következő „tisztújítást”, nem választottak újra bírákat e kifejezetten környezeti viták eldöntésére szánt, a 15 fős testület környezetjogban jártasabbnak tekintett tagjait⁹⁶ tömörítő testületbe.⁹⁷

A kamarát nagy bizakodással alapították,⁹⁸ hiszen, ahogy erre Kecskés Gábor (John Merrills-re hivatkozva) rávilágított: „*egy kisebb létszámú testület egyik nagy előnye lehetett volna (...), hogy integrálja az állandó bíraskodás és a választottbíráskodás kombinációjával a két bíraskodási forma előnyeit*”.⁹⁹ A környezeti kamara megalkotása valószínű azt a célt is szolgálta részben, hogy elejét vegyék az épp akkoriban szárnyra kapó új nemzetközi bíróság ötletének.¹⁰⁰

Mégsem váltotta be e speciális kamara a hozzá fűzött reményeket. Egyrészt a joghatóság természetesen mit sem változott, szintén csak államok fordulhattak volna e grémiumhoz. Az egyik legfőbb oka a kudarcnak tehát az lehetett, hogy e kamara igénybevételének ugyanazok voltak a szabályai, mint a testület egésze esetében, az államok pedig egybehangzó akarattal egyetlen egyszer sem utaltak együtt ügyet e szűkebb fórum elé.¹⁰¹ Azaz, sokan e véleményt osztják, mélyebb reformokra lenne szükség ahhoz, hogy a Nemzetközi Bíróság a nemzetközi környezetjog speciális sajátosságainak megfelelően.

Plusz a már tárgyalt kérdés is szerepet játszhatott a kamara sikertelenségében, miszerint a környezetvédelemmel kapcsolatos nemzetközi jogviták is érintik a nemzetközi közjog rengeteg más szegmensét, ezért, legalábbis a kamara „fennállásának” 13 éve alatt a konfliktusba bonyolódott államok így vélekedtek, érdemesebb a széles tudással és tapasztalattal felvértezett bírákból álló Nemzetközi Bíróság egészét felkérni egy ügy rendezésére, mintsem – ahogy Anthony Aust fogalmazott sarkosan – speciális ügyként kezelve egy bírói gettó elé utalni a jogvitát.¹⁰²

A sülyesztőbe ment környezeti kamara nem létező esetjoga azt mutatja nekünk világosan, az államok 1993 és 2006 között bizonyosan ódzkodtak attól, leg-

kérdéseket vetett fel: így a Bős-Nagymaros ügy, valamint a Nauru és Ausztrália közötti naurui foszfátföldek-ügy. Jorge E. Viñuales: The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment. *Fordham International Law Journal* 2008. 32. évf. 1. sz. 232-233. o.

⁹⁶ ICJ Rules of Court, Art. 16 (2). Lásd még: Paolo Palchetti: Article 26. In: *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*. Second edition. (szerk. Andreas Zimmermann – Christian Tomuschat – Karin Oellers-Frahm – Christian J. Tams). Oxford University Press, 2012. 483. o.

⁹⁷ International Court of Justice. Chambers and Committees. <https://www.icj-cij.org/en/chambers-and-committees> (2019.08.31.)

⁹⁸ Az 1985 és 1988 között elnöklő indiai Nagendra Singh bírónak volt ez, Jennings tanúsága szerint, a dédelgetett terve. *Jennings*: i. m. 314. o.

⁹⁹ Kecskés: i. m. 67. o.

¹⁰⁰ Sands: i. m. 1626, 1640. o. Anthony Aust megfogalmazása szerint „ekkoriban divatos volt bizonyos körökben” egy nemzetközi környezeti bíróság szükségességéről értekezni. Anthony Aust: *Handbook of International Law*. Second edition. Cambridge University Press, 2010. 415. o.

¹⁰¹ Zengerling: i. m. 315. o.

¹⁰² Aust: i. m. 415. o.

alábbis a Nemzetközi Bíróság vonatkozásában, hogy vitájukat „környezetinek” minősítsék.¹⁰³ Magam részéről e fiaskót nem látom elégséges indoknak arra, hogy az új globális környezetjogi bíróság ötletét is sutba vágjuk, de az mindenképp megfontolandó, hogy ha e tervezett bíróság nem mutat fel haladó és egyúttal akceptálható koncepciót az államoknak, borítékolható, hogy – érdeklődés hiányában – rögtön Csipkerózsika álommal kezdi pályafutását.

Mindazonáltal még ha meg is tartja a Nemzetközi Bíróság kizárólag államok közötti vitarendező jellegét (azaz nem módosítják az ENSZ tagállamai státútumát), hiába értékelhető balsikernek a 13 évig létező környezeti kamarája, egy új környezetjogi bírósággal szemben komoly érv az, hogy érdemesebb egy nemzetközi környezeti igazságszolgáltató fórumot egy már létező intézményhez kapcsolni: a szervezeti infrastruktúra ugyanis rendelkezésre áll, a testületnek van tapasztalata, valamint – a korábban már említett – tekintélye, presztízse, amire építeni lehet,¹⁰⁴ illetve létező múltja révén kiszámíthatóbb, ami a jogbiztonság szempontjából sem egy utolsó tényező. Márpedig a Nemzetközi Bíróság Státútumának 26. cikk (2) bekezdése szerint¹⁰⁵ ma is lehetőség mutatkozik arra, hogy ad hoc alapon tanácsok jöjjenek létre, azaz a 15 bíróból összeállhat időlegesen egy olyan szűkebb csoport, akikben a felek jobban megbíznának, mert a nemzetközi környezetjog területén kiemelkedő tudással bírnak.

S az is megfontolandó, érdemes lenne-e a környezeti kamarát újrainyitni, alternatívájaként az új bíróság gondolatának. Még egy esélyt adni e fórumnak azonban valószínű csak akkor lenne értelme, ha megreformálnák. Jóval kisebb azonban a sansza annak, hogy az ENSZ tagállamait sikerül rábírnai az Alapokmány módosítására¹⁰⁶ (hogy például nem állami szereplők is részt vehessenek nemzetközi környezetjogi perekben),¹⁰⁷ mint hogy megalakulna valószínűleg kezdetben jóval kevesebb állam által támogatva egy új bíróság, amely viszont épp az újításai miatt meggyőzhetné későbbiekben a többi államot is, hogy vegyék igénybe vitájuk rendezésére.

8. A Nemzetközi Bíróság Érzéketlensége/Fogékonysága Környezeti Kérdésekre

Ami a bizalom kérdését illeti (nem elhanyagolható szempont államközi viták rendezésekor), a Nemzetközi Bíróságra sokan úgy tekintenek, mint amely bebizonyította, hogy érzéketlen a környezeti kérdésekre. Ezért lenne szükség

¹⁰³ Pedersen: i. m. 6. o.

¹⁰⁴ Zengerling: i. m. 315. o.

¹⁰⁵ Nemzetközi Bíróság Státútuma, 26. cikk (2) bek.: „A Bíróság bármikor alakíthat tanácsot valamely meghatározott ügy letárgyalása végett. Az ilyen tanács bírójának számát a Bíróság a felekkel egyetértésben határozza meg.” (Fordítás forrása: 1956. évi I. törvény.)

¹⁰⁶ Valamennyi ENSZ tagállam meggyőzésére ugyan nincs szükség, de kétharmaduknak, közöttük ráadásul a Biztonsági Tanács állandó tagjainak rá kellene bólintaniuk a változásokra. Lásd a módosításra vonatkozó szabályokat az Alapokmány 108. és a bíróság státútumának 69. cikkében.

¹⁰⁷ Zengerling: i. m. 315–316. o.

egy új bíróság létrehozatalára. Különösen a Bős–Nagymaros ügyben hozott ítélet (1997),¹⁰⁸ illetve a nukleáris fegyverek legalitásáról adott tanácsadó vélemény (1996)¹⁰⁹ után erősödtek fel a bíróságot „zöld” oldalról kritizáló hangok.

A Magyarország és Szlovákia közötti perben ugyanis a bíróság csak elviben ismerte el, hogy ökológiai szükséghelyzetre hivatkozni lehetne jogellenességet kizáró körülményként, a konkrét jogvitában azonban nem fogadta el hazánk álláspontját, miszerint az előrelátott jelentős környezeti kár kimentést jelenthetne egy szerződéses kötelezettség végre nem hajtása (azaz a Dunán vízlépcsőrendszer megépítése) alól.¹¹⁰ Bruhács János bírálata szerint viszont „a környezeti szükséghelyzet mint *expressis verbis* elismert jogellenességet kizáró körülmény értelmét veszítené, ha – mint a Bíróság tette – azonnali veszélyt és egyértelmű bizonyítékokat követelünk”.¹¹¹

Az ENSZ Közgyűlés kérésére adott tanácsadó véleményében pedig a testület a súlyos környezeti károkozást felvető érvelést nem fogadta el elégségesnek ahhoz, hogy kimondja a nukleáris fegyverek használatának átfogó tilalmát.¹¹²

E döntések a '90-es évek második felében sokakat arról győztek meg, hogy a Nemzetközi Bíróság nem tudja a megfelelő szerepet betölteni a környezetvédelem terén, e tátongó úr pedig kitöltésre várt.¹¹³ Megkérdőjelezvén a képességét is, de a hajlandóságát is a Nemzetközi Bíróságnak, mint amely testület nem is képes és nem is akar a nemzetközi környezetjog bírói szerve lenni, jó iránynak a környezeti bíróság megalkotása tűnt, hívei ugyanis úgy érvelnek, hogy ha egy speciális bíróság kizárólag környezeti vitákkal foglalkozhat, ezzel a környezet számára megteremtődik az a speciális figyelem, amire szüksége van. Ráadásul egy nemzetközi környezetjogi bíróság ösztönzőleg is hathatna e jogág mint külön jogi diszciplína fejlődésére.¹¹⁴

Jelen tanulmány az elején leszögezte, állást foglalni arról nem kíván, melyik oldalnál lehet az igazság. Azt mindenesetre érdemes megfontolni, hogy a fent említett, sokak által keményen bírált döntések óta az utóbbi időben egyre több környezeti tárgyú vita került a Nemzetközi Bíróság elé,¹¹⁵ persze eleve kevés ügghöz képest beszélhetünk csak jelentősebb emelkedésről.¹¹⁶ Akik számára

¹⁰⁸ Gabčíkovo–Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I. C. J. Reports 1997, p. 7.

¹⁰⁹ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, p. 226.

¹¹⁰ Bruhács: Nemzetközi jog I. ... 202. o.; Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2010. 98. o.; Murphy: i. m. 343. o.

¹¹¹ Bruhács: Nemzetközi jog II. ... 99. o.

¹¹² Murphy: i. m. 343. o.

¹¹³ Sands: i. m. 1636. o.

¹¹⁴ Pedersen: i. m. 4–5. o.

¹¹⁵ Lásd ezekről: Raisz: A nemzetközi környezetvédelmi bírásokodás... 1. o.; Raisz Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. *Sectio Juridica et Politica* 2011. XXIX. évf. 1. sz. 273–290. o.; Kecskés: i. m. 68–77. o.

¹¹⁶ Pedersen: i. m. 11. o.

pedig a korábbi döntések kiábrándítóak voltak környezetvédelmi szempontból, azokat Sean D. Murphy arra figyelmezteti, ne feledjék: a bíróságnak egyensúlyt kellett találnia a nemzetközi jog rendszerén belül a különböző versengő szempontok között.¹¹⁷

Ha pedig a ma létező bíróságok valóban nem eléggé fogékonyak a nemzetközi környezetjogi problémákra, tán hatékonyabb eszköz ennek kezelésére az, ha őket tesszük fogékonyabbá,¹¹⁸ mintsem hogy egy rizikósabb új vállalkozásba, új intézmény felállításába fogunk.

9. A Nemzetközi Bíróság Reformja

Miként lehetne a Nemzetközi Bíróságot a nemzetközi környezetjogi modern kihívásoknak megfeleltetni? A környezeti kamara mint reformötlet – egyelőre – nem vált be, de vajon vannak-e más irányok, amelyek kecsegtetőek lehetnek? Érdemes fókuszunkat tágabbra állítani, bár a Nemzetközi Bírósághoz kapcsolódva, mégis messzebbre tekinteni.

Régóta hangoztatott elképzelés példának okáért, hogy az ENSZ Környezetvédelmi Programját szakosított intézményi rangra kellene emelni, amely így felhatalmazást nyerne arra, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen. A hágai testület pedig – igaz, kötelező erővel nem bíró, mégis általánosságban nagy respektnek örvendő – állásfoglalásaival, az UNEP megkeresései révén, hozzájárulhatna a nemzetközi környezetjog fejlesztéséhez.¹¹⁹

Bár az ENSZ Alapokmányának módosítása nem egy szimpla feladat, ám ha megoldható lenne, hogy a jelenleg jogosult néhány ENSZ szervén kívül más nemzetközi bíróságok és törvényszékek is tudjanak véleményező eljárást kezdeményezni a Nemzetközi Bíróságnál, ez esetben, ha továbbra is megmarad a mai rendszer, amelyben számos nemzetközi bíróság vagy kvázi bírói szerv ítélkezik nemzetközi környezetjogi vitákban, a Nemzetközi Bíróság által adott vélemények révén megakadályozható lenne a különböző nemzetközi fórumok szétartó ítélkezése. E javaslatot már 1999-ben megfogalmazta a bíróság akkori amerikai elnöke, Stephen M. Schwebel. Ez a szisztéma azokat is megnyugtathatná, akik egy új nemzetközi bíróság megjelenésével a nemzetközi bírói fórumok proliferációjának negatív hatásaitól tartanak.¹²⁰

¹¹⁷ Murphy: i. m. 335. o.

¹¹⁸ Murphy: i. m. 343. o.

¹¹⁹ Jennings: i. m. 313. o.; Zengerling: i. m. 302, 316. o.

¹²⁰ Tullio Treves: Advisory Opinions of the International Court of Justice on Questions Raised by Other International Tribunals. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law (szerk. Jochen Abraham Frowein – Rüdiger Wolfrum). Kluwer Law International, 2000. 215-216. o.; Pauwelyn: i. m. 154. o.

A következő változásnak csak érintettje lenne a Nemzetközi Bíróság, de nem alanya. Politikai szempontból realitása egyelőre csekély, ám az államok, szembeesülve az egyre halmozódó problémákkal, ha elhatároznák magukat az erősebb kötelezettségvállalásokra, és multilaterális környezetvédelmi egyezményeikben elfogadnák a Nemzetközi Bíróság, illetve akár annak visszaállított környezeti kamarája kötelező joghatóságát a megállapodásukból fakadó viták felmerülése esetére, ez ugyancsak fontos előrelépés lenne a nemzetközi környezetjog egységesítése, és végrehajtása színvonalának emelése útján. Ha e bizalom megjelenne a hágai testület iránt, új környezetjogi bíróságra nem lenne szükség.¹²¹

Végül, ami ugyancsak hatalmas falat lenne, egyelőre irreálisnak is tűnő vállalkozás: rábírnai arra az ENSZ tagállamokat, hogy a bíróság statútumának módosításával nem állami aktorok is szerepet kaphassanak a hágai testület előtti jogvitákban. Egyszer valamikor akár felekként is, de első lépésként az amicus curiae (a bíróság barátja) minőségben történő részvétel lehetőségén kellene bővíteni.¹²² S hogy miért? Csak egyetlen érvet bedobva: az emberi jogok védelmét sem lehet pusztán az államközi vitarendezés területére hagyni.

Kétségtelen, fenti reformelképzelések végrehajtása strapás feladat, de szintén nem egyszerű egy teljesen új nemzetközi környezeti bíróság felállítása sem. Új bíróságra viszont szükség van, ha a létező szervek alkalmatlanok, és meg se reformálhatók. Feltéve persze, ha az új bíróság képes a meglévők hibáit, hiányosságait kiküszöbölni.¹²³

10. A Nemzetközi Bíróság Szankciórendszere

Ha nemzetközi környezetjogi viták rendező fórumaiként vagy a Nemzetközi Bíróság mellett vagy egy új nemzetközi környezetjogi bíróság mellett kellene érvelni, előbbi javára szól feltétlen az a tény, hogy a hágai testület esetében már kialakult szankcionálási rendszer van érvényben az ítéletek végre nem hajtása, kikényszerítése esetére. Az ENSZ Alapokmánya szerint ugyanis ha az egyik volt peres fél elmulaszt eleget tenni a bíróság határozatának, a másik fél a Biztonsági Tanácshoz fordulhat, tőle kérve segítséget.¹²⁴ Vitán felül állóan e lehetőség komoly gyakorlati jelentőséggel bír,¹²⁵ hiszen ki tudja, egy új bíróság esetében milyen szisztémában tudnának megállapodni az alapító államok, jelen állás szerint pedig egyetlen nemzetközi bíróság vagy törvényszék sem rendelkezik íté-

¹²¹ Pauwelyn: i. m. 159. o.

¹²² Pauwelyn: i. m. 154. o.; Rest: i. m. 64. o.

¹²³ Murphy: i. m. 333, 346. o.

¹²⁴ ENSZ Alapokmány 94. cikk: „1. Az Egyesült Nemzetek mindegyik tagja kötelezi magát, hogy minden olyan jogvitában, amelyben félként szerepelt, alkalmazkodni fog a Nemzetközi Bíróság határozatához. 2. Ha valamely jogvitában szereplő egyik fél a Bíróság által hozott ítéletből folyó kötelezettségének nem tesz eleget, a másik fél a Biztonsági Tanácshoz fordulhat, amely ha szükségesnek tartja, ajánlásokat tehet, vagy határozatokat hozhat az ítélet végrehajtása céljából foganatosítandó rendszabályok felől.” (Fordítás forrása: 1956. évi I. törvény.)

¹²⁵ Jennings: i. m. 313-314. o.

leteinek végrehajtása felett olyan erős potenciális kontrollal, mint a Nemzetközi Bíróság.

E tanulmány azonban polémiát ígért, úgyhogy itt is forgatnék egyet a kérdésen: valóban erős érv az, hogy a Nemzetközi Bíróság ítéleteinek be nem tartása esetében a BT-hez lehet folyamodni? Vajon ugyanígy vélekedne példának okáért Nicaragua is? Utóbbi állam ugyanis hiába kérte a Biztonsági Tanácstól a segítséget még a '80-as évek derekán, ha volt perbeli ellenfele az az Amerikai Egyesült Államok volt, amely a BT állandó tagjaként bármely érdemi döntést megvétózhat a testületben.¹²⁶

Az is igaz azonban, hogy a Nemzetközi Bíróság esetében tekintélye eleve hozzájárul ahhoz, hogy ítéletei az esetek túlnyomó többségében végrehajtásra kerüljenek, míg egy új bíróság esetében kérdéses, hogy e respektus ugyanígy kialakulhatna-e.

11. Az Állandó Választottbíróság Szerepvállalása

A Nemzetközi Bíróság mellett magától értetődő, hogy szót kell ejtenünk az – immár 122 részes felet magáénak tudó¹²⁷ – Állandó Választottbíróságról is (a továbbiakba néhol: ÁVB), mint amely fórum komoly kihívója lehet az új környezetjogi bíróságot követelő elképzelésnek. Különösen a 2000-es évek eleje hozott az ÁVB rendszerében olyan jelentős reformokat, amelyek révén igazán vonzóvá válhatott környezetvédelemmel kapcsolatos nemzetközi viták rendezésére.

Így 2001-ben a testület keretében kifejezetten a környezetjogi viták speciális sajátosságaihoz igazodni kívánó szabályzatot fogadtak el:¹²⁸ „Opcionális szabályok a természeti erőforrásokkal és/vagy a környezettel kapcsolatos ügyek választottbírói rendezéséhez” címmel.¹²⁹ (A következő évben elkészült a választottbírói változatnak a békéltetési verziója is.¹³⁰ Utóbbi kapcsán érdemes is megjegyezni, hogy az ÁVB azért is lehet sokak számára attraktív fórum, mert négy vitarendezési metódust is ajánl keretei között: közvetítést, kivizsgálást, békéltetést és választottbíráskodást.)¹³¹

¹²⁶ Lásd a két állam közötti jogvitát: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I. C. J. Reports 1986, p. 14.

¹²⁷ Permanent Court of Arbitration. Contracting parties. <https://pca-cpa.org/en/about/introduction/contracting-parties/> (2019.09.01.)

¹²⁸ Pedersen: i. m. 5. o.; Stuart: i. m. 64. o.

¹²⁹ Optional Rules for Arbitration of Disputes Relating to Natural Resources and/or the Environment. (A továbbiakban: PCA Optional Rules.) <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/01/Optional-Rules-for-Arbitration-of-Disputes-Relating-to-the-Environment-and-or-Natural-Resources.pdf> (2019.08.07.)

¹³⁰ Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to Natural Resources and/or the Environment. <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/01/Optional-Rules-for-Conciliation-of-Disputes-Relating-to-the-Environment-and-or-Natural-Resources.pdf> (2019.09.01.)

¹³¹ Rest: i. m. 65. o.

Mivel legalább egy újabb tanulmány terjedelmében lehetne az ÁVB környezeti viták rendezésére szánt mechanizmusát bemutatni s értékelni, jelen írás csupán arra vállalkozik, hogy summázva kiemelje, melyek azok a vonzó pontok a rendszerben, amelyek megkérdőjelezhetik, érdemes-e továbbra is egy új környezetjogi bíróság felállításán spekulálni.

Tán jelentősége okán érdemes azzal kezdenünk, hogy az ÁVB, szemben a sokak által emiatt kritizált Nemzetközi Bírósággal, államok mellett nem állami aktorok előtt is nyitva áll. Kiemelkedő jelentőségű tényező ez környezeti viták vonatkozásában. A szintén a hágai Békepalotában székelő ÁVB előtt ugyanis államközi és vegyes¹³² környezetvédelmi jogviták rendezésére egyaránt lehetőség mutatkozik, utóbbi alatt az államok és nemzetközi szervezetek vagy magánfelek közötti perek értendőek.¹³³

Az ÁVB továbbá – lévén, választottbírói mechanizmust működtet – lehetővé teszi a leendő peres feleknek, hogy maguk állítsák össze a jogvitájukban eljáró bírói testületet. Ezen 1899 óta működő rendszert a 2000-es évek elején akként igazították az újonnan jelentkező igényekhez, hogy immár a vitájukat az Állandó Választottbíróssággal eldöntetni kívánók egy speciális listáról környezetjogi jártas arbitereket is választhatnak, pluszban szintén egy másik listáról ugyancsak környezettudós szakértők közreműködését kérhetik.¹³⁴ (Előbbi listán nincs magyar tag, utóbbin SZABÓ MARCEL, korábbi jövő nemzedékek érdekeit ellátó biztoshelyettes – ma alkotmánybíró – szerepel.)

Az Állandó Választottbírósság szisztémájában eszközölt változások nem is maradtak visszhangtalanul: míg a '70-es és '80-as években pusztán 3 (2, illetve 1), a '90-es években 3, addig a 2000-es évek elejétől máig még 7 multilaterális környezetvédelmi egyezmény jelölte meg az ÁVB-t, mint amely szerepet játszhat a szerződésből fakadó viták rendezésében.¹³⁵

Megítélésem szerint az Állandó Választottbírósság e reformokkal komoly fejlődést okozott azoknak, akik az elmúlt években egy új nemzetközi környezetjogi bíróság felállítását szorgalmazták. Tipikus példái ugyanis az ÁVB bevezetett újításai annak, hogy egy lehetséges konkurens megjelenésének megakadályozására a legcélszerűbb, ha magunk is változtatunk, hiányosságainkat pótoljuk, esetleges hibáinkat orvosoljuk, s figyelünk az új idők új igényeire. Mindazonáltal az

¹³² Permanent Court of Arbitration. Environmental Dispute Resolution. <https://pca-cpa.org/en/services/arbitration-services/environmental-dispute-resolution/> (2019.09.01.)

¹³³ PCA Optional Rules, Introduction. 183. o.

¹³⁴ A potenciális arbiterek és szakértők listáját lásd: <https://pca-cpa.org/en/about/structure/panels-of-arbitrators-and-experts-for-environmental-disputes/> (2019.08.07.)

¹³⁵ Lásd ezen egyezmények listáját: <https://pca-cpa.org/en/services/arbitration-services/environmental-dispute-resolution/> (2019.09.01.)

új bíróság hívei ma is hallatják hangjukat, s ha valóban képesek progresszívebb, egyúttal az államok részéről támogatható koncepcióval előállni, a nemzetközi környezetvédelmi vitarendezés szisztémáján valóban van még mit fejleszteni, nem tagadható. Az példának okáért fontos szempont,¹³⁶ hogy az ÁVB is – reformok ide, reformok oda – csak akkor tud eljárni, ha a felek erre felhatalmazzák. Ha a vitázó felek államok vagy egyikük állam, az az ő politikai akaratuk függvénye, az ÁVB konfliktusuk rendezésében szerepet vállalhat-e.

12. Kötelező Joghatóság

Fenti gondolatot továbbfűzve nem véletlen tehát, hogy az új bíróság hívei között többen is azt a véleményt osztják, hogy az új fórum felállításának csak kötelező joghatósággal lenne értelme. Merész elképzelés, főként, ha abból indulunk ki, hogy napjainkig a Nemzetközi Bíróság esetében is csak 73 állam tett alávetést.¹³⁷ Carroll szerint azonban méltányos közérdek érdekében működhet a kötelező joghatóság, s példaként az Emberi Jogok Európai Bíróságát hozza fel. Úgy véli, nem irreális a létrehozandó bíróság kötelező joghatóságát minél szélesebb körben elismertetni, feltéve, ha az államok a nem együttműködés költségét relatíve nagynak értékelik.¹³⁸

Pauwelyn ugyancsak azt az álláspontot foglalja el, hogy annak kevés haszna lenne, ha felállítanának egy környezeti világbíróságot, amely pusztán megkönnyítené a környezeti viták rendezését, s eljárna a vitában érintett felek megállapodása alapján. Hiszen ilyen mechanizmusok, ahogy láttuk, rendelkezésre állnak és – több-kevesebb hatékonysággal – működnek. Ami azonban valóban hiányzik, megítélése szerint, az egy kötelező vitarendezési szisztéma, amelyhez az államok, és (ha már progresszivitás, akkor) talán nem állami szereplők is, automatikusan fordulhatnának jogsértés esetén, hogy érvényt szerezzenek a számos környezetvédelmi egyezmény előírásainak. Úgy véli, a kérdés nem is igazán az, hogy „van-e szükség környezeti világbíróságra”, hanem inkább, hogy „hogyan lehet az államokat rábírni arra, hogy elfogadjanak egy kötelező vitarendezési mechanizmust” a multilaterális környezeti megállapodások érvényre juttatása érdekében.¹³⁹

A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék vagy a Nemzetközi Büntetőbíróság példái azt mutatják, hogy lenne esélye a környezetjogi bíróságnak is, ugyanis az államok könnyebben fogadják el a kötelező joghatóságot specializált, korlátozott joghatósággal, szűkebb hatáskörrel bíró bíróságok esetében, illetve szer-

¹³⁶ Rest: i. m. 65. o.

¹³⁷ International Court of Justice. Declarations recognizing the jurisdiction of the Court as compulsory. <https://www.icj-cij.org/en/declarations> (2019. 09. 01.)

¹³⁸ Carroll: i. m. 3. o.

¹³⁹ Pauwelyn: i. m. 158-159. o.

ződés-specifikus kötelezettségek kikényszerítését nagyobb sansszal vállalják adott mechanizmus keretében.¹⁴⁰

(Megjegyzendő, bizonyos mértékig a környezeti viták voltaképpen már ma is kötelező joghatóság tárgyai, de csak ha átfedésben vannak a kereskedelmi joggal vagy a tengerjoggal, lásd a WTO és a tengerjogi egyezmény vitarendezési mechanizmusait.)¹⁴¹

13. A Multilaterális Környezetvédelmi Egyezmények Saját Végrehajtási Mechanizmusai

Felmerülhet az is kérdésként, mi szükség lenne környezetjogi bíróságra (egyesek szerint egyáltalán bíróságra), amikor a multilaterális környezetvédelmi egyezmények létrehozták saját végrehajtási mechanizmusukat?

Elhangzanak olyan érvek, amelyek szerint a nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségek általában nem is szándék híján, hanem képességek híján sérülnek, vagyis az államok nem akarattal sértik meg e kötelezettségeiket, hanem mert képtelenek végrehajtásukra.¹⁴² Ergo, nincs értelme a bírói fellépésnek. Ráadásul bizonyos vélekedések szerint a nemzetközi környezetjog kikényszerítésére azért sem alkalmasak a bíróságok, mert e szervek ex post facto tevékenykednek, és a reparációra, a helyreállításra fókuszálnak, a környezet védelme azonban ellenkezőleg, preventív rendszert követelne meg, és pozitív ösztönzést annak érdekében, hogy jogsértés ne történjék, a végrehajtás biztosított legyen.¹⁴³ Tehát hatékony *monitoring, reporting* rendszerekre van szükség, nem bíróságra, bíróságokra.

Fenti érveket én nem sorolnám tovább, úgy hiszem, a többségi álláspont szerint a nemzetközi környezetjognak igenis szüksége van bírói vitarendezésre. Már csak ha abból indulunk is ki, hogy egy monitoring bizottságnak a lehetőségei jóval korlátozottabbak, s nem elhanyagolható szempontként, ami a jogorvoslatot illeti, cselekvésre kötelezni nem képes, csak ajánlások megfogalmazására.¹⁴⁴ Az azonban valódi kérdés, hogy egy esetleges nemzetközi környezetjogi bíróság létrehozatala esetén miként viszonyulnának a multilaterális környezetvédelmi egyezmények által már felállított végrehajtást ellenőrző mechanizmusok és az új bíróság egymáshoz.

Fontos leszögezni, hogy akár egy új speciális bíróság, akár a Nemzetközi

¹⁴⁰ Pauwelyn: i. m. 159. o.; Pedersen: i. m. 10-11. o.; Zengerling: i. m. 313. o.

¹⁴¹ Pauwelyn: i. m. 152. o.

¹⁴² Zengerling: i. m. 308. o.

¹⁴³ Pauwelyn: i. m. 151. o.

¹⁴⁴ Zengerling: i. m. 318. o.

Bíróság vagy az Állandó Választottbíróóság nem alternatívája a szerződések által életre hívott bizottságoknak. Nem zárják ki egymást. A párhuzamos működésnek nincs akadálya. Egy környezetjogi bíróság sem lépne e bizottságok helyébe, hanem kiegészítené azokat.¹⁴⁵ Ahogy fordítva is igaz, a bizottságok sem helyettesíthetik a bírói vitarendezést, de kiegészítik azt.¹⁴⁶ A WTO rendszerén belül is együtt van jelen a teljesítés ellenőrzése és a kikényszerítés lehetőségének biztosítása.¹⁴⁷

Mindemellett egy új bíróság a számos multilaterális környezetvédelmi egyezmény alapján funkcionáló bizottság széttöredezett hálózatát, átívelve felettük, összefoghatná. Lehetne e bíróság a bizottságok által hozott döntések felülvizsgálati fóruma is.¹⁴⁸ A bíróság működhetne akár végső eszközként is, ha a diplomáciaalapú végrehajtást biztosító eljárások nem vezetnek eredményre. Előbbi tehát akkor lenne hasznos, ha utóbbiak nem érik el céljukat, s a probléma megoldatlan marad.¹⁴⁹ Sőt, van, aki egyenesen az Európai Unió Bíróságának mintájára egy jóval intenzívebb kooperációt vizionálva úgy képzei, ha egy adott multilaterális környezetvédelmi egyezmény betartása felett örökdő bizottság döntését nem hajtaná végre egy szerződő állam (a bizottság járna el tehát első körben), a következő lépés az lehetne, hogy a bizottság a bírósághoz fordul, kötelezettségszegési eljárás keretében.¹⁵⁰

14. Az Ügyek Allokációja, A Viták Policentrikus Természete

Mivel e kérdést a speciális szakértelem szükségességéről, valamint a *forum shoppinggal* kapcsolatos aggályokról szóló alfejezetekben már érintettük, ezért a felesleges ismétlések elkerülendő ehelyütt csak röviden hivatkoznánk azon vélekedésekre, amelyek szerint egy nemzetközi környezetjogi bíróság megalkotásának kezdeményezése – arra való hivatkozással, miszerint a ma létező vitarendező fórumok érzéketlenek a „zöld” kérdések iránt és nem veszik a természet megóvásának szempontját figyelembe – totális félreértése a nemzetközi környezetjog természetének és a nemzetközi jogrendszerben betöltött szerepének.¹⁵¹

Kizárólag környezeti természetű vita ugyanis nehezen képzelhető el. Azaz az új specializált bírói testület felállítása figyelmen kívül hagyná, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos viták óhatatlanul többközpontúak. Ami az egyik félnek alapvetően környezeti vonatkozású, az a másikat gazdasági, kereskedelmi,

¹⁴⁵ Pauwelyn: i. m. 151. o.; Zengerling: i. m. 307, 317. o.

¹⁴⁶ Zengerling: i. m. 309. o.

¹⁴⁷ Pauwelyn: i. m. 171. o.

¹⁴⁸ Hockman: *The Case for an International Court ...* 10. o.

¹⁴⁹ Pauwelyn: i. m. 151, 161. o.

¹⁵⁰ Zengerling: i. m. 318. o.

¹⁵¹ Murphy: i. m. 344. o.

beruházási, stb. vita. Adja magát a kérdés, ki döntse el, hogy egy policentrikus vitában melyik tárgy domináns, a környezeti vagy a gazdasági, stb. elem.¹⁵² Bruce Stuart szerint nincs világos definíciója, mi minősül „nemzetközi környezeti vitának”, s így nem egyértelmű, mi tartozna az új bíróság kompetenciájába. Hogy egy vitát épp környezetinek vagy kereskedelminek, netán tengerjoginak vagy másnak minősítünk, az – ahogy fogalmaz – többnyire szuverén politikai szempontokat mérlegelő államok értékalapú besorolásának függvénye. Ki mondja tehát meg, hogy melyik nemzetközi bíróságnak – speciálisnak, ha igen, melyiknek, vagy általános hatáskörűnek – van „jobb” joghatósága adott vita felett, azaz mi szerint kell történnék a viták allokációja? Ha felállna egy nemzetközi környezetjogi bíróság, s joghatóságát kizárólag a felek vita után kötött kompromisszuma alapozhatná meg (nem lenne kötelező joghatósága), a viták résztvevői esélyllyel igen gyakorta nem értenének egyet abban, konfliktusuk környezetinek minősül-e vagy sem, s így egy speciális bíróságra tartozik-e vagy sem eldöntése.¹⁵³ Ráadásul a felek ellenkező érdekei más-más fórum elé terelné őket: (korábban ezt már érintettük, itt csak egy konkrét szituációt véve) ha a Bős-Nagymaros ügy idején lett volna speciális környezetjogi bíróság, mi feltehetően mindent megtettünk volna azért, hogy ez foglal kozzon konfliktusunkkal, míg a szlovák fél nagy ívben kerülte volna e bíróságot. Márpedig se alávetés, se joghatósági klauzula nem állt rendelkezésre, a két vitában álló állam kompromisszuma kellett ahhoz, hogy bíróság elé kerüljön az ügy. Ilyen típusú vitáknál (márpedig – az esetek túlnyomó többségében – ilyen típusúak a nemzetközi viták, azaz nem vegytisztán környezeti) egy általános bíróság jobb pozícióban lenne, mint egy speciális környezetjogi, a környezeti kötelezettségek oldaláról gyengébb pozícióban lévő fél ugyanis nem adná beleegyezését abba, hogy vitájukat egy olyan fórum elé vigyék, amelyről deklaráltan tudható, hogy „zöld” kérdésben elhivatott.¹⁵⁴

Ráadásul még egy szót nem ejtettünk arról, új környezetjogi bíróság felbukkanása esetében mi lenne a tengeri környezet védelmét érintő vitákkal. Ha felállna egy „zöld” bíróság, elengedhetetlen lenne alapításakor tisztázni más fórumokhoz, így például a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszékhez való viszonyát.

Kinek adunk igazat? Van, aki azt mondja, a nemzetközi rendszernek nincs igénye arra, hogy a nemzetközi törvényszékek számának szaporodása révén a nemzetközi jog minden egyes szegmense bíróságok által lefedett legyen, s sokkal inkább arra van szükség, hogy létezzen egy vagy több vitarendezési fórum (Nemzetközi Bíróság, Állandó Választottbíróság), amely képes valamennyi nem-

¹⁵² Carroll: i. m. 3-4. o.; Murphy: i. m. 344. o.; Pedersen: i. m. 5. o.

¹⁵³ Pauwelyn: i. m. 161. o.; Pedersen: i. m. 5. o.; Stuart: i. m. 64-65. o.

¹⁵⁴ Murphy: i. m. 344. o.

zetközi jogterület kezelésére, speciális sajátosságaik figyelembe vételére, és ezen ágak integrálására igazságos és méltányos módon.¹⁵⁵ Mások meghallgatják az ellenvéleményt, miszerint tisztán környezeti tárgyú nemzetközi jogviták híján miért kellene egy környezeti kérdések tárgyalására szánt bíróságnak szélesebb kontextusú vitákat eldöntenie, s így reagálnak: ugyanez a kérdés feltehető lenne a nemzeti szinten immár több helyütt is működő környezetjogi bíróságoknak.¹⁵⁶ Utóbbiak létjogosultsága, működésük elemzése is megérne egy misét,¹⁵⁷ de e tanulmány szűkre szabott keretei erre nem adnak lehetőséget.

15. Pénzügyi Megfontolások

Nem utolsóak természetesen egy új nemzetközi intézmény terveinek mérlegelésekor a költség szempontok sem. Főként egy olyan időszakban, amikor azt tapasztalhatjuk, hogy az államok részéről a nemzetközi szervezetek finanszírozásának hajlandósága visszaesik. Már létező intézmények keretein belül érvényre juttatva a környezeti megfontolásokat, őket szükség esetén megreformálva, jóval kevesebb kiadással jár, mint egy új intézmény felállítása. Így pedig az államok készsége is nagyobb lehet, könnyebben nyithatnak a reformokra, mintsem hogy egy új bíróság létrehozatalát, nagyobb költségekkel, támogassanak. Ha példának okáért az Állandó Választottbíróság „zöldebbé tétele” és egy új környezetjogi bíróság felállítása közötti választásról szóló döntésben csakis pénzügyi megfontolások játszanának szerepet, előbbi győzedelmeskedne, hiszen utóbbi extra költségekkel járna, az ÁVB esetében viszont a Nemzetközi Iroda kiadásait az ENSZ költségvetés finanszírozza, az adott ügyre felálló választottbíróság költségeit pedig a felek fedezik.¹⁵⁸

VI. Karöltve Egy Másik Reformelképzeléssel: A Környezeti Világszervezet Létrehozatala

Bár alapos értékelést kívánna e kérdés is, jelen tanulmány végén csupán egy gondolat erejéig tudunk szót ejteni az ugyancsak még a tervek szintjén létező Környezeti Világszervezet (World Environment Organization) koncepciójáról. A tervezett Környezeti Világbíróság hívei közül ugyanis többek szerint is a felállítandó nemzetközi környezetjogi bíróság elképzelését ötvözni kellene a környezetvédelmi világszervezet megalkotásának kezdeményezésével. Átfogó alku része lenne tehát a bíróság, amely így, meglehetősen könnyebben elfogadtatható lenne az államokkal.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Murphy: i. m. 344. o.

¹⁵⁶ Carroll: i. m. 3. o.

¹⁵⁷ George Pring – Catherine Pring: *Greening Justice. Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals. The Access Initiative*. 2009. Lásd különösen az I. számú mellékletet „List of Environmental Courts and Tribunals” címmel. 122-126. o. https://accessinitiative.org/sites/default/files/greening_justice_final_31399_wri.pdf (2019.09.03.)

¹⁵⁸ Jennings: i. m. 313. o.; Murphy: i. m. 348. o.; Rest: i. m. 65. o.

¹⁵⁹ Pauwelyn: i. m. 159-160. o.

A „zöld” ügyekre koncentráló világszervezet létrejöhetne az ENSZ újabb szervezeteként, netán az UNEP-et kellene szakosított intézményi rangra emelni (megerősítve mandátumát is, költségvetését is),¹⁶⁰ vagy akár a Kereskedelmi Világszervezethez hasonlóan az Egyesült Nemzetektől önállóan is működhetne.¹⁶¹ Az új globálisnak szánt kormányközi szervezet alapító szerződése (amely akár, az ENSZ Alapokmányhoz és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályaihoz hasonlóan, mellékletként tartalmazhatná az új „zöld” bíróság statútumát is) a ma már rengeteg bi- és multilaterális környezetvédelmi egyezmény kvintesszenciájaként a nemzetközi környezetjog általános elveit rögzíthetné, iránytűjeként szolgálva a gyakorta széttartó rendszerelemeknek.¹⁶²

Hogy e szervezeten belül miként működhetne a környezetvédelmi bíróság (többek szerint a WTO vitarendezési mechanizmusát kellene mintának tekinteni),¹⁶³ annak kifejtésére az így is túlfeszített terjedelmi korlátok okán jelen írás nem vállalkozhat.

VII. Záró Gondolatok¹⁶⁴

Ha a Nemzetközi Környezetjogi Bíróság a nemzetközi környezetjog mai rendszerében születne meg, ez az intézményi innováció önmagában megítélés szerint még nem hozhatna igazi áttörést. Jelentős lépés lenne, de nem eget rengető. Ami előrébb való lenne: az akár az új, akár kellő konszenzus híján a (megreformált) régi igazságszolgáltató szervek által alkalmazandó jog változása, változtatása. A nemzetközi környezetjog új érájának beköszöntére van szükség: az államok pontos, világos kötelezettségvállalásaira, s nem törekvések, kívánságlisták rögzítésére.¹⁶⁵ Túl kell lépni a tétova, homályos, bizonytalan, határozatlan, jogilag semmitmondó szerződési nyelvezeten, eljutva a jelentéssel bíró, egzakt rendelkezésekig.¹⁶⁶ Ekkor nyerne igazán értelmet egy szakosított bíróság, amely szigorúan betartathatná a kölcsönösen elfogadott szabatos kötelezettségeket.¹⁶⁷ Nem engedhető, hogy – REST hasonlatával élve – a környezetvédelmi szerződések fogatlan papírtigrisek maradjanak, küszködve a végrehajtás kikényszerítésével. Vitarendezési mechanizmusokra pedig, minél hatékonyabb

¹⁶⁰ Pauwelyn: i. m. 161. o.

¹⁶¹ Alessandra Lehmen: The Case for the Creation of an International Environmental Court: Non-State Actors and International Environmental Dispute Resolution. *Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law Review* 2015. 26. évf. 2. sz. 210. o.; Zengerling: i. m. 313. o.

¹⁶² Pauwelyn: i. m. 161. o.

¹⁶³ Hockman: The Case for an International Court ... 5. o.; Hockman: The Case for an International Court for the Environment. In: *Effectius Newsletter* ... 2. o.

¹⁶⁴ Bár szerző igyekezett munkája kezdetén minél számosabb releváns irodalmat lehetőség szerint feltárni, és Raisz Anikó több publikációját is jól ismerve az ő gondolatai e tanulmány nem egy pontján feldolgozva és hivatkozva is lettek, végül jelen írás 90%-os készütségekor bukkant csak rá szerző kollégája azonos témát taglaló cikkére, amelyet az Olvasó megtisztelő figyelmébe ezúton ajánl: Raisz Anikó: Az önálló nemzetközi környezetjogi bíraskodás létjogosultságáról. *Miskolci Jogi Szemle* 2017. 12. évf. 2. sz. 449-455. o.

¹⁶⁵ Carroll: i. m. 2, 6. o.

¹⁶⁶ Stuart: i. m. 65. o.

¹⁶⁷ Carroll: i. m. 2, 6. o.

fokon, elengedhetetlen szükség van, amíg a viták elkerülésére szolgáló eszközök ineffektívnek bizonyulnak.¹⁶⁸

Egyelőre politikai akarat nem mutatkozik az államok részéről nagy elhatározásokra. Márpedig új nemzetközi jogi normák, új nemzetközi intézmények vagy a régiéek módosítása, alakítása kizárólag állami akarat függvénye. Az egyre súlyosbodó globális környezeti problémák azonban rá kell, hogy ébresszék a döntéshozókat a prioritások átértékelésére.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Rest: i. m. 64. o.

¹⁶⁹ Ha az Olvasónak lenne kedve hasonló, gondolatébresztőnek szánt, a nemzetközi bíróságok körében tervezett, elképzelt – kik által reálisnak vélt, kik által fantazmagóriának bélyegzett – intézményi újításokról szóló írásokkal megismerkedni, hadd ajánljam figyelmébe az esetleges univerzális emberi jogi bíróságról és a szintén csak tervek szintjén propagált afrikai nemzetközi büntetőbíróságról szóló alábbi két tanulmányt. Csapó Zsuzsanna: Univerzális emberi jogi bíróság: illuzórikus utópia vagy megvalósítható, megvalósítandó realitás? In: Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára (szerk. Csapó Zsuzsanna). Dialóg Campus – Nordex, Budapest 2019. 69-92. o.; Csapó Zsuzsanna: Afrikai Nemzetközi Büntetőbíróság versus ICC? Egy esetleges regionális nemzetközi büntetőbíróság felállításának gondolata. In: Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából (szerk. Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet). Publikon, Pécs 2018. 129-146. o.

Humanitárius intervenció? Az Egyesült Államok 2017-2018-as szíriai légitámadásainak *jus ad bellum* elemzése¹

*Inter arma enim silent leges*²

I. Bevezető gondolatok

2017. április 6-án, az esti órákban Donald Trump újonnan megválasztott amerikai elnök 59 Tomahawk rakéta kilövését rendelte el a szíriai Al Shayrat repülőterre,³ amely közvetlen válasz volt a két nappal korábban, vélelmezhetően az Assad rezsim által végrehajtott vegyifegyver-támadásra, amely több mint 80 ember halálát követelte a szír lázadók által kézben tartott Khan Sheikhoun településen.⁴ A légi csapás a szíriai konfliktus kapcsán is kuriózumnak tekinthető, hiszen első ízben került sor arra, hogy az Egyesült Államok a szír rezsim ellen alkalmazzon erőszakot. Bár az USA nem tette közzé egyértelműen, hogy milyen jogi megfontolások vezették a művelet végrehajtásakor,⁵ de az érvek hármas felosztása mindenképpen felfedezhető az elnök és más magas rangú tisztségviselők nyilatkozataiból: preventív akció, represszália és humanitárius intervenció.⁶

Ennek megfelelően valósággal felforrt a szakmai blogszféra, tömegével jelentek meg neves nemzetközi jogászok posztjai a csapásról és természetesen legalitásának kérdéséről.⁷ E posztokban közös, hogy *valamennyi elítélte*, vagy legalábbis meglehetősen *kritikusan fogadta* az Egyesült Államok lépését, szemben a nemzetközi közösséggel, amely szemmel láthatóan támogatta azt.⁸ Ez

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg „Humanitárius intervenció a XXI. században” címmel, publikálásra azonban nem került. Az ott megvalósított kutatás a 2017. évi légitámadások elemzésére szorítkozik. Mindez kiegészült a 2018-as hasonló megítélésű akció vizsgálatával, így új címen kapott helyet Bruhács Professor Úr 80. születésnapja tiszteletére megjelenő kötetben.

² „Silent enim leges inter arma” alakban Ld. M. Tulli Ciceronis Pro T. Annio Milone Oratio, IV. 1. pont <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/milo.shtml> (2018.01.04.)

³ Michael R. Gordon – Helene Cooper – Michael D. Shear: Dozens of U.S. Missiles Hit Air Base in Syria. *The New York Times* 2017. április 6. <https://www.nytimes.com/2017/04/06/world/middleeast/us-said-to-weigh-military-responses-to-syrian-chemical-attack.html> (2018.01.01.)

⁴ Anne Barnard – Michael R Gordon: Worst Chemical Attack in Years in Syria; U.S. Blames Assad. *The New York Times* 2017. április 4. <https://www.nytimes.com/2017/04/04/world/middleeast/syria-gas-attack.html> (2018.01.01.) Vö. Syria chemical 'attack': What we know. BBC News 2017. április 26. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-39500947> (2018.01.01.)

⁵ Kate Brannen: Tracking the White House's Reasons for Bombing Syria. *Just Security* 2017. április 11. <https://www.justsecurity.org/39864/track-white-houses-reasons-striking-syria/> (2018.01.01.)

⁶ A hármas felosztás nyilvánvalóan egyszerűsít és csoportosít a nyilatkozatok szövegéhez képest. Ld. Michael N. Schmitt – Christopher M. Ford: Assessing U.S. Justification For Using Force In Response to Syria's Chemical Attacks: An International Law Perspective. *Journal of National Security Law & Policy* 2017. 2. sz. 284-285. o.

⁷ Egyik elsőként ld. Marko Milanovic: The Clearly Illegal US Missile Strike in Syria. *EJIL: Talk!* 2017. április 7. <https://www.ejiltalk.org/the-clearly-illegal-us-missile-strike-in-syria/> (2018.01.01.) Vö. Marty Lederman: (Apparent) Administration Justification for Legality of Strikes Against Syria. *Just Security* 2017. április 8. <https://www.justsecurity.org/39803/apparent-administration-justifications-legality-strikes-syria/> (2018.01.01.) vagy Jens David Ohlin: I agree with Harold Koh. *Opinio Juris* 2017. április 8. <http://opiniojuris.org/2017/04/08/i-agree-with-harold-koh/> (2018.01.01.)

⁸ Nyilvánvalóan az államok többsége ezúttal is hallgatott a csapások megítélése kapcsán. Ld. Syria war: World reaction to US

alól csupán négy állam – a dolog természetéből adódóan Szíria, Oroszország, Irán, valamint Bolívia – a kivétel, amelyek elítélték az akciót.⁹ Kína és Svédország semleges állásfoglalás formájában nyilvánított véleményt a műveletről.¹⁰

Hasonló események játszódtak le egy évvel később, 2018-ban is, amikor is április 13-án amerikai, brit és francia erők bombáztak le három szír célpontot (egyet Damaszkuszban, kettőt pedig Nyugat-Homban), amely válasz volt az egy héttel korábbi, állítólagos vegyifegyver támadásra, amely Damaszkusz közelében több mint 40 személy életét követelte.¹¹ A katonai akció kapcsán – csak úgy mint egy évvel korábbi párjánál – szignifikáns diskurzus alakult ki az online térben a művelet legalitása tekintetében. Kevin Jon Heller példának okáért egy nappal a támadás előtt már annak jövőbeni jogszerűtlenségéről beszélt, illetve annak a veszélyéről, hogy az esetlegesen háborúba sodorhatja az Egyesült Államokat Szíria mellett Oroszországgal is.¹² Mások a támadás után ítélték el az akciót annak nemzetközi jogi jogellenességére hivatkozással,¹³ megint mások a légitámadások támogatottságát látva kétségeket fogalmaztak meg a nyilvánvaló illegalitással kapcsolatban.¹⁴

Az 1945 után létrejött *jus contra bellum* rendszer, amelyet az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdése testesít meg, kimondja az erőszak általános tilalmát,¹⁵ amely napjainkra *jus cogens* rangra is emelkedett.¹⁶ A nemzetközi közösség valamennyi tagját kötő szabály alól két kivétel ismert, ezek az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása vagy mandátuma,¹⁷ valamint az önvédelem természetes joga.¹⁸ Tekintettel arra, hogy fentiek közül BT határozat a szóban forgó ügyekben nem született, önvédelemről pedig, mint a jog gyakorlásának *sine qua*

missile attack. BBC News 2017. április 7. <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39526089> (2018.01.01.) és soron következő jegyzetek.

⁹ Saudi Arabia, Iran, others react to US strike in Syria. Aljazeera 2017. április 7. <http://www.aljazeera.com/news/2017/04/saudi-arabia-iran-react-strike-syria-170407054521418.html> (2018.01.01.)

¹⁰ Gregor Aisch – Yonette Joseph – Anjali Singhvi: Which Countries Support and Which Oppose the U.S. Missile Strikes in Syria. The New York Times 2017. április 9. https://www.nytimes.com/interactive/2017/04/07/world/middleeast/world-reactions-syria-strike.html?_r=0 (2018.01.01.)

¹¹ Helene Cooper – Thomas Gibbons-Neff – Ben Hubbard: U.S., Britain and France Strike Syria Over Suspected Chemical Weapons Attack. The New York Times 2018. április 13. <https://www.nytimes.com/2018/04/13/world/middleeast/trump-strikes-syria-attack.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=a-lede-package-region®ion=top-news&WT.nav=top-news> (2019.09.06.)

¹² Kevin Jon Heller: The Coming Attack on Syria Will Be Unlawful. *Opinio Juris* 2019. április 12. <http://opiniojuris.org/2018/04/12/the-coming-attack-on-syria-will-be-unlawful/> (2019.09.06.)

¹³ Jack Goldsmith – Oona A. Hathaway: Bad Legal Arguments for the Syria Airstrikes. *Lawfare* 2019. április 14. <https://www.lawfareblog.com/bad-legal-arguments-syria-airstrikes> (2019.09.06.), Marko Milanovic: The Syria Strikes: Still Clearly Illegal. *EJIL: Talk!* 2018. április 15. <https://www.ejiltalk.org/the-syria-strikes-still-clearly-illegal/> (2019.09.06.)

¹⁴ Monica Hakimi: The Attack on Syria and the Contemporary Jus ad Bellum. *EJIL: Talk!* 2018. április 15. <https://www.ejiltalk.org/the-attack-on-syria-and-the-contemporary-jus-ad-bellum/> (2019.09.06.)

¹⁵ „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.”

¹⁶ Bruhács János: Nemzetközi jog I., Általános rész. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2010, 2011. 242. o. Amelyet a Nemzetközi Bíróság a Nicaragua ügyben szentesített is. Ld. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 190. bekezdés

¹⁷ ENSZ Alapokmány 39–42. cikk.

¹⁸ ENSZ Alapokmány 51. cikk

non feltételeként megállapított fegyveres támadás¹⁹ – ti. az Assad rezsim nem az Egyesült Államok, hanem saját polgárai ellen vetett be vegyi fegyvereket – hiányában nem beszélhetünk, így a műveletek igazolásának egyetlen lehetséges alternatívája a *humanitárius intervenció* maradt.

A humanitárius intervenció²⁰ koránt sem újkeletű intézmény, hiszen már a nemzetközi jog klasszikusai is foglalkoztak a kérdéssel,²¹ a téma nemzetközi,²² valamint hazai²³ szakirodalma is igen gazdag. Sulyok Gábor – a téma hazai szakértője – szerint nem határozható meg a humanitárius intervenció átfogó fogalma,²⁴ azonban megadja annak fogalmi elemeit. Ezek együttes fennállása esetén nevezhetünk egy *beavatkozást* humanitárius intervenciónak, amely sokkal inkább minőség, mintsem jogcím. Ennek megfelelően a humanitárius intervenció alanya állam, vagy nemzetközi szervezet lehet, amely(ek) nem saját érdekükben és visszaélésektől mentesen jár(nak) el. A humanitárius intervenció tárgya egy állam, amely ellen, annak hozzájárulása nélkül, az emberi jogok súlyos, tömeges és szándékos megsértése okán, ezek megállítása vagy megelőzése céljából a beavatkozó(k) fegyveres erőszakot alkalmaz(nak).²⁵ Nyilvánvalóan e definíció sokkal szélesebb annál, mint amely legtöbbször megjelenik a szakirodalomban, miszerint kizárólag az *egyoldalú*, humanitárius katasztrófa megelőzése céljából

¹⁹ „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló *fegyveres támadás* esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.” (Kiemelés a Szerzőtől.) Az angol és a francia, szövegben „*armed attack*”, valamint „*agression armée*” kifejezések szerepelnek.

²⁰ A humanitárius intervenció, mint elnevezés kritikáját ld. Prandler Árpád: Elfogadott-e a humanitárius beavatkozás gyakorlata a nemzetközi jogban? *Acta Humana: emberi jogi közlemények* 2002. 46-47. sz. 93-94. o.

²¹ Hugo Grotius, a modern nemzetközi jog atyja a következőképpen fogalmazott „*De iure belli ac pacis*” című művében: „Fentebb, amikor azokról beszéltünk, akik háborút viselnek mondtunk és kimutattuk, hogy a természetjog szerint mindenki nemcsak a saját maga jogát érvényesítheti, hanem más nevében is eljárhat, éppen ezért azok az okok, amelyek a saját jog érvényesítésénél igazságosak, ugyanúgy igazságosaknak minősülnek azoknál is, akik másoknak nyújtanak segítséget.” Hugo Grotius: *A háború és béke jogáról* II. kötet. Pallas Studio – Attraktor Kft., Budapest 1999. 151. o. (XXV. fejezet I. rész 1. pont.) Erre az alapra építve írja később, hogy „[a]z is vitás, hogy vajon igazságos-e idegen alattvalók érdekében indított olyan háború, amely arra irányul, hogy őket uralkodójuk önkényétől megszabadítsa.” Grotius: i. m. 157. o. (XXV. fejezet VIII. rész 1. pont.) Grotius a szóban forgó kérdésre nemlegesen felel a szuverenitás védelme érdekében, [h]a azonban kétségtelen a jogtalanság, mint ahogy ilyen volt Buszirisznek, Phalarisznak, a thrák Diomédésznek a magatartása alattvalóikkal szemben, azt a méltányosság alapján senki sem helyeselheti, s éppen ezért ily esetben az emberi társadalom jogát sem lehet kirekeszteni.” Grotius: i. m. 158. o. (XXV. fejezet VIII. rész 2. pont.) Mindezek alapján jut végül arra a következtetésre Senecát idézve, hogy [h]áborús kényszert alkalmazhatok az ellen, aki – az én népemtől ugyan távol maradván – a saját népét szorongatja.” Grotius: i. m. 159. o. (XXV. fejezet VIII. rész 4. pont) Kiemelendő az is, hogy Grotius természetesen a realitások talaján áll, ezért kiemeli, hogy az ilyen jellegű beavatkozások ugyan gyakran mások vagyonának megszerzésére irányulnak és csak színleg utalnak ártatlan személyek megvédésére, azonban megjegyzi azt, is, hogy „[d]e egy jog nem szűnik meg azért, mert a gonoszok visszaélnék vele. A kalózok is hajóznak; a rablók is használnak fegyvert.” Uo. Véleményem szerint e meglátások nagyban hozzájárulnak a téma modern kori megértéséhez és értékeléséhez.

²² Átfogó műként ld. Simon Chesterman: *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford University Press, Oxford – New York 2001. Tanulmányokhoz ld. Antonio Cassese: *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* *European Journal of International Law* 1999. 1. sz. 23-30. o. vagy Ryan Goodman: *Humanitarian Intervention and Pretexts of War*. *American Journal of International Law* 2006. 1. sz. 107-141. o.

²³ Átfogó műként ld. Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest 2004. Tanulmányokhoz ld. Valki László: *A koszovói válság és a humanitárius intervenció*. *Acta humana: emberi jogi közlemények*. 2002. 46-47. sz. 136-165. o. vagy Bruhács János: *A humanitárius intervenció nemzetközi jogi aspektusaihoz*, *Acta humana: emberi jogi közlemények* 2002. 46-47. sz. 15-37. o.

²⁴ Sulyok: i. m. 64. o.

²⁵ Sulyok: i. m. 65-68. o.

alkalmazott erőszakot tekinthetjük humanitárius intervenciónak.²⁶ Ennek megfelelően különbséget kell tennünk a humanitárius intervenció *egyoldalú* és *kollektív* értelmezése között.²⁷ A *kollektív* fogalom magába foglalná az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt fegyveres beavatkozásokat, mint történt az 1992-ben Szomáliában²⁸ vagy 2011-ben Líbiában.²⁹ Az *egyoldalú* definíció ezzel szemben kizárólag a Biztonsági Tanács *előzetes*³⁰ jóváhagyása nélkül indított fegyveres erőszakot fedné le. E distinkciónak azért van jelentősége, mert így lehetőség nyílik arra, hogy *legalitás* alapján is különbséget tegyünk humanitárius intervenciók között, hiszen amíg annak *egyoldalú* változata *per definitionem* illegális, addig *kollektív értelemben a kollektív biztonság rendszerének* keretei között a *jus ad bellum* – mint az erőszak alkalmazását kivételesen lehetővé tevő jogalap – oldaláról nézve *prima facie* jogszerű, és a humanitárius nemzetközi jog szabályainak tiszteletben tartása esetén akár a teljes akció is jogszerű lehet.

Mindezeket szem előtt tartva e tanulmány *de lege lata* tárgyalja a humanitárius intervenciót, kitér az *egyoldalú értelemben* vett beavatkozás illegalitására és ennek orvoslására tett kísérletekre, különös tekintettel a „*défense légitime*”-re mint önvédelmi elméletre és az ellenintézkedésekre, végül vizsgálja, hogy beszélhetünk-e az erőszak alkalmazását kivételesen lehetővé tevő új jogalapról 2019-ben, azaz létrehoztak-e új normát a 2017–2018-as amerikai légitámadások a vegyifegyverek alkalmazásának megfékezése érdekében.

²⁶ Ld. példának okáért Samuel Vincent Jones: Darfur, The Authority of Law, and Unilateral Humanitarian Intervention. *University of Toledo Law Review* 2007. 1. sz. 18. jegyzet

²⁷ E tekintetben egy megjegyzéssel tartozom, mégpedig azért, mert Valki László fentebb hivatkozott tanulmányában úgy érvel, hogy „[ö]nmagamában az a tény, hogy egy állam „egyoldalú” vagy „kollektív” akció keretében cselekszik-e teljesen közömbös” Valki: i. m. 141. o. Ez valóban így van akkor, ha az „egyoldalú” és „kollektív” jelzőket magára az akció kivitelezésére használjuk, így arra, hogy egy – így egyoldalú – vagy több – így kollektív – állam cselekvéséről van-e szó. A magam részéről az „egyoldalú” humanitárius intervencióval sokkal inkább azt a minőséget kívánom kifejezni, hogy egy adott akciót a Biztonsági Tanács határozatától függetlenül „egyoldalúan” hajtott végre egy vagy több állam. Az államok száma tehát ebben az esetben is teljesen közömbös. „Kollektív” humanitárius beavatkozásról ennek fényében a Biztonsági Tanács határozata által lehetővé tett akciók esetében beszélhetünk.

²⁸ ENSZ BT határozat 794. (1992) S/RES/794 (1992), 1992. december 3. Az esetről részletesen ld. Walter Clarke – Jeffrey Herbst: *Somalia and the Future of Humanitarian Intervention*. *Foreign Affairs* 1996. 2. sz. 70–85. o.

²⁹ ENSZ BT határozat 1973. (2011) S/RES/1973 (2011) 2011. március 17. Az esetről ld. részletesen példának okáért Lattmann Tamás: A líbiai válság és az egyes nemzetközi intézmények tevékenységének értékelése. In: *Nemzetközi jog és Európajog új metszéspontok, Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára* (szerk. Kajtár Gábor – Kardos Gábor). Saxum – ELTE ÁJK, Budapest 2011. 116–129. o.

³⁰ A jóváhagyás előzetes jellege feltétlenül kiemelését érdemel. Valki László már két ízben idézett tanulmánya szerint a nemzetközi jogban nincs olyan utólagos cselekmény, amely jogszerűvé tehetne valamit, ami korábban nem volt az. Ld. Valki: i. m. 144–145. o. Ezért azok a szerzők, akik azzal érvelnek, hogy a 78 napig tartó koszovói NATO légitámadások – amelyet a Biztonsági Tanács előzetesen nem rendelt el – azért jogszerűek, mert a testület utóbb olyan döntést hozott, vagy éppen nem hozott, amely felülbírálta az akció jogellenességét. A nem-döntést, azaz Oroszország javaslatának – amely határozat elítélte volna a NATO cselekményét és megállapította volna a nemzetközi jog megsértését – 12–3 arányban való leszavazását, mint *ex post facto* jóváhagyást hivatkozva Michael N. Schmitt: *Legitimacy versus Legality Redux: Arming the Syrian Rebels*. *Journal of National Security Law & Policy*. 2014. 1. sz. 150. o. Ezzel szemben az ENSZ BT 1244. (1999) sz. határozatát említi Anthea Roberts, mint azt a határozatot, amelyben – Kína tartózkodása mellett – a testület üdvözölte a konfliktus végét jelentő politikai megegyezést és a NATO-val közösen vállalta a koszovói helyzet rendezését Ld. Anthea Roberts: *Legitimacy vs Legitimacy: Can Uses of Force be Illegal but Justified?* In: *Human Rights, Intervention, and the Use of Force* (szerk. Philip Alston – Euan Macdonald). Oxford University Press, Oxford 2008. 190. o. Az implicit felhatalmazás mellett érvel Elek László is, ld. Elek László: *A koszovói válság és a humanitárius intervenció*. *Studia Juvenum* 2007. 1. sz. 88–89. o.

II. A humanitárius intervenció (il)legalitása *de lege lata*

1. Humanitárius intervenció az ENSZ rendszerében

Az ENSZ Alapokmányban rögzített átfogó erőszaktilalom alól a nemzetközi jog hagyományosan két kivételt ismer (illetve harmadik kivételként szokás említeni a saját területen belül alkalmazott erőszakot nem nemzetközi fegyveres konfliktusok esetében),³¹ ezek az önvédelem és a Biztonsági Tanács VII. fejezet alapján megszületett határozatai. Az erőszak tilalma, kiegészülve a szuverén egyenlőség elvével³² generálisan kizárja a humanitárius intervenció alkalmazhatóságát.³³ Mindez azért fontos, mert a fentiekben meghatározott mindkét humanitárius intervenció típus – ti. egyoldalú és kollektív – egyaránt magában hordozza fegyveres erőszak alkalmazását is, mint *ultima ratio*-t az emberi jogok lábballal tiprásának megakadályozása érdekében.

Az ENSZ rendszerén belül a kollektív humanitárius intervenció érdemel figyelmet elsőként, ugyanis a humanitárius beavatkozás *de lege lata* egyetlen legális formája a Biztonsági Tanács VII. Fejezet alapján elrendelt, fegyveres erő alkalmazását lehetővé tevő mandátuma, vagy felhatalmazása alapján indulhat.³⁴ Humanitárius intervenció esetében a Biztonsági Tanács e határozatban a 39. cikk alapján³⁵ a béke veszélyeztetését állapíthatja meg,³⁶ majd ezután a 42. cikk³⁷ szerint fegyveres rendszabályokat hozhat a fenyegetés elhárítása érdekében. A kollektív intervenció esetében azt is fontos kiemelni, hogy a beavatkozás ott kezdődik, ahol a belső joghatóság körébe tartozó ügyek véget érnek.³⁸

Míg a kilencvenes évek elején két határozatban³⁹ is lehetőség nyílt az emberi jogok tömeges megsértésével szembeni fellépésre, addig az 1994-es ruan-

³¹ Ld. Bruhács: Nemzetközi jog... 241. o. E tekintetben feltétlenül meg kell jegyezni, hogy ez a kivétel annyira magától értetődő, hogy nem is számít kivételnek, hiszen nem az erőszaktilalmi rendszer alanyai közötti erő alkalmazásról van szó, másképpen ilyen relációban az állam – értsd: az állam önnön maga tekintetében – nincs is kötve az erőszak tilalmához.

³² ENSZ Alapokmány 2. cikk (1) bekezdés)

³³ Bruhács: A humanitárius intervenció... 7–8. o.

³⁴ Sulyok: i. m. 182–188. o. Vö. Jonathan I. Charney: Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo. *American Journal of International Law* 1999. 4. sz. 834–836. o. vagy Bruhács: A humanitárius intervenció... 9. o.

³⁵ „A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében a 41. és 42. cikkek alapján foganatosítani.”

³⁶ Sulyok: i. m. 182–186. o. Vö. Böszörményi Jenő: A humanitárius intervenció néhány jogi és morális kérdéseiről. *Acta humana: emberi jogi közlemények*. 2002. 13. évf. 27–28. o. Közvetlen kapcsolat áll fent az emberi jogok tömeges megsértése és a nemzetközi béke és biztonság között. Id. Törő Csaba: Kreatív intervencionizmus az 1990-es években, avagy a Biztonsági Tanács szabadságának diszkrét bája. *Acta Humana: emberi jogi közlemények* 2002. 46–47. sz. 105. o. A megállapítás alapjául szolgáló bűncselekményeket ld. Cséffai Attila Csaba: A líbiai válság a nemzetközi béke és biztonság nézőpontjából; egy humanitárius intervenció. *Közjogi Szemle*, 2013. 1. sz. 61–62. o.

³⁷ „Ha a Biztonsági Tanács úgy találja, hogy a 41. cikkben említett rendszabályok elégtelenek, vagy elégteleneknek bizonyulnak, úgy légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket foganatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségesnek ítél. Ezek a műveletek az Egyesült Nemzetek tagjainak légi, tengeri és szárazföldi hadereje által foganatosított tüntető felvonulásból, zárlatból (blokád) vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”

³⁸ Böszörményi: i. m. 24. o.

³⁹ ENSZ BT határozat 794. (1992) S/RES/794 (1992), 1992. december 3. ENSZ BT határozat 688. (1991) S/RES/688 (1991) 1991. április 5. Bár utóbbi határozat nem a VII. fejezet alapján kerül elfogadásra, egy nappal később mégis e határozat alapján került sor az iraki ún. *no-fly* zónák kialakítására.

dai népirtást⁴⁰ a hidegháborús tehetetlenség szintjére visszacsúszó Biztonsági Tanács már nem tudta megakadályozni, csak utóbb korrigálni.⁴¹ A 1999-es srebrenicai vérengzést követően szintén nem született BT-döntés,⁴² azonban közel a teljes nemzetközi közösség a beavatkozás szükségessége mellé állt, amely végül a NATO Allied Forces elnevezésű hadműveletében csúcspontot ért el.⁴³

Az ENSZ Közgyűlése 2005-ben – belátva a humanitárius intervenció kényes természetét – meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek mentén lehetőség van az emberi jogok védelme érdekében történő beavatkozásra, így inkorporálta a *védelmi felelősség* elvét az ENSZ rendszerébe.⁴⁴ Az elv pedig a 2011-es líbiai válság idején már hivatkozási alappá is vált a BT döntésében.⁴⁵

Végül napjaink leginkább vitatott konfliktusához érkezve, annak ellenére, hogy a szíriai konfliktus áldozatainak száma immáron elképzelhetetlen magasságokba emelkedett⁴⁶ a Biztonsági Tanács – az orosz és kínai vétó kilátásba helyezése miatt – ismét tehetetlen⁴⁷ a helyzet rendezésében. Bár számtalan BT határozat született a szíriai humanitárius katasztrófa megelőzése érdekében, ezek közül egyik sem hatalmazta fel a nemzetközi közösség tagjait, vagy egyes államokat arra, hogy *minden szükséges eszközzel*, akár fegyveres erőt is alkalmazva beavatkozzanak Szíriában és ezek együttesen sem értelmezhetők akként,⁴⁸ hogy lehetővé tennék a humanitárius intervenciót.

⁴⁰ Rwanda: how the genocide happened? BBC News 2011. május 17. <http://www.bbc.com/news/world-africa-13431486> (2018.01.05.)

⁴¹ ENSZ BT határozat 918. (1994) S/RES/918 (1994) 1994. május 17.

⁴² Louis Henkin: Kosovo and the Law of „Humanitarian Intervention”. *American Journal of International Law* 1999. 4. sz. 824-826. o.

⁴³ Christine M. Chinkin: Kosovo: a „Good” or „Bad” War? *American Journal of International Law* 1999. 4. sz. 841. o. Bár az ügy végül a Nemzetközi Bíróság elé került, csupán Belgium terjesztett elő érdemi jogi védekezést. A többi állam nem kívánta megmagyarázni, hogy miért alkalmazott erőszakot. Valki szavaival élve „[b]izonyára úgy gondolták, hogy ha nem mondanak semmit, nem is lesz majd mit megcáfolni és ebben mélyszégyen igazuk volt.” Valki: i. m. 136. o. Az ügyben érdemi ítélet nem született. Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2004, p. 279. A koszovói légitársaságokról készült jelentés végül illegális, de legitim jelzővel illette az akciót. The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford University Press, Oxford 2000. 4. o.

⁴⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, 60/1. 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 2005. október 24. 138-140. pontok A védelmi felelősség elve, vagy responsibility to protect szimbolikus jelentőséggel bír, nem rendelkezik ugyanis tartalmi, csupán formális újítással a humanitárius intervenció terén. Az elv csak a kollektív humanitárius intervenciót tekinti jogszerűnek. ld. Cséffai: i. m. 61-62. o. A védelmi felelősséget tartalmazó dokumentum egy Közgyűlési határozat formájában született, amelyek lehetnek ajánlások vagy kötelező határozatok. Ez utóbbi határozat ajánlásnak tekinthető, így jogi kötőerővel nem rendelkezik. Ld. Bruhács: Nemzetközi jog I... 272. o. A védelmi felelősség elvének az ezredforduló utáni gyakorlati alkalmazásáról ld. Sulyok Gábor: Humanitárius intervenció az ezredforduló után. In: Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából (szerk. Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet). Studia Europaea 2018. PTE ÁJK Európa Központ / Publikon, Pécs 2018. 85-118. o.

⁴⁵ ENSZ BT határozat 1973. (2011) S/RES/1973 (2011) 2011. március 17.

⁴⁶ Syrian war monitor says 465,000 killed in six years of fighting. Reuters 2017. március 13. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-casualties/syrian-war-monitor-says-465000-killed-in-six-years-of-fighting-idUSKBN16K1Q1> (2018.01.05.)

⁴⁷ E megjegyzést azzal együtt kell érteni, hogy a Biztonsági Tanács politikai testületként nem lehet tehetetlen. A BT ennek megfelelően egy adott helyzetben vagy hoz döntést, vagy pedig nem, ami saját diszkrecionális jogkörébe tartozik. Ld. Valki: i. m. 136-165. o. Vö. Roberts: i. m. 186. o.

⁴⁸ Kajtár Gábor: Az általános erőszaktilalom rendszerének értéktartalma és hatékonysága a posztbipoláris rendszerben. In: Nemzetközi Jog és Európai Jog: Új Metszéspontok, Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára (szerk. Kajtár Gábor – Kardos Gábor). Saxum Kiadó-ELTE ÁJK, Budapest 2011. 65-66. o.

Láthatjuk tehát, hogy a humanitárius intervencióra *de lege lata* a Biztonsági Tanács felhatalmazó határozatának függvényében lenne lehetőség. Azokban az esetekben azonban, amikor egy beavatkozni szándékozó állam nem rendelkezik a megfelelő felhatalmazással vagy mandátummal, az *egyoldalú* lépés mellett dönthet. Az *egyoldalú humanitárius intervenció* első fogódzkodója mindjárt az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésének nyelvtani értelmezése során felbukkan, ti. az Alapokmány „más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszak[ot](...)”⁴⁹ (betoldás a Szerzőtől) vagy az azzal való fenyegetést zárja ki a szervezet tagjainak nemzetközi érintkezései során. Szó szerinti értelemezésben tehát ebből következhetne az, hogy a területi épséget vagy politikai függetlenséget érintetlenül hagyó, netán az ENSZ céljaival összeférő erőszak, vagy azzal való fenyegetés adott esetben nem tartozna az erőszak tilalmának hatálya alá. Sulyok azonban kiemeli, hogy a területi épség alatt a terület sérthetetlenségét kell érteni, amely alapján minden határon átnyúló erőszakalkalmazás e kitételbe ütközik.⁵⁰ A San Francisco-i konferencián pedig az „Egyesült Nemzetek céljával össze nem férő” kitétel szűk értelmezése kapcsán, az Egyesült Államok delegáltja úgy foglalt állást, hogy annak célja és szándéka az (volt), hogy abszolút tilalmat generáljanak,⁵¹ mégpedig a célból, hogy az erőszak tilalma minél teljesebb legyen, egyszersmind kizárják a korábbi próbálkozások alkalmával számtalanszor nyitva hagyott kiskapuk alkalmazásának lehetőségét.⁵²

Mindemellett szükséges és fontos kiemelni a Nemzetközi Bíróság gyakorlatát a humanitárius intervenció fényében. A *Korfu*-ügyben példának okáért a Bíróság kimondta, hogy az Egyesült Királyság azon érvelése, miszerint aknafelszedési művelete nem sértette Albánia területi épségét vagy politikai függetlenségét, nem fogadható el.⁵³ A *Nicaragua*-ügyben az erőszaktilalom *cogens* tartalma mellett megállapította azt is, hogy a szabály része a nemzetközi szokásjognak is, azonos tartalommal⁵⁴ és az erőszak alkalmazás nem lehet a megfelelő eszköz egy állam emberi jogi kötelezettségeinek betartatására.⁵⁵

⁴⁹ ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés

⁵⁰ Sulyok: i. m. 203. o.

⁵¹ Edward Gordon: Article 2(4) in Historical Context. *Yale Journal of International Law* 1985. 1. sz. 276. o.

⁵² Ld. példának okáért Kellogg-Briand Pact, 1928, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kbpact.asp (2018.01.05.) A 2. cikk (4) bekezdésének generális tilalom jellegéről ld. Partrick M. Butchard: Back to San Francisco: Explaining the Inherent Contradictions of Article 2(4) of the UN Charter. *Journal of Conflict & Security Law* 2018. 2. sz. 234. o.

⁵³ „The court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past given rise to most serious abuses and such as cannot, whatever be the present defect in international organization, find a place in international law.” *Corfu Channel case*, Judgment of April 95th, 1949: I. C. J. Reports, 1949, p. 4. 35. o. Vö. Christine Gray: The use of force for humanitarian purposes. In: *Research Handbook on International Conflict and Security Law – Jus ad Bellum, Jus in Bello, and Jus post Bellum* (szerk. Nigel D. White – Christian Henderson). Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2013. 230-231.

⁵⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 190. bekezdés

⁵⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 268. bekezdés Vö. Gray: i. m. 231. o.

Az ENSZ rendszerén belül még két lehetséges hivatkozási alap esetében beszélhetünk humanitárius intervencióról, azzal a megkötéssel, hogy itt kizárólagosan a beavatkozás minősége lesz humanitárius, nem pedig annak jogcíme: ezek az önvédelem és az ellenintézkedések. Természetesen e megállapítás a *kollektív* beavatkozásra egyaránt irányadó.

Elsőként az ellenintézkedések kapcsán vetnék fel néhány gondolatot. Az államok nemzetközi jogsértésük esetén ideálisan elismerik felelősségüket és vállalják a jogkövetkezményeket, amely a jogsértés abbahagyásától a jóvátétel teljesítéséig változatos formákban történhet.⁵⁶ Ha azonban a jogsértő fél erre nem hajlandó, akkor a sértett *általában* ellenintézkedésre jogosult. Ellenintézkedés alatt olyan tevést vagy nem tevést érintünk, amely egyébként a nemzetközi jog szempontjából jogszerűtlen lenne, azonban szükséges annak biztosítása érdekében, hogy a jogsértő magatartást abbahagyják és reparálják annak következményeit.⁵⁷ A humanitárius intervencióra adott esetben tehát tekinthetnénk olyan ellenintézkedésként, amely a jogsértő állam emberi jogi vagy más kötelezettségeinek megszegésének abbamaradását célozza.⁵⁸

E felfogással két probléma van. Egyfelől az államfelelősségről szóló szerződéstervezet – amely ugyan hatályba nem lépett, de rendelkezései a szokásjogot foglalják össze, és amelyet az ENSZ Közgyűlés az államok figyelmébe ajánlott⁵⁹ – azon az állásponton van, hogy az ellenintézkedések nem érhetik el az erőszak alkalmazásának szintjét, tehát csak békés módszerekre korlátozódnak.⁶⁰ Az ellenintézkedéseknek ezen felül egy sor más feltételt is teljesíteniük kell, hogy jogszerűek legyenek. Ilyennek tekinthetjük azt, hogy nem járhat az alapvető emberi jogok védelmére vonatkozó kötelezettség megszegésével, nem sértheti a *jus cogens*-t, nem ütközhet a megtorlást tiltó, humanitárius jogi szabályba, az elszenvedett sérelemmel arányosnak kell lennie, továbbá időbeni korlátja is van, amely a jogsértés végében, vagy a konfliktus bírói útra terelésében ölt testet.⁶¹ Ezzel ellentétes nézetet fogalmazott meg Bruno Simma, a Nemzetközi Bíróság egykori bírója az *Olajfúrótornyok*-ügyhöz írott különvéleményében, amelyben kifejtette, hogy jogszerűen kerülhet sor erőszakot alkalmazó ellenintézkedésre is, amennyiben az nem éri el a „fegyveres támadás”, az önvédelmi jog körében meghatározott szintjét.⁶²

⁵⁶ Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László: Nemzetközi jog. Complex Kiadó, Budapest 2014. 669–675. o. Macolom N. Shaw: International Law. Seventh Edition. Cambridge University Press, Cambridge 2014. 818–820. o.

⁵⁷ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, General Commentary, (6) bekezdés

⁵⁸ Schmitt – Ford: i. m. 290–291. o.

⁵⁹ General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001

⁶⁰ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, 50. cikk 1. bekezdés (a) pont

⁶¹ Kende – Nagy – Sonnevend – Valki: i. m. 679–680. o.

⁶² Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, I. C. J. Reports 2003, p 161, Simma bíró különvéleménye, 13–16. bekezdések

Másodikként az önvédelem jogára való hivatkozás fényében vizsgálható az egyoldalú humanitárius intervenció. Az önvédelem jogának tradicionális értelmezése alapján a humanitárius intervenció alapjául szolgáló helyzetek nem eredményeznék a jog „aktiválódását”, hiszen az emberi jogokat semmibe vevő állam saját lakossága ellen alkalmaz erőszakot, így nem beszélhetünk „fegyveres támadásról”, mint a jogérvényesítés *sine qua non* feltételéről, az önvédelem jogára hivatkozó állammal szemben.⁶³ Elképzelhető azonban olyan szituáció – hivatkozva ismét a vegyi fegyverek bevetésére – amelyben a megelőző önvédelem alapján fel lehetne lépni a jogsértő állammal szemben egy olyan esetben, amikor az emberi jogokat sértő állam olyan módon sanyargatja saját népét, hogy az háttással van környező más államokra.⁶⁴ Ezzel ellentétesen hat, hogy a Nemzetközi Bíróság az *Olajfúrótornyok*-ügyben kimondta, hogy a belföldi erőszak alkalmazás származtatott hatásai csak abban az esetben tekinthetők fegyveres támadásnak, ha előbbinek *szándékában állt*, hogy a sértett államot célozza.⁶⁵ Dapo Akande, az Oxfordi Egyetem professzora e döntés kapcsán rámutat arra, hogy a Bíróság döntése nem konzisztens, tekintettel arra, hogy a szándék nem lehet konstituáló eleme a fegyveres támadásnak, hiszen a „hátrány” bekövetkezik függetlenül attól, hogy azt szándékosan, vagy gondatlanul okozta a jogsértő állam. A szándékot legfeljebb az önvédelem szükségességi vagy netán arányossági kritériuma⁶⁶ során lehet figyelembe venni, hiszen sürgősségű a fegyveres válaszreakció akkor, ha ugyanazon eredmény elérhető diplomáciai úton is.⁶⁷ A kérdés ugyanakkor továbbra is fennáll, hogy milyen mértékű erőszakalkalmazás lehetséges önvédelmi alapon. Kizárólag a fegyveres támadás elhárítása, vagy esetleg a jogsértő állam kormányzatának eltávolítása is cél lehet?⁶⁸ Bármelyik megoldást fogadjuk is el, ez is csupán marginális beavatkozási lehetőséget teremt az emberi jogokat lábbal tipró rezsimek elleni fellépésre, hiszen harmadik államot érintő (közvetett, vagy közvetlen) erőszakalkalmazás nélkül e hivatkozási alap sem állja meg a helyét.

Az általunk vizsgált két esetben pedig pontosan ez a helyzet. Az Egyesült Államokat sem a 2017-es, sem pedig a 2018-as akciót megelőzően nem érte fegyveres támadás Szíriából, így önvédelmi joga sem aktiválódhatott.

Még mindig az önvédelmi jog keretei között maradvva evezünk át a *termé-*

⁶³ Schmitt – Ford: i. m. 288-290. o.

⁶⁴ Ashley Deeks: Syria, Chemical Weapons, and Possible U.S. Military Action. *Lawfare* 2012. december 10. <https://www.lawfareblog.com/syria-chemical-weapons-and-possible-us-military-action> (2018.01.06.) Vö. Ashley Deeks: Chemical Weapons in Syria: Enough to Justify the Use of Force? *Lawfare* 2013. április 26. <https://www.lawfareblog.com/chemical-weapons-syria-enough-justify-use-force> (2018.01.06.)

⁶⁵ Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, I. C. J. Reports 2003, p. 161, 64. bekezdés

⁶⁶ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 32. bekezdés

⁶⁷ Dapo Akande: Does Use of Chemical Weapons Justify Intervention in Syria? *EJIL:Talk!* 2013. április 27. <https://www.ejiltalk.org/does-use-of-chemical-weapons-justify-intervention-in-syria/> (2018.01.06.)

⁶⁸ Uo.

szetjog vizeire. Az ENSZ Alapokmány 51. cikke ugyanis kimondja:

„A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette. (...)”⁶⁹ (Kiemelés a Szerzőtől.)

A természetjogi érvelés során a hangsúly éppen az önvédelem természetes jogán van. E keretrendszerben az önvédelem jogának létezése megelőzi a pozitív jogot. A szöveg francia változata még érzékletesebben fejezi ki a természetjogra való utalást, a „*droit naturel de légitime défense*” kifejezés használatával. Ez adja az ún. „*défense légitime*” elmélet alapját⁷⁰

Az 51. cikk nyelvezete megoldja a jogpozitivizmus talaján álló nemzetközi jog problémáját az önvédelem joga kapcsán. Tekintettel arra, hogy az Alapokmány egy ékes példája az írott pozitív nemzetközi jognak, amelyet az államok tárgyalásos úton magukra nézve kötelezőnek ismertek el, a szöveg mégis *beépíti a természetjogot* az 51. cikk testébe, hogy meghatározhatóvá váljanak annak kontúrjai. Ebből tehát az következik, hogy a természetjog pozitív joggá vált a szóban forgó írott szerződéses szabállyal.⁷¹

Mindez az *egyoldalú humanitárius intervenció* kapcsán ott csapódik le, hogy a természetjog rendszerében nem csak saját magunkat, hanem másokat is megvédhetünk, az őket ért atrocitásokkal szemben.⁷² Jens David Ohlin, a Cornell Law School professzora úgy érvel a „*défense légitime*”-ről szóló tanulmányában, hogy *egyoldalú humanitárius intervencióra* e logikában azért van lehetőség, mert az önvédelem jogának gyakorlása nem államokhoz, hanem „*nemzeti csoportokhoz*”⁷³ (*national groups*) tartozik, és így még akkor is lehetőség van a beavatkozásra, ha e csoportok egy szuverén állam területén belül tartózkodnak. Mindez pedig a „*nemzeti csoportok*” önfenntartáshoz fűződő természetes jogából ered.⁷⁴ Ohlin szerint azon nézetek, miszerint nem állami szereplők, csoportok vagy nemzetek nem részesülhetnek védelemben az ENSZ rendszerén belül tévesek, hiszen létezik olyan jog a nemzetközi jogban, amely szintén nem államhoz, hanem egy néphez, nemzethez kötődik, ilyen példának okáért a népek

⁶⁹ ENSZ Alapokmány 51. cikk első fordulat

⁷⁰ Jens David Ohlin: The Doctrine of Legitimate Defens. *International Law Studies* (Vol. 91) 2015. 125. o. Hasonló érvelést rövidebben ld. Ohlin: I agree with...

⁷¹ Ohlin: The Doctrine... 126. o.

⁷² Ohlin szerint e büntetőjogi érvelés azért alkalmazható, mert a „*défense légitime*” a büntetőjogban fejlődött ki és ennek nemzetközi megfelelője ebből nőtte ki magát analógiával. Ohlin: The Doctrine... 141. o.

⁷³ Hasonló felfogáshoz ld. John Rawls: A népek joga – Visszatérés a közös gondolkodás eszméjéhez. L'Harmattan, Budapest 2008. 33-39. o. Rawls szerint is lehetőség lehet humanitárius intervencióra, „[h]a az emberi jogok ellen elkövetett bűnök égbekiáltóak lennének és a társadalom a rá kivetett szankciókra nem reagálna, akkor az emberi jogok védő beavatkozás elfogadható és megkívánható lenne.” Rawls: i. m. 103. o. 6. jegyzet

⁷⁴ Ohlin: The Doctrine... 141-142. o.

önrendelkezési joga is. A „nemzeti csoportok” olyan entitások, amelyek léteznek függetlenül attól, hogy a pozitív jog felruházza-e őket nemzetközi jogalanyisággal és megilletik őket bizonyos jogok még akkor is, ha e csoportok nem alkotnak államot.⁷⁵

Az elmélet nagy előnye, hogy az ENSZ rendszerén belül kezeli a problémát és inkább erősíti az erőszak tilalmát és azok kivételeit a jelenleg is elfogadott formájukban. Egyoldalú humanitárius intervencióra tehát a „*défense légitime*” koncepciója kapcsán a sanyargatott csoport védelme érdekében fellépve, az önvédelem természetes joga alapján kerülhet sor.⁷⁶

Azonban kritikusan szemlélve az elméletet rögtön szembetűnik az a problematika, hogy milyen módon kérheti egy „nemzeti csoport” az érdekében történő beavatkozást államiság hiányában. A Nemzetközi Bíróság ugyanis a *Nicaragua*-ügyben kimondta, hogy a sértett állam érdekében történő beavatkozásra csak utóbbi formális kérésére kerülhet sor.⁷⁷ Ohlin sürgősen tartja a formalitást ilyen esetekben,⁷⁸ a magam részéről azt is hozzátenném, hogy az erőszak alkalmazásához kötött jelentéstételi kötelezettség megsértése, eljárásjogi norma lévén – hasonlóan a szóban forgó formális kéréshez – nem teszi önmagában illegálissá az akciót, legalábbis ami az önvédelem szokásjogi formáját illeti.⁷⁹ Mindenesetre a fenti logika mentén haladva *horribile dictu* odáig is eljuthatunk, hogy egyes nem-állami szereplők, adott esetben terrorszervezetek oldalán és érdekében való önvédelem alapú fellépésre is lehetőség nyílhatna, az azokkal szemben alkalmazott erőszak esetében. A fenti nemzeti csoport érdekében alkalmazott természetjogi levezetések bár kétség kívül kecsegtetően hangzanak az emberi jogok tömeges megsértésének felszámolása érdekében, azonban nem alkalmazhatók, mivel a beavatkozás hosszú távú következményeit is figyelembe kell venni, mielőtt ezen az alapon legalábbis nyilvánítunk egyes egyoldalú humanitárius intervenciókat. Gondoljunk csak bele példának okáért egy hűti lázadó csoport mellett önvédelemre hivatkozó Irán beavatkozására.

Következésképpen a beavatkozni vágyó államok meggyőző, Alapokmányban is rögzített kivételek hiányában az ENSZ rendszerén kívüli megoldásokat keresnek egyoldalú intervenciójuk legalitásának alátámasztása érdekében.⁸⁰ Az aláb-

⁷⁵ Ohlin: *The Doctrine...* 142-143. o.

⁷⁶ Ohlin: *The Doctrine...* 146. o.

⁷⁷ *Military and Paralimilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 199. bekezdés*

⁷⁸ Ohlin: *The Doctrine...* 143-144. o.

⁷⁹ *Military and Paralimilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 235. bekezdés*

⁸⁰ A humanitárius intervenció még eshetőlegesen levezethető a Közgyűlés határozatából, vagy a Biztonsági Tanács implicit, esetleg *ex post facto* döntéséből, amelyek jelentősége azonban nem fajsúlyos és Sulyok részletesen tárgyalja is ezeket. Ld. Sulyok: i. m. 189-201.

biakban ezt a kérdést vizsgálom.

2. Humanitárius intervenció az ENSZ rendszerén kívül

E pontban arra a kérdésre keresek választ, hogy létrejött-e olyan szokásjogi norma 2019-re, amely lehetővé tenné az *egyoldalú humanitárius intervenciót* bármely más jogalap hivatkozása nélkül. Itt tehát a humanitárius intervenció, mint jogcím kerül górcső alá.

Ahogy Simma a NATO 1999-es bombázási hadművelete kapcsán lejegyezte, csupán egy „vékony vörös vonal” választja el az illegalitást a legalitástól.⁸¹ Lásuk, hogy hol húzódik e vonal ma, a humanitárius beavatkozások között.

Elsőként annak vizsgálata szükséges, hogy lehetséges-e egyáltalán szokásjogi alapon kivételt létrehozni az erőszak tilalma, mint *jus cogens* és mint az Alapokmányban rögzített kötelezettség alól. Valki László Jonathan I. Charney, a Venderbilt University néhai professzora véleményét⁸² visszhangozva azt állítja, hogy az Alapokmányból folyó kötelezettségek elsőbbséget élveznek minden más nemzetközi kötelezettséggel szemben, így amennyiben egy norma ellentétes az Alapokmánnyal, akkor az szokásjogi alapon *de facto* ki sem alakulhat, tekintettel arra, hogy az előbbiből folyó kötelezettségek mindenkor megelőznék az utóbbiakat.⁸³ Ez az álláspont vitatható, mert bár az Alapokmány 103. cikke valóban úgy rendelkezik, hogy „[h]a az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.”⁸⁴ (Kiemelés a Szerzőtől.) E norma „csupán” az egyéb nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségek fölé helyezi az Alapokmányból fakadóakat, azaz a nevezett elsőbbség a szokásjoggal szemben nem állja meg a helyét. Ezt erősíti meg Kelsen is 1951-ben megjelent munkájában, amelyben összehasonlítja a Népszövetség Alapokmányának hasonló tartalmú rendelkezésével az ENSZ Alapokmány 103. cikkét.⁸⁵ Hasonló megállapítást tett az Európai Bíróság is a Kadi ügyben.⁸⁶ Ezen felül a Nemzetközi Bíróság a *Nicaragua*-ügyben egyebek mellett azt is kimondta, hogy „[r]eliance by a State on a novel right or an unprecedented exception to the principle [of non-intervention] might, if shared in principle by

⁸¹ Bruno Simma: NATO, The UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law* 1999. 1. sz. 22. o.

⁸² Charney: i. m. 837. o.

⁸³ Valki: i. m. 143. o.

⁸⁴ ENSZ Alapokmány 103. cikk

⁸⁵ A Népszövetség Alapokmányában tágabb körben kerültek meghatározásra a nemzetközi kötelezettségek, amelyek nem lehetnek ellentétesek az Alapokmánnyal. Hans Kelsen: *The Law of The United Nations – A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. The London Institute of World Affairs, London 1950. 111-112. o.

⁸⁶ Az Európai Bíróság ítélete a C 402/05. P. és C 415/05. P. sz. egyesített ügyekben, 2008. szeptember 3. ECLI:EU:C:2008:461.74. pont. A Kadi-doktrína elemzését ld. Mohay Ágoston: A Kadi-doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben. *Közjogi Szemle* 2017. 4. sz. 36-45. o.

other States, tend towards a modification of customary international law.”⁸⁷ (Bertoldás a Szerzőtől.) Mindebből tehát az következik, hogy elviekben lehetséges olyan szokásjogi normát kialakítani, amely ütközik az ENSZ Alapokmányával. Az erőszak tilalma azonban nem csak Alapokmányi rendelkezés, hanem a nemzetközi *jus cogens* része is.⁸⁸ Ennek megfelelően a norma, amely kivételszabályt hozna létre a *jus contra bellum* rendszerben, szintén nemzetközi jog feltétlen alkalmazását igénylő szabályának kell lennie.⁸⁹ Pontosabban az erőszak tilalmát és annak kivételeit is magába foglaló szupernormát módosító, egyébként *jus cogens* természetű norma lehet alkalmas a kívánt hatás elérésére.⁹⁰ E tanulmány keretei között nem érintem azt a kérdést, hogy vajon az erőszak tilalma alóli kivételek részletes szabályai is a nemzetközi jog feltétlen alkalmazását igénylő normájának rangján helyezkednek-e el, vagy ezek esetlegesen csak azok legalapvetőbb rendelkezéseire vonatkoznak-e, már-már pusztán címke jelleget öltve.

Megállapítottuk tehát, hogy lehetőség van az Alapokmánnyal ellentétes tartalmú szokásjogi norma kialakítására, és azt is, hogy az erőszak tilalma alól új kivételt generálni csak a nemzetközi közösség, mint egész által olyanként elfogadott normával lehet, amelytől eltérni nem lehet és amely a dolog természetéből adódóan csak ugyanilyen jellegű későbbi szabállyal módosítható.⁹¹

A szokásjog kialakulásának két kumulatív feltétele van: az állami gyakorlat és az *opinio juris*. Malcolm N. Shaw az *opinio juris*-t akként határozza meg, hogy ez az a tényező, amely az állami gyakorlatot *joggá* alakítja, hiszen az államok abbéli meggyőződésükből cselekszenek, hogy az rájuk nézve jogilag kötelező.⁹² A millennium előtti állami gyakorlat részletes visszaidézése nélkül – utalva arra, hogy a XX. század során „humanitárius intervencióként” jellemzett beavatkozások esetében a beavatkozó államok jellemzően más (önvédelem, határincidensek) jogalapokat hívtak fel intervenciójuk legalitása mellett érvelve⁹³ – Antonio Cassese, a hágai nemzetközi bíróság néhai elnöke nyomán megállapítható, hogy

⁸⁷ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 207. bekezdés

⁸⁸ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 190. bekezdés

⁸⁹ Valki: i. m. 136-165. o. Mindez akkor is igaz, ha szó szerint értelmezzük a Nemzetközi Bíróság ítéletét, amely nem tartalmaz utalást a *jus cogens*-re, legalábbis a szokásjog kialakulása kapcsán.

⁹⁰ Butchard: i. m. 240. o.

⁹¹ Bruhács: Nemzetközi jog... 142. o.

⁹² „The *opinio juris*, or belief that a state activity is legally obligatory, is the factor which turns usage into a custom and renders it part of the rules of international law.” Ld. Shaw: i. m. 60. o. Ehhez kritikai megjegyzés, hogy Antonio Cassese különbséget tesz *opinio juris* és *opinio necessitatis* között. Utóbbiról akkor beszélhetünk, ha egy állam tisztában van vele, hogy gyakorlata sérti a nemzetközi jogot, azonban politikailag, gazdaságilag, vagy morálisan szükségesnek tartja a cselekvést. Véleménye szerint ez szintén konstituálja a szokásjogi normát megfelelő állami gyakorlat mellett. Ld. Antonio Cassese: A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necessitatis*. European Journal of International Law 1999. 4. sz. 797. o.

⁹³ Ezeket összefoglalva ld. példának okáért Bruhács: A humanitárius intervenció... 8. o. vagy Cassese: Ex iniuria... 26. o. vagy Michael Scharf: How the War Against ISIS Changed International Law. Case Western Reserve Journal of International Law 2016. 6. sz. 45. o.

a koszovói NATO bombázások idején az *egyoldalú humanitárius intervenció in statu nascendi* formában, de jelen volt a nemzetközi szokásjogban.⁹⁴ Ez nyilvánvalóan nem azt jelenti, hogy *de lege lata* jogszerű lett volna a NATO akciója, azonban elképzelhető a nemzetközi jog olyan irányú fejlődése, amelyben korlátozott formában és körülmények között, de lehetőség lesz a Biztonsági Tanács mandátuma, vagy felhatalmazása nélkül is erőszakot alkalmazni egy harmadik államban az emberi jogok védelme érdekében.

Közel két évtizeddel a Cassese által elemzett eseménysor után azt mondhatjuk: a helyzet lényegét tekintve változatlan.

Az egyoldalú humanitárius intervenciót szokásjogi alapon igazolni kívánó szerzők az állami gyakorlat bizonyításának nehézségét még azzal átlélik, hogy gyakorlatilag lehetetlenre vállalkozik az, aki a nemzetközi közösség közel 200 államának gyakorlatáról szeretne mondani valamit.⁹⁵ Éppen ezért csak a nagyhatalmak és azon államok gyakorlatát kell figyelembe venni, amelyek érdekei különösen érintettek a norma alkalmazása tekintetében.⁹⁶ Bár a gondolatmenettel eddig a pontig azonosulni tudok, Lubin Asaf a Yale Law School doktorjelöltje egy a *Just Security*-n megjelent írásában ennek fényében azt állítja, hogy Izrael gyakorlata ebből adódóan mindenképp irányadónak tekinthető. A magam részéről ugyan az állítást nem vitatom, de felhívom a figyelmet arra, hogy a non-intervenció elve és az erőszak tilalma nem csupán kógens, de az államok nemzetközi kapcsolatainak alapját képező norma – legalábbis ami az 1945 után létrejött nemzetközi jogot illeti. A Nemzetközi Bíróság az *Északi-tengeri kontinentális talapzat*-ügyben megállapította, hogy „[w]ith respect to the other elements usually regarded as necessary before a conventional rule can be considered to have become a general rule of international law, it might be that, even without the passage of any considerable period of time, a very widespread and representative participation in the convention might suffice of itself, provided it included that of States whose interests were specially affected.”⁹⁷ (Kiemelés a Szerzőtől.) A Bíróság érvelése e körben semmiképpen nem értelmezhető akként, hogy minden normára irányadó lenne a szokásjog kialakulásának e „könnyített” esete. Sokkal inkább arról van szó, hogy vannak olyan normák, amelyek esetében ilyenre lehetőség van, ahogy ezt a „*might suffice of itself*” fordulat is jelez, ugyanakkor az olyan kardinális jelentőségű elvek és tilalmak, mint az erőszak tilalma nem eshetnek e körbe, már csak azért sem, mert itt minden állam érdekei egyaránt érintettek, legyen szó akár a beavatkozóról, akár a beavatko-

⁹⁴ Cassese: *Ex iniuria...* 27. o. Vö. Bruhács: *A humanitárius intervenció...* 14. o.

⁹⁵ Niels Petersen: *Customary Law Without Custom? Rules, Principles, and the Role of State Practice in International Norm Creation.* *American University International Law Review* 2007. 2. sz. 277. o

⁹⁶ Uo. és Asaf Lubin: *Israeli Airstrikes in Syria: The International Law Analysis You Won't Find.* *Just Security* 2017. március 3. <https://www.justsecurity.org/40475/israeli-airstrikes-syria-international-law-analysis-wont-find/> (2018.01.09.)

⁹⁷ *North Sea Continental Shelf, Judgment*, I. C. J. Reports 1969, p. 3. 73. bekezdés

zást elszenvedő államról. Az ilyen és ehhez hasonló jellegű szokásjog kialakulás sokkal inkább olyan területeken érhetőek tetten mint a tengerjog, ahol a dolog természetéből adódóan a tengerparttal nem rendelkező államok érintettsége lényegesen csekélyebb, az ilyennel rendelkező más államokénál.

Mindezek mellett és ellenére a humanitárius intervenció tekintetében megállapíthatónak tartanám a szokásjogi norma kialakulását hosszan tartó és szer-teágazó állami gyakorlat bizonyítása nélkül is, hiszen a beavatkozás természetéből adódóan extrém kivétel, nem mindennapi esemény. A nemzetközi jog tehát nem kívánhatja meg, hogy több Ruanda és több Srebrenica legyen egy ilyen kivételszabály kialakulásának „előfeltétele”. A szokásjog megállapításának másik feltétele, nevezetesen az *opinio juris* (illetve esetünkben annak hiánya) azonban meggátol abban, hogy ilyen következtetésre jussak.

2019 őszéig – a Szerző legjobb tudomása szerint – kizárólag az Egyesült Királyság adott ki explicit állásfoglalást arra nézve, hogy az államok rendelkeznek-e olyan jogosítvánnyal, amely lehetővé teszi az *egyoldalú humanitárius intervenciót* és meg is határozta alkalmazásának három feltételét,⁹⁸ amelyek a következők:

- „(i) there is convincing evidence, generally accepted by the international community as a whole, of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring immediate and urgent relief;
- (ii) it must be objectively clear that there is no practicable alternative to the use of force if lives are to be saved; and
- (iii) the proposed use of force must be necessary and proportionate to the aim of relief of humanitarian need and must be strictly limited in time and scope to this aim (i.e. the minimum necessary to achieve that end and for no other purpose).”⁹⁹

Michael N. Schmitt, az Exeteri Egyetem professzora és Christopher M. Ford, a U.S. Naval War College professzora közös tanulmányukban e gyakorlatot összehasonlítva az Egyesült Államok gyakorlatával arra a következtetésre jut, hogy az USA az Egyesült Királysággal közel azonos standardok mentén határozza meg az egyoldalú humanitárius beavatkozás feltételeit, azonban megjegyzik, hogy az Egyesült Államok soha nem hivatkozott *expressis verbis* humanitárius intervencióra.¹⁰⁰ E klasszikus példák mellett meg kell emlékezni a Krím-félsziget megszállásáról is, amelyet Vladimir Putyin, az Orosz Föderáció elnöke a helyi orosz-ajkú népesség életének és testi épségének védelme, az antiszemita erő-

⁹⁸ Schmitt – Ford: i. m. 300. o.

⁹⁹ U.K. Prime Minister's Office, Chemical Weapon Use by Syrian Regime: UK Government Legal Position, 2013. augusztus 29. <https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version> (2018.01.09.)

¹⁰⁰ Schmitt – Ford: i. m. 300-302. o.

szak megakadályozása és számos humanitárius cél citálásával indokolt.¹⁰¹ Nyilvánvaló, hogy e hivatkozás már ténybeli alapján is legenyhébben fogalmazva is megkérdőjelezhető, sőt, Oroszország számos más humanitárius intervenció elleni folyamatos tiltakozása¹⁰² kizárja azt, hogy Oroszország elfogadja a humanitárius intervencióhoz elengedhetetlen *opinio juris*-t.

Az egységes *opinio juris* kialakulása ellen hat az is, hogy számos esetben, főleg a koszovói beavatkozás alkalmával Németország¹⁰³ és az Egyesült Államok¹⁰⁴ retorikájából az volt kivehető, hogy nem kívánnak precedenst teremteni gyakorlatukkal az egyoldalú humanitárius intervencióra, az esetet inkább elkülönült kivételnek, *sui generis természetűnek* tekintik.¹⁰⁵

A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy bár a konzekvens állami gyakorlat hiánya nem lenne akadálya a humanitárius intervenciót lehetővé tevő norma megállapításának, *opinio juris*-ről a szóban forgó új kivétel esetében semmiképpen sem beszélhetünk. Ha tehát egy egyszerű szokásjogi norma megállapítása sem lehetséges *de lege lata*, akkor a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályának – ti. az erőszak tilalmának – módosulásáról sem beszélhetünk. Nem zárja ki azonban semmi azt a több nagytekintélyű szerző által megfogalmazott álláspontot, hogy az egyoldalú humanitárius intervenció kivételszabálya az erőszak tilalma alól lassanként kiemelkedik a nemzetközi jog „mocsarából.”¹⁰⁶

III. A 2017-es és 2018-as amerikai légitámadások (il)legalitása

A fentiekben végig abból a feltételezésből indultunk ki, hogy mind a 2017-es, mind pedig a 2018-as légitámadások humanitárius intervenciónak tekinthetők, ám bár nem feltétlenül a megszokott jogcím jellegében, hanem politikai realitásban, azaz abban, hogy az akciók deklarált célja a szenvedés megfékezése volt.

Bár az Egyesült Államok sem a 2017-es, sem pedig a 2018-as művelet kapcsán nem tett közzé konkrét jogi érvelést azok jogszerűségét alátámasztandó, azonban az elhangzott politikai jellegű érvek közül a megtorlás, a represszália, valamint a megelőzés sejlenek fel, mindez természetesen humanitárius köntösbe csomagolva.¹⁰⁷ A 2018-as akció során Franciaország a sürgősségi helyzetbe hajazó

¹⁰¹ Shane Reeves: To Russia with Love: How Moral Arguments for Humanitarian Intervention in Syria Opened the Door for an Invasion of the Ukraine. *Michigan State International Law Review* 2014. 1. sz. 227. o.

¹⁰² Ld. példának okáért az Orosz vétő fenyegetését akár Koszovó, akár Szíria esetén

¹⁰³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/248, 23129. 1998. 10. 16. Idézi: *Simma*: i. m. 13. o.

¹⁰⁴ US Secretary of State Madeleine Albright, Press Conference with Russian Foreign Minister Igor Ivanov, Singapore, 1999. július 26. Idézi: *Chesterman*: i. m. 216. o.

¹⁰⁵ *Roberts*: i. m. 195. o.

¹⁰⁶ *Schmitt – Ford*: i. m. 294. o. vagy *Cassese*: *Ex iniuria...* 27. o. *Vö. Bruhács*: *A humanitárius intervenció...* 14. o.

¹⁰⁷ *Andrea de Guttry*: The Western-led Military Operations in Syria in Response to the Use of Chemical Weapons. *Archiv des Völkerrechts* 2018. Jahrgang 56. Heft 4. 485. o.

érvelést terjesztett elő.¹⁰⁸ Az Egyesült Királyság viszont konkrétan és pontosan megfogalmazta jogi álláspontját a légitámadások vonatkozásában. A britek szerint humanitárius intervenció történt, mégpedig annak az erőszak alkalmazását ki- vételesen lehetővé tevő jogalap oldaláról.¹⁰⁹

A fentiekben bemutattam, hogy mely hármas feltételrendszer mentén tartja az Egyesült Királyság megengedhetőnek a humanitárius intervenciót. E feltételek a brit kormányzat szerint mind teljesültek a 2018-as művelet előtt.¹¹⁰ E jogi érvelés azonban tartalmaz egy igen erőteljes logikai bukfcenet, amelyre Milanovic mutatott rá. Ezek alapján bár a humanitárius katasztrófa az egész szíriai konfliktusra és ezen belül a vegyifegyver támadásokra is ráérthető, azonban a humanitárius katasztrófa megoldásához, a szenvedés csökkentéséhez elegendőnek ítélnék egy három célpont elpusztítását lehetővé tevő katonai akciót, amely csak és kizárólag a vegyifegyverek bevetését hátráltathatja. Ez az érvelés nyilvánvalóan logikátlan, hiszen a humanitárius katasztrófát erőszak alkalmazásával legfeljebb egy teljeskörű katonai beavatkozással lehetne megállítani.¹¹¹

A represszáliák, mint fegyveres ellenintézkedések vonatkozásában Példaként vehetjük az Assad rezsim vegyifegyver használatát. Az USA egyedül, majd később európai partnereivel e keretrendszerben a vegyifegyverek nemzetközi tilalmának¹¹² megsértése okán alkalmazott fegyveres erőszakot Szíriával szem-

¹⁰⁸ De Guttry: i. m. 488. o.

¹⁰⁹ Policy paper, Syria action – UK government legal position, 2018. április 14. <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position> (2019.10.06.)

¹¹⁰ „4. The UK considers that military action met the requirements of humanitarian intervention in the circumstances of the present case:

(i) The Syrian regime has been using chemical weapons since 2013. The attack in Eastern Damascus on 21 August 2013 left over 800 people dead. The Syrian regime failed to implement its commitment in 2013 to ensure the destruction of its chemical weapons capability. The chemical weapons attack in Khan Sheikhoun in April 2017 killed approximately 80 people and left hundreds more injured. The recent attack in Douma has killed up to 75 people, and injured over 500 people. Over 400,000 people have now died over the course of the conflict in Syria, the vast majority civilians. Over half of the Syrian population has been displaced, with over 13 million people in need of humanitarian assistance. The repeated, lethal use of chemical weapons by the Syrian regime constitutes a war crime and a crime against humanity. On the basis of what we know about the Syrian regime's pattern of use of chemical weapons to date, it was highly likely that the regime would seek to use chemical weapons again, leading to further suffering and loss of civilian life as well as the continued displacement of the civilian population.

(ii) Actions by the UK and its international partners to alleviate the humanitarian suffering caused by the use of chemical weapons by the Syrian regime at the UN Security Council have been repeatedly blocked by the regime's and its allies' disregard for international norms, including the international law prohibition on the use of chemical weapons. This last week, Russia vetoed yet another resolution in the Security Council, thwarting the establishment of an impartial investigative mechanism. Since 2013, neither diplomatic action, tough sanctions, nor the US strikes against the Shayrat airbase in April 2017 have sufficiently degraded Syrian chemical weapons capability or deterred the Syrian regime from causing extreme humanitarian distress on a large scale through its persistent use of chemical weapons. There was no practicable alternative to the truly exceptional use of force to degrade the Syrian regime's chemical weapons capability and deter their further use by the Syrian regime in order to alleviate humanitarian suffering.

(iii) In these circumstances, and as an exceptional measure on grounds of overwhelming humanitarian necessity, military intervention to strike carefully considered, specifically identified targets in order effectively to alleviate humanitarian distress by degrading the Syrian regime's chemical weapons capability and deterring further chemical weapons attacks was necessary and proportionate and therefore legally justifiable. Such an intervention was directed exclusively to averting a humanitarian catastrophe caused by the Syrian regime's use of chemical weapons, and the action was the minimum judged necessary for that purpose.” Ld. Policy paper, Syria action – UK government legal position, 2018. április 14. <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position> (2019.09.06.)

¹¹¹ Milanovic: The Syria Strikes...

¹¹² Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of

ben, amelynek politikai célja egyezett egy humanitárius intervenciójával. A represszáliáról már korábban megállapítottuk, hogy bár jogellenességet kizáró körülmény, de eredményének visszafordíthatónak kell lennie és nem ölthet sem büntető sem erőszakos jelleget. Egy légicsapás a dolog természetéből adódóan egyik fenti feltételeknek sem felel meg.¹¹³ Fentebb említettem egy olyan Nemzetközi Bírósági döntéshez fűzött különvéleményt, amely az erőszakos represszáliáknak is helyet adna, amennyiben azok nem érik el a fegyveres támadás szintjét. Itt nyilvánvalóan fel sem merül, hogy érdemben vizsgálni kellene e nézőpontot, tekintettel arra, hogy közel 60 rakéta kilövése egy repülőterre, vagy három különálló légicsapás, a dolog természetéből adódóan eléri a fegyveres támadás szintjét.¹¹⁴ Másfelől az sem egyértelmű, hogy a hatályos nemzetközi jog szempontjából egy olyan helyzetben, amikor a jogsértő állam csak saját állampolgárait sanyargatja – még *erga omnes* kötelezettség esetében is – lehetőség van-e ilyen súlyos ellenintézkedésre.¹¹⁵ Mindenesetre amennyiben valóban lenne lehetőség bizonyos fokú erőszakot alkalmazni ellenintézkedés címén a jogsértő állammal szemben, még akkor is kérdéses, hogy egyáltalán célt érne-e egy olyan akció, amely nem éri el a fegyveres támadás szintjét, ha a másik oldalról az emberi jogok súlyos és tömeges megsértésével állunk szemben. Szükségességi helyzet esetében hasonló érveléssel találkozunk, hiszen az ilyen esetben megvalósított cselekmények sem lehetnek erőszakosak.¹¹⁶

Végül, de nem utolsó sorban a támadások nemzetközi megítélésére szeretnék kitérni. A 2018-as légicsapásokat az Európai Unió,¹¹⁷ ezen felül nyolc további állam, köztük pl. Kanada, Ukrajna, Dél-Korea és Ausztrália támogatta.¹¹⁸ Ezzel szemben nyolc állam, példának okáért Oroszország, Dél-Afrika, Venezuela és Kuba is a támadások jogszerűtlensége mellett foglalt állást.¹¹⁹

Végső soron mi a jelentősége a nemzetközi közösség támogatásának? Azt jelzi esetleg, hogy a humanitárius célból alkalmazott erőszak egy újfajta kivételt jelent az erőszak tilalma alól? Netán azt, hogy fegyveres represszáliákra is sor kerülhet, ha a cél oly nemes, mint az emberi jogok védelme? Véleményem szerint nem erről van szó. Tekintettel arra, hogy az államok jelentős része semmilyen egzakt megfogalmazásban sem nyilatkozott a csapások jogszerűségéről, így a szokásjog változását lehetővé tevő állami gyakorlat mellett hiányzik a szin-

Warfare, 1925. június 17. és Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 1993. január 13.

¹¹³ De Guttry: i. m. 501. o.

¹¹⁴ Schmitt – Ford: i. m. 292. o.

¹¹⁵ Uo. Vö. Schmitt: i. m. 155–156. o.

¹¹⁶ De Guttry: i. m. 499. o.

¹¹⁷ Declaration by the High Representative Federica Mogherini on behalf of the EU on strikes in Syria, 2018. április 14. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/14/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-targeted-airstrikes-in-syria/> (2019.09.06.)

¹¹⁸ De Guttry: i. m. 490–491. o.

¹¹⁹ De Guttry: i. m. 493–494. o.

tén konstitutív *opinio juris*, amely nélkül elképzelhetetlen új norma kialakulása.¹²⁰ Helyesen jegyzi meg Milanovic, hogy nem a nemzetközi jogászok feladata új és változatos jogi igazolásokat találni az állami gyakorlatokra abban az esetben, ha az államok saját maguk nem fejeznek ki ilyet.¹²¹ Mindebből az következik, hogy e széleskörű támogatást nem lehet új norma, vagy normák kialakulásának bizonyítékaként felfogni, azok sokkal inkább azt támasztják alá, hogy bizonyos esetekben az államok hajlandóak megsérteni a nemzetközi jog bizonyos normáit, főként akkor ha úgy gondolják, hogy ezt különösebb retorzió nélkül megtehetik, vagy ha ezt morálisan helyesnek tartják.¹²² Továbbra is kérdése marad, hogy Cassese *opinio necessitatis* modellje hogyan viszonyul mindehhez, másképpen kialakulhat-e szokásjogi norma pusztán a jogsértő gyakorlatból, akkor ha az államok ilyen irányú akarata hiányzik.¹²³ Véleményem szerint itt is nemleges válasz adható. A nemzetközi jog norma állami akarat nélkül olyan mint az ember az őt meghatározó lélek nélkül, létezése elképzelhetetlen.

IV. Záró gondolatok

A hatályos nemzetközi jog szerint nincs olyan általánosan elfogadott kivétel az erőszak tilalma alól, amelynek keretei között lehetőség lenne a Biztonsági Tanács hozzájárulása nélkül az emberi jogok tömeges megsértésén alapuló humanitárius intervenció végrehajtására. Az általam javasolt *distinctio* – ti. egyoldalú vagy kollektív humanitárius intervenció – az emberi jogok védelmében történő beavatkozásokat végső soron jogszerűségi szempontok mentén csoportosítja, hiszen míg a kollektív intervenció *prima facie* jogszerű, legalábbis ami a *jus ad bellum*, tehát az erőszak alkalmazásának joganyagát illeti, addig az egyoldalú beavatkozás *lex lata* nem tekinthető legális katonai akciónak, sőt agresszióknak minősül, amelyre a sértett állam és a Biztonsági Tanács megfelelő módon reagálhat(na).

Záró gondolatként röviden szeretném felvetni, hogy szükség van-e egyáltalán egyoldalú humanitárius intervencióra a nemzetközi jogban. Az 1945 után létrejött *jus contra bellum* rendszer alapja az államok szuverén egyenlősége és az erőszak abszolút tilalma, amely kapcsán az erőszak alkalmazásának monopóliuma centralizált formában az ENSZ Biztonsági Tanácsát illeti meg. Az az erőszak tehát, amely nem rendelkezik kollektív karakterrel, illegalitásra van ítél-

¹²⁰ Bár más ügyben, de hasonló időben zajlott és zajlik ma is a jemeni-szaúdi konfliktus, amelyben a *Decisive Storm* hadművelet kapcsán merült fel a kérdés, hogy az esetlegesen alapot adhat-e egy új szokásjogi norma kialakulására, amely lehetővé tenné az egyoldalú humanitárius intervenciót. Tekintve, hogy a nemzetközi közösség által legitimnek tekintette jemeni kormány kérésére, annak hozzájárulása alapján indult meg az akció, így e tekintetben egyoldalú humanitárius intervencióról nem is beszélhetünk. Az eset részletes elemzését ld. Elinor Buys – Andrew Garwood–Gowers: The (Ir)Relevance of Human Suffering: Humanitarian Intervention and Saudi Arabia's Operation Decisive Storm in Yemen. *Journal of Conflict & Security Law* 2019. 1. sz. 1-33. o.

¹²¹ Milanovic: The Syria Strikes...

¹²² Milanovic: The Syria Strikes...

¹²³ Cassese: A Follow-Up... 797. o.

tetve, hacsak az Alapokmány maga nem rendelkezik ezzel ellentétesen.¹²⁴ Ebben a rendszerben az emberi jogok védelme – bár egyre nagyobb súllyal van jelen, de – nem tud versenyre kelni az államok szuverenitásával. Eljutottunk volna egy olyan pontra, ahol az emberi jogok védelme felülírná az államok szuverén egyenlőségének elvét? Kétlem – még akkor is, ha a védelmi felelősség elve bizonyos tekintetben ebbe az irányba mutat.

Gyakran felmerülő kérdés, hogy abban az esetben, ha a Biztonsági Tanács úgy határoz, hogy egy adott szituációban még a humanitárius katasztrófa fenyegetésének árnyékában sem kíván lépni (vagy nem is határoz), akkor azon államok, amelyek képesek a szenvedésnek véget vetni, *morális felelősségükből adódóan kötelesek beavatkozni*.¹²⁵ Az egyoldalú akciók *legitimitása tehát morális értelemben megkérdőjelezhetetlen*. Fontos különbséget tennünk azonban legalitás és moralitás között. Horváth Barna a múlt század elején példának okáért az alábbi megkülönböztetést alkalmazta:

„A legalitás (...) annyit jelent, hogy a jog sohasem nyúlhat vissza messzebbre a tényálladéknál, tehát az empirikus valóságnak jogi metódusok szerint (bizonyítás) ábrázolt jelentésénél. A jogi relevancia kivétel nélkül mindig a tényálladékhöz fűződik.

A moralitás (...) annyit jelent, hogy az erkölcs kivétel nélkül mindig túlmegy a tényálladékokon. Az erkölcsi ítékezés kivétel nélkül mindig mélyebbről merít, mint az empirikus valóságnak bármiféle ábrázolásából, leképezéséből.”¹²⁶

Az erkölcsi ítélet alapján történő cselekvéskor azonban nagyon óvatosan kell eljárni, hiszen a jóhiszeműen teremtett precedens „rossz kezekben” könnyen rosszra használható fel. Shane Reeves, az Egyesült Államok hadseregének alezredese és a Westpoint-i United States Military Academy adjunktusa „Oroszországnak szeretettel” kezdetű tanulmányában példának okáért arra figyelmeztet, hogy az *egyoldalú humanitárius intervenció legalitásának alátámasztására tett kísérletek hogyan vezettek oda, hogy Vladimir Putyin saját nemzeti célkitűzéseinek beteljesítése érdekében használta ki a humanitárius beavatkozás doktrínáját ahhoz, hogy megszállja a Krím-félszigetet*.¹²⁷ Bár már Grotius is megjegyzi, hogy egy jog nem szűnik meg azért, mert a „gonoszok” visszaélnék azzal,¹²⁸ mégis ha pont az erőszak átfogó tilalma esetében járunk el könnyelműen, elveszíthetjük, amit egészen idáig elértünk. Be kell látnunk, hogy bár számtalan esetben kritikával élhetünk a Biztonsági Tanács konfliktusok kezelésében

¹²⁴ Hans Kelsen: Principles of International Law. Rinehart & Company Inc, New York 1952. 44–46. o.

¹²⁵ Ian Hurd: Is Humanitarian Intervention Legal? The Rule of Law in an Incoherent World. *Ethics & International Affairs* 2011. 3. sz. 301. o.

¹²⁶ Horváth Barna: Az erkölcsi norma természete. *Attraktor, Máriabesnyő – Gödöllő* 2005. 141. o.

¹²⁷ Reeves: i. m. 227–228. o.

¹²⁸ Grotius: i. m. 159. o. (XXV. fejezet VIII. rész 4. pont.)

játszott szerepével szemben, azonban legyen az unilaterális beavatkozás morálisan bármennyire alátámasztható, hiba lenne jogi státusszal felruházni azt.¹²⁹ Az *egyoldalú humanitárius intervenció* elfogadásával végső soron arra a pontra kerülünk vissza, amit Somló Bódog több mint egy évszázada, 1917. május 29-én, a Kolozsvári Tudományegyetemen elhangzott előadásában a következőképpen jellemezett:

„A nagyhatalmak szerepe a nemzetközi jogközösségbe tartozó államok rendszerén belül megdönti úgy az államok jogi egyenlőségének elméletét, mint azt a tant, hogy az államokat nem lehetne majorizálni.”¹³⁰

¹²⁹ Árpád Prandler: The Concept of 'Responsibility to Protect' as an Emerging Norm Versus 'Humanitarian Intervention'. In: International Law between Universalism and Fragmentation – Festschrift in Honour of Gerhard Hafner (szerk. Isabelle Buffard – James Crawford – Alain Pellet – Stphan Wittich). Martinus Nijhoff, Leiden – Boston 2008. 726-727. o.

¹³⁰ Somló Bódog: A nemzetközi jog mibenléte. Ajtai K. Albert Könyvnyomdája, Kolozsvár 1917. 6. o.

Kovács Péter¹

A Nemzetközi Büntetőbíróság bírója

Egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

Kisebbségi léthelyzetek a Nemzetközi Büntetőbíróság joggyakorlata mögött

I. Bár büszke vagyok rá, de kimondani is szörnyű, hogy a jubilánst, Bruhács János professzort személyesen csaknem négy évtizede, pontosabban számításaim szerint harmincnyolc év óta ismerem. Azt hiszem, ez azt jelenti, hogy a jelen konferencia több résztvevője, sőt még többnek a szülei ekkor még az óvodai udvaron vagy maximum valamelyik általános iskola alsó tagozatának tantermében gondolkodtak az egyéni érdekérvényesítés lehetőségeiről, különös tekintettel a lapát vagy a vödör einstandolására vagy az otthon felejtett színes ceruzák, radírgumi helyszínen való pótlására.

Megismerkedésünk az Országos Tudományos Diákköri Konferenciának a jogi- és kapcsolódó tudományoknak az akkori Államigazgatási Főiskolán (1981), illetve a Rendőrtiszti Főiskolán (1983) szervezett zárófordulójához kötődik, amikor is meglepett, hogy egy velem, talán mint szépreményű, végzős egyetemi hallgatóval mennyire őszintén, szakmai mélységekben és szinte barátian tud beszélgetni egy másik egyetem vezető oktatója, ideértve a melegre és a bennünket nem mindig érdeklő előadásokra² való tekintettel egy sörözésre való meghívást is. A kapcsolat utóbb már kollégaként baráтивá és több tekintetben közös munkát jelentővé vált, mindenekelőtt a kisebbségvédelem tekintetében.³

Hadd jegyezzem meg, hogy tudományos pályafutásom formális megítélésének különböző stációiban – Dr. univ fokozat (1987), annak átminősítése PhD-vá (1996), Dr. habil (1997), Dr. Sc (2011) – Bruhács János mindig részt vett, úgy emlékszem, rendszerint opponensként. Értelemszerűen roppant hálás vagyok neki ezért, az összes kérdéséért és a következetes támogatásért.

Amikor pedig együtt vettünk részt az ilyen természetű eljárásokban, mindig meggyőződhettem arról, mennyire alaposan ismeri a bírálendő művet, mennyi-

¹ 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30., E-mail: profpeterkovacs@hotmail.com. A tanulmányt a szerző kutatói minőségében készítette, és az nem tekinthető a Nemzetközi Büntetőbíróság hivatalos álláspontjának.

² Ezekben az években a nemzetközi jognak nem volt önálló tagozata az OTDK-án, hanem a jogtörténettel, római joggal, nemzetközi kapcsolatokkal volt tárgyunk egybekapcsolva, ami természetesen nem kevés gondot okozott a helyezések megállapításánál.

³ Lásd a Herczegh Géza professzor által kezdeményezett kutatásokat, amelyek gyümölcsei utóbb a magyar kisebbségpolitikának a rendszerváltozás során történő újragondolásának megkerülhetetlen dokumentumává váltak. Ebben Bruhács János az alábbi tanulmányok szerzője volt: (i) A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében. (ii) A kisebbségek nemzetközi jogi védelme és a helsinki folyamat, In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről (szerk. Szalayné Sándor Erzsébet). Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1988.175–251. o. és 295–340. o.

re jogosak a kérdései, esetleges kételyei és ezeket mégis egyszerre elegánsan és konstruktívan, az adott jelölt számára az igazi védés élményét és a tovább gondolhatóság irányát megadva fejezi ki.

II. Vannak-e kisebbségi, kisebbségvédelmi ügyek a Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court – ICC) előtt?

Erre a rövid válasz az, hogy nincsenek.

A kicsit hosszabb válasz az, hogy az ICC - nevéből is következően - büntető törvényszék, az egyéni büntetőjogi felelősséget vizsgálja, és alapidokumentumában, a Római Statútumban nincs olyan klauzula, amely a kisebbségekhez tartozó személyeket vagy a kisebbségeket megillető speciális jogoknak a megsértését nemzetközi büntető felelősségre vonással szankcionálná.

A még hosszabb, sőt jóval hosszabb válasz az - amelyre a jelen tanulmány is törekszik, a szűkre mért terjedelmi keretek között - hogy a Római Statútum alapján indult számos eljárás olyan helyzetekhez kötődik, ahol meglehetősen egyértelműen érezhető, hogy a konkrét bűncselekmény (népirtás, emberiesség elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények, agresszió) az adott esetben, ha nem is jogilag, de történelmi vagy szociológiai szempontból elválaszthatatlan attól, amelyet a nemzetközi jog tekint kisebbségi helyzetnek.

III. Érdemes egy térképre pillantva megnézni, hogy a Kongói Demokratikus Köztársaságban levő Ituri tartományhoz kapcsolódó Thomas Lubanga,⁴ a Ger-

⁴ „The Union des Patriotes Congolais (“UPC”) was created on 15 September 2000; Thomas Lubanga was one of the UPC’s founding members and its President from the outset. The UPC and its military wing, the Force Patriotique pour la Libération du Congo (“FPLC”), took power in Ituri in September 2002. The UPC/FPLC, as an organised armed group, was involved in an internal armed conflict against the Armée Populaire Congolaise (“APC”) and other Lendu militias, including the Force de Résistance Patriotique en Ituri (“FRPI”), between September 2002 and 13 August 2003. Between 1 September 2002 and 13 August 2003, the armed wing of the UPC/FPLC was responsible for the widespread recruitment of young people, including children under the age of 15, on an enforced as well as a “voluntary” basis.” Case Information Sheet The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/lubangaEng.pdf> (2019.09.25.)

„57. Evidence is identified to the effect that the accused “issued public calls” to mobilise the Hema population, and he allegedly implemented or contributed to a policy of encouraging young recruits (including those under 15 years of age) to participate in the war effort. (...) 73. The DRC has close to 450 different ethnic groups within its borders. In Ituri alone there are approximately 18 different ethnic groups, including the Lendu, the Ngiti and the Hema (and its sub-tribe, the Gegere or Hema North).” pp. 37, 43

The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, ICC-01/04-01/06-2842 14-03-2012, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2012_03942.PDF (2019.09.25.)

main Katanga,⁵ Ngudjulo⁶ és a Bosco Ntaganda⁷ ügyek, az Ugandához kötődő Dominic Ongwen⁸ ügy és a Közép-Afrikai Köztársasághoz kötődő Alfred Yekatom és Patrice-Edouard Ngaïssona⁹ ügyek mennyire egymáshoz közeli régiókat érintenek, nehezen ellenőrizhető, de könnyen átjárható államhatárokkal, ahol a lakosság etnikai, nyelvi és/vagy vallási különbözőségének illetve sajátosságainak relevanciája fel-felbukkan az eljárások különböző, az érdeklődő közönség által

⁵ „Trial Chamber II found German Katanga guilty, as an accessory, within the meaning of article 25(3)(d) of the Rome Statute, of one count of crime against humanity (murder) and four counts of war crimes (murder, attacking a civilian population, destruction of property and pillaging) committed on 24 February 2003 during the attack on the village of Bogoro, in the Ituri district of the DRC. The Chamber found that it had been established beyond reasonable doubt that Germain Katanga had made a significant contribution to the commission of the crimes by the Ngiti militia, which was acting with a common purpose, by assisting its members to plan the operation against Bogoro. The Chamber found that Germain Katanga acted in the knowledge of the criminal common plan devised by the militia to target the predominantly Hema population of Bogoro. The crimes of murder, attacking civilians, destroying property and pillaging were part of the common plan.” Case Information Sheet - The Prosecutor v. Germain Katanga. <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/katangaEng.pdf> (2019.09.25.)

⁶ „4. In the summer of 1999, tensions arose over disagreements about the allocation of land in Ituri and the appropriation of its natural resources. During the second half of 2002, renewed violence flared up in several parts of the district, including the conflict among the Hema, the Lendu, and the Ngiti.”(...),13. The Prosecution submitted that in the fall of 2002, combatants predominately of Lendu and Ngiti ethnicity organised themselves as the FNI and FRPI as a means of fighting other combatants, who were predominately of Hema ethnicity and had organised themselves under the Union des Patriotes Congolais („the UPC”) and the Forces Patriotiques pour la Libération du Congo („the FPLC”).”

The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, Decision on the confirmation of charges, ICC-01/04-01/07-717, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2008_05172.PDF (2019.09.25.) pp. 7-9

⁷ „On 9 June 2014, Pre-Trial Chamber II unanimously confirmed charges consisting in 13 counts of war crimes (murder and attempted murder; attacking civilians; rape; sexual slavery of civilians; pillaging; displacement of civilians; attacking protected objects ; destroying the enemy’s property; and rape, sexual slavery, enlistment and conscription of child soldiers under the age of fifteen years and using them to participate actively in hostilities) and 5 counts of crimes against humanity (murder and attempted murder; rape; sexual slavery; persecution; forcible transfer of population) against Bosco Ntaganda.

The Chamber found that there was a widespread and systematic attack against the civilian population pursuant to an organisational policy adopted by the Union des Patriotes Congolais/Forces Patriotiques pour la Libération du Congo (UPC/FPLC) to attack civilians perceived to be *non-Hema*, such as those belonging to *Lendu, Bira and Nande ethnic groups*. The attack took place between on or about 6 August 2002 and on or about 27 May 2003, in Ituri Province, Democratic Republic of the Congo (DRC). In addition, the Chamber found that a noninternational armed conflict between the UPC/FPLC and other organized armed groups took place between on or about 6 August 2002 and on or about 31 December 2003 in Ituri Province, DRC.” Case Information Sheet, The Prosecutor v. Bosco Ntaganda, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/ntagandaEng.pdf> (2019.09.25.)

⁸ „During the period from 1 July 2002 to end 2005, the LRA, an armed group, allegedly carried out an insurgency against the Government of Uganda and the Ugandan Army (also known as the Uganda People’s Defence Force - UPDF - and local defence units - LDUs). There are reasonable grounds to believe that the LRA had been directing attacks against both the UPDF and LDUs and against civilian populations, and that, in pursuing its goals, the LRA had engaged in a cycle of violence and established a pattern of “brutalization of civilians”. This had been carried out by acts including murder, abduction, sexual enslavement, mutilation, and mass burnings of houses and looting of camp settlements. Civilians, including children, are believed to have been abducted and forcibly “recruited” as fighters, porters and sex slaves to serve the LRA and to contribute to attacks against the Ugandan army and civilian communities. In the context of this insurgency, it is alleged that the Pajule IDP (October 2003), the Odek IDP (April 2004), the Lukodi IDP (May 2004) and Abok IDP camps (June 2004), were attacked and that in his capacity as Brigade Commander of the Sinia Brigade of the LRA, Dominic Ongwen would have ordered the commission of crimes within the jurisdiction of the Court in the context of these attacks.” Case Information Sheet, The Prosecutor v. Dominic Ongwen, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/ongwenEng.pdf> (2019.09.25.)

⁹ „9. Yoweri Museveni took power in Uganda in 1986 at the head of the National Resistance Army (“NRA”). In the following years, various armed groups sought to contest his rule, particularly in northern Uganda and among the *people of Acholi ethnicity*.” (...) „12. In these early years the LRA’s objectives were said to be the spiritual cleansing and liberation of the *Acholi people* from the oppression of President Museveni by toppling him, although veterans of other longer established groups are likely to have had more secular reasons for wishing the same end result.” The Prosecutor v. Dominic Ongwen, Prosecution’s Pre-Trial Brief, ICC-02/04-01/15-533 06-09-2016, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016_06511.PDF (2019.09.25.) pp. 7-9

⁹ „Alleged crimes Pre-Trial Chamber II found that there are reasonable grounds to believe that, an armed conflict not of an international character was ongoing on the territory of the CAR since at least September 2013 until at least December 2014 between the Seleka – a coalition of armed groups *predominantly composed of Muslims* – and the Anti-Balaka – a *predominantly Christian countermovement* to the Seleka. The Chamber also found that there are reasonable grounds to believe that, from at least September 2013 until at least December 2014, a widespread and systematic attack was carried out by the Anti-Balaka against the Muslim civilian population and anyone perceived to support the Seleka.” Case Information Sheet, The Prosecutor v. Alfred Yekatom and Patrice-Edouard Ngaïssona, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/yekatom-nga%C3%AFssonaEn.pdf> (2019.09.25.)

olvasható dokumentumokban. (Ezeket az eredetiben nem szereplő kurzíválásal törekedtem a fenti és az alábbi publikus dokumentumokban könnyebben felismerhetővé tenni.) A kenyai Kenyatta,¹⁰ Ruto és Sang¹¹ ügyekben, a szudáni Al Bashir¹² ügyben, az elefántcsontparti Laurent Gbagbo¹³ és Charles Blé Goudé¹⁴ ügy előzményeinek bemutatásában az ország belső etnikai különbözőségére történtek utalások a különböző dokumentumokban. Saif Al Islam Gaddafi

¹⁰ „Alleged crimes (non-exhaustive list), Pre-Trial Chamber II found that there were re substantial grounds to believe that: From 24 until 28 January 2008, the Mungiki criminal organisation allegedly carried out a widespread and systematic attack against the non-Kikuyu population perceived as supporting the Orange Democratic Movement (ODM) (mostly belonging to Luo, Luhya and Kalenjin ethnic groups) in Nakuru and Naivasha. (...)” Case Information Sheet, The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/kenyattaEng.pdf> (2019.09.25.)

¹¹ „Alleged crimes (non-exhaustive list), Pre-Trial Chamber II found that there were substantial grounds to believe that: Immediately after the announcement of the results of the presidential election and specifically from 30 December 2007 until 16 January 2008, an attack was carried out – following a unified, concerted and pre-determined strategy – by different groups of Kalenjin people, in locations including Turbo town, the greater Eldoret area (encompassing Huruma, Kiambaa, Kimumu, Langas, and Yamumbi), Kapsabet town and Nandi Hills town, in the Uasin Gishu and Nandi Districts, the Republic of Kenya. The attack allegedly targeted the civilian population, namely the Kikuyu, Kamba and Kisii ethnic groups, which were perceived as Party of National Unity (PNU) supporters.” Case Information Sheet , The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/rutosangEng.pdf> (2019.09.25.)

¹² „During the campaign, GoS forces allegedly committed crimes against humanity, war crimes, and crimes of genocide, and in particular:

a. carried out numerous unlawful attacks, followed by systematic acts of pillage, on towns and villages, mainly inhabited by civilians belonging to the Fur, Masalit and Zaghawa groups;

b. subjected thousands of civilians – belonging primarily to the Fur, Masalit and Zaghawa groups – to acts of murder, as well as to acts of extermination;

c. subjected thousands of civilian women – belonging primarily to the said groups – to acts of rape;

d. subjected hundreds of thousands of civilians – belonging primarily to the said groups – to acts of forcible transfer;

e. subjected civilians – belonging primarily to the said groups – to acts of torture; and

f. contaminated the wells and water pumps of the towns and villages primarily inhabited by members of the Fur, Masalit and Zaghawa groups that they attacked; and encouraged members of other tribes, which were allied with the GoS, to resettle in the villages and lands previously mainly inhabited by members of the Fur, Masalit and Zaghawa groups.” Case Information Sheet The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir: <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/albashirEng.pdf> (2019.09.25.) [GoS = Government of Sudan]

Az ügy háttéréről lásd igen részletesen magyarul: Sulyok Gábor: Humanitárius intervenció az ezredforduló után.

In: Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából (szerk. Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet). Publikon Kiadó, Pécs 2018. 100-108. o.

¹³ „174. The evidence also indicates that, by this time, the distinction between the enemy, most commonly referred to as “rebels”, and the civilian population was blurred, if at all present. In fact, the evidence indicates that residents of certain neighbourhoods of Abobo were, on account of their ethnic, national or religious affiliation, perceived as pro-Ouattara and thus targeted by the FDS intervening in Abobo at the time. (...)”205. (...) Accordingly, the Chamber finds that these acts of violence constitute persecution on political grounds, as well as on ethnic (against ethnic groups originating in the north of Côte d’Ivoire, such as Dioula and Baoulé), national (against nationals of other West African countries, and Ivoirians of West African descent) and religious (against Muslims) grounds, as members of these groups were as such considered as supporters of Alassane Ouattara.”

Decision on the confirmation of charges against Laurent Gbagbo, ICC-02/11-01/11-656-Red 12-06-2014, p. 83, 93, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-02/11-01/11-656-Red> (2019.09.25.)

¹⁴ “The Prosecutor brought against Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé charges of crimes against humanity (murder, rape, other inhumane acts or – in the alternative – attempted murder, and persecution) allegedly committed in the context of post-electoral violence in Côte d’Ivoire between 16 December 2010 and 12 April 2011. These crimes were allegedly committed between 16 and 19 December 2010 during and after a pro-Ouattara march on the RTI headquarters, on 3 March 2011 at a women’s demonstration in Abobo, on 17 March 2011 by shelling a densely populated area in Abobo, and on or around 12 April 2011 in Yopougon. On 15 January 2019, Trial Chamber I, by majority, acquitted Mr Gbagbo and Mr Blé Goudé from all charges of crimes against humanity.” Case Information Sheet, The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé, <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/gbagbo-goudeEng.pdf>

Az ügy háttéréről lásd igen részletesen magyarul: Sulyok: i. m. 88-99. o. Lásd még: Csapó Zsuzsanna: Afrikai Nemzetközi Büntetőbíróság versus ICC? Egy esetleges regionális nemzetközi büntetőbíróság felállításának gondolata, In: Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából. (szerk. Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet). Publikon Kiadó, Pécs 2018. 135-136. o. és Csapó Zsuzsanna: Az állam- és kormányfői immunitás versus a hivatali minőség irrelevanciájának elve a felősségre vonáskor. Az Afrikai Unió kezdeményezése tanácsadó vélemény kérésére a Nemzetközi Bíróságtól. Állam- és Jogtudomány 2019. 1. sz. 20-22 o.

ügyében¹⁵ az előrelépést az is nehezíti, hogy az országnak az ENSZ-ben elismert kormánya valójában terület csak kis részén tudja gyakorolni tényleges hatalmat, és hol egymástól függetlenül, hol rivalizálva és fegyverhez is nyúlva több tucat milícia igazgatja az ország java részét,¹⁶ sőt, magát Tripolit is.

Ha ez nem is annyira markáns a Maliban levő Timbuktu városához és környezetéhez kapcsolódó Al Mahdi¹⁷ és Al Hassan¹⁸ ügyekben (amelyek az Al Kaida jegyében gyakorolt, az azzal együttműködő Ansar Dine általi rombolásra illetve a polgári lakosság sérelmére elkövetett bűncselekmények miatti felelősségre vonásra fókuszálnak, igaz, megkerülhetetlen kiindulópont az ország északi, saharai részének Azawad néven való 2012-es elszakítási kísérlete), de felbukkant az azóta az országban elkövetett egyes bűncselekmények kapcsán,¹⁹ illetve a

¹⁵ „Warrant of Arrest: Issued on 27 June 2011, Charges: Pre-Trial Chamber I considers that there are reasonable grounds to believe that, under article 25(3)(a) of the Rome Statute, Saif Al-Islam Gaddafi is criminally responsible as indirect co-perpetrator for two counts of crimes against humanity: Murder, within the meaning of article 7(1)(a) of the Statute; and Persecution, within the meaning of article 7(1)(h) of the Statute.” (...) „Pre-Trial Chamber I also found that there are reasonable grounds to believe that: Although not having an official position, Saif Al-Islam Gaddafi is Muammar Gaddafi’s unspoken successor and the most influential person within his inner circle and, as such, he exercised control over crucial parts of the State apparatus, including finances and logistics and had the powers of a de facto Prime Minister; Muammar Gaddafi, in coordination with his inner circle, including Saif Al-Islam Gaddafi, conceived a plan to deter and quell, by all means, the civilian demonstrations against the regime, and that both of them made an essential contribution to implement that plan.” Case Information Sheet, The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi, <https://www.icc-cpi.int/CaselnformationSheets/gaddafiEng.pdf> (2019.09.25.)

Az ügy háttéréről lásd magyarul: Sulyok: i.m. 108-113. o.

¹⁶ „46. My Office also learnt with regret of recent escalation of tribal fighting between Tebu and other communities and Libya Dawn-aligned militias in the south of the country, around Sabha and Kufra and the fact that this has reportedly displaced an estimated 12,000 civilians since July according to Office of the High Commissioner for Human Rights („OHCHR”). “Statement to the United Nations Security Council on the Situation in Libya, pursuant to UNSCR 1970 (2011), Statement : 5 November 2015, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-05-11-2015&ln=en> (2019.09.25.)

„On 17 October, clashes began between pro-government militias and fighters in Bani Walid, a former stronghold of the late Muammar Qaddafi. Government forces and militias besieged the town following the death of Omran Shaban, a former rebel credited with having captured Qaddafi on 20 October 2011. The Warfalla tribe controlling Bani Walid has been accused of kidnapping and torturing Shaban. Violence peaked on 20 October when 26 people were killed and more than 200 wounded. The following day some 200 people stormed the grounds of the Parliament in Tripoli demanding an end to violence. On 24 October pro-government forces reportedly captured the town, but on 30 October Defense Minister Osama al-Jueili said that the army had no control over Bani Walid and that armed groups were preventing residents from returning to the town.” https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-11/libya_1.php (2019.09.25.)

¹⁷ „Ahmad Al Faqi Al Mahdi Found guilty, sentenced to 9 years. On 27 September 2016, Trial Chamber VIII found Mr Al Mahdi guilty, as a co-perpetrator, of the war crime of intentionally directing attacks against historic monuments and buildings dedicated to religion, including nine mausoleums and one mosque in Timbuktu, Mali, in June and July 2012.” The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, Case Information Sheet, <https://www.icc-cpi.int/CaselnformationSheets/al-mahdiEng.pdf> (2019.09.25.)

¹⁸ „Alleged crimes (non-exhaustive list): Pre-Trial Chamber I found that there are reasonable grounds to believe that: Between April 2012 and January 2013, in furtherance of a policy designed by the armed groups Al-Qaida in the Islamic Maghreb („AQIM”) and Ansar Eddine, a widespread and systematic attack within the meaning of article 7(1) of the Statute was carried out against the civilian population, including by torturing, raping and persecuting members of the civilian population of Timbuktu, in Mali. A non-international armed conflict began in January 2012 and remained ongoing in Mali throughout the period of the alleged events. During that period, from the beginning of April 2012 to 17 January 2013, the city of Timbuktu was allegedly under the control of the armed groups Al-Qaida in the Islamic Maghreb („AQIM”) and Ansar Eddine, a primarily Tuareg movement associated with AQIM. Mr Al Hassan is alleged to have played a prominent role in the commission of crimes and religious and gender-based persecution by those armed groups against the civilian population of Timbuktu.” The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, Case Information Sheet, <https://www.icc-cpi.int/CaselnformationSheets/al-hassanEng.pdf> (2019.09.25.)

¹⁹ “It is with grave concern that I note the recurrent violence in central Mali. On Saturday, 23 March, the Ogossagou village in the Mopti region was reportedly the scene of vicious attacks resulting in the alleged massacre of more than 130 innocent civilians, including women and children, with dozens more seriously wounded.” Statement of the ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, on reported upsurge of violence and mass killings in Mopti region, central Mali (Statement : 25 March 2019), <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=190325-otp-stat-mali> (2019.09.25.)

“Malian authorities have detained five people suspected of taking part in the massacre of at least 157 villagers, a prosecutor said on Friday, following one of the worst attacks in Africa’s Sahel region in living memory. The March 23 raid by suspected

grúziai helyzetről,²⁰ a kelet-ukrajnai helyzetről²¹ és a myanmari rohingyák helyzetéről²² készült anyagokban szintén megjelennek a hosszabb-rövidebb történelmi múltra és azok mai kihatásaira való hivatkozások, mint amelyek ismerete segít annak a probléma komplexumnak a megértésében, amelyhez legalábbis közvetve kötődnek a főügyész által vizsgált helyzetekben a Római Statútum hatálya alá tartozó bűncselekmények.

hunters from the Dogon community on Ogossagou, a village in central Mali populated by rival Fulani herders, was part of a wider surge in ethnic and extremist violence across Mali and neighbouring Burkina Faso and Niger. (...) Prosecution for violent acts related to conflict in the Sahel is rare, and widespread impunity is among the reasons communities take it upon themselves to exact revenge in tit-for-tat killings. The United Nations dispatched human rights experts to the area this week to investigate the killings, and the International Criminal Court also said the crimes could fall under its jurisdiction." Mali arrests five suspects in killing of 157 villagers, Arab News, March 29, 2019, <http://www.arabnews.com/node/1474676/world> (2019.09.25).

²⁰ Situation in Georgia, ICC-01/15-4 13-10-2015, Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15, <https://www.legal-tools.org/en/doc/460e78/> (2019.09.25.)

A főügyési dokumentumban külön is figyelemre méltó a III/A alpont (Historical context of the 2008 armed conflict, pp. 13-25), az „ethnic Georgian” illetve a „South-Ossetian” fordulatok. Több etnikai adatsort is beiktattak a dokumentumba (Lásd § 20, p. 13). Lásd még: a B/1/b alpontot „Alleged war crimes committed against ethnic Georgians” (pp. 64-71), a B/1/d/i pontot „Alleged Indiscriminate and Disproportionate Attacks by Georgian armed forces” (pp. 95-97) és a 2/b alpontot „Acts allegedly committed by South Ossetian forces” (pp. 107-123.)

²¹ „Procedural history and focus of the preliminary examination

The preliminary examination of the situation in Ukraine was announced on 25 April 2014. On 29 September, the Prosecutor announced, based on Ukraine's second declaration under article 12(3), the extension of the preliminary examination of the situation in Ukraine to include alleged crimes occurring after 20 February 2014. The OTP has received several communications under article 15 of the Rome Statute in relation to the „Maidan protests” as well as to events in *Crimea and eastern Ukraine*.

The preliminary examination initially focussed on alleged crimes against humanity committed in the context of the „Maidan” protests which took place in Kyiv and other regions of Ukraine between 21 November 2013 and 22 February 2014, including murder; torture and/or other inhumane acts. Following the lodging of a new article 12(3) declaration by Ukraine on 8 September 2015, the Office decided to extend the temporal scope of the existing preliminary examination to include any alleged crimes committed on the territory of Ukraine from 20 February 2014 onwards.” <https://www.icc-cpi.int/ukraine> (2019.09.25.) „70. Following “referendums” held on 11 May 2014 that were deemed illegitimate by the Ukrainian Government, representatives of the self-proclaimed “Donetsk and Luhansk People’s Republics” (“DPR”/“LPR”) made declarations claiming “independence” from Ukraine. Both the DPR and the LPR also appealed to be incorporated into the Russian Federation. Both self-declared “republics” are not recognised by the vast majority of states.” Report on Preliminary Examination Activities (2018), <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=181205-rep-otp-PE>, (2019.09.25.) p. 21.

²² „Procedural history and focus of the preliminary examination: On 6 September 2018, following a request submitted by the Prosecutor pursuant to article 19(3) of the Statute, Pre-Trial Chamber I (the „Chamber”) of the International Criminal Court („ICC” or the „Court”), decided by majority that the Court may exercise jurisdiction over the alleged deportation of the *Rohingya people* from Myanmar occurred on the territory of Myanmar (which is a State not party to the Statute) to Bangladesh (which is a State party to the Statute).

On 18 September 2018, the Prosecutor announced the opening of a preliminary examination concerning the alleged deportation of the *Rohingya people* from Myanmar to Bangladesh. The Office received a number of Article 15 communications and reports concerning the alleged crimes. The preliminary examination focusses over the alleged deportation of the *Rohingya people* from Myanmar to Bangladesh, as well as potentially other crimes under article 7 of the Rome Statute.” <https://www.icc-cpi.int/rohingya-myanmar> (2019.09.25.)

„34. Bangladesh is located in southern Asia at the Bay of Bengal and shares a border with Myanmar in the south-east of the country. Since its independence in 1948, Myanmar’s political history has been marked by a number of insurgencies and *internal struggles for ethnic and sub-national autonomy*, in particular in the Kachin, Kayin, Rakhine and Shan states. These ethnically-based conflicts, which persist to this day, have seen a number of episodes of violence and clashes between State military forces, local government forces and a number of armed groups, as well as between such groups.”³⁵ Rakhine state, the northern part of which borders Bangladesh, is home to *various ethnic and religious minority groups*. In particular, *members of the Rohingya population, a Muslim ethnic minority group*, have reportedly suffered years of severe systemic oppression as a result of State policies and practices which have led to their gradual denial of legal status, identity, citizenship and political participation, restrictions on their right to freedom of movement, access to food, livelihoods, health care and education. In 2012, and again in 2016, violence erupted and security forces allegedly committed a number of serious human rights violations against Muslim minorities across Rakhine State, accompanied by further tightening of general restrictions against them, and the spreading of a hate campaign *portraying the Rohingya and other Muslims as an existential threat to Myanmar and to Buddhism*. (...) Report on Preliminary Examination Activities (2018), <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=181205-rep-otp-PE>, (2019.09.25.) pp. 12-13.

És akkor még nem beszéltünk arról, hogy egyéb, partikuláris nemzetközi törvényszékek, mint a Volt Jugoszláv Területeken Elkövetett Bűncselekmények Nemzetközi Törvényszéke (ICTY), a Ruandai Nemzetközi Törvényszék (ICTR), utódjuk, a Mechanizmus (MICT) és az ún. hybrid bíróságok, mint a Sierra Leonei Különleges Törvényszék (STSL) vagy a Koszovói Különleges Törvényszék (KSC) olyan bűncselekmények tekintetében jártak/járnak el, ahol nem tagadhatóan van etnikai/vallási különbözősége visszamutató kötődés, a történelmi sebek felszaggatására, és az ellenség keresésre és kreálásra való hajlam a bűnelkövetőkben.

IV. Miért van ez így?

A kisebbségvédelemmel komolyabban foglalkozók számára evidencia, hogy a kisebbség léte egy *nemzetállamban* nem könnyű, sőt lényegében a „nemzetállam” objektíve fenyegetést jelent a kisebbségi létforma számára. A *nemzetállam*, ahogyan az az 1648-as vesztfáliai béke utáni európai államfejlődésben és különösen a XIX. század Franciaországában kialakult, ami tetszik, nem tetszik, meghatározó szerepet játszott számtalan európai és nem európai állam alkotmányos struktúrája alapvonalainak megállapításában, ugyanis egy piramisszerű struktúrára épül, amelynek az egy nyelv, egy kultúra, egy egységes jogrendszer és egy, egy központból vezényelhető állam- és társadalom víziójára épült. Egy ilyen szisztémában a kisebbség kötődése identitásához, azaz saját, külön nyelvéhez, önálló kultúrájához, saját jogához vagy történelmi jogi garanciáihoz ugyanúgy kihívást jelent az állam mindenhatóságával szemben, mint ahogyan az állam központilag vezérelt jogalkotása, közigazgatása, oktatásügyi lépései, fejlesztési programjai, természeti kincseinek kitermelése és hasznosítása többnyire inkább a többség, s nem a kisebbség érdekét szolgálják vagy legalábbis nem úgy és nem annyiban, ahogyan azt a kisebbség szeretné vagy azt méltányosnak tartaná. Bár Franciaország alkotmányos és jogi gyakorlata e tekintetben sokkal rugalmasabbá vált az 1990-es évek óta, számos állam joggyakorlata, attól függetlenül, hogy kulturálisan vagy történelmileg kötődött, vagy kötődik-e Franciaországhoz, lelkesen másolta annak XIX-XX. századi megoldásait. Mert vezetői ezt így tanulták egykori tanulmányaik során vagy mert „*ezt így szokták mindenütt csinálni.*”

A többség és kisebbség közötti idegenkedés, bizalmatlanság, feszültség, ellenségeskedés természetesen nagyon sok egyéb tényező által kondicionált. Ilyen például az egymás mellett élő etnikumok kötődése a nagy vallások egyikéhez és másikához (vagy éppen az egyiknek különböző „felekezeteihez”), a természetközeli népek esetében ahhoz, hogy melyik közösség a földművelő, melyik az állattenyésztő. Melyik közösség él értékes ásványkincsek felett? Melyik közösség mikor érkezett a mai területre, ám egy olyan korban, amikor mai érte-

lemben vett államhatárok nem léteztek? Történelmi szempontból nem jelentéktelen faktor, hogy melyik közösség volt az egykori gyarmattartó hatalom altiszti, tiszti, köztisztviselői karában reprezentált (nemritkán ez valamelyik kisebbségi közösség), és ekként részt vett-e tevőlegesen is az ún. gyarmati felszabadítási mozgalmak elleni katonai és rendészeti fellépésekben, ami a függetlenség elnyerése után nem könnyítette meg, hogy valódi esélyegyenlőséggel vegyenek részt az állami életben. Ezen adottságokból egyes szomszéd országok „testvéri segítsége” és ennek elvárt viszonztatása, némely államoknak a „proxy háború” iránti vonzódása még bonyolultabb kombinációkat tudott előállítani. És akkor még nem beszéltünk a természeti csapások (aszályok, járványok) vagy a polgárháborúk nyomán szétesett állami struktúrák újjáépítési nehézségeinek kihatásairól.

Egyszerű lenne a megoldás, ha a nemzetközi jog, és mindenekelőtt az egyetemes nemzetközi jog kellő fogódzót és jogvédelmet tudna biztosítani a kisebbségek számára. Azonban, mint ahogyan a jubiláns írta még 1988-ban, „a nemzetközi közösségen belül nincs egyetértés a kisebbségvédelem céljában, értékében, alapfogalmaiban. Ilyen konszenzus nélkül a nemzetközi dokumentumok száma és terjedelme ugyan könnyen szaporítható, de lényegbevágó haladás elképzelhetetlen.”²³ Huszonkét év múlva a későbbi jogfejlődést úgy értékelte, hogy „[a] politika szemszögéből kell megítélni a nemzetközi kisebbségvédelmi jog fejlődését az ENSZ keretében és azon kívül, a kezdeti teljes elutasítástól a mai – jelentős eredményeket felmutató, de számos kívánalmat nem kielégítő – állapottig.”²⁴

Mindenesetre aligha tagadható, hogy ha a kisebbségtől, ennek tagjaitól a fizikai léthez való jogot is megtagadják, azaz, ha megsemmisítik őket, akkor az egyéb kisebbségi jogok önmagukban gyakorlati jelentőséggel már nem igazán bírnak.

A Nemzetközi Jogi Bizottságban az államoknak a nemzetközi joggal ellentétes aktusaikért való felelősségének kodifikációjáról folyó munkát elemezve érintette ezt a kérdést a jubiláns, kimondva, hogy „[p]articipation in the physical and biological destruction of minorities gives rise not only to the criminal responsibility of offenders under the Convention of 1948 on the Prevention and Punishment of Genocide, but also to the international responsibility of the State for its international wrongful act, provided that the offenders conduct can be attributed to the State. (...) The only question that may be asked is whether

²³ Bruhács János: A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében, In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek védelméről (szerk. Szalayné Sándor Erzsébet) Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJK, Pécs 1988, 216-221. o.

²⁴ Bruhács János: A nyelvi jogok kérdéséhez, *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata* 2010. 147. o.

the pertinent facts of an act of genocide committed by a natural person or a State are necessary identical.”²⁵ Ha magával az ítélettel talán nem is volt minden szempontból elégedett, de méltán lehet büszke arra Bruhács János, hogy ő elméleti levezetése egybeesett azzal, ahogy a Nemzetközi Bíróság vizsgálatának koordinátáit beállította, azaz igennel válaszolva meg az általa 1993-ban feltett kérdést.²⁶

De a világ több országából – még ha ott szerencsére nem is merült fel a népirtás gyanúja – érkeztek hírek olyan cselekményekről, amelyek polgárháborús összefüggésekben elkövetett tömeges nemi erőszaknak, ezzel együtt vagy ettől függetlenül tömeges elűzésnek, áttelepítésnek, a polgári lakosság javai pusztításának és más háborús bűncselekményeknek tűnnek, és ahol nemritkán az áldozati és az elkövetői oldalnak egyaránt markáns etnikai színezete van. Ezekben a konfliktusokban a dominancia stabilizálása, vagy a saját közösség elvesztett – valódi vagy vélt – korábbi pozíciójának visszaszerzése, nemritkán egy új, saját dominancia igényével olyan eszközökkel történik, amelyek emberiség elleni bűncselekményeknek vagy emberiség elleni bűncselekményeknek minősülhetnek.

Azaz olyanak, amit a jubiláns úgy tekint, hogy ezek „*delicta iuris gentium*, azaz a természetes személyeknek a nemzetközi jog megsértése miatti felelőssége, mely részben a nemzetközi jog általános szabályainak következménye, részben pedig szerződéses eredetű (l. a Nemzetközi Büntető Bíróság Statútumát jelentő 1998. évi római egyezményt).”²⁷

Úgy nemzetközi jogi, mint kodifikációs és külpolitikai szempontból igaz az a megállapítása is, hogy „a Nemzetközi Büntető Bíróságot létrehozó 1998. évi római egyezménynek az alkalmazandó jogra, azaz a törvényi tényállásokra vonatkozó rendelkezései aligha jöhettek volna létre a NJB-nak az emberiség békéje és biztonsága ellen bűncselekmények kódexének kidolgozására irányuló munkája nélkül, amely azután megalapozta a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi büntető-törvényeségekre vonatkozó határozatait. (...)”²⁸

²⁵ Bruhács János: The Special Place of the Rights of Minorities in the International Regime of Human Rights. *Acta Juridica Hungarica* 1993. 3-4. sz. p. 254

²⁶ „A Bíróságnak három egymást követő kérdésre kell válaszolnia. Elsősorban arra, vajon ezeket az cselekményeket olyan személyek vagy szervek követték-e el, amelyeknek a tevékenysége (...) betudható az alperes államnak. Másodsorban a Bíróságnak azt kell megvizsgálnia, vajon a népirtástól különböző, de az Egyezmény III. cikkében felsorolt cselekményeket [azaz a népirtás elkövetésére irányuló szövetkezést, felbujtást, kísérletet és bűnrészességet – K. P.] olyan személyek vagy szervek követték-e el, amelyeknek a magatartása betudható az alperes államnak, a nemzetközi felelősség jogának ugyanezen szabályai szerint. (...) Végül pedig arról kell megnyilatkoznia a Bíróságnak, vajon az alperes állam eleget tett-e annak a kettős kötelezettségének, hogy megelőzze és megtorolja a népirtást (...)” (CIJ: A népirtás megelőzéséről és megtorlásáról szóló egyezmény alkalmazhatóságának ügye [Bosznia-Hercegovina c. Szerbia-Montenegró], *font.*, 2007. február 26., *Rec.*, 2007, 379. §)

²⁷ Bruhács János: Nemzetközi jog I., Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2011. 172. §, 137. o.

²⁸ Bruhács János: A nemzetközi jog, tegnap és ma, Állam - és Jogtudomány 2013. 3-4. sz. 19. o.

Magáról a Nemzetközi Büntetőbíróságról pedig azt írta, hogy egyelőre „inkább elméletileg (és a nemzetközi büntető törvényszékek működéséből nyert tapasztalatokat hasznosítva) lehet megkísérelni a Bíróság létezésében és működésében benne rejlő előnyök és problémák tisztázását. Az előnyök közé lehet sorolni a büntethetlenség mítoszának megszűnését, a nemzetközi jog releváns szabályai kvázi-autentikus értelmezésének lehetőségét, a pártatlanságot, a nagyobb mozgásteret a felderítésben és a nyilvánosságot, Néhány probléma is említendő: az államok együttműködési készségének gyengesége, a Bíróság joghatóságának korlátozottsága, az eljárások várható hosszadalmassága, és nem utolsósorban függetlenségének megkérdőjelezhetősége.”²⁹

Remélem, hogy a jubiláns nem csalódott a Nemzetközi Büntetőbíróságban. A testület törekszik a nemzetközi jog és a nemzetközi büntetőjog szabályait megfelelően alkalmazni, miközben minden bírója és minden munkatársa tudja, hogy a nemzetközi jog tényleges érvényesülésének legfontosabb feltétele az államok együttműködése.

(Ennek biztosítása persze nem könnyű, de nem is reménytelen.)³⁰

A Nemzetközi Büntetőbíróság épülete előtt van egy „tüntetés sarok” (az ún. Demonstrációs sarok), a holland nemzeti ajándék, a sókristály szobor³¹ mellett. Itt rendszeresen tartanak tüntetéseket:

hol olyat láthatok az ablakomon kinézve, miért van valaki vád alá helyezve, hol azért, miért nincs másvalaki, X, Y és Z is vád alá helyezve. A leggyakoribb tüntetések azok, amelyek többnyire „A mi (...) közösségünk ellen elkövetett bűncselekményeket is ki kell vizsgálni!” címmel jelezhetők.

A kipontozott helyen gyakran kisebbségi közösségekre utaló jelző látható...

Kedves János!

Ha hallgatóként nem is voltam tanítványod, de mégis sokat tanultam Tőled. Szakmai megközelítési módokat, korrektséget, nagyvonalúságot, emberi tartást, segítőkészséget. Örülök, hogy annyiszor dolgozhattunk együtt, és sokat beszélgethettünk.

Isten éltesse!

²⁹ Bruhács János: Nemzetközi jog II., Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2011. 211-212. o.

³⁰ Lásd erre számos konkrét példát az alábbi tanulmányban: Kovács Péter: A Nemzetközi Büntetőbíróság és az államok együttműködése: szabályok, sikerek, nehézségek, kihívások és realitások. In: Liber Amicorum Farkas Ákos – Miskolci Jogi Szemle különszáma, Miskolc 2019. megjelenés alatt.

³¹ A nemzeti ajándékok - amelynek van egy előzetes jóváhagyó bizottsága - nem pusztán tárgyasult adományok, hanem a vonatkozó szabályzat szerint filozófikus üzenetet is kell, hogy hordozzanak, ami egyszerre kötődik az adományozó államhoz és az ICC missziójához. Az impozáns méretű, stilizált fém sókristály így szimbolizálja a holland partok melletti tengert, az élethez szükséges sötét, de azt a sötét is, ami a háborús és emberiség elleni bűncselekmények áldozatainak és hozzátartozóinak a könnyeiben volt vagy jelen...

Hatékony részvétel a közéletben? A szerbiai kisebbségi nemzeti tanácsok esete¹

Ebben az írásomban a nemzeti tanácsokra, valamint kisebbségi jogokra vonatkozó hatályos szerbiai szabályozást vizsgálom meg a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog prizmáján keresztül. Ennek során a releváns belső jogi aktusokat a nemzetközi és európai jogi standardokkal és az azokon alapuló esetjoggal is összevetem. Emellett a vizsgálat a Szandzsák² tradicionális központjában, Novi Pazarban korábban elvégzett OTKA-kutatás³ keretében gyűjtött adatokra is támaszkodik, ahol beszélgettem a Bosnyák Nemzeti Tanács munkatársaival.⁴ A Bosnyák Nemzeti Tanács esetében használt kérdőívet később a többi szerbiai nemzeti tanács részére is megküldtem, sajnos közülük azonban csak kevesen válaszoltak.⁵ Ezenkívül néhány tekintélyes szerbiai magyar jogász-szakember kisebbségek hatékony részvételére vonatkozó álláspontját is feldolgoztam.⁶ Írásomban nem tekintem át minden részletre kiterjedően a vonatkozó szerbiai jogszabályok történelmi fejlődését, ugyanakkor kiemelek néhány, általam fontosnak vélt momentumot.⁷ Végül a szövegbe beépítettem néhány, egy jelenleg is futó OTKA-kutatás során tett előzetes észrevételt a bilaterális államközi viszonyokkal kapcsolatban.⁸

I. Bevezető megjegyzések

A nemzeti kisebbségek hatékony részvételének igénye már a kommunista Jugoszláviában is létezett, igaz korántsem emberi jogi megközelítésben. Jóllehet Jugoszlávia már 1971-ben⁹ megerősítette a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, a kisebbségek részvétele vagy csak a Jugoszláv Kommunis-

¹ A tanulmány egy korábbi változata angol nyelven megjelent: Norbert Tóth: A tool for an effective participation in the decision-making process? The case of the national councils of national minorities in Serbia. In: Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe. (eds. Balázs Vizi – Norbert Tóth – Edgár Dobos). Nomos, Baden-Baden 2017. 225-245. o. Ez a szöveg a hivatkozott könyvfejezet átdolgozott és sok tekintetben újragondolt változata.

² Az úgynevezett Szandzsákot 2006-ban osztották ketté, amikor Szerbia és Montenegró különvált egymástól és önálló államként folytatta működését. Ezzel, érdekes módon, a Szandzsák szerbiai része arányaiban még inkább bosnyák többségűvé vált. A novi pazari bosnyák vezetők véleménye szerint a terület kettéosztása mégis nehezíti a bosnyák kisebbség helyzetét, mivel az államhatár miatt néhány település elveszítette hagyományos piacait és a bosnyák kisebbség mérete is csökkent.

³ OTKA K-105432. sz. projekt.

⁴ Ehelyütt is szeretnék köszönetet mondani Vasvija Gusinac-nak, a Bosnyák Nemzeti Tanács elnökhelyettesének, hogy válaszolt a kérdéseimre.

⁵ Hálás vagyok Sasa Radic-nak, a Szlovén Nemzeti Tanács részéről és Ivan Ušumović-nak, a Horvát Nemzeti Tanács külügyi titkárának válaszaikért.

⁶ Korhecz Tamás és Beretka Katinka munkásságát említeném elsősorban ebben a vonatkozásban.

⁷ Szerbia kisebbségi tárgyú jogalkotásának rövid, de alapos áttekintését lásd: Tamás Korhecz: National Minority Councils in Serbia. In: Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks (szerk. Tove H. Malloy – Alexander Osipov – Balázs Vizi). Oxford University Press, Oxford 2015. 72-75. o.

⁸ OTKA-K-120469. sz. projekt.

⁹ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en/ (2019.09.01.)

ta Párt káderpolitikájában, vagy az állam autonóm területei közreműködésével valósulhatott meg.¹⁰ A Szerb Népköztársaság Népi Gyűlése két különálló – igaz számottevő tényleges hatalom nélküli – autonóm területi egységet hozott létre 1945-ben. Ezt a döntést az 1946. évi alkotmány is megerősítette, így jöhetett létre Koszovó-Metóhia Autonóm Terület és a Vajdaság Autonóm Tartomány.¹¹ Érdekes módon a jugoszláv partizánok az isztriai olaszoknak és a szandzsáki bosnyákoknak is autonómiát ígértek 1943-ban, de ezekből a vállalásokból végül semmi nem valósult meg,¹² jóllehet az 1963. évi (szövetségi) alkotmány értelmében például a tagköztársaságok elvileg autonóm tartományokat hozhattak volna létre a többi területtől nemzeti vagy más jellemzők alapján különböző térségekben.¹³ Jugoszlávia 1974-ben elfogadott alkotmánya jelentősen megerősítette a két létező autonóm terület jogállását, és azokat csaknem a tagállamok szintjére emelte, igaz a szövetségi szintű döntéshozatali folyamatban való részvételük nem volt igazán hatékony.¹⁴ A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság parlamentje – valójában Szerbia és Montenegró törvényhozása – új alkotmányt fogadott el 1992-ben, néhány korábbi tagköztársaság egyoldalú elszakadását követően. Az új szövetségi alkotmány ettől kezdve már nem tartalmazott az autonóm tartományokkal¹⁵ kapcsolatos rendelkezéseket, ehelyett ezt a Szerb Köztársaság 1990. évi – vagyis a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén álló – alkotmánya szabályozta, mégedig a korábbi időszakhoz képest kevésbé részletes módon.¹⁶ A legmagasabb jogforrási szintről csak a Szerbia és Montenegró államszövetségének (valójában szövetségi államának) Alkotmányos Kartája preambulumban található utalás a két szerbiai autonóm tartományra. A jelenlegi szerb alkotmányt közvetlenül Szerbia-Montenegró jogutódlással történő megszűnését követően fogadták el. Ez az alaptörvény átalakította az állam területi igazgatási struktúráját, megerősítette az autonóm tartományokat a központi kormánnyal való viszonyukban, és *expressis verbis* elismerte a nemzeti kisebbségek bizonyos részvételi jogait, ideértve a nemzeti tanácsok létrehozásának lehetőségét. Annak ellenére, hogy a 2002-ben elfogadott emberi- és kisebbségi jogokról, polgári szabadságokról szóló Karta¹⁷ és a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvény¹⁸ voltak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételi jogai elismeréséhez vezető út első fontos belső jogi állomásai, a részvétel lehetőségének alkotmányos elismerésére 2006-ig kellett várni. A kisebbségi közösségek képviselői, néhány kivételtől eltekintve, nem ve-

¹⁰ Paul Shoup: Yugoslavia's National Minorities under Communism. *Slavic Review* 1963. 1.sz. 75. o.

¹¹ Uo.

¹² Uo.

¹³ Lásd a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság 1963. évi alkotmányának 111. cikkét.

¹⁴ Silvo Devetak: The Dissolution of Multi-ethnic States: Yugoslavia. In: Ethnicity and Power in the Contemporary World. (eds. Kumar Rupeshinge – Valery A. Tishkov). United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris 1996. 160. o

¹⁵ A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 1992. évi alkotmányának szövegét lásd: http://www.worldstatesmen.org/Yugoslav_Const_1992.htm/ (2019.09.01.)

¹⁶ Lásd különösen a Szerb Köztársaság 1990. évi alkotmányának VI. Címét.

¹⁷ Lásd az Emberi és Kisebbségi jogok és Polgári Szabadságok Kartájának 47. cikkét.

¹⁸ Lásd a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvény IV. részét.

hettek részt a 2002-ben elfogadott és fentebb hivatkozott jogszabályok kidolgozásában.¹⁹ A szerb parlament a mostani alkotmány elfogadását követő három év elteltével fogadta csak el a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló jelenleg is hatályos törvényt. Jóllehet nemzeti tanácsok az országban a 2002 és 2009 közötti időszakban is léteztek, csak a vonatkozó törvény hatálybalépését követően választják azokat főszabályként közvetlenül. Fontos kiemelni azt is, hogy Szerbia és jogelődei alkotmányai a kisebbségi jogokat főként a nyelvi dimenzióhoz kapcsolódóan ismerték el. A következő oldalakon főként a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló 2009. évi törvény (a továbbiakban: 2009. évi törvény) képezi az elemzés tárgyát, mégpedig a hatályos nemzetközi jogi kereteket és a nemzeti tanácsok egy részének álláspontját is mérlegre téve. A szerbiai kisebbségi nemzeti tanácsoknak a hatékony részvétel megvalósulásában játszott jelentőségét a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága a következőképpen ismerte el:

„A szerbiai nemzeti kisebbségi tanácsok a gyakorlatban egyértelműen meghatározó szerepet játszanak a kisebbségi jogok érvényesítését illetően, és a nemzeti kisebbségi részvétel első számú eszközévé váltak.”²⁰

II. A 2009. évi törvény legfontosabb rendelkezéseinek rövid áttekintése²¹

A 2009. évi törvény a nemzeti tanácsok összetételét és a létrehozásukra vonatkozó szabályokat egyaránt tartalmazza. A tanácsok a szerb jog szerinti jogi személyiséggel rendelkeznek és tagjaikat vagy a polgárok közvetlenül, vagy egy elektori testület közreműködésével választják. A nemzeti kisebbségek maguk dönthetik el, hogy közvetlen vagy közvetett választást tartanak-e kivéve, ha az adott kisebbségi közösség szavazókorú tagjainak többsége feliratkozott a választói névjegyzékbe a voksolást megelőzően, mivel ebben az esetben kötelező közvetlen választást tartani. Emellett a 2009. évi törvény természetesen a nemzeti tanácsok hatásköreit is szabályozza. Főszabály szerint valamennyi nemzeti tanács rendelkezik általános és különös hatáskörökkel. Az általános hatáskörök olyan szervezeti és szervezési feladatokat foglalnak magukban, mint amilyen az alapszabály elfogadásának és módosításának, a költségvetési terv és más pénzügyi jellegű dokumentumok elfogadásának joga. A nemzeti tanácsok tulajdonukkal maguk rendelkezhetnek, intézményeket, egyesületeket, alapítványokat és különféle területeken tevékenykedő piaci alapú szervezeteket hozhatnak létre és működtethetnek. A nemzeti tanácsok szimbolikus ügyekre vonatkozó hatáskörökkel is bírnak, így például elfogadhatják saját jelképeiket, javaslatot tehetnek a kisebbségi közösségek nemzeti ünnepeire és jelvényére, valamint

¹⁹ Ideértve a magyar közösség képviselőit is, amelyek legjelentősebb politikai pártja tagja volt az akkor kormányzó kabinetnek.

²⁰ Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013. para. 196.

²¹ A 2009. évi törvénynek az alkotmánybíróság döntését megelőző nem hivatalos angol nyelvű fordítását lásd: www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%2520misiye/protection_of_minorities/law_on_national_councils.pdf/ (2019.09.01.)

elismeréseket is odaítélhetnek. A szerb alkotmánybíróság a törvény általános hatáskörökre vonatkozó néhány rendelkezését 2014-ben megsemmisítette, ideértve az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésének jogát is, igaz, mint jogi személyek mégis élhetnek ezzel a joggal. A nemzeti tanácsoknak ezenkívül ezt követően is joguk maradt az ombudsman-típusú intézményekhez fordulni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak sérelme esetén. Végezetül befolyással lehetnek a kultúra, oktatás, tömegtájékoztatás, és a hivatalos nyelvhasználat területén elfogadott jogszabályokra és magára a jogalkalmazásra is. Az említett területeken gyakorolhatják a nemzeti tanácsok az ún. különleges hatásköreiket.

III. A 2009. évi törvény és az alkotmánybíróság 2014. évi vonatkozó határozata kritikai megközelítésben

A Szerb Köztársaság 2006. évi alkotmánya (a továbbiakban: alkotmány) 75. cikk (2) bekezdésében kifejezetten elismeri a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát:

„a döntéshozatalban való részvételhez és, hogy a kultúrájukhoz, oktatásukhoz, tájékoztatásukhoz és tájékozódásukhoz, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználathoz kapcsolódó bizonyos ügyekben kollektív jogokkal élve és a törvénnyel összhangban függetlenül döntsenek.”

Emellett a kultúra, oktatás, tájékozódás és tájékoztatás, és a hivatalos nyelv- és íráshasználat területein meglévő önkormányzáshoz való jog gyakorlása érdekében a nemzeti tanácsok létrehozásához való jogot²² is elismerte az alaptörvény. Következésképpen, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közéletben való részvételhez fűződő joga alkotmányosan elismert és garantált ma Szerbiában. Ez a jogszabályhely minősül a 2009. évi törvény alkotmányos alapjának. A jogszabály kodifikálása során felmerülő legfontosabb kérdést a következőképpen fogalmazhatjuk meg. Ki döntsön a részvétel konkrét formájáról? Csak egy maréknyi nemzetközi dokumentum kísérelt meg válaszolni erre a kérdésre idáig. Az Európa Tanács keretében elfogadott 1995. évi nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) csupán annak megállapítására szorítkozik, hogy az aláíró államok “megteremtik a hatékony részvételhez szükséges feltételeket (...).”²³

²² Lásd a Szerb Köztársaság alkotmányának 75. cikk (2) bekezdését.

²³ Lásd a Keretegyezmény 15. cikkét. Jóllehet semmilyen jogi relevanciája nincs, főleg a jelen tanulmány szempontjából, mégis érdekes lehet megemlíteni, hogy a Keretegyezményt kihirdető magyar jogszabályban a „részvétel” kifejezés előtt nincs ott a „hatékony” szó. Jóllehet a Keretegyezmény angol és francia nyelvű változatai minősülnek hiteles szövegnek, ez a fordítási hiba félrevezetheti a magyar jogalkalmazót. Temrésztesen a magyar jogalkotó nem módosíthatja egyoldalúan a nemzetközi szerződést kihirdető magyar jogszabály szövegét, a fordítási hiba kivételével. Lásd ezzel kapcsolatban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 8. cikk (2) bekezdését ezzel kapcsolatban. A magyar változattal szemben a szerb verzió természetesen a hiteles szövegeknek megfelelő „hatékony részvétel” („efikasno učešće”) kifejezéseket tartalmazza.

A Keretegyezményhez csatolt értelmező jelentés valamelyest tisztázza a helyzetet. Ennek megfelelően az államok:

„előmozdíthatnák (...) az ilyen személyekkel való konzultációkat, megfelelő eljárások és különösen képviselői intézményeik bevonásával, amikor az őket közvetlenül érintő jogalkotást vagy igazgatási intézkedéseket terveznek (...) annak érdekében, hogy megteremtsék a szükséges feltételeket (...).”²⁴

Vagyis a kisebbségi közösségek képviselőivel – a Keretegyezmény szellemében – egyeztetni kellene minden a nemzeti kisebbségek közéleti részvételéről szóló törvényjavaslatról. Hasonlóképpen, az EBESZ nemzeti kisebbségekkel foglalkozó Főbiztosa által 1999-ben kiadott lund-i ajánlások közvetett módon hivatkoznak a kormányok és a kisebbségek közötti együttműködés szükségességére azokban az esetekben, amikor az állami szervek a részvétellel kapcsolatos új jogszabályt alkotnak.²⁵ Alan Phillips álláspontja szerint a kisebbségek bevonása nélküli részvételre vonatkozó jogalkotás ellentétes a Keretegyezmény 15. cikkével.²⁶ Ezen túlmenően egy a Kalmár Ferenc által benyújtott és néhány évvel ezelőtt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott jelentés (a továbbiakban: Kalmár-jelentés) is érintette ezt a problémát. A Kalmár-jelentés szerint:

„Valamely társadalom tagjai nem csak az érdekeiket fogalmazhatják meg, hanem közvetlen vagy közvetett módon azt is eldönthetik, hogy milyen módon és eszközökkel szeretnék megfogalmazni érdekeiket a demokratikus elvek és a jogállamiság tiszteletben tartásával összhangban. Véleményem szerint, az állami szerveknek be kell vonniuk az érintett kisebbségek képviselőit a részvétel lehetséges módjairól és eszközeiről szóló döntéshozatalba.”²⁷ (Kiemelés a Szerzőtől)

Ezzel szemben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának²⁸ 25. cikkét – amely a közügyekben való részvétel jogát emberi jogként ismeri el – úgy értelmezi, hogy az nem foglalja magában az érintett csoport jogát a részvétel módjának megválasztásához.²⁹ Visszakanyarodva a 2009. évi törvény előkészítéséhez, a kérdőív kitöltői azon az állásponton voltak, hogy a kisebbségek képviselőit megfelelően bevonták a jogszabály kidolgozásába. Igaz, néhányan a törvény hatálybalépését követően is megfogalmaztak módosító javaslatokat, amelyeket az állami szervek viszont

²⁴ Lásd: Értelmező jelentés 80. p.

²⁵ Lásd 1999 Lund Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities. p. 5.

²⁶ Alan Phillips: Participation and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). In: Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy? (ed. Zelim A Skurbaty). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2005. 308. o.

²⁷ Report Doc. 13445. 24 March 2014. para 57.

²⁸ A kisebbségek közéleti részvételi jogának más nemzetközi dokumentumokra is kiterjedő áttekintését lásd: Dobos Balázs: A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006). Argumentum, Budapest 2011, 56–62. o.

²⁹ Martin Scheinin: The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. (eds. Pekka Aikio – Martin Scheinin). Institute for Human Rights/Åbo Akademi University, Turku/Abo 2000. 187. o.

már nem vettek figyelembe. A legnagyobb szerbiai magyar part akkoriban a kormánykoalíció tagjaként érdemben volt képes a törvényjavaslatot befolyásolni.³⁰ Ezenkívül, a 2009. évi törvényt az elmúlt években módosították, viszont ezek során a kisebbségi közösségek véleményét már nem vették figyelembe az állami szervek.³¹ A számarányukat tekintve nagyobb kisebbségi közösségek sokkal jobb helyzetben vannak, már ami a kisebbségi vonatkozású jogalkotás befolyásolásának lehetőségét illeti, ugyanis többé-kevésbé állandó képvisellettel rendelkeznek a szerb parlamentben. A kisebbségi közösségek képviselői egyetértenek abban, hogy a 2009. évi törvény jelentős előrelépésnek számít a kisebbségi jogok helyzetét illetően, de bizonyos rendelkezéseit nem hajtják végre megfelelően a gyakorlatban. A Bosnyák Nemzeti Tanács tagjainak álláspontja szerint például a 2009. évi törvénynek önmagában és ténylegesen csupán deklaratív jellege van, mivel a hatékony szankciórendszer hiánya miatt a hatóságok gyakran hagyják figyelmen kívül a törvény rendelkezéseit. Az is igaz azonban, hogy a szankciórendszer ellenére is van lehetőség a bírói úton történő érdekérvényesítésre.

Elfogadását követően néhány magánszemély az alkotmánybíróság előtt támadta meg a 2009. évi törvényt azt állítva, hogy annak meghatározott rendelkezései ellentétesek a szerb alkotmánnyal.³² Az alkotmánybíróság a beadványok alapján három éven keresztül vizsgálta a törvényt, majd 2014-ben meghozta határozatát. Szerbia alkotmánybíróságának döntése értelmében:

„a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai különleges, egyfajta nem-állami testület vagy szervezet jellemzőjével bírnak olyan intézményi formát képezve, amelynek segítségével a nemzeti kisebbségek kollektív jogai (az önkormányzáshoz való jog) megvalósulnak a társadalmi élet alkotmányosan létrehozott olyan területein (kultúra, oktatás, tájékozódás és tájékoztatás, hivatalos nyelv- és íráshasználat), amelyek a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzéséhez elengedhetetlenek mégpedig oly módon, hogy bizonyos döntéshozatalban való részvételre avagy független döntéshozatalra vonatkozó hatásköröket a nemzeti tanácsokra delegáltak, ugyanakkor természetesen figyelembe kell venni a delegált hatáskörök természetét is.”³³

Miután a nemzeti tanácsok nem minősülnek állami szerveknek, az alkotmánybíróság álláspontja szerint nem rendelkezhetnek jogi értelemben vett (eredeti) hatáskörökkel sem.³⁴ A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közéleti részvételi jogát az alkotmánybíróság döntése kétségkívül jelentősen korlátozta. A törvény eredetileg biztosította a nemzeti tanácsok jogszabály-kezdeményezéshez való jogát is a kisebbségek számára fontos területeken. Ennek kapcsán a

³⁰ Korhecz Tamás: Magyar autonómia Szerbiában. A programcéltól a hatályos törvényig. *Pro Minoritate* 2010/tavasz. 70. o.

³¹ Jóllehet a nemzeti tanácsok néhány képviselője is tagja volt az előkészítő munkacsoportnak.

³² Korhecz Tamás: A nemzeti kisebbségek autonómiájának korlátai a szerbiai alkotmánybíróság olvasatában. A nemzeti tanácsokról szóló törvény alkotmányossága. *Létünk* 2014. 53. o.

³³ "Assessment of Constitutionality: Published Decision of the Constitutional Court Determining the Unconstitutionality of Provisions of the Law on National Councils of National Minorities" *Official Gazette of RS*, No. 20 (Belgrade: 2014): section V.

³⁴ *Official Gazette of RS*: i.m. section VI. P. 2.

2009. évi törvény 10. cikkének (10) bekezdése eredetileg így rendelkezett:

“(…) a nemzeti tanácsok függetlenül (...) részt vesznek a jogszabályok előkészítésében és módosító és kiegészítő javaslatokat nyújtanak be a nemzeti kisebbségek alkotmány által garantált és a kultúra, oktatás, tájékozódás és tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén élvezett jogait szabályozó jogszabályokhoz.” Hasonlóképpen a 11. cikk eredetileg tartalmazta, hogy “külön jogszabályok és ideiglenes intézkedések elfogadására vonatkozó javaslatot nyújthatnak be az önkormányzathoz való jog gyakorlása szempontjából releváns területen a többségi népességhez tartozó polgárok és a nemzeti kisebbségek tagjai közötti teljes egyenlőség elérése érdekében; (...)”

Az alkotmánybíróság a “jogszabály” kifejezést túlságosan bizonytalanak és homályosnak találta, mivel véleménye szerint az

“(…) számos, a Szerb Köztársaság, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok hatóságai által elfogadott jogi aktust magában foglal egészen a Nemzetgyűlés által alkotott törvényektől és más jogi aktusoktól kezdve a Kormány és a közigazgatás más szervei által elfogadott és szűk értelemben vett másodlagos jogon keresztül az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok alapszabályáig, határozataíig, és más általános aktusáig, továbbá a szabályozó testületek és az autonóm állami szervek – mint amilyenek például az Ombudsman, a Legfőbb Igazságügyi Tanács, vagy maga az Alkotmánybíróság – szabályzataíig terjedhet.”³⁵

Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a szerb alkotmány taxatív módon sorolja fel a jogszabályok kezdeményezésére jogosultakat és a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsait ebben a körben valóban nem említi.³⁶ Az indokolás ellenére a Bíróság nem találta a törvény érintett rendelkezéseit alkotmányellenesnek, mivel meggyőződése szerint azokat a 2009. évi törvény más rendelkezéseivel együttesen kell értelmezni, amelyek pedig

“csak arra biztosítanak jogot a nemzeti tanácsok számára, hogy felhívják a hatóságok (kormányzervek, autonóm tartományok és helyi önkormányzatok) figyelmét a nemzeti kisebbségek jogállását és jogait érintő minden ügyre”, de a jogszabályok elkészítésének és módosító javaslatok benyújtásának jogosítványa nélkül.”³⁷

Érdekes módon a szerb alkotmánybíróság a viszonylagosan ily módon korlátozott részvételi jogot az alkotmány egyik bekezdésének³⁸ a Keretegyezmény 15. cikkére tekintettel elvégzett értelmezéséből vezette le.³⁹ A taláros testület szerint az alaptörvény egyértelműen különbséget tesz a döntéshozatalban való részvétel és a független döntéshozatal között a nemzeti kisebbségek vonatko-

³⁵ Official Gazette of RS: i.m. section VI. 3.2.

³⁶ Lásd a Szerb Köztársaság alkotmányának 107. cikkét.

³⁷ “Assessment of Constitutionality: Published Decision of the Constitutional Court Determining the Unconstitutionality of Provisions of the Law on National Councils of National Minorities,” Official Gazette of RS: i.m. section VI. 3.2.

³⁸ Lásd a Szerb Köztársaság alkotmányának 75. cikk (2) bekezdését.

³⁹ “Assessment of Constitutionality: Published Decision of the Constitutional Court Determining the Unconstitutionality of Provisions of the Law on National Councils of National Minorities” Official Gazette of RS: i.m. section VI. 5.

zásában.⁴⁰ Így az alkotmánybíróság szerint az előbbi csupán konzultatív jogokat takar, nem pedig valamiféle “keményebb”, a döntések megvétőzésára is lehetőséget biztosító jogositványokat.⁴¹ Ezen érvelés mentén a Bíróság alkotmányellenesnek találta az olyan oktatási intézményi igazgatók személyének előzetes nemzeti tanácsi jóváhagyását is, amely osztályai többségének az adott nemzeti kisebbség nyelve az oktatási nyelve.⁴² Ehhez nagyon hasonló indokolás alapján a törvény 25. cikkét is megsemmisítette, amelynek értelmében a nemzeti tanácsok javaslatokat, kezdeményezéseket és állásfoglalásokat nyújthattak be a Nemzetgyűléshez, a kormányhoz és más állami vagy különleges szervekhez a hatáskörükbe tartozó ügyekben.⁴³ Ezenkívül az idézett cikk (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy “az (1) bekezdésben megnevezett szervek kikérik a nemzeti tanácsok véleményét, mielőtt az e törvény 2. cikkében meghatározott ügyekben döntéseket hoznak,”⁴⁴ amit szintén alkotmányellenesnek talált a taláros testület. Az alkotmánybíróság előbb “közigazgatási hatóságok” értelemben interpretálta a kétségkívül homályosnak tűnő “egyéb állami szervek” fordulatot⁴⁵ majd jogszabályalkotás-kezdeményezésként tekintette a bennfoglalt részjogositványt és a korábban hivatkozott taxáció miatt megsemmisítette azt.⁴⁶ Ezenkívül az alkotmánybíróság érvelése szerint a törvényalkotás kezdeményezésének joga csak az érintett minisztériumokkal való egyeztetés során gyakorolható, önállóan tehát nem.⁴⁷ A 25. cikk (1) bekezdése valóban tartalmazta a “javaslat” kifejezést, ellenben sem a “törvény” sem pedig a “jog” szavak nem voltak fellelhetők abban. Véleményem szerint emiatt az említett cikk nem feltétlenül volt ellentétes az alkotmány jogalkotási javaslattevőket felsoroló 107. cikk (1) bekezdésével, vagyis túlon túl szigorúan közelített ehhez a kérdéshez az alkotmánybíróság. A jogalkotási folyamat alkotmány által elismert kezdeményezői és más szervezetek között ugyanis az a legfőbb különbség, hogy míg az előbbieket kezdeményezésére a jogalkotási eljárás el kell, hogy induljon, addig az utóbbiak javaslata alapján ez nem feltétlenül van így. Szükséges ugyanakkor a független döntéshozatal és a döntéshozatalban való részvétel közötti *differentia specifica* meghatározása is. Az előbbi esetében a döntéshozónak általában joga van másokat is bevonni a folyamatba, erre azonban nem köteles. A “részvétel” ezzel szemben értelemszerűen magában foglalja más szereplők bevonását is a döntéshozatalba. Amennyiben valaki vétőjoggal rendelkezik, az csupán annyit jelent, hogy képes a döntések meghozatalát akadályozni, vagyis a döntéshozó mozgástere nem korlátlan, de a döntéshozatal – bizonyos korlátokkal – mégis független. A korlát-

⁴⁰ Uo

⁴¹ Uo

⁴² Uo.

⁴³ Lásd a 2009. évi törvény eredeti szövegezésű 25. cikkének (1) bekezdését.

⁴⁴ Ilyen területek: a kultúra, az oktatás, a tájékozódás és tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat.

⁴⁵ “Assessment of Constitutionality: Published Decision of the Constitutional Court Determining the Unconstitutionality of Provisions of the Law on National Councils of National Minorities,” *Official Gazette of RS*: i.m. section VI. 13.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

lanság és a függetlenség hasonló és egymással átfedésben lévő, de nem azonos kategóriák. Minden független döntéshozó szembesül ugyanis a jogból vagy más forrásokból származó korlátokkal. Miután a “vétójog” és a megosztott döntéshozatal koncepciója feltehetően összeegyeztethető egymással, a szerb alkotmánybíróság érvelésének további részeit is meg kell vizsgálnunk. A Bíróság értelmezése szerint a Keretegyezmény 15. cikkéből az következik, hogy a “hatékony részvétel” azokat az eseteket takarja, amikor a döntéshozónak egyeztetnie kell másokkal, mikor a végleges döntését kialakítja. Tény, hogy a Keretegyezmény részes államai “széleskörű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek, a nemzeti kisebbségek tagjai hatékony közéleti részvétele előmozdítását illetően.”⁴⁸ Emellett a Keretegyezmény helyes értelmezését illetően kiemelkedő jelentőséggel bíró Tanácsadó Bizottság is aláhúzza a konzultációs mechanizmusok⁴⁹ jelentőségét a szerbiai nemzeti tanácsokhoz hasonló ún. nem-területi megoldások kapcsán. Ez persze azt is jelenti, hogy a Tanácsadó Bizottság a hatékony részvételt nem annyira érdemi, mint inkább eljárási nézőpontból közelíti meg.⁵⁰ Természetesen ebből nem következik, hogy a részvétel más lehetséges változatai szükségképpen ellentétesek lennének a Keretegyezmény 15. cikkével, mivel a közügyekben való hatékony részvétel nem korlátozódhat pusztán a konzultatív jogokra. A Tanácsadó Bizottság továbbá azt is elismeri, hogy “kizárólag a konzultáció nem hoz létre megfelelő mechanizmust a hatékony részvétel biztosításához (...)”⁵¹ és “amennyiben tanácsadó vagy konzultatív szerveket hoznak létre, (a részes feleknek biztosítaniuk kell), hogy azok megfelelő módon képviseljék a nemzeti kisebbségeket.”⁵² A Keretegyezmény értelmező jelentése tartalmaz egy exemplifikatív listát a részvétel lehetséges módjaira vonatkozóan.⁵³ A valódi kérdés most már csak az, hogy a 2009. évi törvény eredeti szövegváltozata vajon kompatibilis volt a Keretegyezmény 15. cikkével, vagy sem? A 15. cikk célja az értelmező jelentés szerint az, hogy “előmozdítsa a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többségi társadalom tagjai közötti valódi egyenlőséget.” Valamely részvételi forma hatékonyságát így talán az mutatja meg a leginkább, hogy az általa biztosított lehetőségek mennyire szolgálják az imént említett valódi egyenlőség elérésének célját. A “valódi egyenlőség” viszont többet jelent jogi

⁴⁸ Markku Suksi: Effective Participation of Minorities in Public Affairs: European Norms and Praxis Evaluated in Light of the Lund Recommendations. In: Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe. (eds. Balázs Vízi – Norbert Tóth – Edgár Dobos). Nomos, Baden-Baden 2017. 34. o.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Lásd preambulum és 71. bekezdés: Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs, adopted on 27 February 2008.

⁵² Rainer Hofmann: The Work of the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, with particular Emphasis on the Case of Germany. In: Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights. (eds. Martin Scheinin – Reetta Toivanen). Institute for Human Rights/ Åbo Akademi University/German Institute for Human Rights, Berlin 2004. 83. o.

⁵³ Lásd az “egyebek mellett” kifejezést ebben a vonatkozásban. A hatékony részvétel lehetséges formáira vonatkozóan az ENSZ Közgyűlésének 47/135. sz. határozatának „Nyilatkozat a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” 2. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban lásd: Kristian Myntti: The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination and Effective Participation. In: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. (eds. Pekka Aikio – Martin Scheinin). Institute for Human Rights/Åbo Akademi University, Turku/Abo 2000. 127. o.

egyenlőségénél és kiterjed az egyént érintő döntések lényegi befolyásolásának lehetőségére is.⁵⁴ A Tanácsadó Bizottság az iménti megállapítással csaknem teljesen összhangban a “nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, szociális, és gazdasági életben, valamint a közéletben való hatékony részvételről szóló tematikus kommentárjában” megállapította, hogy “a részes államoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségek részvétele valódi befolyással bírjon a meghozott döntésekre és amennyiben lehetséges, a döntéseket együttesen hozzák meg.”⁵⁵ Joseph Marko úgy véli, hogy “a részvétel eszközei (...) a döntéshozatal hatékony befolyásának skáláján a tagságtól (...) az abszolút vétójogig terjednek.”⁵⁶ A konzultatív jogok és a vétójog is a részvétel lehetséges eszközei, de az előbbi kevésbé hatékony az utóbbihoz képest. “A vétójogot általában csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait és jogállását érintő ügyekben szokás megállapítani”⁵⁷ a Tanácsadó Bizottság álláspontja szerint. Az iméntiek fényében az alkotmánybíróság érvelése nem tűnik helytállóknak. A Nemzetgyűlés bizonyára dönthetett volna úgy is, hogy a nemzeti tanácsokat csak konzultatív jogokkal ruházza fel, ehelyett viszont erősebb jogosítványokat akart biztosítani a részükre, ezt viszont az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek értékelte. Megítélésem szerint a Bíróság megszorító értelmezése valószínűleg még a szerb alkotmánnyal sincs összhangban, mivel az a 16. cikk (2) bekezdésében kifejezetten elismeri, hogy “a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai a Szerb Köztársaság jogrendszerének integráns részét képezik és közvetlenül alkalmazandók.” Az egyedüli fontos kérdés ebben a vonatkozásban az, hogy a szerzett jogok elvének (acquired or vested rights/droits acquis/erworbene Rechte) lehet-e ebben a vonatkozásban valamilyen jelentősége? Amennyiben ez az elv általános jogelvének minősül, úgy a válasz igenlő kell, hogy legyen.⁵⁸ Az említett elvre vonatkozó alapos és átfogó elemzés nyilvánvalóan nem lehet ennek az írásnak a tárgya, így ehelyütt csak néhány előzetes megjegyzés megtételére van mód. Az Állandó Nemzetközi Bíróság bizonyos lengyel-felső-sziléziai német érdekek ügyében meghozott ítéletében arra következtetett, hogy “a szerzett jogok elvének tisztelete olyan elv, amit a Bíróságnak már volt alkalma értelmezni, és az az általánosan elfogadott nemzetközi jog részét képezi (...)”⁵⁹ Jóllehet az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy ezt a megállapítást az Állandó Nemzetközi Bíróság magántulajdont érintő ügyek (tulajdonjog, földtulajdonnal kapcsolatos igények etc.) illetve külföldiek kapcsán tette. Az is tény, hogy a szer-

⁵⁴ Ehhez hasonlóan a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 169. számú a független államokban élő őslakos és törzsi népekre vonatkozó 1989-ben elfogadott egyezménye szerint a hatékony részvétel: „annak lehetőségét jelenti, hogy valódi befolyással gyakoroljanak az érintettek az őket érintő döntésekre” a vétó jogát kivéve. Myntti: i.m. 120.

⁵⁵ ACFC/31DOC(2008)001. 19.

⁵⁶ Joseph Marko: The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee's Thematic Commentary on Effective Participation. In: Political Participation of Minorities: A Commentary of International Standards and Practice. (ed. Marc Weller). Oxford University Press, Oxford 2009. 239–240. o.

⁵⁷ ACFC/31DOC (2008)001. 98.

⁵⁸ Az általános jogelvek ugyanis a nemzetközi jog egyik forrását képezik és a nemzetközi jog általános szabályai közé tartoznak.

⁵⁹ Permanent Court of International Justice, Series A, No.7, p. 42.

zett jogok elvének gyökerei a magánjog területére nyúlnak vissza és az csak fokozatosan jelent meg bizonyos közjogi vagy közjogi érdekű viszonyokban,⁶⁰ mint amilyen a munkajog⁶¹ vagy a társadalombiztosítási jog⁶² világa. A Nemzetközi Bíróság 1963-ban az *Észak-Kamerun-ügyben* meghozott ítéletében megerősítette az elv magánjogi jellegét.⁶³ A szerzett jogok elvének legerősebb nemzetközi jogi alátámasztását az államutódlási ügyekben találhatjuk.⁶⁴ F.V. Garcia Amador, a Nemzetközi Jogi Bizottság egykori jelentéstevője az államfelelősségről szóló negyedik jelentésében foglalkozott a szerzett jogok elvével, igaz ez a természetes személyek magánjogi vagy lefeljebb vegyes (magán- és közjogi) jogi jogaira vonatkozott.⁶⁵ Eredeti, gazdasági természete ellenére meghatározott nemzeti jogok (különösen Közép- és Kelet-Európában) a szerzett jogok elvének közjogi jelentőségét is elismerik.⁶⁶ A Szerbia által a Keretegyezmény végrehajtásával kapcsolatban benyújtott harmadik országjelentés például azt sugallja, hogy kisebbségek nyelvhasználati jogát szerzettnek lehet minősíteni:

„A (cseh) nemzeti tanácsot számos alkalmommal felkérték, hogy foglaljon állást (...) a fehértemplomi új utcanevekről, ahol a cseh nyelv szerzett jog alapján minősül hivatalosnak, noha az érintett kisebbség tagjainak száma nem éri el jogszabályok által megállapított küszöböt.”⁶⁷

Ezenkívül a szerzett jogok tiszteletben tartásának elve alkotmányos alapelvnek minősül Szerbiában az emberi és kisebbségi jogokkal összefüggésben: „Az emberi és kisebbségi jogok elért szintjét nem lehet csökkenteni.”⁶⁸ Egyetértve Korhecz Tamással az alkotmánybíróság nem alkalmazta ezt az elvet kellő súllyal ebben az ügyben.⁶⁹ Továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága kifejezetten utalt a szerzett jogokra a Szerbiáról szóló országjelentésről elfogadott határozatában:

⁶⁰ Lásd ezzel kapcsolatban: Pierre A Lalive: The Doctrine of Acquired Rights. In: Rights and duties of private investors abroad. (szerk. M. Bender). International and Comparative Law Center, New York 1965. 145-200. o.

⁶¹ Egészen korán, a német Legfelsőbb Bíróság (Reichsgericht) egy az 1919. évi Weimar-i alkotmányon alapuló 1932. évi ítéletében kijelentette, hogy szerzett jogi természete miatt nem lehetséges a köztisztviselők illetményének csökkentése. (Szerző nélkül): Köztisztviselői szerzett jogok. *Jogtudományi Közlöny*. 1932. 8. sz. 52. o.

⁶² Az Alkotmánybíróság nem tisztázta kellőképpen a szerzett jogok lényegét, de az a szociális jogok némi korlátozását jelenti. Takács Albert: A szociális jogok. In: Emberi jogok. (szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris Kiadó, Budapest 2008. 831-832. o.

⁶³ Case concerning the Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 2 December 1963: I.C. J. Reports 1963 p. 34.

⁶⁴ A.M. Stuyt: The General Principles of Law: As Applied by International Tribunals to Disputes on Attribution and Exercise of State Jurisdiction. Springer, Amsterdam 1946. 79. o.; és James Crawford: Brownlie's Principles of Public International Law, 8th Edition. Oxford University Press, Oxford 2012. 429. o.

⁶⁵ Lásd: Document A/CN.4/119.

⁶⁶ Lásd például Lengyelország esetét, ahol az alkotmánybíróság a szerzett jogok relevanciáját bizonyos közjogi viszonyokban is elismerte. Piotr Tuleja – Krzysztof Wójtycek: La protection des droits acquis élément constitutif de l'État de droit? Remarques sur la jurisprudence constitutionnelle polonaise. *Revue internationale de droit comparé* 1995. 3. sz. 737-762. o.

⁶⁷ Third Report submitted by Serbia pursuant to article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Received on 14 March 2013, p. 7.

⁶⁸ Lásd a Szerb Köztársaság alkotmányának 20. cikk (2) bekezdését.

⁶⁹ Korhecz Tamás: Nemzetiségi autonómia az Alkotmánybíróság szorításában: A szerbiai Alkotmánybíróság a nemzeti tanácsokat szabályozó törvénnyel kapcsolatos döntésének kritikus elemzése. *Jog, állam, politika* 2014. 3. sz. 29. o.

„Azonnali cselekvést igénylő kérdések: (...) folytassa a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény felülvizsgálatát, valamennyi kisebbség és a civil társadalom képviselőivel szorosan egyeztetve annak érdekében, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségek tagjainak hatékony részvételét minden őket érintő ügyben, figyelembe véve egyúttal a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szerzett jogainak tiszteletét és védelmét ahogyan azokat a nemzeti tanácsok gyakorolják, feladat- és hatásköreikre, finanszírozásukra tekintettel és az alkotmánynak megfelelően.”⁷⁰ (Kiemelés a Szerzötől).

Sulyok Gábor szerint egy jogelv akkor tekinthető általános jogelvnek, ha az a belső jogi jogrendekben gyökerezik, lehetőség szerint a világ nagy jogrendszei ismerik, továbbá szükséges, hogy azt a nemzetközi jog is ilyenként ismerje el. Az is lényeges, hogy a szóban forgó elv szerepet játsszon a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatokban.⁷¹ Szerbia (vagy jogelődei) számos szomszédjával⁷² kötött kétoldalú szerződést a kisebbségvédelem tárgyában és ezek közül némelyik kifejezetten említi a nemzeti kisebbségek (sic!) közéleti részvételhez való jogát.⁷³ Ez azt mutatja, hogy a szerzett jogok tiszteletben tartása elvének lehet némi nemzetközi relevanciája. Vagyis úgy tűnik, hogy a szerzett jogok elve mind a szerb (és feltehetően más belső jogi), mind pedig a nemzetközi jogrend részét képezi, amelyből az következhet, hogy általános jogelvnek minősül, igaz alkalmazhatósága meglehetősen vitatható. Ezenkívül, ha ez az elv valóban általános jogelvnek minősül, még egy probléma merülhet fel ebben a konkrét esetben. A nemzetközi kisebbségi jog, valamennyi konkrét joggal és standarddal együtt az emberi jogok nemzetközi jogvédelmének részét képezi. Ahogyan a Keretegyezmény 1. cikkében is tetten érhető:

„A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretében tartozik.” (Kiemelés a Szerzötől).

A Tanácsadó Bizottság továbbá azt is kijelentette, hogy az 1. cikkben foglalt megállapítás kiterjed a 15. cikkre is: „A Keretegyezmény 15. cikke is az emberi jogok nemzetközi védelmének részét képezi.”⁷⁴ Valószínűsíthető ugyanakkor, hogy a szerzett jogok elve nehezen értelmezhető a veleszületett jogok koncepciója által megalapozott kereten belül. Eszerint az emberi jogok ugyanis nem

⁷⁰ Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia (Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2015 at the 1232nd meeting of the Ministers' Deputies) p. 2.

⁷¹ Sulyok Gábor: Az általános jogelvek nemzetközi jogforrási jellegéről. *Közjogi Szemle* 2011. 1. sz. 24-41. o.

⁷² Ilyen például a Macedóniával illetve Horvátországgal 1996-ban, Romániával 2002-ben, és Magyarországgal 2003-ban kötött bilaterális szerződés. Az említett szerződések angol fordítását lásd: Björn Arp: *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2008. 512. o.

⁷³ A Magyar Köztársaság valamint Szerbia és Montenegró között 2003-ban aláírt kisebbségvédelmi szerződés 8. cikke szerint például: „A Szerződő Felek, országaik belső jogrendjével összhangban, elismerik a nemzeti kisebbségek jogát a közéletben való részvételhez, (...)”.

⁷⁴ ACFC/31DOC(2008)001. 5.

az állam által elismert jogok, hanem az emberrel veleszületettek, legalábbis az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződésekből leszűrhető vonalvezetés alapján. A nemzeti tanácsokra vonatkozó szerb jogszabályok persze még mindig biztosítják a részvétel lehetőségét, igaz a korábbiaknál alacsonyabb szinten. Azaz a szerzett jogok elve és a veleszületett emberi jogok koncepciója nem feltétlenül állnak egymással ellentétben ebben az ügyben, mivel a szerb alkotmánybíróság csak a részvétel szintjét csökkentette, de nem számolta fel magát a jogot a maga egészében. Amennyiben a szerzett jogok elve mégsem volna alkalmazható ebben az ügyben, néhány további jogelv, mint például a jogbiztonság követelménye is számításba vehető. Álláspontom szerint az alkotmánybíróság szükségtelenül szigorú értelmezése korlátozta a Keretegyezmény 15. cikkének hatályát. Az is igaz természetesen, hogy emberi jogok és emberi jogi érdekű rendelkezések megszorító értelmezése szokatlan ugyan, de nem minden precedens nélküli.⁷⁵ Államok biztonsági érdekei és megfontolásai gyakran vezetnek ilyen értelmezéshez.⁷⁶ Mégis úgy vélem, hogy a szerb alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kellett volna akár nemzeti, akár nemzetközi jogi megfontolásokra támaszkodva ilyen következtetésekre jutnia.

A nemzeti tanácsok őket érintő ügyekben való különféle cselekvési és részvételi lehetőségei is a kutatási projekt részét képezték. Nem okozott meglepetést, hogy többnyire a kisebb közösségek panaszkodtak a nemzeti tanácsok lehetőségeire. Általában úgy látták, hogy politikai mozgásterük lényegesen szűkebbek azokhoz a közösségekhez képest, amelyeknek még arra is esélyük van, hogy adott esetben kormánytagok legyenek, és így jóval hatékonyabban képviselhessék saját közösségük érdekeit. A szerbiai bosnyákok vezetői szerint a kisebb közösségek csak arra fókuszálnak, hogy kultúrájukat megőrizték és kapcsolatot tartsanak fenn az anyaországgal, a jogállásuk megerősítése és fejlesztése azonban nem igazán céljuk. Ráadásul a kisebb közösségek egy jelentős része a Vajdaság területén él és így még az autonóm terület részvételi csatornáit is igénybe tudják venni, szemben például a második legnagyobb szerbiai kisebbségi csoporttal, a bosnyákokkal. A helyzetet tovább árnyalja, hogy a nemzeti tanácsok között nem létezik jogilag elismert, intézményesített együttműködési forma, amelynek segítségével adott esetben együttesen fellépve, még hatékonyabban érvényesíthetnék érdekeiket. Ezt a hiányosságot a Tanácsadó Bizottság legfrissebb, Szerbiáról született állásfoglalása is kiemelte:

„[A] Tanácsadó Bizottságot az is aggasztja, hogy a nemzeti kisebbségi tanácsi rendszer a jelenlegi formá-

⁷⁵ Lásd ezzel kapcsolatban: Alexander Orakhelasvili: Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *European Journal of International Law* 2003. 3. sz. 529-568. o.

⁷⁶ Peter Vedel Kessing: Terrorism and Human Rights. In: Human Rights in Turmoil. Facing Threats, Consolidating Achievements. (eds. Stéphanie Lagoutte – Hans-Otto Sano – Peter Scharff Smith). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2007. 160. o.

jában a kisebbségek képviseletének fragmentációjához vezethet amennyiben minden tanács csak a saját kisebbségének érdekeit képviseli, és nem sok minden történt a különböző tanácsok együttműködésének bátorítása érdekében.⁷⁷

Ezenkívül a Keretegyezmény monitoring testülete azt is kiemelte, hogy

„(Szerbiának) elő kellene segítenie a számszerűleg kisebb nemzeti kisebbségek országos szintű választott testületekben való hatékonyabb részvételét.”⁷⁸

IV. Összegző megjegyzések

A 2009. évi törvény biztosítja és javítja a kisebbségek politikai és közéletben való hatékony részvételének jogát, az alkotmánybíróság döntése ugyanakkor szükségtelenül szűkítette azt meghatározott részvételi formákra. Emellett az alkotmánybíróság által választott megközelítés vitatható mind jogi, mind pedig politikai nézőpontból is. Döntése ugyanis lényegében konzultatív szerepre szűkítette a nemzeti tanácsok mozgásterét olyan ügyekben, amelyek lényegesen érintik a kisebbségeket érintő jogalkotás minőségét. Persze az is igaz, hogy a konzultatív jogállás és jogszabálytervezetekre tekintettel adott előzetes állásfoglalások egymással összeegyeztethetők,⁷⁹ de a jelenlegi szerb jogi keretek között az utóbbi csak nagyon nehezen érvényesíthető.

Összességében a kisebbségi közösségek szerint a 2009. évi törvény jelentős előrelépésnek nevezhető a politikai és közéletben való hatékony részvétel megteremtése érdekében, ugyanakkor a jogszabály végrehajtási következetlenségei gyengítik annak tényleges hatékonyságát. Ez különösen igaz az állam működésének alacsonyabb szintjein, így az önkormányzatok például gyakran nem tekintik velük egyenlő szereplőnek a nemzeti tanácsokat. A Bosnyák Nemzeti Tanács tagjai szerint őket még a központi hatóságok sem fogadják el partnerként. Fontos megjegyezni, hogy a Bosnyák Nemzeti Tanács szeretné megteremteni a részvétel önálló kereteit is, mégpedig egyfajta területi autonómia létrehozásával a Szandzsák szerbiai területén, de ezt az elképzelést a központi kormányzat nem igazán támogatja. A 2009. évi törvény jelenlegi változatában kevésbé hatékony közéleti/politikai részvételre biztosít lehetőséget, mint az alkotmánybíróság vonatkozó döntését megelőzően. A törvényt feltétlenül felül kellene vizsgálni ahhoz, hogy a részvétel 2014 előtti szintje újra elérhető legyen.

⁷⁷ Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013. para. 196.

⁷⁸ Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013. para. 180.

⁷⁹ Yash Ghai: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Political Participation of Minorities: A Commentary of International Standards and Practice. (ed. Marc Weller). Oxford University Press, Oxford 2009. 18. o.

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi- és Európajogi Tanszéke 2019. október 4-én konferenciát szervezett Bruhács János professor emeritus 80. születésnapja alkalmából Pécsett. Jelen kötet az ünnepi konferencián elhangzott, professzor úr munkássága előtt tisztelgő előadások alapján készült tanulmányokat tartalmazza.

