

KECSKÉS GÁBOR

A nemzetközi jog által nem tiltott magatartásból eredő felelősség kodifikációtörténete

I. BEVEZETÉS

A nemzetközi közjogban a nemzetközi jog által nem tiltott magatartások eredményeként bekövetkező károk miatti felelősség kérdésköre egy igen problematikus terület, tekintve, hogy végső soron a szuverenitásukat féltő és a jogszerű (azaz nem tiltott) magatartást követő államok cselekményeihez kell mégiscsak negatív jogkövetkezmenyt fűzni. Rádásul az ilyen magatartások eredményeként bekövetkező károk leginkább nem is egy másik szuverént, azaz az államot, hanem jellemzően magánszemélyeket, azok személyét vagy vagyonát érintik. Így korántsem meglepő, hogy emiatt az államok vonakodnak olyan nemzetközi szerződések megalkotásától, amelyek a nemzetközi jog által nem tiltott magatartásból eredő kárfelelősséget rögzítik. A kérdéskör elméleti alapjai azonban nem újkeletűek az államközi viszonyokban sem, és ezek természetesen a belső jogokhoz, ezeken belül is a civiljogi dogmatikához vezethetők vissza. A kérdéskör nemzetközi magánjogi vonatkozásai is jelentősek, a kérdéskört érintő legtöbb norma egyben joghatóságot és az alkalmazandó jogot kijelölő szabályt foglal magában, azonban jelen tanulmány a nemzetközi közjogi kodifikációs törekvés történetét mutatja be röviden.

II. AZ ÁLLAM NEMZETKÖZI JOGI FELELŐSSÉGE KODIFIKÁCIÓJÁNAK KEZDETE

Az ENSZ Közgyűlése 1953-ban, a 799. számú határozatában^[1] kérte fel a Nemzetközi Jogi Bizottságot az államok felelősségével kapcsolatos nemzetközi jogi szabályok elveinek kodifikációjára, két évvel később pedig kijelölték a téma rapportőrét, a kubai Garcia-Amadort. A speciális rapportőr egy meglehetősen vitás (és később teljességgel elutasított)^[2]

[1] Ld.: United Nations General Assembly Res. 799 (VIII.).

[2] Ld.: Crawford, 2002, 1.

elképzeléssel nyitott, amikor az idegeneknek okozott károkért fennálló felelősség koncepciójához kívánt visszatérni.^[3]

Hét évvel később, 1960-ban az ENSZ plenáris szerve újra napirendre tűzte a kérdést, külön nevesítve, hogy a Bizottság munkája a nemzetközi jog kodifikációja és fokozatos fejlesztése területén megy végbe, amellyel a Közgyűlés lényegében prejudikálta a fejlesztés szükségességének kérdését az adott témán belül, egyben teljesen figyelmen kívül hagyva az 1955 óta, elsősorban Garcia-Amador által tett erőfeszítéseket. Az 1960-as évek elején a Bizottság az olasz Roberto Ago vezetésével felállított egy albizottságot, amelynek feladata lett a megkezdett munkálatok folytatásának a felülvizsgálata.^[4] Az albizottság 1963-as jelentése után a téma speciális rapportőreként már Ago vezetésével folyik a kodifikációra irányuló tevékenység, akinek megbízatása idején egy kardinális kérdést tisztáz, miszerint a felkérés (és így az államfelelősség szabályai) kizárólag a szekunder – azaz a primer forrásokban fellelhető kötelezettségek megszegése esetén alkalmazandó – procedurális normák kodifikációját jelentik. Ago összesen nyolc jelentést terjesztett elő, az ezekben foglalt elméleti megalapozások a későbbiekben, sőt a folyamat során mindvégig meghatározó befolyást gyakorolnak az államfelelősség számos részkérdésének szabályozására irányuló törekvésekre.

Ago megbízatását a holland Riphagen vette át, aki 1986-ig látta el a téma rapportőri feladatait. Riphagen – továbbgondolva elődjének a primer és szekunder normák szerinti megkülönböztetését – mindvégig hangsúlyozta, hogy az elsődleges (primer) szabályoknak kell részletezniük a megsértésük következményeit, azaz a szekunder normákat. Ez a kormányok számára rendkívül pozitív lépésként könyvelhető el, mert ezáltal a kodifikációs munka és irány jelentős szűkítése került napirendre (külön, azaz speciális szabályozás hiányában lehet alkalmazni a majdani államfelelősségi tervezet szabályait), ellenben a nemzetközi szerződésekben szabályozott primer kötelezettségek megalkotása során a jogalkotó államok szerepét felértékelte.

III. A FELELŐSSÉG KÉT TÍPUSÁNAK SZÉTVÁLASZTÁSA – A NEMZETKÖZI JOG ÁLTAL NEM TILTOTT MAGATARTÁSBÓL EREDŐ FELELŐSSÉG KODIFIKÁCIÓJA

Riphagen mint rapportőr kifejtette, hogy a téma kapcsán kifejezetten a jogellenes cselekedetek miatti felelősséggel kell foglalkozni, míg az addig a folyamatnak szerves részét alkotó, a jogszerű tevékenységből fakadó káros követ-

[3] Ld.: Crawford, 2002, 1-2.; Bodansky – Crook, 2002, 777.

[4] Ld.: Crawford, 2002, 2-3.

kezmények miatti felelősség kérdése külön tárgyalandó.^[5] Az 1960-as évektől ugyanis egyre több nukleáris kárfelelősségi és olajszennyezéssel kapcsolatos szerződést írtak alá az államok, amelyek kifejezetten nevesítik a polgári jogi felelősség (a szerződések elnevezéseiben is gyakorta feltűnő *civil liability* kifejezést) terminológiát. Ebből következően az ENSZ Közgyűlése – ismerve a számos, már hatályban lévő hasonló típusú szerződést – már magabiztosabban fordulhatott a Nemzetközi Jogi Bizottsághoz a vonatkozó tárgyú kodifikáció vagy jogfejlesztés elvégzésének kívánalmával. Idejekorán megfogalmazódott tehát azon gondolat, hogy az addig egységesnek tekintett államfelelősségi koncepciót felül kell vizsgálni, hiszen a jogszerű tevékenységek káros következményei miatt beálló felelősség elmélete önálló sajátosságokkal és dogmatikával bír, ezért a téma önálló kodifikációra érett meg. Egyik szembevetendő példa, hogy már Ago, és utána Riphagen is a nemzetközi jogot sértő tevékenység vagy mulasztás miatt fennálló államfelelősség másodlagos szabályaira (szekunder normák) fókuszált, míg a nemzetközi felelősséget kiiktatta e körből, mivel ennek szabályai elsődleges szabályoknak (primer normák) tekintendők,^[6] és e szabályokat az államfelelősségi kodifikáció során tudatosan figyelmen kívül hagyták.

A nemzetközi jog által nem tiltott cselekményekből származó káros következményekért való felelősség témája kapcsán 1970-ben, az ENSZ Hatodik Bizottságában (Jogi Bizottság) széleskörű egyetértés bontakozott ki afelől, hogy a kérdést külön kezeljék az 1950-es évek közepe óta kodifikálni gondolt nemzetközi jogi felelősség koncepciójától. A főbizottságban résztvevő államok az üzemeltetőként tevékenykedő magán- vagy jogi személyeknek elsődleges kárfelelőssége mellett foglaltak állást, míg az állam felelősségét legfeljebb reziduális értelemben képzelték el, azaz voltaképpen az állam csak a felelőssé tehető magán- és/vagy jogi személyek helyett vagy hiányában a károkért helytálló, azokat megtérítő entitásként jelenjen meg.^[7]

E törekvések és elvként megfogalmazott, rejtett elvárások ismeretében az 1970-es évek közepe táján számos határozatot fogadott el az ENSZ Közgyűlése,^[8] amelyekben felkérte a Nemzetközi Jogi Bizottságot a téma „megfelelő időben való” kidolgozására. 1977-ben az ENSZ Közgyűlésének 32/151 számú határozata^[9] jóváhagyta a Nemzetközi Jogi Bizottság tervét, és feladataként határozta meg, hogy a téma kapcsán mihamarabb készítsen el egy munkaanyagot, figyelemmel a párhuzamosan futó, a nemzetközi jog által tiltott cselek-

[5] Vö. Rosenstock, 2002, 793. E különbségtétel tulajdonképpen már a téma kettéválását, a *responsibility v. liability*, azaz a jogellenes magatartásokból, illetve a jogszerű magatartásokból eredő károk miatti felelősség elméletét vetíti előre.

[6] Ld.: Magraw, 1986, 307.

[7] Vö. Gehring – Jachtenfuchs, 1993, 96-97.

[8] Ld. többek között: United Nations General Assembly Res. 3071 (XXVIII); United Nations General Assembly Res. 3315 (XXIX); United Nations General Assembly Res. 3495 (XXX); United Nations General Assembly Res. 31/97.

[9] Ld.: United Nations General Assembly Res. 32/151.

ményekből eredő felelősség terén megindult kodifikációs lépésekre is. Boyle szavaival, ezzel a Nemzetközi Jogi Bizottság „gyanútlanul nekilátott egy kalandos utazásnak”,^[10] amely – továbbgondolván e kétségkívül helytálló metaforát – az „utazás” végkimenetele és a végcél tekintetében fennálló számos, addig ismeretlen és nem várt problémát, a nemzetközi jogban eddig járatlan útként felsejlő témakör nehézségeit jól érzékelteti.

Egy évvel később a téma rapportőrének az új-zélandi Quentin-Baxtert kérték fel, aki egy előzetes jelentés elkészítésére is mandátumot kapott. A tárgykör előzetes vizsgálatával megbízott munkacsoport még ebben az évben felállt, és ugyan érdemi előrelépés nem történt a folyamatban, de egyes releváns nemzetközi szervezeteknek az államok kötelezettségeit illetően képviselt véleményének feltérképezése már határozottan megindult. 1985-ben az argentin Julio Barboza lett a téma speciális rapportőre, és működése alatt a kormányok és nemzetközi szervezetek véleményei hangsúlyosan beépültek a Nemzetközi Jogi Bizottság munkaanyagaiba, majd az első olvasat tárgyalására 1988-ban került sor.

Az 1990-es évek elejétől azonban már egyértelműen látszanak a folyamat „fragmentációs pontjai”, így 1992-ben a Nemzetközi Jogi Bizottság – egy munkacsoport javaslatára – döntést hoz arról, hogy először a megelőzés kérdéséről kell elfogadni egy tervezetet, és csak ezután kell állást foglalni a károk orvoslását érintő vonatkozásokról. Ennek eredményeként a Bizottság 49. ülészakán, 1997-ben döntés születik az eredetileg egységesnek gondolt, és sokáig a nemzetközi jogi felelősség részterületének tekintett, a nemzetközi jog által nem tiltott cselekményekből származó káros következményekért való felelősség, mint kodifikációs téma felosztásáról. Ennek megfelelően a Bizottság immáron külön vizsgálta a veszélyes tevékenységből eredő határon áterjedő károk megelőzése,^[11] illetve a veszélyes tevékenységből eredő határon áterjedő veszteségek miatt fennálló nemzetközi felelősség kérdéskörét.^[12]

A Bizottság egyetértett a téma felosztásával (a megelőzés és felelősségi vetületek önálló, egymástól függetlenül véghezvitt vizsgálata), illetve azon megállapítással, miszerint egyrészt az elméleti és koncepcionális nehézségek, másrészt az elnevezésbeli problémák, harmadrészt pedig az államfelelősség témájához fűződő bonyolult, addig kevésbé elhatárolt kapcsolata miatt a téma megragadása számos nehézségbe ütközik. Mindezek azonban 1997-ben oda vezettek, hogy a Bizottság döntött a két irányban folytatódó kodifikációs munkálatokról és a témák hivatalos elnevezéseiről,^[13] valamint az indiai Rao személyében az új speciális rapportőr megbízatásáról. A kettős felosztás azonban nem jelent markáns különbségtételt, mivel a megelőzésre vonatkozó tervezet szakaszai elsődlegesen

[10] Ld.: Boyle, 2005, 4.

[11] International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (prevention of transboundary damage from hazardous activities).

[12] International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (international liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities).

[13] Ld.: United Nations General Assembly Res. 52/156.

a határon áterjedő károk kockázatával, így ennek preventív vetületeivel foglalkoznak, míg ehhez képest a felelősségi-jóvátételi kérdések csak másodlagosak. Ezek alkalmazására tulajdonképpen csak akkor kerülhet sor, ha a kár bekövetkezett (azaz a megelőzésre vonatkozó normák lényegében nem töltötték be a szerepüket), ezáltal a két téma kodifikációs munkálatai párhuzamosan, de egymástól nem teljesen függetlenül folytatódtak a továbbiakban. A felelősségi résznél azonban meg kell jegyezni, hogy a jogellenességen alapuló államfelelősségi Tervezet 2001-es elfogadása^[14] után nem sokkal már egyértelművé váltak azon jelek, miszerint sem az állam nemzetközi felelőssége, sem a felelősség objektív jellege nem élvez széleskörű támogatást az államok szintjén, ezért a Nemzetközi Jogi Bizottságnak inkább a magán- és jogi személyek (pl. szennyező gyár üzemeltetője, engedélyese) szigorú, azaz objektív nemzetközi felelősségére kell fókuszálnia.^[15] E véleményt erősíti az a nehezen kétségsbe vonható tény is, hogy a felelősségi tárgyú, civiljogi alapú felelősségi rezsimeket magukban foglaló nemzetközi szerződések szabályai leginkább ezt a felelősség-megállapító filozófiát, gondolatot tükrözik, és ezek dogmatikájára, illetve ítélkezési gyakorlatára vonatkozóan az államok belső jogából (tipikusan civiljogából) már elegendő példa ismert.

Az előzőekkel összhangban, a párhuzamosan futó kodifikáció „gyümölcseként” a Nemzetközi Jogi Bizottság a veszélyes tevékenységből származó határokon áterjedő károk megelőzéséről 2001-ben fogadta el tervezetét (*Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*). A cikkek megalkotása során több ízben felmerült, hogy egy mellékletet csatolnak a tervezethez, amely tartalmazná a veszélyes tevékenységek taxatív listáját („tevékenység, amely – fizikai következményei révén – magában foglalja a jelentős károsodás kockázatát”); azzal, hogy ezt a listát a későbbiekben lehetséges bővíteni és szűkíteni egyaránt. Az államok – egyes tervek szerint – kaptak volna hasonló opciót, következőképpen e tevékenységek kapcsán az állami kötelezettségeket a nemzeti jogalkotásukba bele kellett volna foglalniuk. Azonban ezt a technikai fejlődés gyorsasága miatt nehézkes lett volna megvalósítani, másrésről pedig általános egyetértés volt azzal kapcsolatban, hogy a megelőzés kötelezettségének elmulasztása önmagában még nem jelenti (a majdani károsodás bekövetkezése esetén sem) a tevékenység jogellenességét. Ezenkívül pedig önmagában az a tény, hogy egy tevékenységnek lehet káros következménye (eseti jelleggel, baleset etc. miatt), még nem feltétlenül minősíthető kockázattal járó tevékenységnek.^[16] A Tervezet szövegének jelentős részében a megelőzés során kiemelt szerepet betöltő elveket, kötelezettségeket nevesít, ez pedig meglehetősen absztrakt jelleget kölcsönöz a dokumentumnak.

[14] 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.

[15] Vö. Brunnée, 2004, 356., 367.

[16] Ld.: United Nations, 2001, 149-151.

A nemzetközi felelősség ezen ága – a jogellenességen alapuló államfelelősség témaköréhez és 2001-ben elkészült tervezetéhez (*draft articles*) hasonlóan – sem tekinthető „sikertörténetnek”, mivel a témakörre vonatkozó nemzetközi jogalkotási kísérletek sem végződtek egy kötelező erejű szerződés aláírásával. A jogszerű, de veszélyes tevékenység esetén bekövetkező károk miatti felelősség kérdésének primer és szekunder normái egyszerre találhatók meg egyes speciális szektorális szerződésekben (pl. olajszennyezés, nukleáris kárfelelősség), addig az általános kárfelelősségi dogmatika és eljárásrend tárgyában az államok aligha tudnak kellő számban egyetértésre jutni. Ennek tulajdonítható, hogy míg egy jogszerűen végzett veszélyes tevékenység, pl. a nukleáris kárfelelősség kérdésköre megfelelően kimunkált a nemzetközi szerződésekben, addig a jogszerűen végzett, de károkozó tevékenységek miatti kárfelelősség általános szabályait eddig még nem sikerült kodifikálni.

IV. KONKLÚZIÓ

Közös elem, hogy mind a jogellenességen alapuló nemzetközi felelősség témakörében (*2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*) és a jogszerű, de károkozó tevékenység miatti nemzetközi felelősség témakörében is 2 tervezet elfogadása is megtörtént, 2001-ben^[17] és 2006-ban,^[18] azonban egyik kodifikációs vívmányt sem fogadták el kötelező erejű nemzetközi szerződésként az államok, és ez – tarthatunk tőle – aligha fog változni a jövőben. Azonban az feltétlenül pozitív jel, hogy a nemzetközi jog által nem tiltott, de fokozott veszéllyel járó jogszerű magatartások miatti kárfelelősség kérdése (pl. egyes környezeti károk, olajszennyezések, nukleáris kárfelelősség) tárgyában több nemzetközi magánjogi fókuszú egyezmény született és lépett hatályba,^[19] és mi több, ezek többsége működik is a joggyakorlatban.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bodansky, Daniel – Crook, John (2002): Symposium: The ILC’s State Responsibility Articles. Introduction and Overview. In: *American Journal of International Law*. Vol. 96. No. 4, 773-791.
- Boyle, Alan (2005): Globalising Environmental Liability: The Interplay of National and International Law. In: *Journal of Environmental Law*. Vol. 17. No. 1, 3-26.

[17] 2001 Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities.

[18] 2006 Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm arising out of Hazardous Activities.

[19] Erről ld. bővebben: Bruhács, 2005, 48-60.

- Bruhács János (2005): A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények. In: *JURA*. Vol. 11. No. 1, 48-60.
- Brunnée, Jutta (2004): Of Sense and Sensibility: Reflections on International Liability Regimes as Tools for Environmental Protection. In: *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 53. No. 2, 351-368.
- Crawford, James (2002): *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gehring, Thomas - Jachtenfuchs, Markus (1993): Liability for Transboundary Environmental Damage Towards a General Liability Regime? In: *European Journal of International Law*. Vol. 4. No. 1, 92-106.
- Magraw, Daniel (1986): Transboundary Harm: The International Law Commission's Study of „International Liability”. In: *American Journal of International Law*. Vol. 80. No. 2, 305-330.
- Rosentock, Robert (2002): The ILC and State Responsibility. In: *American Journal of International Law*. Vol. 96. No. 4, 792-797.
- United Nations (2001): *Yearbook of the International Law Commission*. Vol II., Part Two, 149-151.

JOGFORRÁSOK

- 2001 Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities. Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10).
- 2006 Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm arising out of Hazardous Activities. Text adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/61/10).
- International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1.
- Request for the Codification of the Principles of International Law Governing State Responsibility. A/RES/799 (VIII). 468th plenary meeting, 7 December 1953.
- United Nations General Assembly Res. 3071 (XXVIII) of 30 November 1973, Report of the International Law Commission (A/9334) 2186th plenary meeting.
- United Nations General Assembly Res. 32/151 Report of the International Law Commission, A/RES/32/151, 19 December 1977.
- United Nations General Assembly Res. 3315 (XXIX) of 14 December 1974, Report of the International Law Commission, A/RES/3315, 2319th plenary meeting.
- United Nations General Assembly Res. 3495 (XXX) of 15 December 1975 Report of the International Law Commission, A/RES/3495, 2440th plenary meeting.
- United Nations General Assembly Res. 52/156, Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-ninth Session. A/RES52/156. 26 January 1998.
- United Nations General Assembly Resolution 31/97 of 15 December 1976. Report of the International Law Commission, A/RES/31/97.



A 25. jubileumi tanévnyitón Fazekas Judit dékán ünnepi beszédet mond.