

Szalai Anikó¹: Kétoldalú nemzetközi szerződés alkalmazásának felfüggesztése fegyveres konfliktus miatt

Debreceni Jogi Műhely, 2008. évi (V. évfolyam) 3. szám (2008. július) 28-32.

Bismarck 1879-ben azt írta az emlékirataiban, hogy „egy nagy nemzet sem fogja feláldozni a létezését a szerződésekhez való hűség oltárán, ha választania kell a kettő közül. Az *'ultra posse nemo tenetur'* elvet, miszerint senki nem köteles erején felül teljesíteni, semmilyen szerződéses rendelkezés nem érvénytelenítheti.” Ez alapján érthető a francia elnöknek, De Gaulle-nak az 1972-ben, egy fontos francia-német kétoldalú egyezmény megkötésekor tett kijelentése, miszerint „a nemzetközi egyezmények olyanok, mint a rózsák és a fiatal lányok, mulandóak”.²

Évszázadokon keresztül a szerződéses kötelezettségek alóli kibújáshoz megfelelő eszköz volt a háború indítása, amely eredményeként *ipso facto* megszűntek a hadban álló felek közötti nemzetközi szerződések.

Ebben a gyakorlatban azonban a 20. század elejére változás következett be, amelyet az Állandó Választott Bíróság az Észak-atlanti halászati ügyben úgy fejezett ki, hogy a Nagy-Britannia és az Amerikai Egyesült Államok között kötött, a kanadai partokra vonatkozó örökös halászati jogokat biztosító 1783. évi szerződést az 1812. évi háború nem érvénytelenítette. A Bíróság ezen kívül általánosságban is kimondta, hogy a nemzetközi jog modern fejlődése eredményeként a szerződéses kötelezettségek jelentős többségét a háború nem szünteti meg, legfeljebb felfüggeszti azokat.³

A háború, illetve fegyveres konfliktus miatt bekövetkező felfüggesztése a kétoldalú nemzetközi szerződéseknek azonban nem egyezik meg teljes mértékben a hagyományos értelemben vett szerződés-alkalmazás felfüggesztésével.⁴

A szerződések felfüggesztésére vonatkozó általános szabályok

A nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény⁵ V. fejezete foglalkozik a szerződések érvénytelenségével, megszűnésével és a szerződés alkalmazásának felfüggesztésével. Az alkalmazás felfüggesztésére különösen a 42-45. cikk, 57-60. cikkek, a felfüggesztés eljárási kérdéseire a 65-68. cikkek, a felfüggesztés jogkövetkezményeire a 72. cikk vonatkozik. Egy nemzetközi szerződés alkalmazásának felfüggesztése megtörténhet az érintett szerződés rendelkezései alapján vagy a Bécsi Egyezmény, illetve a szokásjog által előírt módon.

Ezen rendelkezések alapján a szerződés alkalmazásának felfüggesztése nem érinti az állam azon kötelezettségét, hogy teljesítse a szerződésben szereplő mindazokat a kötelezettségeket, amelyeket e szerződéstől függetlenül a nemzetközi jog alapján köteles lenne teljesíteni.⁶ Főszabály szerint a felfüggesztés az egész szerződésre vonatkozik, de amennyiben az érintett rendelkezések alkalmazásuk szempontjából elválaszthatóak a szerződés többi részétől és a szerződés megmaradó részének folytatólagos teljesítése nem lenne igazságtalan, akkor lehetséges a szerződés részleges, csak egyes szakaszaira vonatkozó felfüggesztés.⁷ A szerződést vagy annak egyes rendelkezéseit fel lehet függeszteni az összes vagy valamely részes fél tekintetében.⁸ A többoldalú szerződések esetében lehetséges a bizonyos részes felek közötti felfüggesztés az érintettek közötti megállapodás útján,⁹ a felfüggesztés oka lehet későbbi szerződés megkötése is¹⁰ vagy valamely szerződő fél szerződésszegése.¹¹

Az eljárási szabályok alapján a felfüggesztési szándékról a félnek írásban értesítenie kell a többi részes felet, megjelölve az intézkedést és annak okát. A többi félnek legalább 3 hónap áll a rendelkezésére, hogy kifogást emeljen ez ellen, 3 hónapnál csak kivételesen sürgős esetben lehet kevesebb a kifogás megtételére tűzött határidő. Amennyiben bármelyik fél kifogást emel, úgy az ENSZ Alapokmányban garantált békés vitarendezési módok¹² útján rendezhetik a kérdést.¹³ Ha ez a vitarendezés a kifogás megtételétől számított 12 hónapon belül nem vezet eredményre, akkor a felek kötelesek a vita rendezése céljából vagy választottbírószághoz, vagy a Nemzetközi Bírósághoz, vagy az ENSZ Főtitkárhoz fordulni.¹⁴ A felfüggesztés joghatása, hogy a feleket az egymás közötti viszonylatukban a felfüggesztés időtartamára feloldja a szerződés teljesítésének kötelezettsége alól, de a felfüggesztés időtartama alatt a részes feleknek tartózkodniuk kell minden olyan cselekménytől, amely a szerződés alkalmazása felújításának megakadályozására irányul.¹⁵

A felfüggesztés hosszadalmas és bonyolult eljárását a jogbiztonság, a *pacta sunt servanda* és a jóhiszeműség elve indokolja, az egyezmény alkotóinak az volt a célja, hogy kizárják a lehetséges visszaéléseket.¹⁶ A rendelkezés alkotói azonban szem előtt tartották azt is, hogy a nemzetközi élet előidézhet olyan eseményeket, amelyek miatt különösen sürgősen szükséges cselekedni. A különösen sürgős esetekben nincs határidő szabva a kifogás megtételére, mivel a kodifikátorok a 15-30 napos finn határidő-javaslat ellenére nem akarták merevvé tenni ezt a helyzetet. Bizonyos esetekben ugyanis a 15-30 nap is túl sok lehet.¹⁷

A szerződés felfüggesztésére vonatkozó szabályokról, különösen a Bécsi Egyezmény 60-62, 65-67. cikkekre foglaltakról a Bős-Nagymaros Beruházás ügyében a Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy azok a szokásjogot tükrözik, annak megfelelőek.¹⁸

Szerződés alkalmazásának felfüggesztése fegyveres konfliktus miatt

Figyelembe véve azonban a Bécsi Egyezmény 73. cikkét, a felfüggesztés fentebb leírt szabályai nem vonatkoznak arra az esetre, ha a felek között fegyveres konfliktus, ellenségeskedés tör ki. A fegyveres konfliktusokat a nemzetközi élet abnormális jelenségének tekintették a kodifikátorok, és kijelentették, hogy erre nem lehet a „rendes” szabályokat alkalmazni, másrészt a szokásjog alapján is a fegyveres konfliktusok, különösen a hadiállapot egy speciális, máshoz nem hasonlítható helyzetet jelent. Következésképpen az Egyezmény által a felfüggesztésre előírt szabályok nem alkalmazhatóak - analógia útján sem - a fegyveres konfliktusok esetén történő szerződés-felfüggesztésre.¹⁹

A fegyveres konfliktusok esetén alkalmazandó hatály-felfüggesztés számos ponton eltér a hagyományos esettől. Hagyományosan a felfüggesztésre szerződéshez, későbbi szerződéskötés vagy érvénytelenség miatt kerül sor, míg a fegyveres konfliktus esetében a szerződésen kívüli okról van szó. A fegyveres konfliktusban részes állam politikai, biztonsági okokból nem kívánja teljesíteni a szerződést, amelynél tehát megjelenik a szükségesség, mint elem.²⁰ A hagyományos esetben érthető a felfüggesztés kifogásolásához kapcsolódó hosszú, a békés vitarendezésre alapozó eljárás, míg egy fegyveres konfliktus esetén szinte teljesen kizárt a békés rendezés lehetősége. Ráadásul a konfliktusban érintett államok közötti helyzetet csak tovább bonyolítaná, ha még a szerződéseik helyzetével is foglalkozniuk kellene, miközben ennél jóval súlyosabb gonddal küzdenek.

A fegyveres konfliktusban érintett államok közötti szerződéses kapcsolat esetére analógiaként alkalmazhatnánk a diplomáciai és konzuli kapcsolatok megszakadására vonatkozó szabályokat, miszerint a fegyveres konfliktus nem gyakorol hatást a közöttük lévő szerződésekre, kivéve, ha az alkalmazásuk nem lehetséges a konfliktus miatt.²¹ A Bécsi

Egyezmény 63. cikke alapján „a szerződésben részes felek közötti diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok megszakítása nincs hatással a szerződés által közöttük létrehozott jogviszonyokra, kivéve, ha a diplomáciai vagy a konzuli kapcsolatok fennállása elengedhetetlen a szerződés alkalmazásához.”

Ebben az esetben a fegyveres konfliktus ideje alatt a felek teljesítenék azokat az egyezményeket, amelyeket lehetséges, amelyeket pedig nem, azok vagy az érintett rendelkezések alkalmazása fel lenne függesztve, a konfliktus elmúltát követően pedig a felek folytatnák, vagy újratárgyalnák a folytatás feltételeit. Természetesen ez is számos vita forrása lehetne.

A fegyveres konfliktus esetében azonban jóval nehezebb lehet megállapítani a kezdő időpontját az alkalmazás felfüggesztésének, mint a diplomáciai kapcsolatok megszakadásának kezdetét, hacsak nem történik hadüzenet vagy egy kifejezett egyoldalú nyilatkozat arról, hogy a kialakult állapot miatt az állam mely nemzetközi szerződéseinek az alkalmazását függeszti fel.

A hágai jog alapján²² kötelező a hadüzenet küldése, amely azonnal „megmutatja” a hadi állapot kezdő időpontját. Amennyiben hadüzenetet nem küldenek, akkor nehezebb lehet a konfliktus kezdő időpontjának a megállapítása. A hadiállapot fennállhat abban az esetben is, ha az ellenséges felek között semmilyen fegyveres cselekmény nem történik, például mert túl messze vannak egymástól, ahogyan a második világháború során Magyarország és az Amerikai Egyesült Államok között történt. Magyarország 1942. december 12-én hadat üzent az USA-nak, azonban 1944 tavaszáig nem történt a két fél között tényleges harci cselekmény. Elképzelhető az a helyzet is, hogy az ellenségeskedő felek közül csak az egyik ismeri el, hogy hadiállapot van közöttük, a másik pedig tagadja.²³

Az biztos, hogy nem következik be az alkalmazás felfüggesztése még akkor, amikor a felek között megszakadnak a diplomáciai kapcsolatok. Ezt a Nemzetközi Jogi Bizottság már a szerződések jogának kodifikálásakor megállapította, különösen az államok azon gyakorlatára tekintettel, hogy a diplomáciai kapcsolatok megszakadása esetén az ügyek intézésére általában kijelölnek egy harmadik államot. A harmadik állam segítségével képesek az államok teljesíteni a szerződéses kötelezettségeiket, így előnyben részesül a *pacta sunt servanda* elve.²⁴ Nagy-Britannia és Irak között megszakadtak a diplomáciai kapcsolatok 1990-ben, miután Irak lerohanta Kuvaitot, és azóta sem álltak helyre. Ennek ellenére 1990 és 2002 között Irak legalább háromszor kérte iraki állampolgárok kiadatását Nagy-Britanniától az 1932. évi angol-iraki kétoldalú kiadatási egyezmény rendelkezései alapján. A kéréseket mindig harmadik államok továbbították, és noha Nagy-Britannia minden alkalommal visszautasította a kiadást, nem azért tette, mert felfüggesztettnek tekintette volna a szerződést.²⁵

1998-ban, összhangban az EU más tagállamai által alkalmazott szankciókkal, Nagy-Britannia felfüggesztette az alkalmazását, és felmondta a Jugoszláviával 1959-ben kötött bilaterális légi egyezményét, majd 2000 márciusában a Nagy-Britannia érdekében eljáró Brazília jegyzékváltás útján megállapodott Jugoszláviával az egyezmény újbóli hatályba léptetéséről, azonnali hatállyal. Noha a két állam között nem volt diplomáciai kapcsolat ekkor, mindkettő érdekelt volt a légi közlekedés helyreállításában.²⁶

Az államok gyakorlata és következtetések

A 20. század gyakorlata azt mutatja, hogy a kétoldalú megállapodások jelentős többségének az alkalmazását felfüggesztették a hadi cselekmények ideje alatt, és a békeszerződés vagy a cselekményeket lezáró egyéb megállapodás rendezte a szerződések sorsát. 1945-ig a gyakorlat erőteljesen arra mutatott, hogy a felfüggesztődés *ipso facto* következett be az ellenségeskedés

megkezdésekor, és nem egy egy- vagy többoldalú nyilatkozat eredményeként, amennyiben maga a szerződés nem tartalmazott ezzel kapcsolatos rendelkezést.²⁷

Az ENSZ Alapokmány hatályba lépése óta a fegyveres konfliktusok indításának joga rendkívül korlátozott és szűk körű, és felveti a kérdést, hogy amennyiben egy állam jogtalanul kezd harci cselekményekbe, úgy jogosult legyen-e azokat az előnyöket élvezni, amely a szerződések alkalmazásának felfüggesztéséből származnak. A nemzetközi jogban is ismert az „*ex injuria jus non oritur*” elv, amely alapján a jogellenes cselekményből jog nem származhat.²⁸ Ezen elvet figyelembe véve, amennyiben a jogtalanul fegyveres konfliktust kezdő állam nem teljesíti a szerződéses kötelezettségeit, úgy felelősséggel tartozik a szerződésszegésért. A képet azonban bonyolítja, hogy a megtámadott állam egyáltalán nem biztos, hogy továbbra is fenn kívánja tartani vagy teljesíteni ezt a szerződéses viszonyt.

Ráadásul az államok gyakorlata sem támasztja alá, hogy ennek a problémának a megoldása ennyire egyszerű lenne. Az 1945 óta történt háborúk esetében rendszerint nehéz megállapítani, hogy beállt-e a hadiállapot és pontosan mely államok között. Mindemellett, - akár jogszerűen, akár jogszerűtlenül indították - azt tapasztaljuk, hogy a harci cselekmények ideje alatt felfüggesztették a kétoldalú egyezmények alkalmazását, majd az elmúltával rendezték a hatály kérdését. Az 1990-1991. évi Öbölháború előtt az Egyesült Államok és Irak között tizenhárom kétoldalú egyezmény volt hatályban, amelyek közül egy sem szűnt meg a háború miatt, de nem is alkalmazták azokat.²⁹

A fentebb leírtak alapján látható, hogy semmiképpen sem alakult még ki szokásjog arra, hogy a harci cselekmények megkezdésekor értesítse az egyik állam a másikat a kettejük között korábban kötött nemzetközi szerződések alkalmazásának kérdéseiről. Csak javaslatként fogalmazható meg, hogy - tekintettel a jobbiztonságra, a *pacta sunt servanda* elvére és az államok saját érdekére is, hogy a szerződéses kapcsolataikat minél kevésbé befolyásolják „egyéb” tényezők - szükséges lenne az értesítés arról, mely szerződéseket és mikortól tekintik felfüggesztettnek, esetleg egy ésszerű határidő tűzésével, amelyen belül kifogással élhet a másik fél.

Suspension of Application of Bilateral Treaties Owing to an Armed Conflict

The effect of armed conflict on bilateral international treaties of the belligerent parties has undergone a considerable change in the past century. From the concept of termination as the effect of armed conflict by the time of World War II practice of the States had reached the position of suspension of application or no effect at all. This question is regulated solely under customary international law, but the practice of states and doctrine is not readily available and sometimes may be contradictory.

Suspension in the case of armed conflict considerably differs from the rules set out in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. The lengthy procedure which is based on the negotiation of the parties of the relevant bilateral treaty is almost impossible in the circumstances of an armed conflict, especially with respect to the hostile relationship between the parties.

When dealing with this issue one finds that in the practice of States non-application of treaties during an armed conflict exists, however from the viewpoint of principles of international law, namely the principles of *pacta sunt servanda*, good faith, *ex injuria jus non oritur* and rule of law this practice - to say the least - is questionable.

¹ Doktorandusz, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék.

² Cassese, Antonio: *International Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, 2005, p. 180

³ North Atlantic Coast Fisheries Case, Great Britain v. United States of America, Permanent Court of Arbitration, Award of 7 September 1910, p. 9, 12

⁴ A szerző a jelen cikk keretei között nem kíván foglalkozni azzal, hogy milyen tartalmú kétoldalú nemzetközi szerződések esetében valószínűbb a felfüggesztés, erről és a témáról bővebben lásd: First Report on the Effects of Armed Conflicts on Treaties, Ian Brownlie, ILC, UN Doc. A/CN.4/552 (2005); Second Report on the Effects of Armed Conflicts on Treaties, Ian Brownlie, ILC, UN Doc. A/CN.4/570 (2006); Third Report on the Effects of Armed Conflicts on Treaties, Ian Brownlie, ILC, UN Doc. A/CN.4/578 (2007)

⁵ Magyarországon kihirdette: 1987. évi 12. tvr.

⁶ 43. cikk

⁷ 44. cikk; Ez a rendelkezés érthetően következik a korábban kialakult gyakorlatból, amely szerint a szerződések egyes rendelkezéseit önállóan is lehet értelmezni, ahhoz fenntartást tenni, elválasztva azt a szerződés egészétől. Lásd: Norwegian Loans Case, ICJ, Judgment of 6 July 1957, Separate Opinion of Judge Sir Hersch Lauterpacht, p. 56; Reservation to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ, Advisory Opinion of 28 May 1951

⁸ 57. cikk

⁹ 58. cikk

¹⁰ 59. cikk

¹¹ 60. cikk

¹² ENSZ Alapokmány 33. cikk (kihirdette: 1956. évi I. tv.)

¹³ 65. cikk

¹⁴ 66. cikk

¹⁵ 72. cikk

¹⁶ Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, commentary to Article 62, Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II. p. 262

¹⁷ A/CN.4/589 Fourth report on the Effects of Armed Conflicts on Treaties by Mr. Ian Brownlie, Special Rapporteur, 2007, p. 12

¹⁸ Gabcikovo-Nagymaros Project Case, ICJ, Judgment of 25 September 1997, para. 46, 109

¹⁹ Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, commentary to Article 62, Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II. p. 267-268; A/CN.4/589 Fourth report on the Effects of Armed Conflicts on Treaties by Mr. Ian Brownlie, Special Rapporteur, 2007, p. 14

²⁰ A/CN.4/589 Fourth report on the Effects of Armed Conflicts on Treaties by Mr. Ian Brownlie, Special Rapporteur, 2007, p. 14

²¹ Aust, Anthony: *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd Edition, Cambridge University Press, 2007, p. 310

²² A második nemzetközi békeértekezleten Hágában kelt III. Egyezmény az ellenségeskedések megkezdéséről, 1907, 1. cikk, Magyarországon kihirdette: 1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában

²³ Lord McNair, A. D. – Sir Watts, A. D.: *The Legal Effects of War*, 4th Edition, Cambridge University Press, 1966, p. 2-10

²⁴ Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, commentary to Article 60, Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II. p. 260-261

²⁵ Aust, Anthony: *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd Edition, Cambridge University Press, 2007, p. 307-308

²⁶ Aust, Anthony: *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd Edition, Cambridge University Press, 2007, p. 177, 294; Nagy Britannia először nem akarta a repülési tilalmat alkalmazni, amelyet ő is megszavazott az EU-ban, arra hivatkozott, hogy a kétoldalú szerződése Jugoszláviával nem teszi lehetővé a rövid időtartamon belüli felmondást, így neki be kell tartania a 12 hónapos felmondási időt. 1998. szeptember 9-én Nagy Britannia felmondta a szerződést, de már egy héttel később alkalmazta a repülési tilalmat. Lásd még: The Kosovo Crisis after May 1997, Fourth Report of Committee on Foreign Affairs, UK, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcaff/28/2809.htm>

²⁷ Lásd: A/CN.4/550 The Effect of Armed Conflict on Treaties: An Examination of Practice and Doctrine, Memorandum by the Secretariat, 2005

²⁸ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, ICJ, Advisory Opinion of 21 June 1971, para. 91; Gabcikovo-Nagymaros Project Case, ICJ, Judgment of 25 September 1997, para. 133

²⁹ Prescott, M. K.: How War Affects Treaties Between Belligerents: A Case Study of the Gulf War, 7 *Emory International Law Review* 1993, p. 197-231