



PÁZMÁNY *1635*  
— *a l a p i t v a*

---

Pázmány Law Working Papers

2019/6

**Ádány Tamás**  
**A szovjet államutódlás egyes**  
**kérdéseinek magyar jogi**  
**vonatkozásairól**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Pázmány Péter Catholic University Budapest  
<http://www.plwp.eu>

## A szovjet államutódlás egyes kérdéseinek magyar jogi vonatkozásairól

### Összefoglaló

Ahhoz képest, hogy a szuverenitás változásaként meghatározható államudóllás a nemzetközi jog alapvető intézményeit érinti, szabályrendszerének gyakorlati alkalmazása „ellentmondásos”<sup>1</sup> és „határozatlan”.<sup>2</sup> A szovjet államutódlással kapcsolatban is hasonló a helyzet: míg számos nemzetközi egyezmény sorsa megnyugtatóan rendezett, a természetes személyek életét közvetlenül is befolyásoló egykori szovjet-magyar kétoldalú kapcsolatokat szabályozó egyéb egyezmények mai alkalmazása kihívást jelenthet. A felmerülő kérdéseket az alábbiakban egy konkrét egyezmény és három szovjet utódállam példáján vizsgáljuk meg részletesen.

Így a jelen tanulmány három kérdést válaszol meg:

- van-e olyan általánosan elismert nemzetközi jogi szabály, vagy kihirdetett jogszabály, amely Magyarország és Ukrajna, Magyarország és Oroszország viszonylatában alkalmazandónak rendeli az 1963. évi 16. tvr-rel kihirdetett a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött nemzetközi egyezmény rendelkezéseit figyelemmel az Alaptörvény Q) cikkére

- a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény nemzetközi jogi hatálya az SzSzKSz megszűnését követően

- az 1963. évi 16. tvr. időbeli, területi, személyi hatálya figyelemmel az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésére.

A fenti kérdések megválaszolása érdekében a tanulmány áttekinti a nemzetközi jog potenciálisan alkalmazható forrásait, ezek közül azonosítja a konkrét ügyben alkalmazandó szabályokat. Ez azért szükséges, mert a magyar Alaptörvény a nemzetközi jog forrásait anélkül sorolja két kategóriába, hogy e forrásokat tételesen meghatározná.<sup>3</sup> A nemzetközi jog Magyarországon vitán felül alkalmazható szabályaiból (az 1956. évi I. tv-vel kihirdetett ENSZ Alapokmány és mellékletei) kiindulva e nemzetközi jogforrások így is egyértelműen meghatározhatóak: nemzetközi szerződések, szokásjog és az általánosan elfogadott jogelvek.<sup>4</sup> Az ezek által kijelölt keretek között normatív tartalommal bírhatnak továbbá az államok egyoldalú aktusai is. A nemzetközi szervezetek határozatainak jogforrási jellegét a jelen tanulmány kérdéseinek vizsgálata nem igényli és nem indokolja.

A szerződések, a szokásjog és a jogelvek, mint nemzetközi jogforrások egyaránt tartalmazhatnak általánosan elismert szabályokat, míg a „más források” alkotmányos kategóriában szokásjog és jogelvek nem alkalmazhatóak. A befoglaló nemzetközi jogi

---

1 Sir Robert Jennings & Sir Arthur Watts (eds), *Oppenheim's International Law*, OUP, 1996. (a továbbiakban: *Oppenheim's*) 212. o.

2 James Crawford: *Brownlie's Principles of Public International Law*, OUP, 2012, (a továbbiakban: *Brownlie's*) 424. o.

3 L. Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása, 40. o. 100. jegyzet

4 vö. Nemzetközi Bíróság alapokmánya, 38. cikk

jogforrási formától függetlenül minden esetben általánosan elismert szabálynak kell tekinteni a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályait, ez a fogalmi kategória azonban a jelen tanulmány kutatási kérdéseinek eldöntése szempontjából tartalmilag mellőzhető.

A Szovjetunió 1992-es felbomlása a nemzetközi jog általánosan elismert (szokásjogi) szabályai szerint egy államutódlási helyzet, amely érinti a SZU által korábban kötött nemzetközi szerződéseket, az állami javakat, adósságokat és egyéb jogviszonyokat. A szerződésekben való államutódlás szabályainak meghatározásához az államutódlás általános szabályai mellett a nemzetközi jog szerződésekre vonatkozó joganyaga is releváns.

Az államutódlási helyzetekre általában – így a szovjet államutódlásra is alkalmazhatóan – létezik egyezményes szabályozás és univerzális nemzetközi szokásjog is. A volt szovjet tagállamok és Magyarország közötti államutódlás kérdésekre alkalmazandó konkrét szerződések ugyanakkor nem nevezhetők általánosan elismert szabályoknak.<sup>5</sup> A vonatkozó univerzális szokásjog azonban tartalmaz olyan nemzetközi jogi normákat is, amelyek az Alaptörvény Q. cikk (3) bekezdés első mondata alapján, kihirdetés nélkül is alkalmazandóak. E szabályok alapján viszont nem állapítható meg kétséget kizáróan, hogy egy szerződés továbbélése vagy megszűnése-e az egyetemes hatályú főszabály egy államutódlási helyzetben,<sup>6</sup> ezért a konkrét államutódlási helyzetek a szerződések továbbélése szempontjából eseti mérlegelést igényelnek, ahol az érintett államok egyoldalú jognyilatkozatainak között döntő jelentősége lehet: de természetesen csak a nemzetközi jog egyéb forrásai adta keretek között.

Az egyes államutódlási helyzetekben a szerződések sorsának kérdése minden esetben *legalább* két tényezőtől függ: az államutódlási helyzet kialakulásának mikéntjétől (egyesülés, szétválás, kiválás, területcsere vagy újonnan függetlenné vált állam); és a szóban forgó szerződés tartalmától. A volt szovjet tagköztársaságok esetében is szerződésenként és tagállamonként eltérő következtetésre lehet és kell jutni a tekintetben, hogy egy korábbi, a Szovjetunió által kötött szerződés ma hatályban van-e rájuk nézve, ráadásul ezt a következtetés minden egyes nemzetközi szerződés esetében külön kell vizsgálni. A volt szovjet tagköztársaságok egymás közötti, államutódlásról szóló szerződésai is eltérő rendelkezéseket tartalmaznak különböző nemzetközi szerződések vonatkozásában.

\*

Az 1963. évi 16. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény esetében ezért Oroszország, Ukrajna és Kazahsztán vonatkozásában is külön-külön jogcím alapján határozható meg a fennálló jogi helyzet.

Magyarország és Oroszország között az 1962-es egyezmény továbbra is hatályban van. Ennek alapja 37/1996. (V. 10.) OGY határozattal megerősített, tehát Magyarországot kötelező, de ki nem hirdetett kétoldalú nemzetközi szerződés.

---

5 2019. márciusában ez 19 aláíró állam mellett mindössze 23 részes felet jelent. I. UN Treaty Collection, Chapter XXIII

6 Craven, Matthew C. R: The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law, in EJIL, 147-150. o.

Magyarország és Ukrajna között az 1962-es egyezmény továbbra is hatályban van. Ebben az esetben azonban nem egy kétoldalú szerződés, hanem a külföldi (ukrán) jog egy szabálya és az ukrán állam hivatalos, diplomáciai úton kibocsájtott egyoldalú aktusa okán.

Kazahsztán vonatkozásában az 1962-es szovjet-magyar egyezmény alkalmazhatósága mára megszűnt, a kérdés a megszűnés pontos időpontja. A kilencvenes években a kérdés Kazahsztánnal, és több más akkori FÁK tagállammal a tételes jog szintjén rendezetlen maradt. Formális nyilatkozatok és alkalmazandó nemzetközi jogi kötelezettségek nélkül kazah-magyar viszonylatban a bilaterális államközi gyakorlat vizsgálatával állapítható meg a szovjet-magyar egyezmény megszűnésének időpontja.

Három lehetséges alternatíva merül fel, amelyek között elsősorban aszerint tehető különbség, hogy a kazah hatóságok az egyezmény szabályozási területén milyen magatartást tanúsítottak Magyarország felé a Szovjetunió 1992-es felbomlása után.

Eszerint ha a magyar megkeresésekre 1992 óta nem reagáltak, részükről a szociális ellátások területén a magyar partnerszervhez megkeresés nem érkezett, ebben az esetben bizonyítható lehet, hogy kazah részről az egyezmény alkalmazása a Szovjetunió felbomlásának másnapján hatályát veszítette. Ha Kazahsztán a 1066-os számú jegyzékben foglalt nyilatkozat megtételéig az egyezményt következetesen alkalmazta, akkor e nyilatkozatot az egyezmény felmondásaként célszerű értelmezni, és a megszűnés dátumát az egyezmény szabályai szerint megállapítani. Végül, ha a kazah hatóságokkal való együttműködés hosszabb ideje nem mutat következetes tendenciákat, akkor a jóhiszeműség elvéből fakadóan vélelmezhető, hogy a kazah hatóságok nem nemzetközi jogi, hanem nemzetközi udvariassági kérdésként kezelik az egyezmény alkalmazását. Ebben az esetben az egyezmény megszűnésének dátuma – eltérő tartalmú kazah nyilatkozat hiányában – a Szovjetunió felbomlását követő nap.

Az abban foglalt, hiteles nemzetközi jogi adatbázisok által is megerősített tényállításokat nem érintve, a budapesti Kazah Nagykövetségről származó 1066. számú jegyzék normatív tartalma és időbeli hatálya is kérdéses lehet. A jegyzék értelmezhető tájékoztatásként egy időben korábban történt eseményről és vonatkozhat a jövőbeni alkalmazásra is, kontextusa alapján az előbbi eset valószínűbb. A jegyzék azonban nem értelmezhető önmagában arra nézve, hogy (1) megállapítja egy korábban kialakult helyzet fennállását, vagy (2) új jogi helyzetet generál. Az első esetben kazah államutódlás nem történt, és Kazahsztán vonatkozásában soha nem lett volna szabad alkalmazni a szovjet-magyar kettős adóztatási egyezményt. A második esetben azonban az államutódlási helyzet *de facto* kialakult, és a kazah jegyzék ezen helyzetben értelmezendő. Ebben az esetben a már teljesített kötelezettségek visszamenőleges hatályú megszüntetése a nemzetközi jog alapvető fontosságú, általánosan elismert szabályaival lennének ellentétesek. (*estoppel*) Az ENSZ Alapokmányának az államok közötti jóhiszeműségre vonatkozó szabálya alapján azonban nem vélelmezhető, hogy Kazahsztán jogellenesen járt volna el. Helyesebb ezért a már kialakult helyzet érintetlenül hagyása mellett a szerződés alkalmazásának jövőbeni felmondásaként értelmezni, amire maga az 1962-es egyezmény ad lehetőséget 20. cikkében, ötéves ciklusokban, egy éves felmondási idővel.

\*

A szovjet-magyar egyezményt kihirdető hazai jogszabály hatályáról a fentiek alapján tehát az állapítható meg, hogy az államutódlás során bekövetkező folytonosság miatt orosz és ukrán viszonylatban az Magyarországra kötelező nemzetközi jogi kötelezettséget tartalmaz, időbeli hatálya nem szűnt meg, területi hatálya Oroszország és Ukrajna teljes területére kiterjed. Személyi hatálya az 1962-es egyezmény szabályainak megfelelően alakul, Szerződő Félként

Oroszországot, illetőleg Ukrajnát értve: ennek megfelelően a szovjet állampolgárság helyébe az orosz, vagy az ukrán állampolgárság lép.

Kazahsztán (és több más, a jelen tanulmányban nem vizsgált volt szovjet tagköztársaság) esetében az egyezmény területi és személyi hatálya megszűnt. A hatály megszűnésének időpontja azonban a KKM közleményei vagy egyéb hivatalos állásfoglalása nélkül nem állapítható meg.

I.) A nemzetközi jog forrásainak általános magyarországi alkalmazhatósága az Alaptörvény Q. cikke alapján

Az Alaptörvény Q. cikke szerint a nemzetközi jog forrásai kétféleképpen jelenhetnek meg a magyar jogalkalmazás előtt: vagy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályaiként közvetlen, generikus alaptörvényi transzformáció után, vagy a nemzetközi jog más forrásaiként, eseti jogszabályi kihirdetés után alkalmazandók Magyarországon.<sup>7</sup>

A nemzetközi kötelezettségek ilyen felosztása azok magyarországi alkalmazásának módját határozza meg, és ezért ez a két kategória elsősorban nem nemzetközi jogi fogalmakat tükröz, hanem a magyar alkotmányjog fogalomrendszeréhez tartozik.<sup>8</sup> A nemzetközi jog forrásainak meghatározása nélkül így ez a felosztás üres és értelmezhetetlen maradna. A nemzetközi jog forrásait azonban sem az Alaptörvény, sem a magyar jog más forrása nem határozza meg; ez a magyar jog területi hatályára tekintettel lehetetlen is lenne. A nemzetközi jog forrásai csak a nemzetközi jog alapján határozhatóak meg, a vizsgált kérdések megválaszolásához pedig a Q. cikk fent említett felosztását e forrásokra szükséges vonatkoztatni.

Az 1956. évi I. törvénnyel kihirdetett ENSZ Alapokmány 93. cikke szerint az ENSZ tagjai „*ipso facto*” részesei a Nemzetközi Bíróság Alapszabályainak” (a továbbiakban: ICJ Statútum) is. A Statútum az ENSZ Alapokmány mellékleteként alkalmazandó, annak integráns részét képezi. Ennek megfelelően szintén az 1956. évi I. törvénnyel kihirdetett Statútum 38. cikke tartalmazza azokat a forrásokat, amelyeket a Nemzetközi Bíróság államok közötti peres eljárások eldöntése során alkalmazhat. Tulajdonképpen érdemi eltérés nélkül ezt a felsorolást veszi alapul a teljes mértékadó nemzetközi jogirodalom a nemzetközi jog forrásainak meghatározásához. Az ICJ Statútum három forrást nevesít, (1) a nemzetközi szerződéseket, (2) a jog gyanánt elismert általános gyakorlatot, azaz a szokásjogot és (3) az általánosan elismert jogelveket. Mivel e források nem feltétlenül léteznek hiteles, írott formában, ezért konkrét ügyben történő megállapításukhoz a Statútum két segédeszközt is rendel, a (A) nemzetközi bíróságok döntéseit és (B) a meghatározó jogtudomány (a XIX. századi eredetű fordulattal: „az egyes nemzetek legkiválóbb publicistáinak”) álláspontját. E két segédeszköz alapján a jogirodalom nem vitatja, hogy szigorú feltételekkel és jellemzően korlátozott tartalommal ugyan, de bizonyos körülmények között (4) nemzetközi szervezetek és (5) államok egyoldalú aktusai is lehetnek normatív tartalmúak.<sup>9</sup>

7 Részletesen I. Kovács Péter: Nemzetközi közbjog, Osiris, 2016. 71-73. o.; Kende–Nagy–Sonnevend–Valki: Nemzetközi jog, Complex, 2014;228-231.

8 Molnár Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya> (2018) §§ 17;18;27.

9 Részletesebben I. pl. Molnár Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya”. §32-től. Blutman–Csatlós–Schiffner: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra, 37-54. o.

A magyar Alaptörvény szóhasználatából kiindulva feltűnő az „általános elismertségben” rejlő elnevezésbeli hasonlóság a szokásjog és a jogelvek vonatkozásában. Ezek jellemzően valóban általánosan elismert nemzetközi jogi szabályok a magyar alaptörvényi fogalmak alapján, azonban ez nem szükségszerűen jelent teljes átfedést a magyar alkotmányos és a nemzetközi jogi felosztás között.<sup>10</sup> Nagyrészt azért nem, mert nemzetközi szerződések is tartalmazhatnak általános elismert szabályt.<sup>11</sup> A nemzetközi jogi és a magyar alkotmányjogi terminológia közötti tartalmi különbség oka elsődlegesen az, hogy az ICJ Statútum felsorolása a nemzetközi jogi kötelezettségek keletkezése szerint állít fel alapvetően formai kategóriákat, míg az Alaptörvény fogalomrendszere a hazai alkalmazhatóság alapján vizsgálja a nemzetközi normák tényleges érvényesülését. Ezért szükséges, hogy a szovjet államutódlásra vonatkozó általánosan elismert nemzetközi jogi szabályok azonosításának előkérdéseként a nemzetközi jog ICJ Statútum alapján meghatározott forrásait egyesével megvizsgáljuk, hogy azok az Alaptörvény Q. cikke szerint vállalt kötelezettségek, vagy általánosan elismert szabályok-e.

### I.1. Nemzetközi szerződés

Nemzetközi szerződés „a nemzetközi jog alanyai közül a szerződéskötési képességgel bírók által kötött akár írásbeli, akár szóbeli megállapodás, elnevezésétől függetlenül, amelynek célja, hogy nemzetközi jogi jellegű jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen”<sup>12</sup>. Ehhez a szokásjogi eredetű definícióhoz képest a szerződések jogának egyezményes szabályozása szűkebb körben határozza meg a nemzetközi szerződéseket. A jelen tanulmány szempontjából az 1969-es Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény definíciója irányadó, miszerint a nemzetközi szerződés: „államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől”. A „sajátos rendeltetés” fordulat egyértelmű félrefordítás, az egyezmény hiteles nyelvei alapján itt nem „sajátos rendeltetésről” van szó hanem megnevezésről, címzésről.<sup>13</sup>

Az államok szuverenitásából fakadóan, a nemzetközi szerződések kötelező ereje főszabály szerint csak az állam által kifejezett kötelezettségvállalással áll be,<sup>14</sup> bármilyen elfogadott formában is történjék ez. A nemzetközi szerződések relatív hatálya, azaz az a szabály, hogy egy szerződés csak a hatályba lépett egyezmény kötelező erejét elfogadó részes felekre nézve teremt jogokat és kötelezettségeket (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), a nemzetközi szerződések jogának egyik legfontosabb szabálya.<sup>15</sup>

A relatív hatály elvéből következik, hogy a legtöbb Magyarországra vonatkozó nemzetközi szerződés az Alaptörvény szerinti vállalt kötelezettség (azaz „más forrás”), és nem általánosan elismert szabály. Ez alól a – valóban nagyon erős – főszabály alól azonban több kivételt is találunk. Egyrészt ötven éve megjelent a nemzetközi jogban a feltétlen alkalmazást igénylő normák koncepciója, a nemzetközi *ius cogens* norma fogalma.<sup>16</sup> Ezekkel ellentétes tartalmú más nemzetközi jogi norma érvényesen nem létezhet és nem jöhet létre. Mivel alkalmazásuk

10 Blutman–Csatlós–Schiffner: A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra, 48. o.; Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása 40. o.

11 Ilyen lehet például a szokásjogi eredetű, szerződésben kodifikált szabály, vagy egy nemzetközi *ius cogens* norma, vagy pedig valóban szinte univerzálisan elfogadott tisztán szerződéses szabály.

12 Kovács Péter: Nemzetközi közjog, 175 §

13 Hozzáadott kiemelésekkel: „quelle que soit sa *dénomination* particulière”; „whatever its particular *designation*”; „а также независимо от его конкретного *наименования*”

14 Olivier Corten and Pierre Klein: The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary (Oxford University Press, 2011), 887-888. o.

15 1969. évi bécsi egyezmény 26. cikk

16 L. 1969. évi Bécsi egyezmény és ICJ Barcelona Traction ítélet 38. §

feltétel nélküli, ezért alkalmazhatóságuk is minden állammal – nemcsak a szerződésben részes államokkal – szemben merül fel, azaz *erga omnes* hatályúak. Az *erga omnes* és a *ius cogens* normák között átfedés természetesen van, azonban a jogirodalomban nem egyértelmű,<sup>17</sup> hogy ez az átfedés teljes-e. Egyrészt a nemzetközi jog gyakorlata és elmélete helyenként eltérő kontextusban használja a két fogalmat, másrészt a bírói gyakorlat és a jogirodalom sem teljesen konzekvens abban, hogy ez a két megnevezés ugyanazt a normacsoportot írja-e le. Elvileg nem zárható ki olyan szabály, amely *erga omnes* hatályú ugyan, de két állam egymás közötti viszonyaiban az adott kérdést eltérően szabályozhatja; ez a lehetőség azonban *ius cogens* szabály esetében érvényesen nem létezhet.

E fogalmi bizonytalanság azonban a szovjet-magyar szociális ellátás területén való együttműködésről szóló egyezményvel kapcsolatos jelenlegi kérdések eldöntését érdemben nem befolyásolja, mivel a jelen ügyben feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi szabály alkalmazása nem merül fel. Egyértelmű azonban, hogy a jogforrási formára tekintet nélkül *ius cogens*, illetve *erga omnes* nemzetközi jogi norma egész biztosan a magyar Alaptörvény szerinti általánosan elismert szabály lenne.

Az 1969-es bécsi egyezmény a relatív hatály alól más kivételt is nevesít.<sup>18</sup> Ezeknek köszönhetően kialakulhat olyan helyzet, amikor a magyar jogalkalmazás olyan nemzetközi szerződés következményeivel szembesül, amelyekben Magyarország nem részes fél, de nem is számítanak általánosan elismert szabálynak. Mivel ezekben az esetekben Magyarország részére kötelezettség csak annak kifejezett vállalásával keletkezhet,<sup>19</sup> ezért az ilyen harmadik államok közötti szerződések is legfeljebb a „nemzetközi jog más forrásainak” alaptörvényi kategóriája szerint vizsgálándók. A jelen ügyben ilyen harmadik felek közötti releváns szerződés lehet a volt szovjet tagállamok egymás közötti, államutódlási tárgyú megállapodása, amely a korábbi magyar-szovjet szerződések miatt Magyarországra is hatással lehet. E hatások pontos feltárása azonban pontatlan lenne kizárólag szerződéses jogi alapon, ezért arra alább, az államutódlási kérdésekkel kapcsolatban tér ki a tanulmány.

A relatív hatály alóli kivételként a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaként jelentkezhet az olyan szerződés is, amely szokásjogi szabályokat tartalmaz. Ennek elvi lehetőségét az 1969-es bécsi egyezmény 38. cikke kifejezetten elismeri, és a Nemzetközi Bíróság is többször megerősítette.<sup>20</sup> Egy szokásjogot tartalmazó szerződés esetében a magyar alkotmányosság szempontjából felmerülő legfontosabb kérdés, hogy az tisztán kodifikációs egyezmény-e (azaz minden szabálya általánosan elismert) vagy pedig progresszív jogfejlesztési elemeket is tartalmaz.<sup>21</sup> Utóbbi esetben a szerződés szokásjogi eredetű szabályai általánosan elismertek lesznek, a jogfejlesztő elemek ilyen természete pedig külön vizsgálatra szorul a konkrét magyarországi alkalmazás idején.

## I.2 Szokásjog

---

17 Erika De Wet, "Jus cogens and obligations erga omnes." The Oxford Handbook of International Human Rights Law. 2013.

18 1969. évi bécsi egyezmény, 35-38. cikkek

19 1969. évi bécsi egyezmény, 35. cikk: „Harmadik állam számára a szerződés valamely rendelkezése csak akkor teremt kötelezettséget, ha a szerződésben részes felek szándéka arra irányul, hogy a rendelkezés kötelezettséget állapítson meg és a harmadik állam ezt a kötelezettséget kifejezetten, írásban elfogadja.”

20 Északi tengeri kontinentális talapzat ügye (1970), Nicaraguai katonai és félkatonai tevékenységek ügye, (1984)

21 I. progresszív jogfejlesztés, 9. o.

A szokásjog a nemzetközi jog általános állásfoglalása szerint a szerződésekkel minden tekintetben egyenrangú jogforrás – e két jogforrás között formai szempontok alapján jogszabályi hierarchia nem állítható fel.<sup>22</sup> Az 1969-es bécsi egyezmény több szabálya is utal erre, amennyiben a szerződések alkalmazását befolyásoló szokásjogi szabályok lehetőségét következetesen fenntartja.

A szokásjog meghatározása az ICJ Statútum szerint a „jog gyanánt elismert általános gyakorlat”. Első eleme tehát egy tartós, következetes, hosszú távú államközi gyakorlat.<sup>23</sup> A második szükséges eleme látszólag szubjektív: a fent említett gyakorlatot az államok azért követik, mert ezt jogi kötelezettségüknek tartják.<sup>24</sup> Ez utóbbi meggyőződés – az *opinio iuris sive necessitatis* – nélkül csak egyfajta államközi gyakorlatról, udvariasságról beszélhetünk, amelynek azonban nincs normatív ereje.

A szokásjoggal kapcsolatban a norma kötelező erejének széles körű elismertsége tehát a nemzetközi jogi fogalom része, ezért főszabály szerint a nemzetközi szokásjog szabályai szintén az Alaptörvény Q. cikk (3) első mondata alapján minősülő általánosan elismert nemzetközi jogi szabályok.

A gyakorlat és az *opinio iuris* földrajzi kiterjedése alapján a szokásjog lehet univerzális, azaz minden állam által alkalmazott, lehet regionális vagy akár kétoldalú is. Utóbbi két esetben kérdéses lehet, hogy a szokásjog általánosan elismert-e. Az Alaptörvény Q. cikke szerint regionális szokásjoggal kapcsolatban még felmerülhet az általános elismertség, azonban bilaterális szinten az elismertség „általánossága” kétséges lehet. Az általános nemzetközi jog alapján a kétoldalú szokásjog is jogforrás,<sup>25</sup> de az íratlan forma miatt ennek jogszabályi kihirdetése aligha lehetséges. A kétoldalú szokásjog megkülönböztetendő a nemzetközi kapcsolatokban gyakran alkalmazott viszonyosságtól,<sup>26</sup> mivel utóbbi gyakorisága ellenére sem *ipso facto* jogforrás.

A szokásjog két szükséges eleme nemzetközi, illetve magyar bíróság előtt zajló eljárásokban eltérő technikákkal bizonyítható. Az államközi gyakorlatnak fizikai megnyilvánulásai vannak, illetve olyan jognyilatkozatokban lelhető fel, mint az érintett államok egyoldalú nyilatkozatai, külügyi vagy más hatósági irattárakban fellelhető levél-és jegyzékváltásai.<sup>27</sup> Az államközi gyakorlat meglepte leginkább ténykérdés, ezért létezése véleményem szerint a magyar bíróság előtti eljárásban 2016. évi CXXX. tv. vonatkozó szabályai szerint a perben jelentős tények bizonyításának mintájára, például okirati bizonyítással vagy tanúbizonyítással valósítható meg. A Pp. bizonyítási eszközei azonban már e tekintetben is korlátozott mértékben képesek az eldöntendő kérdés megválaszolására. Az államközi gyakorlattal kapcsolatban ugyanis nem pusztán létezése az egyetlen elvárás, hanem e gyakorlatnak bizonyos minősítő körülményeknek is meg kell felelnie. Egyrészt fontos, hogy ez a gyakorlat időben régóta fennálló, tartós és következetes legyen. Az időtényező a hagyományos nemzetközi jog szerint 99 év volt, ez azonban az utóbbi évtizedekben jelentősen lerövidült, olykor akár tíz év körüli intervallum is

---

22 James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed. (Oxford University Press, 2012). 20-23. o.

23 uo.

24 Vaughn Lowe: *International Law*, Cambridge University Press, 2011

25 ICJ, *Indiai területeken való áthaladás ügye*, 1957

26 A különbségtétel oka jellemzően a viszonyosság mögött rejlő *opinio iuris* hiánya.

27 James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed. (Oxford University Press, 2012). 23. o.



elegendőnek bizonyult, akkor, ha az államközi gyakorlat intenzív és lényegében egységes volt.<sup>28</sup>

Az *opinio iuris* megléte azonban a magyar bíróság joghatósága alá tartozó jogalanyoktól a Pp. 268. § alapján alkalmazott, bevett bizonyítási eszközökkel csak részlegesen, vagy egyáltalán nem bizonyítható. E kérdésben is irányadó lehet a külkapcsolatokért felelős minisztérium nemzetközi jogászaik állásfoglalása. Az *opinio iuris*, azaz a jogi kötelezettségként történő elismerése az államközi gyakorlatnak elsősorban nemzetközi jogi jogkérdés, bizonyítási eszközei ennek megfelelően nem a Pp. szabályait követik, hanem a Nemzetközi Bíróság már idézett Alapszabályaiban leírt mintákat.<sup>29</sup> Így annak 38. cikkéből fent idézett segédeszközök mindegyike releváns lehet e tekintetben, azaz a nemzetközi jogtudomány álláspontja, de még inkább a nemzetközi bíróságok korábbi ítélezési gyakorlata használható bizonyítékként. E segédeszközöket alkalmazva további bizonyítási eszközökként azonosítható lehet a nemzetközi szervezetek határozatainak némelyike<sup>30</sup> vagy az államok szokásjogot elismerő egyoldalú nyilatkozata. Végül, de nem utolsósorban az államok részvételével zajló, nem akadémiai természetű kodifikáció is bizonyíthatja a szokásjog létezését.<sup>31</sup> Jellemzően ilyen kodifikációs eljárás lehet, ha egy egyezmény szövegét az ENSZ keretei között dolgozta ki a Nemzetközi Jogi Bizottság (*International Law Commission*) és az államok képviselőiből álló Közgyűlés, konkrétan annak 6. számú (jogi) albizottsága.

A kodifikációs eljárásban azonban bevett gyakorlat az ún. progresszív jogfejlesztés, amikor a szokásjogi szabályok között az egyezmény tervezetbe új normatív tartalmat is felvesznek. A magyar Alaptörvény fogalmait használva, ilyenkor a szokásjogi elemek általánosan elismert szabályok, míg a progresszív jogfejlesztés a nemzetközi jog egyéb forrásaként az egyezmény magyar jogi kihirdetéséig nem alkalmazható. A szokásjogi elemek és a progresszív jogfejlesztés elhatárolása általában a Nemzetközi Jogi Bizottság előkészítő anyagai alapján, vagy az egyezmény szövegét véglegesítő államközi konferencia iratai alapján lehetséges. A progresszív jogfejlesztés tehát eredendően még nem szokásjog, hanem kodifikációs–jogalkotási technika, és a kodifikált joganyagba kerülésekor még nem bír szokásjogi erővel. Az államutódlással kapcsolatos nemzetközi kodifikációról az az általános vélemény alakult ki, hogy jelentős számban tartalmaz progresszív jogfejlesztési elemeket.<sup>32</sup>

Az államutódlás területén a szokásjog pontos tartalma nehezen állapítható meg minden kétséget kizáróan. Egyrészt, államutódlási helyzet viszonylag ritkán alakul ki, és ezért nem lehet olyan intenzív, államközi gyakorlatot elemezni, amely a szokásjog gyors kialakulásához szükséges. Másrészt az állam létezéséhez való szoros kötődése miatt az egyes államutódlási helyzetek

---

28 ICJ Északi tengeri kontinentális talapat ügye.

29 A Nemzetközi Bíróság szokásjoggal kapcsolatos ítéleteinek módszertani kérdéseit illetően I. Stefan Talmon, *Recognition of Governments in International Law* (Oxford University Press, 2001), <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199248391.001.0001/acprof-9780199248391>; Omri Sender and Michael Wood, "The International Court of Justice and Customary International Law: A Reply to Stefan Talmon," *EJIL: Talk!*, 2015, 1–4.

30 L. pl. Paulo Borba Casella, "Contemporary Trends on Opinio Juris and the Material Evidence of International Customary Law" 87, no. 4 (2013): 536–42. 13; 16;

31 Természeténél fogva e bizonyítéknak kisebb a meggyőző ereje, mint a korábban felsoroltaknak.

32 The particular aim of the ILC, therefore, was not so much to achieve results by conventional means, but rather to begin a process of codification and clarification in the hope that the norms may eventually take on the character and shape of norms of customary international law. 151.L. M. C. R. Craven, "The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law," *European Journal of International Law* 9, no. 1 (2004): 142–62, Rein Mullerson, "The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia," *International & Comparative Law Quarterly* 42, no. 3 (1993): 473–93.

rendezése mögött változatos politikai és hatalmi megfontolások állhatnak, amely miatt az egységes *opinio iuris* kialakulása még intenzívebb gyakorlat esetén sem lenne könnyű.<sup>33</sup> Így viszont a jelenleg létező, *nascens* szokásjogi állapot, annak minden bizonytalanságával évtizedek óta húzódik.<sup>34</sup>

### I.3. Jogelvek és egyoldalú aktusok

Az ICJ Statútum mára idejétmúlt szóhasználatlalt ír le egy továbbra is alkalmazott jogforrás-típust. A „civilizált nemzetek által általánosan elfogadott jogelvek” kategóriában olyan generálklauzulák szerepelnek, amelyeknek forrása elsősorban nem a nemzetközi jog, hanem az egyes nemzeti jogszabályok. Nem minden nemzeti jogszabály lesz azonban ilyen módon releváns nemzetközi jogi forrás: általános érvényű, absztrakt, alapelvi szintű szabályokról van szó, ráadásul ezek közül is „csak” azokról, amelyek a világ legtöbb jogrendszerében hasonló tartalommal léteznek. Ilyenek lehetnek a jóhiszeműség, a joggal való visszaélés tilalma, a *nemo plus iuris...* elv, az utaló magatartás tilalma, stb. A kontinentális jog ismert elvei mellett néhány *common law* elv is ebben a körben alkalmazható, ezek közül a fent említett kontinentális szabályok hozzávetőleges angol megfelelőjeként ilyen lehet az alább tárgyalandó *estoppel* szabály is.

Az ICJ Statútumban *expressis verbis* említett három jogforrás adta keretek között az egyoldalú állami aktusok is alkalmasak lehetnek a szuverenitás korlátozására. Ezek az egyoldalú aktusok nem csak a kifejezett jognyilatkozatokat jelentik, formai megkötést ezekre nézve a nemzetközi jog nem tartalmaz – egy informális levél,<sup>35</sup> egy sajtónyilatkozat<sup>36</sup> vagy akár az állam hallgatása is értelmezhető egyoldalú aktusként, ha az egyéb komplex feltételek fennállnak.

Az egyoldalú aktusokra vonatkozó szabályozás jelen pillanatban a nemzetközi szokásjogon alapul, önálló nemzetközi szerződés nem foglalkozik a kérdéssel. Az ENSZ szokásjogi kodifikációért felelős szakmai előkészítő testülete, a már említett Nemzetközi Jogi Bizottság 2011-ben kiadott egy jelentést az egyoldalú aktusokról, ez azonban nem szerződéstervezet, hanem az „iránymutatások” címet viseli.<sup>37</sup> Ezen általános szabályokon túl, egyes egyoldalú aktusok részletes szabályai megjelennek nemzetközi szerződésekben, (pl. fenntartások és kifogások az 1969-es bécsi egyezményben).

Az egyoldalú aktusok kötelező ereje jellemzően az adott jognyilatkozatot tevő államra nézve áll be, más államokra kötelezettséget ilyen úton telepíteni nem lehet.<sup>38</sup> A magyar Alaptörvény szempontjából vizsgálva tehát ezeket a kötelezettségeket tehát azt találjuk, hogy Magyarországot terhelő normatív kötelezettség teremtésére *ipso facto* alkalmas aktusok a kizárólag Magyar Állam aktusai lehetnek, ezek pedig nem nemzetközi jogi, hanem magyar jogi jogforrásként jelennének meg a hazai bírói eljárásokban.

Egy állam egyoldalú aktusára viszont más államok utóbb alapozhatnak jogszerű követeléseket, tehát a nemzetközi jog alapján Magyarország is szerezhethet jogokat más államok egyoldalú aktusaiból, akár formális magyar jognyilatkozat nélkül is.<sup>39</sup> Ilyen egyoldalú aktus lehet egy

33 Jennings and Watts, *Oppenheim's International Law*. 210. o.

34 Rein Mullerson, „The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia,” *International & Comparative Law Quarterly* 42, no. 3 (1993): 473–93.

35 L. PCIJ Kelet-Grönland ügy

36 ICJ, Nukleáris kísérleti robbantások ügye (Ausztrália v. Franciaország)

37 Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations

38 uo. 370. o.

39 uo. 379. o.

adott helyzet elismerése (például egy állam elismerése), egy egyoldalú ígérvény, egy jogról, követelésről való lemondás. Joghatás kiváltására alkalmas lehet a tiltakozás is,<sup>40</sup> és több olyan egyoldalú állami aktus létezik, amelyek multilaterális szerződések alkalmazására is hatással lehetnek.<sup>41</sup>

Külföldi államok egyoldalú aktusai a magyar jognak az Alaptörvény értelmében nem lesznek részei. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek a nyilatkozatok Magyarországon joghatás kiváltására alkalmatlanok lennének. Különösen igaz ez az államutódlás terén, ahol a szokásjog és a szerződéses szabályok pontosítása elképzelhetetlen az egyoldalú állami aktusok nélkül: az államutódlási nyilatkozat az egyoldalú aktusok egyik gyakori katedrapéldája. A volt szovjet tagköztársaságok közül ilyen egyoldalú aktussal rendezett az ukrán államutódlás kérdése nemzetközi szerződésekben, és a 1066-os számú kazah jegyék esetében is felmerül az egyoldalú állami aktus joghatásainak kérdése.

## II. Az 1962-es szovjet-magyar kétoldalú egyezmény mai alkalmazhatósága a nemzetközi jog forrásai alapján

A fenti általános jogforrási megfontolásokat a konkrét helyzetre, a Szovjetunió felbomlása utáni államutódlási helyzetre nézve az alábbi, Magyarországon alkalmazandó jogforrásokat találjuk.

### II.1 Releváns nemzetközi szerződések

A szerződésekben való államutódlás két meghatározó egyezménye az 1987. évi 12. tvr-rel kihirdetett, Szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény, illetve a Magyarország által nem ratifikált és így ki sem hirdetett, Szerződésekben megvalósuló államutódlásról szóló 1978. évi bécsi szerződés. A szerződések címében szereplő dátumok jelzik, mindkét szerződés későbbi, mint maga a vizsgált szovjet-magyar kétoldalú egyezmény. A kötelező erő vállalása még későbbi: Magyarország, Oroszország és Ukrajna 1986-ban, Kazahsztán önállóan csak 1994-ben ratifikálta az 1969-es bécsi szerződést.

Visszamenőleges jogalkalmazás azonban nem történik e szerződések alkalmazásával: az 1969-es bécsi szerződés szabályait a nemzetközi bírói gyakorlat nagyrészt olyan nemzetközi szerződésekre is alkalmazza, amelyeket annak elfogadása előtt kötöttek meg, mivel az 1969-es bécsi szerződés szabályainak jelentős része emberemlékezet óta fennálló szokásjogot kodifikál.<sup>42</sup> Kivételként szinte csak a *ius cogens* szabályokra vonatkozó cikkelyek lettek volna említendőek, de ezek mai helyzete is más lehet, mint 1969-ben volt.

Nem vitatott azonban a szokásjogi jelleg a jelen ügy eldöntése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bíró szabályok esetén. A szerződések betartásának kötelessége (26. cikk, *pacta sunt servanda*) a római jognál is régebbi elv, a nemzetközi jog egyik legfontosabb szabálya. Emiatt a Szovjetunió felbomlásáig, azaz 1991. december 21-ig, a Független Államok Közösségét létrehozó Alma-Ata-i nyilatkozat elfogadásáig, az 1962-es szovjet-magyar kétoldalú szerződés alkalmazásának felfüggesztése vagy megszűnése egyetlen szovjet tagköztársaság vonatkozásában sem merülhet fel. Erre okot – államutódlási esemény hiányában – az 1969-es bécsi egyezmény szerint csak az 54-66. cikkek taxációjában felsorolt megszűnési okok jelentenének, de ilyenekről az adott egyezménnyel kapcsolatban nem beszélhetünk. Nem

40 ICJ, Norvég halászati övezetek ügye

41 Pl: Ratifikáció, fenntartás, kifogás, államutódlási nyilatkozat

42 vö. ICJ, Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer ügye

zárható ki, hogy egy új szokásjog felülírja egy korábbi szerződés rendelkezéseit, de az államutódlási helyzetben a szokásjogi szabály kialakulásának fent leírt feltételeire tekintettel ennek lehetősége tisztán akadémikus.

A Szovjetunió megszűnése előtt akkor sem lett volna alkalmazható a szerződés Kazahsztánra, ha az egyezmény hatályát a szerződő felek bizonyos, konkrétan behatárolt területeikre korlátozták volna, az 1969-es bécsi egyezmény 29. cikke szerint. Semmilyen ténybeli körülmény sem utal azonban arra, hogy az egykori Szovjetunió ezt a lehetőséget igénybe vette volna az 1962-es egyezménnyel kapcsolatban.

Az államutódlás szempontjából meghatározó másik fontos szerződéses szabály, a szerződések relatív hatályának (1969-es bécsi egyezmény, 34-38. cikkek) szokásjogi természetét sem vitatta egyetlen delegáció sem az 1969-es bécsi szerződés tárgyalásai során.<sup>43</sup>

Az 1969-es bécsi egyezmény imént tárgyalt szabályai tehát szokásjogként és szerződésként egyaránt „általánosan elismert szabályként” alkalmazhatóak, már 1962-ben is azok voltak: ezért e két szabály (a *pacta sunt servanda* és a *pacta tertiis*) vonatkozásában nem merül a visszamenőleges jogalkalmazás problémája.

Általános elismertsége és szokásjogi jellege miatt az 1969-es bécsi egyezmény államutódlási kérdésekre történő alkalmazását egyetlen szabály kérdőjelezhetné meg, ez a szerződés 73. cikke, amelynek hivatalos magyar fordítása a következő: „Az egyezmény rendelkezései nem érintik az államok utódlásával, az állam nemzetközi felelősségével vagy az államok közötti ellenségeskedések kitörésével kapcsolatban valamely szerződés tekintetében felmerülő kérdéseket.” A „nem érintik” fordulat egyik lehetséges magyar nyelvtani értelmezése az lehet, hogy az 1969-es bécsi egyezmény szabályai ezekre a helyzetekre egyáltalán nem alkalmazhatóak. Ez azonban ezúttal is fordítási csúsztatásból fakadó téves értelmezés lenne: az eredeti szöveg megfogalmazása sokkal inkább „nem döntik el eleve” (angol-francia) vagy „nem befolyásolják” (orosz) jelentést tartalmaznak.<sup>44</sup> Az államutódlási viszonyok mögöttes jogaként a szerződések joga nem mellőzhető, ezt támasztja alá az egyértelmű nemzetközi jogi gyakorlat és a poszt-szovjet helyzetet vizsgáló szakirodalom is.<sup>45</sup>

Bár a konkrét helyzetre ratifikáció hiányában nem alkalmazható, a szisztematikus értelmezést segítheti az alább tárgyalandó, szerződésekben való államutódlásról szóló 1978. évi bécsi egyezmény. Ennek preambuluma ugyanis egyértelmű utalást tesz a szerződések szabályozó nemzetközi szokásjogra és az 1969-es bécsi egyezményre, külön nevesítve annak 73. cikkét. Így megállapítható, hogy az államutódlás nemzetközi joga nem zárja ki a szerződések jogának alkalmazását, inkább mint annak keretei között létező, olykor ahhoz képest speciális szabályok rendszereként jelentkeznek.

Mindezekre tekintettel, az 1969-es bécsi szerződésben foglalt, általánosan elismert szokásjogi szabályok alapján két megközelítés kínálkozik az államutódlással kapcsolatos kérdések megválaszolására. Az első szerint a szerződések megszűnésének eseteit ez az egyezmény taxatív módon sorolja fel, ezek között az államutódlás nem szerepel, ezért az nem is szünteti meg a szerződéseket. Ez a megközelítés azt eredményezné, hogy államutódlási helyzetben az

---

43 Olivier Corten and Pierre Klein, *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary* (Oxford University Press, 2011), <https://books.google.hu/books?id=ysWc5juXAkC>.

44 не предрешают; do not prejudge; ne préjugent;

45 A vonatkozó orosz nyelvű irodalom jelen munkában hivatkozott szerzőinek mindegyike hivatkozott a z 1969-es bécsi egyezményre is.

előállamok szerződesei egyetemlegesen átszállnának az utódállamokra: ezt a megközelítést a nemzetközi gyakorlat nem támasztja alá, ezért nem is állapítható meg ilyen tartalmú szokásjog.

Az 1969-es bécsi egyezmény egyik legtekintélyesebb angol kommentárja szerint az államutódlás azért került bele a 73. cikkbe, mert a szerződések relatív hatálya miatt ezekben az esetekben az új állam az eredeti szerződés vonatkozásában harmadik államként jelentkezik – ezért nem várhatja el, hogy külön aktus nélkül a szerződés részesévé váljék.<sup>46</sup> Ez jelentené a fenti bekezdésben leírt koncepcióhoz képest a másik végletet, azaz a szerződések sorsát szinte teljes egészében az utódállamok kezébe tenné, ezzel viszont végtelenül meggyengítené a nemzetközi szerződések integritását. Ezért az említett kommentár is leszögezi, hogy e szabály alól több kivétel is fellelhető a nemzetközi jogban. Az idézett kommentár pár évvel korábbi francia kiadása talán épp ezért valamivel óvatosabban fogalmazva, azt írja, hogy egy utódállam ezért nem számíthat automatikusan a szerződésből fakadó előnyökre.<sup>47</sup> Mindkét nyelvű kommentár leszögezi azonban, hogy a szerződések „továbbvihetlenségének” elve korántsem abszolút jellegű, és számos kivételt említenek.

Az államutódlás egészére alkalmazott továbbélés vagy a megszűnés végletei között látható azonban egy határozott tendencia, amely meghatározza, hogy milyen szerződések esetében lesz a folytonosság, a továbbélés a főszabály. A továbbélő normák közül elsőként természetesen ismét a *ius cogens / erga omnes* normák merülnének fel, de az 1962-es szovjet-magyar egyezmény ilyen szabályokat nem tartalmaz. Ezen felül a Bős-Nagymarosi Vízlépcső ügyében adott ICJ ítélet alapján igazolható, hogy a területi rezsimet (egy állami főhatalom alatt álló terület határainak kijelölését vagy használatának rendjét) felállító szerződések esetében az automatikus utódlás lett a főszabály. Az 1962-es szovjet-magyar szerződés azonban nem egy adott területre állít fel szabályokat, hanem az adott területen élő állampolgárokra. Az általános emberi jogi egyezmények esetében ezek továbbélését e kötetek nem kérdőjelezik meg, de a kommentár állásfoglalás nélkül megjegyzi, hogy több szerző vitatja ezen egyezmények listájának meghatározhatóságát. Bilaterális szerződésről lévén szó, az 1962-es szovjet-magyar egyezmény aligha tartozhat ez utóbbi kategóriába.

E kommentárok magyarázata alapján tehát, az 1969-es bécsi egyezmény alapján a szóban forgó 1962-es szovjet-magyar bilaterális egyezmény esetén az államutódlás főszabálya a szerződés megszűnése lenne: a mégoly tekintélyes kiadvány ellenére azonban ez egy akadémiai értelmezés, amelynek normatív kötelező ereje nincs.

A jelenlegi, *nascens* szokásjogi helyzetben tehát annyi állapítható meg, hogy a fentebb kifejtett két végletes megoldást (az univerzális utódlást és a *tabula rasa* elvének főszabályi jellegét) egyaránt elutasítja az államközi gyakorlat. Máshogy fogalmazva, a konkrét államutódlási helyzetekben – eseti jelleggel – mindkét fent említett, egymásnak ellentmondó szabály alkalmazott. A kérdés tehát nem dönthető el, ha egy államutódlási helyzetben az előállam *valamennyi* szerződésére nézve akarnánk megválaszolni. Az egymást kölcsönösen kizáró elvek *eseti* alkalmazása nagyban függ egyrészt az állam kialakulásának módjától és még inkább az utódlásban érintett konkrét nemzetközi szerződés tulajdonságaitól.<sup>48</sup>

Az 1969-es bécsi egyezmény és általánosan elismert szabályainak rendszerén túl ezt a tendenciát tükrözi a Szerződésekben megvalósuló államutódlásról szóló 1978. évi bécsi egyezmény. Ennek szabályai között azonban sok a progresszív jogfejlesztési elem, részben ezt

46 Corten and Klein, *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*.

47 Olivier Corten, Ian Sinclair, and Pierre Klein, *Les Conventions de Vienne Sur Le Droit Des Traités: Commentaire Article Par Article* (Bruylant, 2006).

48 L. Jennings and Watts, *Oppenheim's International Law*. 208. o.

tükrözi alacsony nemzetközi elfogadottsága is. Épp emiatt szerződési jogként a konkrét ügyben sem alkalmazható, mivel a jelen tanulmányban vizsgált államok közül Magyarország, Oroszország, és Kazahsztán sem részes fél benne.<sup>49</sup> Ukrajna 1992. október 26-án csatlakozott az egyezményhez, amely pillanattól kezdve rá nézve kötelező, erre azonban Magyarország jogokat és kötelezettségeket Ukrajnával szemben nem alapíthat, mivel a Magyar Állam ebben az esetben harmadik országnak számít.

Ezért az 1978-as bécsi egyezmény esetén a hazai alkalmazhatóság csak akkor merülhet fel, ha annak adott szabálya szokásjogi természetű. Ez az egyezmény egésze szempontjából nem bizonyítható,<sup>50</sup> de egyes részletszabályok tekintetében igen. Szokásjogi szabályai közé tartozik az államutódlás fogalma,<sup>51</sup> a területi rezsimit meghatározó szerződések kérdése. A pontos lista felállítását nehezíti, hogy az 1978-as egyezményben foglalt szokásjogi szabályok köre 2019-ben bővebb lehet, mint az 1978-as eredeti állapot szerint – ezt az evolutív értelmezést az ICJ ítélkezési gyakorlata támasztja alá. Az 1978-as egyezmény szabályainak természetét ezért némileg bonyolultabb vizsgálattal lehet megállapítani, mint az 1969-es bécsi egyezmény esetében elegendő volt.

## II.2 Államutódlási szokásjog napjainkban az 1978-as egyezmény szövege alapján

Univerzálisan nemzetközi szokásjogi szabályok közül a szovjet államutódlásra viszonylag keveset tudunk megnyugtatóan alkalmazni. E szabályok alapján azonosítható, hogy a helyzet valóban az államutódlás problémáját veti fel, tehát magának az államutódlásnak a szokásjogi fogalma alkalmazható. Szintén nem kérdéses, hogy a fenti szabályozási hiányosságok miatt a nemzetközi szokásjog alapján az államok, a nemzetközi jog keretei között egyoldalú államutódlási nyilatkozatokkal rendezhetik bizonyos szerződések sorsát. Ebből következik, a nemzetközi szokásjoggal összeegyeztethető az a tény, hogy a volt Szovjetunió szerződéseit nem egységesen vették át vagy tagadták meg az utódállamok, hanem tagköztársaságokként eltérő módszereket követtek.

Még ha félre is tennénk a korábban említett alkotmányossági problémákat, a kétoldalú szokásjog intézményét lehetne megvizsgálni az egyes volt tagköztársaságok és Magyarország egymás közötti viszonyaiban, de itt is legfeljebb a kialakulási fázisban lévő normákat találhatnánk a szovjet államutódlással kapcsolatos kérdésekben. A rendelkezésekre álló iratok alapján nem bizonyítható, hogy a kétoldalú szokásjog kialakulásának feltételei maradéktalanul teljesültek volna. Létezik ugyan egy tulajdonképpen egységes gyakorlat Oroszországgal és Ukrajnával, de ezek inkább szerződéses alapon, vagy Ukrajna esetében egyoldalú állami aktuson nyugszanak. Kazahsztán magatartása a Szovjetunió felbomlása után meghatározó a jelen ügy kimenetelére nézve, de ennek oka jogbiztonsági és alkotmányossági megfontolások okán nem a két állam között szokásjog, hanem a kazah magatartásban megvalósuló egyoldalú állami aktus államutódlási nyilatkozatként való értelmezése. A korábban előadottak alapján az államutódlási nyilatkozat, mint egyoldalú állami aktus nemzetközi jogi szabályi szintén szokásjogi természetűek.

---

49 Az ENSZ hivatalos lapjának adatai szerint, I. United Nations Treaty Series, CHAPTER XXIII Title 2. 2019. február 19-o állapot szerint.

50 M. C. R. Craven, "The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law," *European Journal of International Law* 9, no. 1 (2004): 142–62, <https://doi.org/10.1093/ejil/9.1.142>.

51 L. pl. Bokorné Szegő Hanna: Államazonosság, államutódlás, 1984. Budapest, Az újabb keletű magyar irodalom is alátámasztja, hogy az államutódlási helyzet szuverenitásváltozásként történő meghatározása általánosan elfogadott fogalom. L. Ganczer Mónika: Állampolgárság és államutódlás, 85. o.

### II.3. Alapelvek, egyoldalú állami aktusok

Az általánosan elismert jogelvek is alkalmazhatóvá válnak, különösen az egyoldalú aktusok szerepének fent említett felértékelődése miatt. Általánosan elismert nemzetközi szokásjogi szabály, hogy az egyoldalú állami aktusok rendelkezhetnek normatív tartalommal.<sup>52</sup> Ezek az aktusok nem feltétlenül formális jognyilatkozat formájában jelennek meg, joghatásuk megállapításához ezért minden esetben mérlegelni kell keletkezésük valamennyi ténybeli körülményét és a más jogalanyok részéről kiváltott válaszreakciókat is. Egy-egy ilyen egyoldalú aktus nyilvánvalóan csak az arra feljogosított állami szervtől származhat.<sup>53</sup> Ukrajna esetében a Parlament által elfogadott törvényen alapul a diplomáciai szolgálat által kiadott hivatalos jegyzék – itt tehát ezek az elvárások egyértelműen teljesültek. A kazah jegyzék szintén a diplomáciai szolgálaton keresztül jutott el a magyar hatóságokhoz, ezért a hatáskör hiányát itt sem szabad vélelmezni. Az egyoldalú aktus szólhat egy konkrét államhoz vagy akár az egész nemzetközi közösséghez is,<sup>54</sup> de kötelezettséget csak akkor állapíthat meg az államra nézve, ha tiszta és egyértelmű a megfogalmazása, illetőleg a normatív tartalma.<sup>55</sup> Kétség esetén az államra nézve felmerülő jogok megszorítóan értelmezendők.<sup>56</sup> Az egyoldalú aktusok más államokra csak akkor és annyiban teremtenek *kötelezettséget*, amennyiben azok azt konkrétan is egyértelműen elfogadták.<sup>57</sup>

A fentieknek megfelelő, más államoknak jogokat biztosító egyoldalú aktusok önkényesen nem vonhatóak vissza. Ezek visszavonhatósága ugyanis a jóhiszeműség elve miatt már nem tisztán egyoldalú kérdés, a jóhiszeműség ilyen alkalmazása jelentős mértékben csökkenti az ilyen szabályozási rendszerekben jelentkező jogbizonytalanságot. A jóhiszeműség elvét egyrészt az ENSZ Alapokmány is tartalmazza,<sup>58</sup> de mivel valóban a legtöbb állam saját nemzeti jogában is találunk ezzel rokonítható vagy egybevágó koncepciókat, ezért az általánosan elismert jogelvek között is előkelő helyen szerepel. Ezt a nemzetközi bíróságok gyakorlata is megerősíti.

A magyar jogi gondolkodástól *prima facie* idegen jogelvek is relevánssá válhatnak az egyoldalú aktusokra, mint a már említett angol jogi *estoppel* szabály. Ez lényegében a jóhiszeműség elvének egy speciális alkalmazása. Alkalmazása a konkrét ügyben azt jelenti, hogy amennyiben egy állam egyoldalú aktusára alapozva egy másik állam jogok gyakorlását jóhiszeműen megkezdte, e jogok tőle pusztán a nyilatkozatot tevő állam újabb egyoldalú aktusával jogszerűen már nem vonhatóak el.<sup>59</sup>

Az *estoppel*, mint általánosan elismert jogelv magyar jogi elvekkel is körülírható lehet. Alkalmazását a konkrét ügyben az indokolja, hogy egy egyoldalú állami aktus, aminek magyar jogi kihirdethetősége lehetetlen, és önmagában nem lehet általánosan elismert, nem válhat a magyar jogrendszer részévé. Ennek ellenére egy-egy ilyen egyoldalú aktus a magyar jogrendszer részét képező egyezmény alkalmazhatóságát közvetlenül érinti, tehát alkalmazása megkerülhetetlen. Ezért az Alaptörvény Q. cikk (3) első mondata értelmében szükséges megjelölni a nemzetközi jognak olyan általánosan elismert szabályát, amellyel az egyoldalú

---

52 L. ILC Guiding Principles 1.

53 ILC Guiding Principles 4.

54 uo. 6.

55 uo. 7.

56 uo.

57 uo. 9.

58 2. cikk (2)

59 vö. ILC Guiding principles 10.

aktusok alkalmazása az adott helyzetben igazolható: az *estoppel* pedig az ICJ Statútum 38. cikkének c) pontja szerint ilyen általánosan elismert jogelv.

Az *estoppel* feltételezett megsértésének nemzetközi jogi és belső jogi következményei is lehetnek. A nemzetközi jogkövetkezmények akkor állnának be, ha a diplomáciai védelem intézményének alkalmazását kezdeményezné egy magyar állampolgár a Magyar Államnál.<sup>60</sup> E védelem biztosítása a magyar állam diszkrecionális joga, a kazah-magyar jogvita kezdeményezésére a magyar állam nem kötelezhető. Az *estoppel* szabály absztrakt természete és alapvető jellege miatt a potenciális jogvita rendezési módjai és lehetséges kimenetele is olyan kétséges, hogy politikai körülmények elemzése nélkül sem lenne valószínűsíthető, hogy a Magyar Állam a diplomáciai védelem megadása mellett döntene.

Nemzetközi jogi rendezés nélkül viszont a belső jogi következmények is kétségesek. Ha az *estoppel* szabály sérelme megalapozott, akkor a jogsértő helyzetre a magyar bírói ítélet sem alapíthat jogcímet. Ez viszont nem derülhet ki a fent feltételezett nemzetközi jogvita jogerős eldöntése nélkül, így a jelen bírói eljárásban ez a kérdés nem eldönthető.

Ha viszont az általánosan elismert jogelvek és a vonatkozó nemzetközi szokásjog sem sérült bizonyíthatóan, akkor a partnerországok (jelen esetben elsősorban a Kazah Állam) egyoldalú aktusát jogszerűként kell elfogadni. A jóhiszeműség követelménye Magyarországra vonatkoztatva az adott ügyben azt jelenti, hogy nem vélelmezhetjük a Kazah Állam 1992. utáni magatartásában és a 1066-os jegyzékben megnyilvánuló egyoldalú aktusainak jogellenességét, nemzetközi jogsértő voltát: ezért olyan értelmet kell azoknak tulajdonítani, ami összhangban áll Kazahsztán magyar fél számára is objektíve nyilvánvaló nemzetközi jogi kötelezettségeivel, amelyeket a nemzetközi jog általánosan elismert normái tartalmaznak.

### III. Az államutódlási helyzet a kérdésekben szereplő országokénti bontásban

#### III.1 Oroszország

Magyarország és Oroszország között az 1962-es egyezmény továbbra is hatályban van. Ennek alapja 37/1996. (V. 10.) OGY határozattal megerősített, tehát Magyarországot kötelező, de ki nem hirdetett kétoldalú nemzetközi szerződés. Ez a szerződés nem általánosan elismert szabály, hanem az Alaptörvény szerint „nemzetközi jog más forrása”. Jogszabályként, „a magyar jog részeként”, a kihirdetés hiánya miatt így véleményem szerint jelenleg magyar bírói eljárásban nem alkalmazható, de tartalmára tekintettel, okirati bizonyítékként történő figyelembe vétele igazolható és indokolt. Ennek hiányában Magyarország megsérthetné az ebben felsorolt, továbbélő kétoldalú szerződések alkalmazására vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségét, ami az Alaptörvény Q. cikk (1) bekezdésével is ellentétes lenne. A szerződések betartásának kötelezettsége, a *pacta sunt servanda* elve a nemzetközi jog legfontosabb, több ezer éves szabálya, amely minden kétséget kizáróan az Alaptörvény fogalomrendszere szerinti „általánosan elismert szabály.”

#### III.2. Ukrajna

---

60 Ezáltal államközi vitává téve az eredendően közte és a külföldi állam között létező jogvitát.



Magyarország és Ukrajna között az 1962-es egyezmény továbbra is hatályban van. Ebben az esetben azonban nem egy kétoldalú szerződés, hanem a külföldi (ukrán) jog egy szabálya és az ukrán állam hivatalos, diplomáciai úton kibocsájtott egyoldalú aktusa okán. Az ukrán-magyar kétoldalú kapcsolatokban ebből fakadóan felmerülhetnek jogbiztonsági kérdések, de mivel jelenlegi információim szerint egyik fél sem vitatja a kialakult helyzetet, ezek a kérdések pusztán teoretikus jelentőségűek lennének a jelen ügyben.

Ukrajna esetében azért is kevesebb az államutódlási kérdés, mert részben világpolitikai okokból, még szovjet tagköztársaságként is önállóan volt tagja az ENSZ-nek. Ezért a mai orosz nyelvű irodalom is megállapítja, hogy a volt szovjet multilaterális egyezmények itt jellemzően „nem vetettek fel kérdéseket, mert önálló ENSZ tagállamként már korábban is nagyrészt részes fél volt azokban”<sup>61</sup> A kétoldalú egyezményeket saját nemzeti jogszabályával Ukrajna rendezte, és az 1978-as bécsi egyezményben is részes fél.

Ez az egyezmény azonban magyar-ukrán viszonylatban a magyar ratifikáció hiányában nem alkalmazható. Ha Magyarország ratifikálná a szerződést, a helyzet a jelenlegihez képest akkor sem változna meg jelentősen, mert a szerződés visszamenőleges alkalmazása tiltott – kivételt azon szabályai képeznek, amelyek már korábban is szokásjogként voltak alkalmazhatók.

### III.3. Kazahsztán

A kérdésben szereplő három állam közül a magyar-kazah kétoldalú kapcsolatok tisztázása veti fel a legtöbb tisztázandó tény-és jogkérdést. A helyzet bizonytalansága miatt érdemes a felmerülő vitás, vagy vitatható kérdések tárgyalása előtt rögzíteni a nemzetközi jogi szempontból egyértelműnek nevezhető pontokat.

Az 1962-es magyar-szovjet egyezmény hatálya és alkalmazhatósága a Kazahsztán mai területén létezett jogviszonyokra legkorábban 1992-ben, a Szovjetunió felbomlásával szűnhetett meg.

Ahogy az már korábban szerepelt, a nemzetközi szerződések jogának legfontosabb szabálya a *pacta sunt servanda* elve. E főszabályhoz képest egy érvényesen létrejött szerződéses kötelezettség nem teljesítésének jogszerűsége a nemzetközi jogban mindig kivételes jellegűnek nevezhető. Ilyen kivételek az adott ügyben nem merülnek fel. Mivel a konkrét kérdés csak egy bizonyos volt szovjet tagköztársaság esetében merül fel, ezért újfent megemlítendő az 1969-es bécsi egyezmény 29. cikkében foglalt főszabály, miszerint a nemzetközi szerződések a szerződő felek – azaz 1962-ben a Szovjetunió és Magyarország – teljes területére alkalmazandóak. Bár vannak ettől eltérő, kivételes helyzetek, az adott egyezmény vonatkozásában semmilyen ismert tény vagy jogforrás nem utal arra, hogy a Magyar Népköztársaság és a Szovjetunió 1962-ben vagy bármikor ezt követően az egyezmény területi hatályát ilyen módon korlátozni kívánta volna. Az 1963 és 1992 közötti időszakra tehát Kazahsztán utólagos nyilatkozatával nem zárhatja ki az egyezmény alkalmazását, a Szovjetunió felbomlásáig Kazahsztán teljesen egyértelműen az egyezmény területi hatálya alá tartozott.

Kazahsztán függetlenné válása azonban új jogi helyzetet teremtett, a kazah területekre vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséért felelős szuverén megváltozott – a korábbi SzSzkSz helyébe a Kazah Köztársaság került. A nemzetközi jog ezt a helyzetet nevezi államutódlásnak. Az erre vonatkozó univerzális egyezmények közül a legfontosabb az 1978. évi bécsi egyezmény lenne, azonban ebben sem Kazahsztán, sem Magyarország nem részes fél,

---

61      Петр Петрович Кремнев, *Распад Ссср и Правопреемство Государств*, 2012., p. 91.

ezért a felek egymás közötti viszonyaira ratifikáció hiányában nem alkalmazható. Az egyezmény bizonyos szabályai ugyanakkor általánosan elfogadott szokásjogi szabályok, amelyek ilyenként ratifikáció nélkül is alkalmazhatóak maradnak. Az alábbiakban az 1978-as egyezmény szabályai közül kizárólag igazolhatóan szokásjogi természetű szabályok szerepelnek, a könnyebb fellelhetőség érdekében cikkely szerinti hivatkozásban.

A fenti meglehetősen egyértelmű megítélésű tételeken túl kazah-magyar viszonylatban sajnos több lényegi kérdés is nyitott marad: a nemzetközi jog jogforrási rendjére tekintettel az első felmerülő kérdés, hogy volt-e joga Kazahsztánnak egyoldalú aktusával kizárni önmagára nézve az 1962-es magyar-szovjet egyezmény alkalmazhatóságát. Ha igen, akkor az egyezmény ily módon megszűnhetett; ha nem, akkor az egyezmény a nemzetközi jog szerint a kazah egyoldalú aktus ellenére is hatályban van, amelyet Kazahsztán jogsértő módon nem teljesít.

A kérdés megválaszolását az 1978-as egyezmény alkalmazhatatlansága miatt több tényező nehezíti. Elsőként az, hogy a nemzetközi szerződések jogának két sarkalatos, kizárólag egészen kivételes esetekben mellőzhető szabálya az adott helyzetben eltérő eredményre vezet. Az első ilyen szabály a *pacta sunt servanda*, a második pedig a szerződések relatív hatályának az elve (*pacta tertiis...* szabály), miszerint egy szerződés csak a részes államokra nézve teremthet kötelezettséget.

A *pacta sunt servanda* alapján – ha ennek kivételét jelentő szabályt nem vennénk figyelembe – Kazahsztán területére egykor alkalmazandó volt az 1962-es egyezmény, és mivel az államutódlást a megszűnési okok között nem említi az 1969-es bécsi egyezmény, ezért az nem szűnt meg.

A relatív hatály elvét alkalmazva viszont azt találnánk, hogy Kazahsztán nem volt részes az egyezményben, a Magyar-és a Szovjet Államok közötti megállapodásban a Kazah Szuverén harmadik államként jelenik meg, ezért rá a szerződésből jogok és kötelezettségek nem hárulhatnak.

E két elv eseti alkalmazása közötti dilemma feloldása az államtudólásra vonatkozó szokásjogon át lenne lehetséges, ez a szokásjog azonban nem minden elemében egyértelmű.

Az államutódlási szabályok közül bizonyíthatóan szokásjogi természetű az ún. területi rezsimet tartalmazó egyezmények esetén a szerződések folytonossága, továbbélése. Ha tehát az 1962-es egyezményt az államterület speciális használatát leíró egyezménynek tekintjük, akkor az általános nemzetközi jog szerint alkalmazandó azon utódállamok területére, amelyre nézve a szabályozása vonatkozik. A „terület használata” kifejezést a Nemzetközi Bíróság gyakorlata kiterjesztően értelmezte, többek között Bős-Nagymarosi Vízlépcső ügyében hozott ítéletében. Mindazonáltal véleményem szerint az 1962-es magyar-szovjet egyezmény nem az államterület használatának módját írja le, hanem az adott területen élő állampolgárokra ad szabályozást, ezért e szabály alkalmazhatósága jelen esetben legalábbis erősen kétséges.

Univerzális hatályú egyezmények tehát nem, de a szovjet államutódlásra partikuláris egyezmények mégis vonatkoznak, amelyeket a volt szovjet tagköztársaságok már önálló államként kötöttek egymással a kilencvenes évek első felében.<sup>62</sup>

Legfontosabb ezek közül az 1991. december 21-én kelt Alma-Ati nyilatkozat, amely a Független Államok Közösségét hozta létre. A Nyilatkozatban Magyarország értelemszerűen nem részes fél, ezért Hazánkra csak az 1969-es bécsi egyezmény IV. címe alatti rendelkezéseken keresztül vonatkozhat, azaz a relatív hatály elve alóli kivételként. A magyar

---

62 Részletesen l.: Szávai Ferenc: Az államutódlás egyes kérdései felbomlás és újraegyesítés során, 175-176.

jogrendszernek nem vált és nem is válhat részévé, nem hirdethető ki és nem is általánosan elismert szabály. A Nyilatkozat ennek ellenére a külföldi jog mintájára segíthet megvilágítani a Szovjetunió felbomlásának idején fennálló kazah álláspontot is. A Nyilatkozat számozatlan bekezdései közül a két utolsó kiemelkedően fontos:

„A Független Államok Közössége megalapításával megszűnik a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége. A Közösség tagországai saját alkotmányos eljárásaiknak megfelelően biztosítják a volt Szovjetunió szerződéseiből és megállapodásaiból eredő nemzetközi kötelezettségek teljesítését.

A Közösség tagállamai vállalják, hogy szigorúan betartják a jelen Nyilatkozat elveit.”<sup>63</sup>

Ez a szerződéses rendelkezés arra utal, hogy a Szovjetunió felbomlásakor a tagállamok eredeti szándéka a szerződések folytonosságának megőrzésére irányult. Néhány hónappal később ezt az általános tartalmú vállalást pontosította egy, a FÁK tagállam által 1992. július 6-án, Moszkvában aláírt ún. Egyetértési megállapodás (a továbbiakban: Memorandum). Az egyetértési megállapodások szerződéses természete általában kétséges, de nem zárható ki teljesen. Ez a Memorandum, bár államok között, és írásban jött létre, és ezáltal az 1969-es bécsi egyezmény szerint szerződésnek lehetne tekinteni, azonban az egyetértési megállapodás (MoU) kétséges nemzetközi jogi besorolása, e konkrét Memorandum tartalma és az inkább leíró, mint normatív jellegű alapján is inkább iránymutatásokat tartalmaz, semmint kötelező erejű vállalásokat.

A Memorandum eltérő megoldásokat javasol a különböző szerződésekre. Így a volt Szovjetunió multilaterális szerződésai főszabály szerint továbbélnének valamennyi tagállam vonatkozásában. Az egynél több, de nem valamennyi tagállamot érintő volt szovjet bilaterális szerződések a FÁK „azon tagállamainak döntéseit vagy cselekedeteit igénylik, amelyekre ezek a szerződések alkalmazhatók”. Végül de nem utolsósorban a valamennyi egykori tagállamot érintő volt szovjet bilaterális szerződésekről is szó esik a Memorandum 3. pontjában, ez utóbbi kategóriát azonban a dokumentum gyakorlatilag a határt megállapító szerződésekkel azonosítja. Erre való tekintettel azt a főszabályt javasolja – a többi rendelkezéshez képest szigorúbb parancsot előíró jellegűvel –, hogy „a nemzetközi joggal összhangban az ilyen szerződéseknek hatályban kell maradniuk.” A volt szovjet kétoldalú egyezmények közül azokat, amelyek minden FÁK tagállamot érintenek, de nem foglalkoznak a határok kijelölésével, a Memorandum – látszólag tudatosan – nem említi. A témával foglalkozó 2012-ben megjelent orosz monográfia szerint az itt nem szabályozott egyezmények például a bűnügyi, családi és polgári ügyekben nyújtott jogsegélyegyezmények, a Szovjetunió által kötött kétoldalú kiadatási megállapodások, kettős adóztatási egyezmények, és a befektetvédelmi megállapodások lehetnek. Ebbe a felsorolásba illeszkedne az 1962-es magyar-szovjet egyezmény is. Figyelemre méltó lehet ezért, hogy Kazahsztán 2015-16 fordulóján elveszített egy választottbírói eljárást a kanadai bejegyzésű World Wide Minerals Ltd-vel szemben. Sem a joghatóságról szóló döntés, sem az ügy jelen állása a London Court of International Arbitration előtt nem hozzáférhető nyilvánosan, de a róla szóló beszámolók megállapítják, hogy a három tagú választottbírói eljárás korábban úgy találta, hogy Kazahsztán a Szovjetunió utódállama az 1989-es kétoldalú kanadai-szovjet befektetvédelmi egyezményben.

Összegezve tehát, a fentiek alapján két szabály látszik alátámasztani az 1962-es magyar-szovjet egyezmény fennmaradását kazah-magyar viszonylatban. Az első a *pacta sunt servanda*

---

63 Saját, nem hiteles fordítás.

általános érvényű követelménye, amelyet mértékadó vélemények<sup>64</sup> szerint egy 1962-es egyezményhez hasonló szerződés esetében a relatív hatály elve leronthat. A második ilyen szabály a *pacta sunt servanda*val rokon tartalmú kazah kötelezettségvállalás az 1991-es Alma-Ati nyilatkozatban. A részletes szabályokat tartalmazó Moszkvai memorandum azonban szabályozatlanul hagyta a kérdést, amelynek oka a történeti körülmények ismeretében valószínűleg tudatos döntés volt.

A fentiek miatt a helyzet tehát lényegében szabályozatlannak nevezhető: szerződéses vagy akár szokásjogi szinten nem megállapítható, hogy alkalmazható-e az 1962-es szovjet-magyar egyezmény kazah-magyar vonatkozásban. Az univerzális államutódlási szokásjog alapján ilyen esetekben nem zárható ki, hogy Kazahsztán egyoldalú aktusával határozza meg önmaga vonatkozásában az elődállam olyan szerződésének alkalmazását, amely nem területi rezsimet szabályoz és nem *ius cogens* természetű.

A fentiek azonban csak annyit bizonyítanak, hogy a 1066-os számú jegyzék önmagában jogszerű módja lehet egy államutódlási helyzet rendezésének. Azonban ez a nyilatkozat nem önmagában áll, egy államutódlási nyilatkozathoz képest szokatlanul megkésettnek nevezhető.<sup>65</sup> Ezért mindenképpen szükséges annak vizsgálata is, hogy miként értékelhető Kazahsztán nyilatkozat előtti magatartása a 1962-es egyezmény alkalmazásával kapcsolatban.

A konkrét ügyben kazah részről ugyanis két állami aktus vizsgálható: az egyik az 1991 december utáni állapotban tanúsított magatartás-sorozat, vagyis az a kérdés, hogy Kazahsztán (formális) nyilatkozat híján teljesítette-e az 1962-es egyezményből fakadó kötelezettségeit, gyakorolta-e jogait. A második, az 1066-os számú jegyzék joghatása e korábbi, hallgatásban illetve tevékeny magatartásban megnyilvánuló állami aktusra tekintettel értelmezhető.

Az állami szuverenitás korlátozása nem vélelmezhető,<sup>66</sup> de az újabb ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának iránymutatásai alapján az államok egyoldalú aktusai kifejezett jognyilatkozat nélkül, akár hallgatólagosan is megtehetőek.<sup>67</sup> E lehetőség azt jelenti, hogy a szovjet államutódlást követően az 1962-es szovjet-magyar egyezmény vonatkozásában Kazahsztán hallgatólagosan is elismerhette az egyezmény továbbélését kazah-magyar viszonylatban is. Ezért különösen jelentős, hogy Kazahsztán 1992 után hogyan viszonyult az egyezményhez. Az események rekonstruálásához szükséges információk részben a külkapcsolatokért felelős minisztérium, részben az egyezmény alapján szociális ellátást megállapító hatóságok tájékoztatása alapján lehetnek hozzáférhetőek. A kérdés, hogy Kazahsztán 1992 után teljesítette-e az 1962-es szovjet-magyar egyezmény alapján elvben fennálló kötelezettségeit, illetőleg gyakorolta-e jogait.

Ha Kazahsztán az 1962-es egyezményt a szovjet államutódlás pillanatától kezdve nem alkalmazta, és ez a magatartása következetes volt, akkor ez önmagában pótolhatja a formális államutódlási nyilatkozatot, és azt jelzi, hogy Kazahsztán e vonatkozásban nem tekintette magát

---

64 L. Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, 2013); Olivier Corten and Pierre Klein, *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary* (Oxford University Press, 2011), <https://books.google.hu/books?id=ysWc5juXAkC>.

65 Maga az államutódlási helyzet 1992-ben következett be, ehhez képest az eltelt 22 év valóban szokatlanul hosszú idő a nyilatkozat megszületéséig.

66 vö. PCIJ Lotus ügy

67 ILC Guiding Principles alapján szóbeli vagy írásbeli forma szükséges. A hallgatólagos forma bizonyos nyilatkozatok esetében képzelhető el, pl. lemondás esetén. I. Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed. (Oxford University Press, 1992).

szovjet utódállamnak. Ebben az esetben az egyezmény alkalmazhatósága Kazahsztán vonatkozásában a Szovjetunió felbomlásának másnapján megszűnt.

Ha megkeresések teljesítése esetleges, sokszor nem teljesült, sokszor igen; vagy tendencia egyáltalán nem állapítható meg, akkor ezekből szokásjogi alapú államutódlásra utaló következtetés nem vonható le, ezért kazah-magyar vonatkozásban az egyezmény megszűnésének dátumát ebben az esetben is helyesebb a Szovjetunió felbomlásának dátumához kötni. A megkeresések szórványos teljesítésének oka ebben az esetben lehetett a nemzetközi udvariasság, vagy más, nem jogi alapokon nyugvó tényező.

Ha Kazahsztán következetesen (ha nem is kivétel nélkül) hozzájárult ahhoz, hogy az 1962-es egyezmény alapján Magyarország szociális ellátásra való jogosultságot állapítson meg, akkor a magatartásának normatív tartalma egyértelműen az egyezmény folytatólagos alkalmazására irányul. Ugyanezt bizonyítaná, ha kazah részről érkezett volna az egyezmény alapján történő együttműködésre megkeresés a magyar hatóságokhoz. Ebben az esetben, kifejezett, ellentétes tartalmú kazah jognyilatkozat hiányában az egyezmény a *pacta sunt servanda* elv miatt hatályban lévőnek tekinthető. Vélelmezhető, hogy valószínűleg Kazahsztán is területi rezsimként értékelte az egyezmény szabályait, az 1978-as bécsi egyezmény 12-13 cikkeiben kodifikált, de egyébként szokásjogi természetű (tehát általánosan elismert) szabályok szerint.

Ha Kazahsztán korábban alkalmazta az 1962-es egyezményt, akkor a 1066-os jegyzék két értelemben létezhet:

a) Feltéve, de meg nem engedve azt jelenthetné, hogy az 1992-ig vitán felül, 1992-2014 közötti időszakban egyoldalú aktusa alapján alkalmazandó egyezmény létezését tagadja, ami értelmezésem szerint nemzetközi jogsértő magatartás lenne. A jogsértő szándékot azonban a jóhiszeműség általánosan elismert nemzetközi jogi követelménye miatt nem feltételezhetjük a másik államról, ezért a nyilatkozatot úgy kell értelmezni Magyarországon, hogy az összhangban álljon mind Magyarország, mind Kazahsztán nemzetközi jogi kötelezettségeivel.

b) A két ország között a fentiek miatt alkalmazandó egyezmény tartalmára tekintettel ezt a jegyzéket tehát úgy kell tekinteni, mint tájékoztatást az egyezmény hatályának megszűnéséről, amelynek idődimenzióját maga az egyezmény határozza meg 20. cikkében. Az öt éves ciklusokra tekintettel egy 2014-es felmondás legkorábban 2018. július 1-i hatállyal szüntetheti meg az egyezmény alkalmazását.

#### IV. Egyéb nemzetközi jogi kérdések

A jelen tanulmány nem vizsgálta a szovjet-magyar államutódlásból fakadó egyéb Magyarországot terhelő kötelezettségek kérdését, harmadik államok, illetve nemzetközi szervezetek felé. Ezek közül további figyelmet igényelhet a tulajdon nemzetközi jogi védelme, az Emberi Jogok Európai Bíróságának szovjet államutódláshoz kapcsolódó gyakorlata. (Fomin v. Oroszország; Volokin v. Oroszország)