

A nemzetközi folyóvizek hasznosításának néhány jogi kérdése

I.

Az egyes országok gazdasági fejlődése újabb és újabb kérdéseket vet fel, amelyek nemegyszer csak a nemzetközi jog segítségével rendezhetők megfelelő módon. Ezek közé tartozik a folyóvizek hasznosításának problémája is. Az utóbbi évtizedek folyamán rendkívül gyorsan növekedtek az ipari üzemek vízigényei, a lakosságnak jó ivóvízzel való ellátásához fűződő követelmények mind szélesebb körben használják fel a folyóvizekben rejlő energiát elektromos áram előállítására, és ugyancsak megnőtt az öntözéses gazdálkodás terjedése nyomán a mezőgazdaság vízszükséglete is.¹ Ha ezek mellett figyelembe vesszük az árvizek elleni védekezés szükségességét, valamint a folyóvizeknek a káros szennyeződésektől való megtisztításával kapcsolatos érdekeket, nyilvánvalóvá válik, hogy korunk emberének milyen hatalmas feladatokkal kell szembenéznie ahhoz, hogy a mindennapi életéhez nélkülözhetetlen vizet kellő mennyiségben és minőségben biztosítsa a maga számára. Miután a folyóvizek, a tavak és a csatornák számtalan esetben szelik át vagy követik az államhatárokat, azaz több ország területét érintik, e feladatok általában csak az érdekelt államok együttműködése, tehát nemzetközi megállapodások útján oldhatók meg.

Bármennyire is viszonylag új keletű ez a problémakör, még sincs minden előzmény nélkül. Elegendő, ha példaként a nemzetközi folyókon való szabad hajózás biztosítására utalunk. A feudalizmus korában az uralkodók a maguk területén saját alattvalóik számára tartották fenn a hajózás jogát, idővel azonban az áruforgalom növekedéséhez kapcsolódó és egyre erősödő gazdasági érdekek áttörték, majd teljesen szétzúzták ezt az elavult és a fejlődést gátló felfogást. A Bécsi Kongresszus záróaktájának 108. és 109. cikkei kimondták a nemzetközi folyókon való hajózás szabadságát, amelyet azután hosszas tárgyalások eredményeként először a Rajnán, majd a Duna vonatkozásában részletesen is szabályoztak. Ma már a hajózás szabadsága a nemzetközinek minősített folyókon általánosan elismert elv, melynek gyakorlati érvényesülését számos egyezmény biztosítja. Ennek eredményeként a nemzetközi folyók gazdasági jelentősége az érintett országok közös előnyére nagymértékben megnőtt, s hogy ez így történt, abban a nemzetközi jogi szabályozásnak döntő szerep jutott. A nemzetközi jog tudományos irodalma éppen ezért igen behatóan foglalkozott a nemzetközi folyamhajózási jog kérdéseivel, a magyar szakirodalom pedig

¹ Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa számára készült jelentés megállapította, hogy a vízellátás mind a fejlett, mind a kevésbé fejlett országokban máris elégtelen, vagy rövidesen azzá válik, és hovatovább a gazdasági fejlődés egyik legnagyobb akadályának bizonyul.

különös nagy figyelmet szentelt a dunai hajózás nemzetközi jogi szabályozásának.²

Helyesen írta azonban nemrégiben Ch. Rousseau francia professzor, hogy „... a hajózás, bár egyelőre még a nemzetközi érdekű vízi utak legfontosabb gazdasági funkciója, már évek óta nem kizárólagos felhasználási módjuk...”. A nemzetközi jogászok érdeklődése is mind nagyobb mértékben fordul a nemzetközi folyóvizek más irányú hasznosítása felé. Számos mű, előadás és tanulmány foglalkozott az ezzel kapcsolatos kérdésekkel, amelyeknek tehát máris viszonylag gazdag irodalmuk van.³ Ez a bőség is azt bizonyítja, hogy olyan problémakörrel van szó, amely elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt igen érdekes.

A föld országai közül csak kevésről mondhatjuk el, hogy valamennyi folyója kizárólag saját területén át haladva ömlik a tengerbe. Többségük más országokkal kénytelen osztozni a területét behálózó vízrendszereken, amelyeknek nagy része tehát nemzetközi jellegű. Bármilyen beavatkozás egy folyó felső szakaszának természetes viszonyaiba kihatással van annak alsó szakaszára vagy annak a vízrendszernek más részeire is, amelyhez az illető folyó tartozik. Ez a hatás lehet kedvező, ha a beavatkozás a folyó vízhozamát egyenletesebbé teszi, de lehet káros is, ha árvizeket okoz, vagy ha olyan mértékben csökkenti a vízhozamot, hogy az alsóbb szakaszokon megnehezül, esetleg egyenesen lehetetlenné válik a hajózás vagy az öntözés. Ipari szennyvizeknek valamely folyóvízbe való bevezetése elpusztíthatja a másik állam területén a halállományt, és a vizet emberi fogyasztásra alkalmatlanná teheti stb., stb. Nyilvánvaló tehát, hogy egy vízgyűjtő medence országai szoros kapcsolatban vannak egymással, s hogy az egyik területén kifejtett tevékenység vagy mulasztás a másik állam területére is kihat.

Valamely vízgyűjtő medence területén osztozó államok egymásra utaltsága olyan tény, mely közvetlenül a természeti adottságokból következik, s ezért a kérdéssel foglalkozó szerzők közül többen „a természet által létesített kölcsönös függőségről” beszélnek természetes nemzetközi jogi szolgalmról, és a nemzetközi folyók vagy vízgyűjtő medence területén osztozó államok „közösségét” emlegetik.⁴ Ebből a kétségtelenül meglevő természetes egymásra utaltságból

² A dunai hajózás kérdésével foglalkozó magyar szerzők művei a következők: LERS V.: *A Duna folyóra vonatkozó nemzetközi jogállapot*. Bp. Pallas, 1891. VII—253 p.; KVASSAY J.: *A nemzetközi Duna és Magyarország*. 1913. 37. p. Klny. Közgazdasági Szemle, 1913. évf.; HAJNAL, H.: *The Danube*. Nijhoff, The Hague, 1920. 167 p.; HAJNAL H.: *A Dunaegyemény*. Békejog és békegazdaság. 2. köt. 1922—23. 33—37. pp.; HAJNAL, H.: *Le droit du Danube international*. Nijhoff, La Haye, 1929. 324 p.; AJTAY G.: *A folyamhajózás a nemzetközi jogban és a Duna*. Bp. Egyet. ny. 1933. 234 p.; LÁSZLÓFFY W.: *A folyók jogviszonyai, különös tekintettel a magyar Dunára*. Bp. Egyet. ny. 1934. 79 p.; JESZENSZKY A.: *A Duna nemzetközi jogviszonyai*. Bp. — Pécs, Dunántúl, 1941. 14 p.; BORNEMISSZA F.: *A Duna nemzetközi jogi, gazdasági és politikai jelentősége*. Bp. 1942. 6 p.; LUKÁCS L.: *A belgrádi Dunakonferencia és a dunai kérdés*. Társadalmi Szemle, 1948. 600—608. pp.; HERCZEGH G.: *Az 1948. évi belgrádi Duna-egyemény megkötése a nemzetközi jog tükrében*. Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, I. köt. 2. sz. 1958. 271—302. pp.

³ Huber Max már 1907-ben érintette ezt a problémát „*Ein Beitrag zur Lehre von der Gebiets-hoheit an Grenzflüssen*” c. tanulmányában (Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesrecht). A későbbiek közül megemlíthetők SMITH, H. A.: *The Economic Use of International Waters*. 1931. SAUSER-HALL: *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*. Recueil des Cours. 1953. T. II. p. 547.; BERBER, F. J.: *Die Rechtsquellen des Internationalen Wassernutzungsrechts*. 1955., angolul megjelent „*Rivers in International Law*” címmel 1959-ben, továbbá: WOLFROM, M.: *L'utilisation a des fins autres que navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*. Paris, Pedone, 1964.; KUTIKOV, V. I.: *Mezsdunarodnopravoj problemi na sztopanszkoto izpolzuvane na Dunava*. Mezsdunarodnopraven rezsim na Dunava. Szofija, 1964. 175—198. pp.

⁴ A nemzetközi szolgálmatat illetően ld. REID: *Les servitudes internationales*. Recueil des Cours, 1933. III. köt.

azonban nem lehet a folyóvizek hasznosításával kapcsolatos szabályokat közvetlenül levezetni éppúgy, mint ahogyan a természet rendjéből, az emberi közösségek társas természetéből sem lehet az államok békés együttélésének normáit megállapítani. A természetjogi iskolák felfogásával szemben hangsúlyoznunk kell, hogy a nemzetközi vizek hasznosítása terén az érdekelt államok természetes és kölcsönös függősége — interdependenciája — nem jogforrás, hanem a nemzetközi jogot alkotó szuverén államok akaratát befolyásoló, sőt determináló tényező, amelynek hatása közvetve — az államok jogalkotó akaratán keresztül — a nemzetközi szokásjogi szabályok kialakulásában és a két- vagy többoldalú nemzetközi egyezmények rendelkezéseiben jelentkezik. A nemzetközi vízhasznosítás jogi problémáinak kifejtésénél nem a természeti adottságokból, hanem az ezekkel kapcsolatban kialakult jogszabályokból kell kiindulnunk.

Az elsőnek megválaszolandó kérdés tehát az, vajon kialakultak-e már a nemzetközi folyók (tavak, csatornák) vizeinek hasznosítására vonatkozó jogelvek, illetve hogy milyen szerződések vagy szokásjogi szabályok rendezik ezt a kérdést akár általános, akár pedig partikuláris hatállyal?

II.

A nemzetközi jog általánosan elismert alapvető elve, hogy az állam területi felségjoga a szárazföldi területe mellett vizeire (és a felettük levő levegőoszlopra) is kiterjed. Az állami szuverenitás értelmében az állam saját területén kizárólagos és teljes fő hatalmat — impériumot — élvez, amelynek gyakorlásába más államok és nemzetközi szervezetek nem avatkozhatnak be. Kétségtelen azonban az is, hogy az állami szuverenitás általános korlátja az az elv, miszerint gyakorlása nem sértheti más szuverén államok jogait. Amint azt az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság bírója, Max Huber a Palmas-szigetekkel kapcsolatos ügyben leszögezte: „a területi szuverenitás magába foglalja az állami tevékenység gyakorlásának kizárólagos jogát. E jogot egy kötelesség egészíti ki, az a kötelezettség, hogy a kérdéses területen belül más államok jogait védelemben kell részesíteni. . .”⁵ Ez a tétel lényegében nem más, mint annak a jól ismert római jogelvnek a megismétlése, mely szerint „*sic utere tuo ut alienum non laedas*”, és amely a modern állami jogrendszerek nagy részét, valamint a nemzetközi jogot is egyaránt áthatja. Egyetlen állam sem tehet tehát saját területén olyasmit, amelynek más államok területén káros kihatásai jelentkeznének vagy jelentkeznének.

Különösen fontos a már említett okokból ennek az elvnek nemzetközi folyók vizeire (tavak, csatornák stb.) való alkalmazása, azok különleges sajátosságai miatt. „Fizikai tulajdonságainak eredményeként — írja Berber — a víz, mely ma egy állam területén van és következőképp területének része, holnap egy másik állam területére folyik és annak a részévé válik. Az a tény, hogy az államterület egy része, ellentétben a terület meghatározásával, nem mozdulatlan, hanem mozgó, sőt természetszerűleg folyékony elem, jellegzetes hasonlóságot kölcsönöz számára a természet legmozgékonyabb elemeivel, mint amilyenek a felhők és a szelek az elemek legszilárdabbikával, a földdel való kapcsolata ellenére.”⁶ E sajátosságot a területi főhatalom gyakorlásánál mindenkor szem

⁵ „Territorial sovereignty . . . involves the exclusive right to display the activities of a state. These right has as corollary a duty: the obligation to protect . . . within the territory the rights of other states . . .” American Journal of International Law, 1928. 876. p.

⁶ BERBER, i. m. 4. p.

előtt kell tartani. A nemzetközi jogi szakirodalomban uralkodó álláspont szerint „... a nemzetközi jog szabálya, hogy egyetlen állam sem változtathatja meg területének természetes viszonyait a szomszédos állam területe természetes viszonyainak rovására. Az állam számára nemcsak az tilos, hogy megállítsa vagy eltérítse egy folyó útját, amely saját területéről egy szomszédos államba folyik, hanem az is, hogy úgy használja fel a folyó vizét, hogy az vagy veszélyt jelent a szomszéd állam számára, vagy pedig megakadályozza, hogy a maga részéről a folyó vízhozamát megfelelően hasznosítsa...”⁷ Az előbbi idézettel lényegében megegyező és csak a szövegezésben eltérő nézeteket találunk a nemzetközi jog több kiemelkedő művelőjénél is.⁸

Nem hallgathatjuk el azonban, hogy találkozhatunk az előbb ismertetett felfogástól eltérő, sőt azzal ellentétes nézetek képviselőivel is. A szakirodalomból többféle irányzat rajzolódik ki, és a különböző állásfoglalásokat Berber négy csoportba osztja, és pedig 1) az abszolút területi szuverenitás, 2) az abszolút területi integritás, 3) az úgynevezett vízközösség (eszerint az adott nemzetközi folyó vizei feletti tulajdon a parti államok közösségét illeti meg) és végül 4) a folyóvizek szabad használatának korlátait hirdető felfogás képviselőire. Ez utóbbiak mind az abszolút területi szuverenitás, mind az abszolút területi integritás elvét elvetik anélkül, hogy eljuttánának a parti államok közösségének tételéhez.⁹ Wolfrom felosztása egyszerűbb, csak három csoportot különböztet meg, az abszolút területi szuverenitás, az abszolút területi integritás és a folyómenti államok jogait és kötelezéseit kölcsönösen elismerő álláspont képviselőire.¹⁰

Minden ilyen elméleti megfontolásokra építő felosztás túlságosan merev kategóriák felállításához vezet, amelyek a maguk egyoldalúságában sem az egyes szerzők fejtegetéseiben, sem pedig a gyakorlatban nem mutathatók ki. (Max Hubert Wolfrom például az abszolút területi integritást hívei és annak korlátozói között is szerepelteti!) Az abszolút területi szuverenitás csak a folyó felső szakaszán elterülő állam érdekeit, az abszolút területi integritás csak az alsó vagy torkolati szakasz államának szempontjait veszi figyelembe, és mindkettő a maga merevségében, egyoldalúságában nyilvánvalóan szembekerül a nemzetközi jognak a különböző államok szuverenitását és jogait egyaránt figyelembe vevő alapvető sajátosságával. A nemzetközi folyók által öntözött államok tulajdonközösségének elmélete viszont túlságosan messzire megy, mert olyan szoros jogközösséget tételez fel, amelynek eredményes működését a nemzetközi jog jelenleg még nem biztosíthatja. Tehát sem az abszolút területi szuverenitás, sem az abszolút integritás, sem pedig az államok ún. vízközösségének elmélete nem egyeztethető össze a nemzetközi jog álláspontjával.

Ami az ún. abszolút területi szuverenitás elvét illeti, Harmon, az Amerikai Egyesült Államok főügyésze 1895-ben leszögezte, hogy az Egyesült Államokat semmiféle nemzetközi jogi kötelezettség sem terheli Mexikóval szemben a Rio Grande vizeinek tetszés szerinti felhasználásában.¹¹ Ez az ún. Harmon-

⁷ OPPENHEIM—LAUTERPACHT: *International Law*. 1955. Vol. I. 475 p.

⁸ SCHULTHESS, LEDERLE, ANDRÁSSY, SAUSER-HALL, BRIERLY stb. ld. Wolfrom i. m. 35—40. p.

⁹ BERBER i. m. 13. és köv. pp.

¹⁰ WOLFROM i. m. 30. és köv. pp.

¹¹ „... in my opinion, the rules, principles, and precedents of international law impose no liability or obligation upon the United States.” Közli: MOORE: *Digest of International Law*. Vol. I. 654. p.

doktrina azonban távolról sem vált általánossá,¹² és az Egyesült Államok később 1906-ban maga is egyezményt kötött Mexikóval a Rio Grande vizeinek felhasználása tárgyában, bár hangsúlyozta, hogy az nem tekinthető precedensnek. Az azóta kötött egyezmények, szerződéstervezetek, deklarációk és tudományos állásfoglalások pedig éppen ellenkezőleg a területi szuverenitás korlátait és a nemzetközi folyók vizeinek felhasználásában érdekelt államok jogainak és érdekeinek kölcsönös figyelembevételét hangsúlyozták.

„Nincs a nemzetközi joggyakorlatban egyetlen olyan döntés vagy ítélet, mely az abszolút területi szuverenitás elve mellett szólna” — állapítja meg a nemzetközi vizek hasznosításáról szóló munkájában M. Wolfrom,¹³ de többel is találkozunk, amelyek elismerik, hogy az államok kötelesek tartózkodni saját területükön olyan cselekményektől, a vízhasznosítás olyan módjától, mely káros lenne más állam számára. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az államok kötelesek lennének meghagyni folyóvizeiket eredeti, „természetes” állapotukban, vagyis nem hozható fel az abszolút területi integritás elvének alátámasztására sem. Nem arról van szó ugyanis, hogy az államoknak tartózkodniuk kell a területüket átszelő vizek gazdasági kiaknázásától, még ha ez kihatással is van a másik állam területére, hanem csupán arról, hogy ez a kihatás nem járhat a másik állam területén érezhető, lényeges károkozással. Az Állandó Nemzetközi Bíróság a Belgium és Németalföld között a Maas folyó ügye körüli vitában hozott 1937. január 28-i döntése megállapította:

„Ami ezeket a csatornákat illeti, mindkét állam a maga területén szabadon módosíthatja, kiszélesítheti, megváltoztathatja, megtöltheti őket, sőt megnövelheti vízhozamukat új forrásokból, anélkül azonban, hogy ... azt a kibocsátandó vízmennyiséget, amely szükséges a Zuid—Willemsvaart normális szintjének és folyásának fenntartásához, érintenék.”¹⁴

A Franciaország és Spanyolország között a Lanoux-tó vizének felhasználásával kapcsolatos jogvitában 1957. november 16-án hozott döntőbírói ítélet kimondta, hogy a vonatkozó nemzetközi jogszabályok értelmében Spanyolország kifejezett hozzájárulása nem szükséges a francia területen építendő vízi erőmű munkálatainak végrehajtásához. Spanyolorzágnak tehát nincs ún. vétőjoga. Franciaország tájékoztatási kötelezettségének eleget tett, az általa tervbe vett munkálatok pedig kellőképpen figyelembe veszik Spanyolorzágnak a határvizek tekintetében fennálló érdekeit.¹⁵

Nemzetközi folyók (tavak, csatornák) vizeinek hasznosításakor azonban nem csupán a nemzetközi jog egyik általános elvének alkalmazásáról van szó, mely a különböző szuverén államok együttélésének a nemzetközi jog egész rendszeréből derivált normája, hanem olyan alapelvről, mely az ún. nemzetközi szomszédjogot (*droit international de voisinage*) képező szokásjogi szabályokban gyökerezik, és amely amellett kétoldalú nemzetközi egyezmények egész sorának analóg rendelkezéseiből olvasható ki. A „nemzetközi jog — állapítja meg J. Andrassy — tartalmaz a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseket, azaz köte-

¹² „A Harmon-elv soha sem talált széles körű követésre az államok között, és elvileg valamennyi állam elvetette, amelynek alkalma volt ebben a kérdésben állást foglalnia.” — állapította meg az International Law Association az ún. Helsinki Szabályokhoz fűzött kommentárjában. Ld. 10. p.

¹³ WOLFROM i. m. 41. p.

¹⁴ HUDSON, M. O.: World Court Reports. Vol. IV. Washington. 1943. 197. p.

¹⁵ Ld.: GERVAIS, A.: *La sentence arbitrale du 16 nov. 1957. réglant le litige franco-espagnol relatif à l'utilisation des eaux du lac Lanoux.* Annuaire français de droit international 1957. 178—180. pp.

lező szabályokat, amelyek határon túli tények által okozott károk esetében nyernek alkalmazást”, és azt is hangsúlyozza, hogy „a nemzetközi szomszédjog természeténél fogva a szokásjogon alapul”.¹⁶

A nemzetközi szokásjogi szabályok létezésének megállapítása nem mindig könnyű feladat, hiszen a háborítatlan és huzamos gyakorlat sokkal kevésbé hívja fel rájuk a figyelmet, mint éppen egy-egy jogvita, amelyben a felek egyike kétségbe vonja fennállásukat, de — többek között — szokásjogi szabály létezésére engednek következtetni az ugyanazon tárgyban kötött nemzetközi egyezmények egybevágó rendelkezései is. Wolfrom éppen a nagyszámú nemzetközi egyezmény rendelkezéseinek hasonlóságából, nemegyszer azonosságából jut arra a következtetésre, hogy a nemzetközi vizek hasznosítását illetően léteznek nemzetközi szokásjogi szabályok, létezik jog gyanánt elfogadott hallgatólagos gyakorlat.¹⁷ Berber óvatosabb, nemennyiben ilyen tartalmú szokásjogi szabályok fennállását csak bizonyos fenntartásokkal és regionális hatállyal hajlandó elismerni, „...szokásjogot létrehozó gyakorlatként felfogható állami gyakorlat csak a Skandináv, valószínűleg a középeurópai és talán még a nyugateurópai jogterületen létezik”.¹⁸ Határozott eltérést állapít meg a szokásjog vonatkozásában a kontinentális és az angolszász jogfelfogás között, és Alvarez, Hyde és mások álláspontjára hivatkozva utal arra, hogy a nemzetközi folyókra vonatkozó jogszabályok másként fejlődtek Európában és másként az amerikai kontinensen.

Történeti szempontból érdekes lehet Lapradellenek az az adata, hogy már a görög városállamok is kötelezték magukat arra, hogy sem békében, sem pedig háborúban nem változtatják meg a folyók medrét, és nem akadályozzák vizeik felhasználását,¹⁹ ami azt bizonyítja, hogy a viszonylag új keletű problémáknak is milyen messze múltba visszanyúló előzményei vannak. Teljesen felesleges azonban ilyen régi példák felkutatásával foglalkozni, mert egyrészt bajosan lehetne a gyakorlat folyamatoságát kimutatni az elmúlt évszázadok nemegyszer viharos története folyamán, másrészt pedig az újabb egyezmények is elegendő anyagot szolgáltatnak a kérdésre vonatkozó nemzetközi jogszabályok megfogalmazásához. F. J. Berber és Wolfrom már többször idézett munkáikban igen sok nemzetközi vizekre — mindenekelőtt határvizekre, határfolyókra — vonatkozó kétoldalú megállapodást tekintenek át, amelyeknek igen sok azonos, egybehangzó rendelkezését állapítják meg. Az egyezmények kimutatása mellett azonban munkáik rávilágítanak a vonatkozó egyezmények rendelkezéseinek összegezése, rendszerbefoglalása tekintetében fennálló rendkívüli nehézségekre is. Az egyes nemzetközi folyók (tavak, csatornák) természetes viszonyai rendkívül különbözőek, és eltérő gazdasági jelentőségük is. Egyes szakaszoknál a káros kihatások, árvizek elleni közös védekezés a legfőbb rendezendő kérdés, másoknál a közös hasznosítás, nemegyszer mind a kettő. A hasznosításhoz fűződő érdekek is változnak azonban az egyes területek gazdasági fejlődésével párhuzamosan. Más kérdések voltak előtérben a múlt században és mások napjainkban. Összegezésük éppen ezért csak általánosságban ún. alapelvek formájában történhet meg.

¹⁶ ANDRÁSSY J.: *Les relations internationales de voisinage*. Recueil des Cours. 1951. II. köt. 80—81. és kö., pp.

¹⁷ WOLFROM i. m. 142. p.

¹⁸ BERBER i. m. 149—150. pp.

¹⁹ Idézi ANDRÁSSY i. m. 87. p.

A H. Waldock által átdolgozott Brierly-féle „The Law of Nations” c. könyv az államoknak a nemzetközi vizek hasznosításával kapcsolatos jogait és kötelelességeit hat alapelvben összegezi, és pedig a következőkben: „1.) Ha egy folyamrendszer két vagy több állam területét öntözi, minden egyes állam joga, hogy e folyamrendszert egységes egésznek tekintsék, s hogy érdekeit a többi államával együtt figyelembe vegyék; 2.) Mindegyik államnak elvileg egyenlő joga van arra, hogy maximális mértékben hasznosítsa a saját területén levő vizeket, de e joguknak gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk a többi állam megfelelő jogait; 3.) Ha egy állam jogainak gyakorlása összeütközik, az alkalmazandó elv az, hogy mindegyik jogosult a folyamrendszer hasznából való méltányos részesedésre, szükségleteik arányában és a kérdéses folyamrendszer összes körülményeinek fényében; 4.) Az állam elvileg nem tehet olyan változtatást a folyamrendszerben, mely lényeges kárt okozna egy másik állam haszonélvezeti jogában az utóbbi hozzájárulása nélkül; 5.) Nem szükséges azonban ennek a hozzájárulásnak az elnyerése, ha a másik állam megfelelő részesedést kínál a változtatás hasznából, vagy más megfelelő kártalanítást a másik állam vízhasznosításában okozott kárért; 6.) Az az állam, melynek saját vízhasználata nem szenved lényeges kárt a másik állam számára előnyös vízhasználat fejlesztéséből, nem ellenezheti ezt a fejlesztést.”²⁰

A Brierly által megfogalmazott alapelveket természetesen tömörebben is meg lehet szövegezni, ill. részletesebben is ki lehetne fejteni, de végül is az a lényeges, hogy a vonatkozó nemzetközi egyezmények milyen mértékben erősítik, ill. támasztják alá megállapításait. Ebben a tekintetben pedig komoly ellentétés merül fel. Nevezetesen: a nemzetközi vizek hasznosítása tárgyában eddig létrejött egyezmények általában bilaterálisak, két állam közötti határterületek vizeire vagy határfolyókra vonatkoznak, nem pedig egységes egésznek tekintett vízgyűjtő medencékre. Vagyis: rendszerint nem regionális, hanem csupán partikuláris hatályú megállapodások sorozatáról van szó. „Sajnos — állapítja meg F. J. Berber — szinte egyáltalán nincs a szóban forgó kérdésre vonatkozó multilaterális szerződés, szemben a kétoldalú szerződések nagy számával.”²¹ A hajózható folyókra vonatkozó 1921. április 10-én Barcelonában aláírt szerződés csak halovány utalást tartalmaz a folyóvizek egyéb irányú hasznosítására. A vízi energia hasznosítására vonatkozó 1923. december 9-én aláírt genfi egyezménynek sem volt gyakorlati jelentősége. Van ugyan egy többoldalú megállapodás, a Dunai Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság hatáskörére és működésére vonatkozó Szabályzat jóváhagyása tárgyában Párizsban 1923. május 27-én Ausztria, Csehszlovákia, Magyarország, Románia és a Szerb—Horvát—Szlovén Királyság (Jugoszlávia) által aláírt szerződés, mely a Trianoni Szerződés 293. cikkéhez kapcsolódik,²² és amely szerint a Szabályzat alkalmazandó a volt Magyar Királyságnak a Duna medencéjét alkotó területeire, kivéve az Olt medencéjét. Erre a Szabályzatra és a Trianoni Szerződés vonatkozó cikkeire később még visszatérünk, most csak annyit állapítunk meg, hogy ha kivételes jelleggel is, de akadt olyan nemzetközi szerződés, mely egységes egésznek tekintett vízgyűjtő területre vonatkozott (bár ez sem ölelte fel a Duna egész vízgyűjtő medencéjét), ez azonban ma már nincsen hatályban, és kétséges, hogy vajon egyetlen múltbeli eset alap-

²⁰ BRIERLY, J. L.: *The Law of Nations*. Sixth Ed. Oxford. Charenton Press. 1963. 231—232. pp.

²¹ BERBER i. m. 122. p.

²² Ld. alább a tanulmány 15—16. oldalait.

ján beszélhetünk-e arról, hogy az írott nemzetközi jog a nemzetközi folyamrendszereket, vízgyűjtő medencéket egységes egésznek tekinti?

Ugyancsak kérdéses, hogy ez a felfogás, ez a szemlélet szokásjogi alapon indokolható lenne, mivel a szokásjogi szabályok lényegileg szintén határvizekre vonatkoznak, és a nemzetközi szomszédjog keretein belül helyezkednek el. Igaz, Andrassy utal arra, hogy szomszédjog, szomszédi viszony lehetséges közvetlen területi kapcsolat nélkül is,²³ ez a lehetőség azonban — szerintünk — inkább elméleti, mint gyakorlati. Ha tehát ragaszkodunk a pozitív jog talajához — márpedig véleményünk szerint ez a nemzetközi jog vizsgálatánál éppolyan fontos, mint a belső állami jog különböző ágazatainál — Brierly-nek az egységes egésznek tekintendő folyamrendszerekre vonatkozó tételeit de lege lata a határvizekre, illetőleg a határfolyókra kell korlátoznunk, és a jogosított, ill. kötelezett államok körét is a szomszédos államokra kell szűkíteni, bármennyire is szívesen látnánk de lege ferenda a vízgyűjtő medencék egységes szemléletét és szabályozását. A nem szomszédos államokat a nemzetközi folyók (csatornák, tavak stb.) vizeinek nem hajózási célokra való hasznosítása és rendezése tekintetében megillető jogok és kötelezettségek tehát — szerződéses megállapodás hiányában — nem terjednek túl azon, mint ami a nemzetközi jog általános elvei alapján levelezhető.

III.

Melyek ezek után a nemzetközi folyók (tavak, csatornák stb.) vizeinek nem hajózási célokra való hasznosításával kapcsolatos eddig kialakult nemzetközi jogszabályok?

E rövid tanulmány keretében természetesen nincs lehetőség arra, hogy kísérletet tegyünk a nemzetközi vizek hasznosításával kapcsolatos általános és különös (speciális) jogszabályok áttekintésére és rendszerezésére, csupán néhány alapvető tétel kiemelésére szorítkozunk, a részleteket illetően pedig Magyarország nemzetközi szerződéseiből vett példákat hozunk fel bizonyításul.

A rendelkezésre álló adatok alapján mindenesetre teljes határozottsággal megállapítható olyan általános nemzetközi jogszabály fennállása — nevezük inkább alapelvnek —, amely szerint egyetlen állam sem tehet saját területén a több államot átszelő folyó (tó, csatorna stb.) vizeivel olyasmint, ami a másik állam területén kimutatható lényeges kárt okoz, amennyiben mégis megtenné, cselekményéért vagy mulasztásáért felelősséggel tartozik és kártérítésre kötelezhető. Ez az alapelv általános érvényű, nem csak határterületekre vonatkozik és nem szorul szerződéses megerősítésre.

A nemzetközi vizek hasznosításának problémaköre természetesen sokkal összetettebb annál, semhogy a fenti alapelv alkalmazása valamennyi kérdésre megnyugtató megoldást adhatna. Éppen ezért mutatkozott szükségesnek már a múltban és ezért szükséges egyre fokozódó mértékben egyes nemzetközi folyók (tavak, csatornák) vagy számos kisebb vízfolyás által érintett határszakaszokra vonatkozólag kétoldalú egyezmények megkötése. A szóban forgó egyezmények annyi azonos vagy majdnem azonos rendelkezést tartalmaznak, amelyek alapján az is megállapítható, hogy a kérdés vonatkozásában az államok egymás közötti kapcsolataiban már megfelelő jogtudat és huzamos gyakorlat, vagyis nemzetközi szokásjog alakult ki. Ez a szokásjog viszonylag újabb keletű, „a fej-

²³ ANDRÁSSY i. m. 80. p.

lődés folyamatában van”, hiszen a gazdasági igények, a hasznosítás, technikai előfeltételek sem régiék és ugyancsak állandóan fejlődnek.

A nemzetközi folyók (csatornák, tavak stb.) vizeinek nem hajózásra való felhasználásával kapcsolatos nemzetközi szokásjog még kevésbé kikristályosodott normákból áll, és bár az államok számára kötelező magatartást ír elő, különböző okoknál fogva a követendő állami magatartást csak általánosságban rögzítheti.

Mi az, ami különleges szerződés nélkül is kötelező az egyes államokra nézve?

Nyilvánvaló, hogy tilos minden egyoldalú beavatkozás a két állam közötti határvidék viszonyaiba, és pedig nemcsak a közvetlen határszakaszokat értve ezen, hanem a határt átszelő vizek más szakaszait is, amelyekbe való beavatkozás közvetve hatással van a másik állam területére. Az államok kötelesek jó karban tartani az e területeken levő műszaki berendezéseket, gátakat, csatornákat, zsilipeket, amelyek az árvizek megakadályozására vagy nyári kisvizek hasznosítása érdekében létesültek, és pedig azokat is, amelyek elsősorban a másik állam területének védelmét vagy gazdasági hasznosítását szolgálják. A vízügyi berendezések fenntartását, újak építését saját területén minden egyes állam maga végzi, a közös határszakaszokon közösen. A határszakaszokon átfolyó vizek hasznosítása terén az államok nem járhatnak el szabadon, az egyes időszakokban rendelkezésre álló vízmennyiségnek csak egy részét használhatják el, és biztosítaniuk kell a másik állam számára a saját területének hasznosításához szükséges vízmennyiséget — méltányos és ésszerű részesedés alapján. A folyóvíz túlzott mértékű elvonása ugyanis beavatkozás a másik állam természetes viszonyaiba, néha kifejezetten kárt okoz, és pedig mérhető kárt, éppúgy mint — ellenkező előjellel — a közös árvízvédelmet célzó berendezések elhanyagolása. A részesedés pontos arányának megállapítása az egyes határvizek tekintetében már kétoldalú egyezményekre tartozik, figyelembe véve a szerzett jogokat, a múltbeli és jelenlegi igényeket stb., és nemegyszer az egyezménnyel kapcsolatos tárgyalások legtöbbet vitatott pontját jelenti.

Ezek azok a szabályok, amelyek véleményünk szerint különleges szerződés nélkül is kötelezik az egymással szomszédos államokat. A vonatkozó szerződéses megállapodások egyrészt elismélik az egyébiránti szokásjogi alapon fennálló kötelezettségeket, másrészt pedig ezeket további rendelkezésekkel egészítik ki. Ezt bizonyítják Magyarországnak a szomszédos államokkal kötött vízügyi egyezményei.

Az Osztrák—Magyar Monarchia felbomlása után a Trianoni Szerződés által megvont új határok szükségszerűen számos vízügyi problémát vetettek fel. Az új határok új határszakaszokat teremtettek, számtalan, azelőtt nemzeti folyó (tó, csatorna stb.) jellegét változtatták nemzetközivé, amelyek viszonyait tehát belső állami szabályozás helyett nemzetközi szabályozás tárgyává kellett tenni. A határszakaszok vizeit illetően másutt, más államok között kialakult nemzetközi szokásjogi szabályok hatálya ezzel kiterjedt az új határszakaszokra is, de nem hallgatólagosan, hanem oly módon, hogy ezeket a szabályokat a Békeszerződés kifejezett rendelkezéseinek értelmében új egyezményeknek kellett megerősíteniük.

A Trianoni Békeszerződés 292. cikkének első bekezdése ugyanis kimondotta: „Ha új határ megállapítása következtében valamely Államban a vízrendezés (csatornázás, elárasztás, öntözés, lecsapolás vagy hasonló teendők) más Állam területén végzett munkálatoktól függ, vagy ha valamely Állam területén — a háborút megelőző szokás alapján — olyan vizeket vagy vízi erőt használtak fel,

amelynek eredete más Állam területén van, egyéb rendelkezések hiányában az érdekelt Államok között oly természetű megállapodást kell létesíteni, amely mindegyikük érdekeit és szerzett jogait biztosítja.”

Ugyanennek a cikknek a második bekezdése a helyi vagy magánszükségletre való villamosság- vagy vízfelhasználás tekintetében állapítja meg ugyanazt az elvet. Leszögezi azt is, hogy az új megállapodások megkötéséig az 1918. november 3-án érvényben volt feltételek mellett kell a szállítást folytatni. E rendelkezések célja nyilvánvalóan az volt, hogy az új határok megvonása ne akadályozza a nemzetközivé vált vizek hasznosítását. Ezek vonatkozásában új egyezmények megkötését tartották szükségesnek, hiszen ezeken a vizeken nemzetközi szokásjogi szabályok nem alakulhattak ki, a nemzetközi szomszédjog általános szabályainak alkalmazása pedig — tekintettel a szóban forgó államok közötti súlyos ellentétekre — aligha biztosíthatna volna a kölcsönös érdekek és a szerzett jogok zökkenésmentes érvényesülését.²⁴

A nemzetközi vízgyűjtő-medencék vízügyeinek egységes rendezése szempontjából azonban jóval érdekesebb a Békeszerződés következő, 293. cikke, mely szerint: „A volt Magyar Királyságnak a Duna medencéjét, ide nem értve az Ölt medencéjét alkotó területeire vonatkozólag a 292. cikk alkalmazása céljából, valamint az alább felsorolt jogosítványok gyakorlása végett, az említett területek felett állami fennhatóságot gyakorló államok közös érdekében, Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság állítatik fel, amelyben mindegyik területileg érdekelt államnak lesz egy képviselője, és amelynek elnökét a Nemzetek Szövetségének Tanácsa nevezi ki.”

E cikk második bekezdése értelmében: „a Bizottság kezdeményezi a 292. cikkben említett megállapodásnak közlését, ellenőrzi és sürgősség esetében biztosítja végrehajtásukat, fenntartja és javítja, különösen a fakiártás és az újbóli fásítás tekintetében a vízügyi rendelkezések egységességét, valamint az azokra vonatkozó szolgálatot, így a vízmérnöki és a vízállás emelkedésének jelentésére vonatkozó szolgálatot. Tanulmányozza a hajózással kapcsolatos kérdéseket azok kivételével, amelyek a Felső-Dunára illetékes Hajózási Bizottság hatáskörébe tartoznak, s amelyekre vonatkozóan ehhez a Bizottsághoz fordul: különösen figyelmet fordít a halászat érdekeire. A Bizottság ezenkívül minden olyan munkálattal vagy tanulmánnyal foglalkozik, s minden olyan szolgálatot létesít, amelyet az érdekelt Államok egyhangú megállapodással rábíz-
nak.”

A Bizottság működési szabályzatát 1923. május 25-én Párizsban tartott ülésen fogadta el. A Szabályzat jóváhagyása tárgyában két nappal később, május 27-én ugyancsak Párizsban jött létre egyezmény.²⁵

A 3. cikk a Bizottság hatásköréről szólva lényegében elismétli a 293. cikk 1) bekezdésében foglaltakat —. A Bizottság csak azokat az ügyeket vizsgálhatta meg, amelyeket a küldöttek vagy az Elnök eléje terjesztettek (4. cikk). A kiküldöttek tájékoztatás céljából összefoglaló évi jelentést készítettek az egyes Államokban végrehajtott vagy tervbe vett olyan munkálatok műszaki állapotáról, amelyek a szomszédos állam vízrendjére érezhető befolyást gyakorolhattak, a Trianoni Szerződés 292. cikke alapján kötött megállapodásokról a vízügyi rendre, az erdőkihasználásra, az újrafásításra, halászatra vonatkozó jogszabá-

²⁴ Azonos rendelkezést tartalmaz a 1919. okt. 10-i St. Germain-i békeszerződés 309. és 310. cikke, továbbá az 1920. augusztus 10-i sévres-i békeszerződés 363. cikke, illetve az annak helyébe lépett 1923. július 29-i lausanne-i békeszerződés 109. cikke.

²⁵ Az egyezményt a Magyar Törvénytárba az 1925. évi VII. tc. iktatta be.

lyokat (5. cikk), javaslatokat, terveket. A saját területen végrehajtandó munkálatokat meg lehetett kezdeni, ha a bejelentéstől számított 3 hónapon belül nem érkezett észrevétel. Ellenkező esetben a Bizottságnak 4 hónapon belül véglegesen határoznia kellett. Más állam területén is lehetett munkálatokat végezni, ha azokat a Bizottság helyeselte, jogos ellenkezés hiányában a Bizottság határozatait — ha csak az egyhangúság nem volt kikötve — szótöbbséggel hozta.

Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság tevékenységére ez alkalommal nem térünk ki, annyi mindenesetre tény, hogy a Magyarország és az ún. utódállamok közötti feszült és nemegyszer ellenséges légkör dacára sikerült közöttük a vízgazdálkodás terén bizonyos fokú együttműködést kezdeményeznie. Az együttműködés távolról sem volt zavartalan és nem is mindig eredményes. Elmaradt az igények és a lehetőségek mögött, és főleg kétoldalú megállapodások által megvont keretek között mozgott. (A Bizottság egyébként a másik világháborút közvetlenül megelőző időig működött.)

A Trianoni Szerződés 292. cikkének megfelelően ugyanis Magyarország és szomszédai között több vízügyi egyezmény jött létre. Romániával 1924. április 14-én kötöttünk egyezményt Bukarestben „A határvidék vízügyi viszonyainak szabályozása és a magyar—román határ által kettészelt árvízmentesítő társulatok felszámolása tárgyában”, Ausztriával 1927. március 11-én Bécsben, Csehszlovákiával pedig 1928. november 14-én Prágában. Vízügyi kérdéseket tartalmazott még az ugyancsak Prágában 1928. december 12-én a határrendezés által felvetett jogi kérdések tárgyában kötött egyezmény is. Az 1928. november 14.-i megállapodás helyébe később a Budapest 1937. augusztus 24-én aláírt „A Duna, valamint a Tiszának a Szamos torkolata alatti magyar-csehszlovák közös határszakaszra vonatkozó műszaki és gazdasági kérdések szabályozása tárgyában” kötött szerződés lépett. Ezek a kétoldalú megállapodások többkevesebb részletezéssel az e pont elején ismertetett nemzetközi jogi szabályokat ismételték el, illetve erősítették meg.

A második világháború után a Magyarországgal kötött párizsi békeszerződés a trianoni szerződés által megállapított határokat állította vissza, egyetlen módosítással, nevezetesen az ún. pozsonyi hídfő három községét Magyarországtól Csehszlovákiához csatolta.²⁶

A Párizsi Békeszerződés vízügyi rendelkezéseket nem tartalmazott, az Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság újjászervezésére nem került sor, miután az szorosan kapcsolódott a politikailag csődbe jutott és az ENSZ megalakulása nyomán egyébként is megszűntetett Nemzetek Szövetségéhez.²⁷

Új helyzet állott elő, azonban annak következtében, hogy Kárpátjának a Szovjetunióhoz való csatolása következtében a Szovjetunió is szomszédunkká vált, és a vele való együttműködésünk a közös határszakaszok vízügyeire is kiterjedt, de új helyzet állott elő mindenekelőtt a Duna menti országok többségének szocialista átalakulása következtében, mely az együttműködés számára új távlatokat jelentett.

Az együttműködés kereteit már újabb, tehát a háború után kötött kétoldalú megállapodások vonják meg. Ezek tartalma, az általuk rendezett kérdé-

²⁶ Ehhez kapcsolódott a Pozsonyban 1948. okt. 9-én a párizsi békeszerződés által fogantatott területi átrendezéssel kapcsolatos egyes vízügyi kérdések szabályozása tárgyában aláírt egyezmény.

²⁷ A bizottság elnökét ugyanis a Nemzetek Szövetségének Tanácsa nevezte ki.

sek köre különböző. Magyar—szovjet viszonylatban az árvizek elleni védekezés, a vízkárelhárítás problémái állnak a középpontban, ezek dominálnak magyar, jugoszláv viszonylatban is, de a folyamszabályozás kérdéseivel együtt, míg a többi szomszédos országgal kötött egyezményeink a víztisztítás, öntözés, vízvezetés problémáira is kiterjednek. Időrendileg elsőnek az 1950. június 9-én aláírt magyar—szovjet egyezmény jött létre, majd az 1950. december 5-én aláírt és a magyar—román határvizekre és a határ által átmetszett vizekre vonatkozó műszaki kérdések szabályozása tárgyában kötött megállapodás. Ez a magyar—román egyezmény, mely 1961. május 25-én hatályát veszítette, több fontos kérdést rendezetlenül hagyott — így pl. nem állapította meg, hogy a vízfolyások vizei feletti rendelkezési jog a szerződő feleket milyen arányban illeti meg, hogy a csapadékvizek levezetésénél a kölcsönös érdekek biztosítása alapján kell eljárni stb. —, ami elsősorban magyar területeken éreztette káros hatását. 1962. július 2-án három évre szóló ideiglenes magyar—román egyezmény jött létre a határt képező és a határ által átmetszett vizekkel kapcsolatos kérdések szabályozásáról, de ennek hatálya időközben szintén lejárt, és így a magyar—román határvidék vízügyeinek a kölcsönös érdekek figyelembevételére és a mai nemzetközi jog alapelveinek alapján történő szabályozása ma is időszerű, megoldandó feladat.

Ami a többi egyezményt illeti, Magyarország és Csehszlovákia között a határmenti vízfolyások műszaki és gazdasági kérdéseinek szabályozása tárgyában Prágában 1954. április 16-án aláírt egyezmény irányadó, magyar—jugoszláv viszonylatban pedig a Belgrádban 1955. augusztus 8-án a vízgazdálkodási kérdések tárgyában aláírt egyezmény, amely szintén „A határt képező vízfolyásokon és a határ által átmetszett vízfolyásokon és vízrendszerekben felmerülő összes vízgazdálkodási kérdésekre” vonatkozik. Sorrendileg az utolsó, de ugyanakkor a legátfogóbb, a legpontosabb szabályozást a Bécsben 1956. április 9-én aláírt s a határvidék vízgazdálkodási kérdéseiről szóló magyar—osztrák egyezmény (ld. 1959. évi 32. tvr.) jelenti.

Az említett egyezmények rendelkezéseit részletesen nem ismertethetjük, de annyi általánossággal megállapítható, hogy a fentiekben már vázolt alapelveknek megfelelő szabályokat tartalmaznak. Hangsúlyozzák, hogy a szerződő felek egyoldalúan nem változtathatják meg a határszakaszok vízviszonyait, a szükséges munkálatok elvégzésénél egyetértésben, közösen készített vagy összehangolt terveknek megfelelően járnak el. A tervek és a munkálatok összehangolása érdekében közös vízügyi műszaki bizottságok kerülnek felállításra. A szóban forgó egyezmények rendelkezései közül különösen figyelemreméltók a magyar—osztrák egyezmény 2. cikkének 5. és 6. bekezdésében foglaltak. Ezek szerint „A szerződő felek a szorosabb értelemben vett határvizek mesterséges beavatkozással nem növelt természetes vízhozamának fele részével — a szerzett jogok sérelme nélkül — szabadon rendelkeznek” (5. bek.). Továbbá „A határt metsző vízfolyások mentén feljebb fekvő állam a Bizottság által megállapított és a másik állam területére átfolyó természetes kisvízhozamot 1/3-nál többel nem csökkentheti” (6. bek.). Ezek a rendelkezések „mértányos és ésszerű részesedés” mértékét, arányát állapítják meg két szomszédos állam viszonylatában, mely — tekintettel az egyre növekvő igényekre és a véges vízkészletre — a nemzetközi vízhasznosítási jognak mindinkább a legfontosabb kérdésévé válik.

Magyarországnak a szomszédos országokkal kötött egyezményei tehát nemzetközi vizek hasznosítására vonatkozó nemzetközi jogszabályok rend-

szerébe illeszkednek, és az a terület, amelyre vonatkoznak — a Dunavölgy középső szakaszának határvizei — már hosszabb idő óta a viszonylag részletesebben szabályozott területek közé tartozik. Az egyre növekvő szükségletek azonban minden bizonnyal már belátható időn belül további, különösen az ipar vízszükségleteit és a vízi energia hasznosítási módjait fokozott mértékben figyelembe vevő szabályozást fognak igényelni.

IV.

Ezért szükséges egy rövid pillantást vetnünk a nemzetközi vízhasznosítási jog kodifikálása és továbbfejlesztése terén mutatkozó törekvésekre.

Annak ellenére, hogy viszonylag új problémakörrel van szó, amelynek konkrét megnyilvánulásai gazdasági, technikai stb. szempontból különböző súllyal jelentkeznek, több hivatalos és nemhivatalos, tudományos célú kísérlet történt a nemzetközi vizek nem hajózási célú hasznosítására vonatkozó szabályok összefoglalására és rendszerezésére. Ezek között meg kell említenünk a Nemzetek Szövetségének égisze alatt 1923. december 9-én létrejött és a több államot érdeklő vízi energiák hasznosítására vonatkozó genfi egyezményt. A 22 cikkből álló egyezmény egyrészt hangsúlyozta az államok szuverén jogait saját területükön, de ugyanakkor megállapította, hogy ezek a jogok csak a többi állam jogainak tiszteletben tartásával gyakorolhatók. Ha a tervezett munkálatok következtében a többi szerződő felet érezhető károsodás érné, az érdekelt államok kötelesek tárgyalásokba bocsátkozni egymással.

A genfi egyezménynek azonban nem tulajdoníthatunk nagyobb jelentőséget, mert bár 1925. január 30-án hatályba lépett, mindössze 9 állam erősítette meg, amelyek földrajzilag oly távol estek egymástól,²⁸ hogy az általuk vállalt kötelezettségeknek semmiféle gyakorlati értéke nem volt. A genfi egyezmény annyiban érdemel figyelmet, amennyiben más egyezmények rendelkezéseit inspirálta. A genfi egyezményre hivatkoztak 1933-ban Montevideóban a VII. Pánamerikai Konferencián, mikor is az argentin delegátus a nemzetközi vizek hasznosítására vonatkozó 15 cikkből álló egyezménytervezetet terjesztett a konferencia elé. A tervezetből azonban nem lett egyezmény, a résztvevők csupán egy deklarációt fogadtak el, mely a már ismert elveket erősítette meg.

A nemzetközi vizek hasznosítására vonatkozó jogszabályok kodifikálásának a kérdése már az Egyesült Nemzetek Szervezetét is foglalkoztatta.

Bolívia a Közgyűlés 1959. október 5-i ülésén azt javasolta, kérjék fel a Nemzetközi Jogi Bizottságot, hogy vegye fel munkatervébe a nemzetközi folyók hasznosítására, valamint a rajtuk való hajózásra vonatkozó szabályok kodifikálását. Bár a hozzászólók sorra hangsúlyozták a kérdés fontosságát, a bolíviai javaslattal szemben mégis több ellenvetés hangzott el. A nemzetközi folyókon való hajózás tárgyában igen sok egyezmény jött létre, ezek azonban egy-egy meghatározott folyóra vonatkoznak, és rendelkezéseik általánosítása, egységesítése igen nehéz feladat, tehát hosszabb előtanulmányokra van szükség, és a Nemzetközi Jogi Bizottság munkaterve — mondották — egyébként is túlsúlyolt. Hosszabb vita után a Közgyűlés 66 szavazattal öt tartózkodás mellett (ellen-szavazat nem volt) elfogadott egy határozatot, mely szerint „kívánatos a nemzetközi folyók hasznosítása és kiaknázása által felvetett jogi kérdések előzetes

²⁸ Az egyezményt a következő államok erősítették meg: Ausztria, Dánia, Danzig, Egyiptom, Görögország, Irak, Nagybritannia, Panama, Sziám (Thaiföld), Új-Zéland.

tanulmányozásának foganatosítása annak megállapítása végett, vajon a kérdés alkalmas-e a kodifikálásra”, és felkérte az ENSZ főtitkárát, készítsen jelentést, melyben összegezi a kérdés állását, és ezt tájékoztatásul megküldi a szervezet tagállamainak.

A nemzetközi folyóvizek hasznosítására vonatkozó nemzetközi jogszabályok tehát még nincsenek kodifikálva, és ilyen munkálatok elvégzése a közeljövőben sem várható, de a kérdés — fontosságára való tekintettel — fokozott figyelmet érdemel. Lássuk tehát a nem hivatalos, hanem tudományos, magánjellegű kísérleteket.

Ezek sorában kell megemlítenünk a Nemzetközi Jogi Intézet által rendezett 1911. évi madridi konferenciát, illetve az ott elfogadott határozatot, annak ellenére, hogy a nemzetközi vizek nem hajózási célokra való felhasználása terén még csak a kezdeti lépések történtek meg. A konferencián hozott határozat jelentős hatást gyakorolt az elmélet további fejlődésére.²⁹

A magánjellegű kezdeményezések között a legtöbb figyelmet a Nemzetközi Jogi Egyesület (International Law Association — ILA) a nemzetközi folyók vizeinek hasznosításával kapcsolatos nemzetközi jogszabályok rendszerbe foglalására irányuló munkálatai érdemlik meg. A kezdeményezés Clyde Eagleton, New York-i egyetemi tanártól indult ki, aki az Egyesület 1954-ben Edinburgh-ben tartott konferenciáján felhívta a figyelmet a kérdés tanulmányozásának fontosságára. Az Egyesület ennek nyomán külön bizottságot szervezett a kérdéssel kapcsolatos munkálatok elvégzésére Eagleton, majd az ő elhunytá után Arnold W. Knauth elnöklete alatt. Hosszabb előkészítő munka után a Bizottságnak az ILA 1958. évi New York-i konferenciára készített jelentése alapján elfogadott határozata leszögezte — többek között — miszerint „egyetértés van abban a tekintetben, hogy léteznek a két vagy több állam területén levő vízgyűjtő medencék vizeinek felhasználását rendező szerződések és szokásjogi nemzetközi jogszabályok”, de egyetértés mutatkozott abban a tekintetben is, hogy „lehetnek olyan kérdések, amelyeket a nemzetközi jog elismert szabályai nem rendeznek megfelelő módon, és vannak olyan szabályok, amelyeknek értelmezése tekintetében véleményeltérések mutatkoznak”. A konferencia határozata egyidejűleg négy nemzetközi jogi alapelvet és tíz ajánlást szövegezett meg.³⁰ A Bizottság az említett határozat szellemében folytatta munkáját, és e munkálatok eredményeként C. J. Olmstead elnöklete alatt 37 cikkből álló tervezetet terjesztett a Nemzetközi Jogi Egyesület 1966. augusztusában Helsinkiben tartott konferenciája elé, amely a tervezetet el is fogadta.

A helsinki konferencián elfogadott tervezet szabályai formailag természetesen nem nemzetközi jogszabályok, hanem egy neves és tekintélyes testületnek kiváló nemzetközi jogászok közreműködésével elkészített tudományos megállapításai, s mint ilyenek, a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikke értelmében a jogszabályok megállapításánál segédeszközként felhasználhatók.

Minden kodifikációs kísérlet azonban elkerülhetetlenül együtt jár a kodifikálandó anyag fejlesztésére, tökéletesítésére irányuló törekvéssel. Ez alól az ún.

²⁹ A határozat hangsúlyozta, hogy egyetlen állam sem hasznosíthatja vizeit más államok által való hasznosításra káros módon, javasolta paritásos bizottságok felállítását, a hasznosítás módozatai terén azonban a hajózásnak biztosított elsőbbséget. 1957-ben az Intézet újból elkezdte a kérdés vizsgálatát, és a J. Andrassy által készített jelentéshez csatolt tervezet már sokkal differenciáltabban fogalmazta meg a vízhasznosítással kapcsolatos elveket.

³⁰ Ld. Helsinki Rules: *On the Uses of the Waters of International Rivers*. The International Law Associations, 1967. 2—4. pp.

Helsinki Szabályok sem jelentenek kivételt, mert a közeljövőben minden bizonynyal fokozott mértékben jelentkező érdekek és igények, a várható fejlődés tendenciáinak figyelembevételé miatt — szerintünk — egy lényeges ponton túlmennek a ténylegesen érvényesülő és megállapítható szerződések és szokásjogi szabályok jelenlegi keretein.

A Helsinki Szabályok 1. cikke a következőképpen szól:

„A nemzetközi jognak a jelen fejezetekben lefektetett általános szabályai alkalmazandók egy nemzetközi vízgyűjtő medence vizeinek hasznosítására, kivéve ha a medence államai szerződés, egyezmény vagy kötelező szokás útján másként nem rendelkeznek.”

A 2. cikk szerint: „A nemzetközi vízgyűjtő medence két vagy több államra kiterjedő földrajzi terület, amelyet a vízrendszer vízválasztó vonala határoz meg, beleértve a felszíni és földalatti vizeket, amelyek közös torkolat felé tartanak.”

Ezt a fogalmat, ezt a meghatározást a múltban a nemzetközi jog nem használta. A nemzetközi folyók szinte kizárólagos hasznosítási módja a hajózás lévén, a nemzetközi jogi szabályozás rendszerint, ha nem is kizárólagosan, csak a nemzetközi folyók hajózható szakaszaira terjedt ki.³¹ A vízfelhasználáshoz fűződő és egyre növekvő gazdasági érdekek, egy adott folyamrendszer vízgyűjtőinek kielégítő rendezése azonban nyilvánvalóan a több állam területére kiterjedő vízgyűjtő medence egységes szemléletét igényli. A nemzetközi folyó hajózható szakasza mellett elterülő *parti állam* helyébe ezért lép a *medenceállam* kifejezés, mely már nem a nemzetközi folyók egyes hajózható szakaszához, hanem az adott folyamrendszer vagy vízgyűjtő medence bármely részéhez kapcsolódhat.

Ezt a szemléleti változást a víz hasznosításához fűződő gazdasági érdekek, valamint a tervszerű vízgazdálkodás megszervezésének követelményei indokolják, és *de lege ferenda* valóban helyesnek, követendőnek kell tartanunk. Más kérdés azonban — amint erre már fentebb utaltunk —, hogy *de lege lata* mennyiben igazolható. Tudomásunk szerint ugyanis jelenleg nincs hatályban egészen tekintett nemzetközi folyamrendszer vagy vízgyűjtő medence vizeinek hasznosítására vonatkozó többoldalú, regionális jellegű nemzetközi egyezmény, és nincs elegendő alap ilyen értelmű, regionális hatályú szokásjogi szabályok létezésének feltételezésére sem, bármilyen célszerű vagy helyes lenne is ez gazdasági vagy technikai szempontból. Igaz, hogy egy nagyobb nemzetközi vízgyűjtő medence területén osztozó államok közötti kétoldalú megállapodások sorozata valaminő kapcsolatot teremt a medence valamennyi állama között, ez a kapcsolat azonban nem közvetlen és nem támaszthat véleményünk szerint egymással nem szomszédos államok vonatkozásában jogokat és kötelezettségeket. Lehetséges, sőt valószínű, hogy a jövőben a többoldalú regionális megállapodások útján fogják rendezni egy-egy vízgyűjtő medence vizeinek hasznosítását, ez azonban már nem a meglévő nemzetközi jogszabályok alkalmazásának, hanem új szabályok megalkotásának kérdése.

Kétségtelen érdeme azonban a Helsinki Szabályoknak, hogy a nemzetközi vizek hasznosításával kapcsolatos jogi problémák középpontjába az ésszerű és a méltányos részesedés elvét állította. A 4. cikk szerint: „Minden egyes medenceállam jogosult saját területén belül a nemzetközi vízgyűjtő medence vizeinek

³¹ Az 1948. évi belgrádi Dunaegyezmény — ellentétben az 1921. évvel, amelynek hatálya a Duna egyes hajózható mellékfolyóira is kiterjedt — a második cikk értelmében kizárólag a Duna hajózható szakaszára vonatkozik.

hasznosításából való ésszerű és méltányos részesedésre.” Ezt a tételt kell az egész kérdés lényegének tekintenünk vagy — ahogyan a kommentár mondja — a nemzetközi vízhasznosítási jog „kulcselvének” (key-principle). A Szabályzat tehát az eddigi nemzetközi gyakorlatnak megfelelően, valamint a szakirodalomban uralkodó állásponttal összhangban az abszolút területi szuverenitás, illetőleg az abszolút területi integritás szélsőséges álláspontjai között ésszerű közeputat foglal el. Az ésszerű és méltányos részesedés elve nem tekinthető a nemzetközi jog új szabályának, hanem a régi gyakorlatban megfigyelhető és az újabb egyezmények által is megerősített norma pontosabb megfogalmazásának.

Az igazi nehézséget azonban nem az ésszerű és méltányos részesedés elvének a megfogalmazása jelenti, hanem annak az eldöntése, mi értendő ésszerű és méltányos részesedésen. A Helsinki Szabályok 5. cikke szerint ez a részesedés minden egyes esetben külön-külön és valamennyi releváns tényező figyelembevételével dönthető el. Ami a releváns tényezőket illeti, a tervezet kísérletet tett ezek összefoglalására, de az a felsorolás, amelyet a tervezet 5. cikke ad, csupán példaszzerű és nem kimerítő jellegű. A felsorolásban a tervezet készítői utalnak a szóban forgó vízgyűjtő medence földrajzi viszonyaira, az egyes államok részesedésére e medence területéből, annak vízrajzi viszonyaira, a medence éghajlatára, a medence vizeinek hasznosításával kapcsolatos előző használatra, az egyes államok gazdasági és szociális szükségleteire, a lakosság számára, az ezek tekintetében fennálló más eszközökre és lehetőségekre, a kártérítés lehetőségeire az egyes államok vonatkozásában stb. stb. Az a súly, amelyet egy-egy releváns tényezőnek tulajdonítanak, más releváns tényezőkhöz viszonyított fontosságuk alapján határozandó meg. Az ésszerű és méltányos részesedés megállapítása valamennyi releváns tényező együttes mérlegelése és ezek összessége alapján megvont végkövetkeztetés szerint kell, hogy történjen.

A releváns tényezők pusztá felsorolása is mutatja, hogy az ésszerű és méltányos részesedés megállapítása nem könnyű feladat, és csakis az érdekelt államok jóhiszemű magatartása, a jószomszédi viszony szellemében oldható meg, és pedig nem kész sémák alapján, hanem minden egyes eset sajátos körülményeinek figyelembevételével. Érvényesülésének gyakorlati példájaként hivatkozhatunk a Bécsben 1956. április 9-én aláírt magyar—osztrák vízügyi egyezmény második cikke 5. és 6. bekezdésében foglaltakra, amelyek szerint a szerződő felek a határvizek természetes vízhozamának felével szabadon rendelkezhetnek — illetve — a feljebb fekvő állam az átfolyó természetes kisvíz hozamot egyharmadánál többel nem csökkentheti.

Ehhez az elvhez kapcsolódnak a szabályok további cikkei is. A 6. cikk megállapítja, hogy: „Egy bizonyos használat vagy a használati módozat nem élvez önmagában elsőbbséget semmiféle más használattal vagy használati módozattal szemben.” Ennek a tételnek a kimondása azért fontos, mert hosszú időn keresztül a nemzetközi folyókon való hajózás elsőbbséget élvezett a folyóvizek más hasznosítási módjai, fajtái felett. Ez érthető volt abban az időben, amikor a vizek más célokra való hasznosításához még nem fűződtek jelentősebb gazdasági érdekek. A fejlődés által felvetett új, bonyolult problémákkal szemben azonban a nemzetközi hajózásnak ez a favorizálása már túlhaladottá vált.

Figyelemreméltó tétel ebben a vonatkozásban az is, mely arról szól, „Egy medence állam számára nem tagadható meg egy nemzetközi vízgyűjtő medence vizeinek jelenlegi ésszerű használatá azért, hogy azt egy másik medence állam jövőbeni vízhasználatára tartsák fenn” (7. cikk.), valamint az is, amely szerint az ésszerű használat és az ésszerű, méltányos részesedés megállapítása nem

egyszer s mindenkorra kell hogy történjék, hanem a fejlődés, a változó szükségletek folytonos figyelembevételével (8. cikk.).

Gazdasági szempontból ugyan nem kevésbé fontosak, de mégis nem ilyen általános érdekűek a Helsinkii Szabályok következő cikkei, amelyek a folyók szennyeződésének megakadályozásával, a vizek hasznosításának egyes speciális fajtáival foglalkoznak, mint amilyen pl. a hajózás, fausztatás stb., illetve az ezek nyomán esetleg felmerülő jogviták elintézésének módozatait állapítják meg. Bármilyen nagy is legyen jelentőségük, jogi szempontból a fentebb vizsgált elvek alkalmazásának függvényei, érvényesülésük tehát az előbb tárgyalt általánosabb szabályok elismerésétől és alkalmazásától van függővé téve.

V.

A nemzetközi vizek hasznosításával kapcsolatos jogi kérdéseknek ez a nagyon is vázlatos áttekintése nem több az idetartozó problémák pusztá felvetésénél. Kifejtésük, elméleti megoldásuk jóval több időt és nagyobb terjedelmet igényelne. Az eddigi megállapításokból is kitűnik azonban, hogy a legtöbb ország, különösen pedig Magyarország további gazdasági fejlődése szempontjából fontos problémáról van szó, amely egyébként is a tudományos érdeklődés előtérben áll. A szakirodalomból — legalábbis az alapvető elvek tekintetében — általános egyetértés körvonalai rajzolódna ki. Számptalan kétoldalú nemzetközi megállapodás rendezi partikuláris hatállyal a problémakör egyes részleteit — így Magyarország és legtöbb szomszédja viszonylatában is. Kísérletek történtek a vonatkozó jogszabályok kodifikálásának előkészítésére is. Az az érzésünk azonban, hogy az eddigi nemzetközi jogi szabályozás bizonyos mértékig elmarad a mai szükségletek és még inkább a lehetőségek mögött. Tanulmányozását éppen azért a magyar jogászok figyelmébe ajánljuk.

PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'UTILISATION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX

par

Géza Herczegh

La question de l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que celles de la navigation, est un problème relativement nouveau du droit international qui ne cesse de gagner de l'importance. Il est évident que les États qui partagent les territoires arrosés par les fleuves, lacs et canaux internationaux se trouvent dans une situation d'interdépendance et que leurs problèmes communs ne peuvent être proprement résolus que par un règlement convenu sur une échelle internationale. Le principe qui domine ces rapports, est celui du « sic utere tuo ut alienum non laedas ». L'auteur conteste donc les thèses de la souveraineté et de l'intégrité territoriale absolues, qui par leur caractère unilatéral ne tiennent compte que des intérêts des États des cours supérieurs et inférieurs des fleuves. Il n'accepte la théorie dite de la copropriété non plus; il se prononce en faveur de la conception de la limitation relative des droits et obligations des États intéressés. Cette conception est, en effet, confirmée par les stipulations de toute une série de conventions internationales et aussi par la jurisprudence des cours internationales de justice. De la concordance, même identité, des stipulations des conventions bilatérales signées jusqu'à présent on peut conclure à une conscience juridique adéquate et à une pratique suivie, donc à l'existence du droit coutumier établi. A cause du caractère particulier propre aux cours d'eau internationaux, comme aussi à cause de la divergence des intérêts économiques relatifs aux différents modes de leur utilisation, le règlement détaillé des problèmes ne peut être espérée, que des accords spéciaux. Les conventions internationales conclues jusqu'à présent en cette matière sont bilatérales. On ne pourrait guère parler d'accords régionaux comprenant des sys-

tèmes fluviaux entiers. L'art. 293 du Traité de Trianon présente en cette matière un certain intérêt et une importance historique. Ce Traité a ordonné en effet qu'une Commission technique permanente des cours d'eau soit créée avec une compétence s'étendant sur le territoire de l'ancien royaume de Hongrie, donc sur le Bassin du Danube, excepté la rivière Olt. Cette Commission avait donc un caractère régional; ses statuts ont été adoptés par les États intéressés par leur acte signé à Paris, le 25 mai 1923. Toutefois, la collaboration de ces États a eu lieu dans des limites prescrites par des accords bilatéraux ayant trait aux rivières et aux eaux frontières.

L'auteur passe en revue les accords plus anciens conclus par la Hongrie avec les États limitrophes, puis il expose les dispositions des conventions bilatérales plus récentes conclues après la deuxième guerre mondiale ayant trait également aux rivières frontalières et à certains secteurs de la frontière. L'auteur discute ensuite les efforts pour un règlement général d'utilisation des eaux internationaux ainsi que les tentatives officielles et privées (scientifiques) pour arriver à un tel règlement. Il met en relief l'activité relative de l'ILA qui a abouti à la rédaction des Règles de Helsinki. Ces règles marquent une tentative ayant pour but le développement ultérieur du droit international qui met au premier plan au lieu des règlements bilatéraux se limitant à des eaux frontières, les accords régionaux englobant un bassin fluvial entier. Le problème le plus important, et aussi le plus difficile, est celui de fixer la mesure de la « participation équitable et raisonnable » aux profits à tirer de l'utilisation des eaux internationales. A ce sujet, les Règles de Helsinki formulent toute une série de considérations dont il y a lieu de tenir compte, qu'on peut, par ailleurs, trouver en partie déjà dans les accords bilatéraux intervenus jusqu'à présent.

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕК

Г. Херцег

Резюме

Вопрос использования международных рек не с целью судоходства является сравнительно недавно возникшей, но имеющей все возрастающее значение проблемой международного права. Государства, лежащие на территориях, по которым протекают международные реки, озера и каналы, нуждаются одно в другом; естественно, что их общие проблемы могут быть успешно разрешены лишь совместными усилиями, путем международного правового регулирования. Основным руководящим принципом в этой области является „sic utere tuo ut alienum non laedas“. Таким образом отвергает положения об абсолютном территориальном суверенитете, абсолютной территориальной целостности, которые в силу их односторонности учитывают лишь интересы государств, расположенных в низовье или верховье реки, в то же время он отрицает и так называемую теорию общей собственности. Автор высказывается в пользу концепции сравнительного ограничения прав и обязанностей заинтересованных государств. Это подкрепляется рядом положений заключенных в этом кругу соглашений, а также существующей судебной практикой. Из согласованности положений двухсторонних соглашений, нередко из их тождественности можно прийти к выводу о наличии соответствующего правосознания и постоянной практики, т. е. о сложении обычного права. Из-за своеобразных природных особенностей международных рек и различных хозяйственных интересов, связанных с формами их использования, однако, подробное урегулирование вопроса может быть достигнуто путем специальных соглашений. Существующие в этой области международные соглашения двухсторонние, о региональном — распространяющемся на все водные системы — регулировании нельзя говорить. С исторической точки зрения интересна и важна статья 293 Трианонского мирного договора, который предусматривал создание Постоянной Технической комиссии по водным делам на территориях, составляющих бассейн Дуная в бывшем Венгерском Королевстве — за исключением долины Олт — т. е. с региональным характером, — устав комиссии был принят заинтересованными государствами в Париже 25 мая 1923 года. Однако сотрудничество, сложившееся между ними по водным вопросам, осуществлялось в рамках, определенных главным образом двухсторонними соглашениями, которые относились к пограничным рекам и пограничным водам.

Автор перечисляет старые соглашения Венгрии, заключенные с соседними государствами, затем кратко излагает заключенные по таким вопросам новые двухсторонние соглашения после 2-й мировой войны, которые также относятся лишь к пограничным

рекам и пограничным зонам. В дальнейшем автор статьи показывает стремления, направленные на общее урегулирование международного права по водопользованию, официальные и частного характера (научные) опыты, среди них показывает работу Международной Ассоциации Юристов, которая привела к разработке так называемых Правил Хельсинки. Последние представляют собой попытку дальнейшего развития международного права, поскольку вместо двухстороннего регулирования, ограничивающегося пограничными водами, на передний план выдвигают единое и всеобщее регулирование международных водохранилищ. Самая важная — и одновременно самая трудная проблема — установление «справедливого и разумного участия» в пользовании международными водами. В отношении этого Правила Хельсинки устанавливают целый ряд точек зрения; нормы относящиеся к урегулированию проблем, содержатся и в существующих двухсторонних, соглашениях.