

Tartalomjegyzék

Előszó	7
<i>I. fejezet</i>	
KECSKÉS GÁBOR: A nukleáris károkért való felelősség az 1960-as Párizsi és az 1963-as Bécsi Egyezmények alapján	9
<i>II. fejezet</i>	
LAMM VANDA: A nukleáris kárfelelősségi rendszerek harmonizálása – Kísérletek egységes nukleáris kárfelelősségi szabályok létrehozására	21
<i>III. fejezet</i>	
SILYE JUDIT: A radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogi szabályozása	47
<i>IV. fejezet</i>	
KECSKÉS GÁBOR – SILYE JUDIT: A nukleáris biztonságról szóló egyezmény	65
<i>V. fejezet</i>	
LAMM VANDA: Az atomszorompó-szerződés rendszerének tapasztalatai	81
<i>VI. fejezet</i>	
SULYOK GÁBOR: Az Átfogó Atomcsend Szerződés másfél évtized távlatából	117
<i>VII. fejezet</i>	
LAMM VANDA: A nukleáris létesítmények fegyveres támadásoktól való védeleme a humanitárius nemzetközi jog alapján	161
A szerzőkről	179



Előszó

Az atomenergia békés célú alkalmazásának biztonsága és az atomfegyverek korlátozása széles körű nemzetközi együttműködésben valósítható meg. Az atomsorompó-szerződés a nukleáris fegyverek elterjedését korlátozza – több-kevesebb sikerrel, az atomcsend egyezmények (részleges és átfogó) a nukleáris fegyverkísérleteket tiltják meg. Mindkét szerződést ellenőrző rendszerek egészítik ki.

Az atomerőművek biztonsága az esetleges balesetek határokon áterjedő hatásai miatt nemzetközi jelentőségű. A kárfelelősségi egyezmények a véltlen entitások (személyek, intézmények, vállalatok) kárainak kompenzációjára vonatkoznak. A nukleáris biztonsági egyezmény, valamint a radioaktív hulladékok és a kiegészített fűtőelemek biztonságára vonatkozó egyezmény az atomenergia alkalmazása biztonsági követelményeinek betartását célozza. A nukleáris létesítmények és anyagok védelme a terrortámadások ellen (tágabb értelemben a védettség) szintén a biztonságot erősíti.

Magyarország élen járt a nukleáris nemzetközi egyezmények létrehozásában és hazai alkalmazásában. Ennek szép példája, hogy az atomerőműveket alkalmazó országok közül nálunk állapította meg először a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség, hogy a legkorszerűbb biztosítéki elveket betartjuk, és az úgynevezett integrált biztosítéki ellenőrzés bevezethető.

A paksi atomerőmű hazánk villamos energia termelésének kb. 40 százalékát állítja elő, biztonságos üzemelése, üzemidő hosszabbítása és állandó korszerűsítése alapvető fontosságú. A biztonsági egyezmények betartását a felülvizsgálati konferenciákon sikeresen bizonyítottuk a világnak.

Az atomenergia alkalmazásának nemzetközi jogi kereteit Magyarország teljes mértékben alkalmazza jogrendszerében. Ezért is fontos, hogy ezeket a jogi kereteket minél szélesebb körben ismerhessék meg az érdeklődő szakemberek és laikusok. A most közreadásra kerülő műhöz hasonló átfogó, nukleáris jogi témájú könyv Magyarországon még nem jelent meg. A szerzők komoly hézagpótló munkára vállalkoztak ennek a műnek a megírásával.

A téma rendkívüli időszerűségét jelzi, hogy a napi sajtó is rendszeresen foglalkozik az iráni és észak-koreai nukleáris fegyverkezéssel, a terrorizmus elleni harc a kiberterrorizmus megjelenésével új területeken folytatódik, a fukushimai atomerőmű balesete ismét az atomerőművek biztonságának fontosságára irányította a figyelmet. A kárfelelősség területén az Egyesült Államok és Franciaország a napokban jelentett be új javaslatot.

Remélem e könyv nyomán a szerzők, vagy mások kedvet kapnak a hazai nukleáris jogot bemutató hasonlóan magas színvonalú elemző munka elkészítésére.

Budapest, 2013. október

DR. RÓNAKY JÓZSEF

1. fejezet

KECSKÉS GÁBOR

A nukleáris károkért való felelősség az 1960-as Párizsi és az 1963-as Bécsi egyezmények alapján

1.1. Bevezetés

A nukleáris tevékenység megindulása már idejekorán szükségessé tette a nukleáris energia felhasználásának (döntően a békés célú felhasználás kapcsán, mivel a nukleáris fegyverek bevetésének felelősségi kérdései más rezsimek alá tartozhatnak) felelősségi jogi rendezését, az első nukleáris kárfelelősségi egyezmények megszövegezését. A nukleáris károk jellege, mértéke és eredménye az egyes állami szabályozásban már a 19. század óta megjelent veszélyes üzemi felelősség kereteit is kitágította, a potenciális károsultak köre pedig jóval szélesebb kört ölelt fel minden addig ismert káreseményhez képest. A nukleáris kárfelelősség szabályozása az 1960-as években indult meg,¹ a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), illetve a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA, a továbbiakban: NAÜ) égisze alatt,² a „nukleáris hard law” szabályok, azaz a nukleáris jog területén a kötelező erejű és bizonyos esetekben univerzális hatályra törekvő nemzetközi szerződések megjelenéséről az ezt megelőző időszakban aligha beszélhetünk.

Az 1960-as években a nukleáris jog kezdeti és eredeti rezsimje abban tudott „regulációs példát” mutatni, hogy a környezetre veszélyes tevékenységek összetett jellegének, rendkívül káros hatásainak felismerésére sarkallva a nemzetközi közösséget, egyfajta szabályozási modellt és kárfelelősségi struktúrát konvertált a nemzetközi jogalkotás dimenziójába.

¹ Minden bizonnyal ebben nagy szerepe volt az ún. *Brookhaven-jelentésnek* (*Theoretical Possibilities and Consequences of Major Accidents in Large Nuclear Power Plants*), amelyet az Egyesült Államok Atomenergia Bizottsága (U.S. Atomic Energy Commission) publikált 1957-ben az atomerőművek lehetséges káros kockázatairól, illetve ennek következményeiről. Ezen kívül, voltaképpen az előbbi jelentés hatására is az Egyesült Államok Kongresszusa 1957-ben elfogadta a nukleáris kárfelelősség első jelentős – belső jogi – normatív alapját, az ún. *Price-Anderson törvényt* (*Price-Anderson Nuclear Industries Indemnity Act*), amely a későbbi belső jogi és nemzetközi szabályozás egyfajta alapjává, példaadó mintájává vált.

² Ld.: az 1960-ban kötött, a nukleáris energia hasznosításából eredő kárfelelősségről rendelkező Párizsi Egyezmény (*Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy*), a továbbiakban: Párizsi Egyezmény, valamint a nukleáris károkért való polgári jogi felelősségről szóló 1963-as Bécsi Egyezmény (*Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*), a továbbiakban: Bécsi Egyezmény. Utóbbi Magyarországon kihirdetve: 24/1990 (II. 7.) MT rendelet.

Az első kárfelelősségi szerződések kárfogalmát, a nukleáris károk definiálását azonban megnehezítette az a helyzet, hogy az 1960-as évek kodifikációs törekvései még inkább a belső jog – nem pedig a nemzetközi jog – felelősségi és biztosítási jogintézményeiből kölcsönözte a mintákat, és e normák szövegének végleges formába öntése az államok által delegált nagyszámú biztosítási jogász révén, közreműködésével történt meg. Az elfogadott jogintézmények elemeit alkotó inherens kárfogalmak és a kimunkált felelősségi rendszer egyértelműen biztosítási jogi és tágabb értelemben civiljogi elemek átvételét igazolja.

1.2. A felelősség telepítése

A *felelősség-kanalizáció* tekintetében a vizsgált párizsi és bécsi nukleáris kárfelelősségi egyezmények a nukleáris létesítmény,³ illetve a nukleáris erőművel felszerelt hajó⁴ üzemben tartójához, illetve üzemeltetőjéhez (a hivatalos angol elnevezés – *operator* – magyar nyelvben leginkább használatos változatában: üzemben tartó vagy engedélyes⁵) telepítik a felelősséget,⁶ ezzel alkotva meg a polgári jogi, magánszemélyhez vagy jogi személyhez kötött felelősségi klauzula alappillérét. Az üzemben tartó, illetve üzemeltető mellett a nukleáris létesítmény helye szerinti állam a belső jogszabályaiban úgy rendelkezhet, hogy az abban meghatározott feltételek mellett, a nukleáris anyagok fuvarozója, vagy a radioaktív hulladékot kezelő személy, kérelmére és az érintett üzemeltető, hozzájárulásával, üzemben tartónak jelölhető ki vagy ismerhető el.⁷ A szerződések – a mintaadó és a rezsimhez tartozó jogintézmények forrásaiként szolgáló belső jogokhoz hasonlóan – ismerik az egyetemleges felelősség intézményét, amikor az üzemeltetők együttesen és egyetemlegesen felelősek, mert nem lehetséges teljes bizonyossággal meghatározni, hogy milyen mértékben vettek részt a károkozásban.⁸

³ Ezek fogalmát ld. a Párizsi Egyezmény I. cikk a. bekezdésének (ii) pontjában, a Bécsi Egyezmény I. cikk 1. bekezdésének j) pontjában.

⁴ Ld. a nukleáris hajók üzemeltetőinek felelősségéről szóló *1962-es egyezmény* I. cikkének 1. bekezdését.

⁵ Ld. pl. az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény. § t) pontját, miszerint „engedélyes: az atomenergia alkalmazói közül, aki hatósági engedéllyel engedélyköteles tevékenységet folytat.” A Bécsi Egyezmény hivatalos magyar fordítása pedig az üzemben tartó kifejezést használja. Vö. pl.: *24/1990. (II. 7.) MT rendelet* II. cikkével.

⁶ Vö. a Párizsi Egyezmény 3–4. cikkeivel, a Bécsi Egyezmény II. cikkének 1. bekezdésével.

⁷ A szerződés alkalmazásában e fuvarozó vagy egyéb személy a nukleáris létesítmény helye szerinti államban üzemeltetőnek tekintendő.

⁸ Ld. a Párizsi Egyezmény 5. cikkének d) pontját, a Bécsi Egyezmény II. cikk 3. bekezdésének a) pontját.

Az egyezmények szerinti nukleáris károkért való felelősség *abszolút*⁹ (a szigorú és objektív felelősség alapesetén túl), ez alól azonban maguk a szerződések taxatív kimentési okokat határoznak meg. A *taxatív kimentési okok*¹⁰ között található¹¹ a fegyveres konfliktus, háború, polgárháború vagy lázadás, illetve – a nukleáris létesítmény helye szerinti állam eltérő rendelkezése hiányában – kivételes jellegű természeti katasztrófa által közvetlenül kiváltott nukleáris balesetek miatt bekövetkező károk.¹²

Előrebocsátandó, hogy a nukleáris kárfelelősség egész rezsimje a harmadik személyek irányában fennálló felelősségi és kártérítési szabályokról szól. A nukleáris létesítmény és a vele szerződéses vagy egyéb, jogilag releváns kapcsolatban álló szervezet, személy által elszenvedett nukleáris károk nem tartoznak ezen egyezmények hatálya alá. Ez rendkívüli fontossággal bír, mivel a potenciális károk egy jelentős részét eme megoldással (a biztosítók nyomására, a nukleáris kárfelelősséget uraló belső jogi biztosítási rendszer érdekeire figyelemmel) kihagyták az államok a szerződéses rezsimből. Harmadik személyként tehát csak olyan személyek/entitások nyerhetnek kártérítést-kártalanítást a szerződések alapján, akik/amelyek a károkozás előtt semmilyen jogilag releváns kapcsolatban nem álltak a nukleáris kár forráshelyének számító nukleáris létesítménnyel.

A Párizsi Egyezmény 3. cikke *a*) bekezdésének *(ii)* pontjában, valamint a Bécsi Egyezmény IV. cikke 5. bekezdésében található, a taxatív mentesülést lehetővé tevő további okok viszont már nem a bekövetkezést kiváltó tényezőkre, hanem a káresemények speciális körére fókuszálnak. Eszerint az üzemeltető nem felelős azért a nukleáris kárért, amely *egyrészt* magában a nukleáris létesítményben vagy az olyan vagyonban keletkezett, amely e létesítmény telephelyén található, és amelyet ezzel kapcsolatban használnak, vagy amelyet ezzel kapcsolatosan kell használni; *másrészt* azért a kárért sem felel az üzemeltető, amely abban a szállítóeszközben keletkezett, amelyen az adott nukleáris anyag volt a nukleáris baleset időpontjában. A *kimentési okok* közé tartozik azon esetkör, amikor a nukleáris kár teljesen vagy részben a kárt szenvedett személy súlyos mulasztásának tudható be (károsult közrehatása). Ebben az esetben, ha az illetékes bíróság joga is

⁹ Ezt pl. a Bécsi Egyezmény kifejezetten nevesíti, míg explicit módon a Párizsi Egyezményben ennek említését nem találjuk, noha kimentési rendszere arra enged következtetni, hogy – hasonlóan a Bécsi Egyezményhez – eme instrumentum is az abszolút felelősség elméletét alkalmazza.

¹⁰ Melyek alapján az üzemeltető mentesül, őt a szerződés szerint *de iure* semmiféle felelősség nem terheli a bekövetkezett nukleáris kárért.

¹¹ Természetesen az egyezmény által nem érintett, annak hatályán kívül eső baleset vagy káresemények körét nem részletezzük, hiszen ezen káresemények miatt az egyezmények alapján kárfelelősség megállapítására nincs mód. Ezek vonatkozásában ld. a Párizsi Egyezmény 6. cikk *c*) bekezdésének *(ii)* pontját, valamint a Bécsi Egyezmény II. cikkének 6. bekezdését.

¹² Ld. a Párizsi Egyezmény 9. cikkét, a Bécsi Egyezmény IV. cikk 3. bekezdését. A kivételes jellegű természeti katasztrófa által közvetlenül kiváltott nukleáris balesetek miatt bekövetkező károk körét a Bécsi Egyezmény 1997-es módosítása során kiemelték a mentesítő körülmények sorából. Ld.: a Bécsi Egyezményt módosító 1997-es jegyzőkönyv (1997 Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage) 6. cikkét. Az 1997-es kiegészítő kártérítésről szóló egyezmény azonban – a létesítmény helye szerinti állam eltérő rendelkezése hiányában – továbbra is biztosítja ezt a lehetőséget.

így rendelkezik, az illetékes bíróság egészben vagy részben mentesítheti az üzemeltetőt a károsult által elszenvedett kár miatti kártérítési kötelezettség alól.¹³ A kimentési okok rendszere egyértelműen a kárfelelősség rendszerének belső jogi megalapozottságát mutatja, amit az is megerősít, hogy a szerződések az illetékes bíróság jogának, azaz a belső jognak és magának az illetékes bíróságnak a kimentési okok elbírálása terén rendkívül széles mozgásteret hagynak.

1.3. A kárfelelősség korlátozása

A kárfelelősség korlátozása minden vonatkozó szerződés lényegi és súlyponti eleme. Egyrészt a rendelkezésre álló pénzügyi források eleve korlátozott volta, másrészt pedig a jóvátételi kötelezettség megfelelő időbeli határok közé szorítása indokolja azon szabályok létét, amelyeket az államok – kvázi a saját üzemeltetőinek tett gesztusként, illetve az esetleges mögöttes felelősségükre való figyelemmel – egyfajta biztosítékként helyeztek el a szerződések szövegében. Teljes mértékben igaz azon állítás, miszerint egy kárfelelősségi rezsim értékét és egyben a hatékonyságát, sikerességét legjobban a felelősségi korlátok jelzik. Egyszerűsített ebben a kérdésben már lényegi eltéréseket tapasztalhatunk az egyes szerződésekben, amely a szerződések közötti választást, tulajdonképpen az államok érdekei szerinti jogválasztást teszi lehetővé.

a) Korlátozás az összegszerűség tekintetében

Míg a Párizsi Egyezmény az üzemeltető felelősségének minimális és maximális összegét – 5 millió és 15 millió SDR¹⁴ – egyaránt meghatározza,¹⁵ addig a Bécsi Egyezmény V. cikke kizárólag az üzemeltető felelősségének minimális összegét határozza meg, amely – a nukleáris létesítmény helye szerinti állam belső joga szerint – nem lehet kevesebb, mint 5 millió USA-dollár.¹⁶

¹³ Ld. a Párizsi Egyezmény 6. cikkének c) bekezdésének (i) pontját és a Bécsi Egyezmény IV. cikk 2. bekezdését. E vonatkozásban a két egyezmény eltér egymástól, mert a Párizsi Egyezmény nem szól az illetékes bíróság jogáról, következésképpen – a szóhasználatból is eredően – inkább ezt egyfajta taxatív és objektív kimentési oknak, semmint diszkrecionális oknak tekinti.

¹⁴ Az SDR (*Special Drawing Rights*), azaz különleges lehívási jogok a Nemzetközi Valutaalap tagjai számára fennálló igények szabadon használható pénzneme. 2011-től 1 SDR megegyezik 0.6600 amerikai dollárral és 0.4230 euróval.

¹⁵ Vö. a Párizsi Egyezmény 7. cikkének b) bekezdésével. Azonban e normahely lehetőséget biztosít arra is, hogy a részes államok ennél magasabb összeget állapíthatnak meg belső jogukban.

¹⁶ Az összeg egyébiránt nem foglalja magában a kamatokat és azokat a költségeket, amelyeket az illetékes bíróság a nukleáris károkért való kártalanítás jogcímén állapított meg. A Bécsi Egyezmény V. cikk 3. bekezdésében biztosítja, hogy az 5 millió amerikai dolláros minimális összeg a részes államok esetében ne legyen kevesebb az 1963. április 29-ei állapot szerint számolt arany-értéknek (1 uncia finom-arany ér 35 USA-dollárt) megfelelő dollárösszeggel.

Az imént taglalt megoldásokból egyenesen következik az, hogy a szerződésben részes államok a belső jogukban határozzák meg a kártérítés összegszerű határát, mivel a kártérítésre irányuló eljárás elsősorban nemzeti bíróságok előtt, és főszabály szerint nem nemzetközi bírói fórumok előtt zajlik. Az államok által jogszabályban rögzített kártérítési összeghatár tekintetében így jelentős különbségek mutatkoznak, amelyet pl. a maximális összeghatár megnevezése vonatkozásában az egyezmények között tapasztalható eltérések csak felnagyítanak, ezáltal torzítanak. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy mindkét megoldás egy ún. „alulról zárt, de felülről nyitott” kártérítési-kártalanítási rendszert hoz létre, hiszen a Bécsi Egyezmény eleve felülről nyitott, míg a Párizsi Egyezmény ugyan felülről zárt, de az illetékes bíróság joga, azaz a részes államok belső joga a 15 millió SDR-nél magasabb összeget állapíthat meg.

A Párizsi Egyezmény kapcsán már a hatálybalépés előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a maximum 15 millió SDR mint kárfelelősségi maximum egy rendkívül alacsony tétel, ezért szintén az OECD égisze alatt a Párizsi Egyezményt aláíró államok közül 13 elfogadta a kiegészítő kompenzációról szóló 1963-as brüsszeli egyezményt (1963 Convention Supplementary to the 1960 Paris Convention, as amended by the 1964 Additional Protocol and by the 1982 Protocol),¹⁷ amelyet – ahogy a címe is mutatja – azóta több ízben módosítottak. A kiegészítő kompenzációról szóló brüsszeli egyezmény – melyhez 19. cikke szerint kizárólag a Párizsi Egyezmény részes felei csatlakozhatnak,¹⁸ és valójában a kártérítési összeg módosítását célzó rendelkezésén kívül érdemi változásokat nem eszközölt a Párizsi Egyezmény főbb felelősségi szabályaihoz képest – a kompenzációs összeg növelése céljából egy előremutató és racionális mechanizmust valósít meg, amely tulajdonképpen egy háromszintű kártérítési alapstruktúrát jelent.¹⁹

A 2004-es módosítás – hatálybalépése esetén – egyébiránt az első szinten meghatározott összeget 700 millió euróra, a második szint vonatkozásában 1 milliárd 200 millió euróra, míg a harmadik szint esetében 1 milliárd 500 millió euróra növelné. E limitek már nagy-

¹⁷ Az egyezményt 2004-ben ismételten egy kiegészítő jegyzőkönyvvel látták el, ez a dokumentum azonban még nem lépett hatályba.

¹⁸ A hatálybalépéshez meghozzá az összes szerződő fél ratifikációja szükséges (ld. az 1963-as brüsszeli egyezmény és a 2004-es jegyzőkönyv 21. cikkeit). Ez valójában azt jelenti, hogy a Párizsi Egyezmény és ennek módosításai vonatkozásában a részes államok köre azonos.

¹⁹ A struktúra a következőképpen néz ki:

(i) *első szinten* a kamatok és költségek integrálásával számított minimális 5 millió SDR összeget kell a nukleáris létesítmény helye szerinti államnak biztosítania, elsősorban biztosítás vagy más pénzügyi fedezet révén;

(ii) *második szinten* az előző szinten biztosított összeg feletti, de a 175 millió SDR-t meg nem haladó nukleáris kárt a nukleáris létesítmény helye szerinti államnak kell immáron állami alapból finanszíroznia; míg a

(iii) *harmadik szint* biztosítja, hogy a 175 millió SDR és a balesetenként megállapított 300 millió SDR összegű kártalanítási-kártérítési maximum limit közötti különbséget az egyezményben részes felek által létrehozott, összedott közpénzből finanszírozzák. Vö.: az 1963-as brüsszeli kiegészítő egyezmény 3. cikk b) bekezdésével.

mértékben megfelelnek a jelenlegi valós helyzetnek, azaz egy potenciális baleset következtében felmerülő kárösszeg körülbelül ilyen volumenű arányszámokat és pénzüsszegeket feltételez.

Az 1963-as Brüsszeli Egyezménynek az államok számára elfogadható differenciáláson alapuló és kártérítési kötelezettséget különböző szintekhez telepítő megoldása folytán az univerzális hatályra törekvő Bécsi Egyezmény egész rendszerének, illetve alapintézményeinek újragondolása az 1986-os csernobili katasztrófa után napirendre került. Ez voltaképpen egyenesen következett abból a sokkból, amellyel a nemzetközi közösség szembesült, hiszen addig nem tapasztalt volumenű nukleáris balesetet és káresemény-sorozatot eredményezett a katasztrófa. Jelentős üzenet volt a nemzetközi közösség felé azon tény is, hogy a meglévő jogi eszközök elégtelennek bizonyultak, továbbá jelen esetben kárfelelősségi egyezmény alapján kártérítési és felelősségi eljárások megindítására sem nyílt lehetőség.

A változások a felelősségi mechanizmus alapintézményeit (felelősségi alakzat és felelősség-kanalizáció) nem érintették, viszont a kártétellel, összeghatárral és az elévülési idő kérdésével kapcsolatban már jelentős módosítást fogantatosítottak az államok. A Bécsi Egyezményt módosító 1997-es jegyzőkönyv²⁰ a kárfogalom jelentős kiszélesítésén,²¹ továbbá a kamatok és költségek beszámításán túl, a mentesítő körülmények terén is módosításokat hajtott végre a kivételes jellegű természeti katasztrófa által közvetlenül kiváltott nukleáris balesetek miatt bekövetkező károk elhagyásával. A legnagyobb horderejű változás viszont kétségtelenül a kártérítési összeg megemelésében tapasztalható.

Nukleáris balesetenként ugyanis a nukleáris létesítmény helye szerinti állam korlátozhatja az üzemeltető felelősségét, amely

- (i) egyrészt nem lehet kevesebb 300 millió SDR-nél, vagy
- (ii) nem lehet kevesebb 150 millió SDR-nél, de ebben az esetben a 150 és a 300 millió SDR közötti összeget az állam által létrehozott közpénzből fizetik meg, vagy

²⁰ A jegyzőkönyv 18. cikk 2. bekezdése szerint azon államok vonatkozásában, amelyek mind az eredeti Bécsi Egyezménynek, mind az 1997-es módosító jegyzőkönyvnek részes felei, a két szerződés immáron 1997-es Bécsi Egyezmény a nukleáris károkért való polgári jogi felelősségről (1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage) címet viseli. A 19. cikk szerint a Bécsi Egyezményben nem részes, viszont az 1997-es jegyzőkönyvet aláíró államokat kötelezik az 1963-as egyezménynek a módosítással érintett vonatkozó részei. A Bécsi Egyezményben és az 1997-es jegyzőkönyvben egyaránt részes állam, valamint kizárólag a Bécsi Egyezményben részes állam között a jegyzőkönyv viszont nem alkalmazható, a nemzetközi jogban ismert *pacta sunt servanda* és a *pacta tertiis* szabályai miatt.

²¹ Ennek megfelelően immáron definiálta az új definíció lényegi elemeit, mint a nukleáris kár, baleset, megelőző intézkedések, helyreállítást célzó és ésszerű eszközök fogalmát. Ezeket ld. az 1997-es módosító jegyzőkönyv 2. cikk 2. bekezdésében.

(iii) nem lehet kevesebb a jegyzőkönyv hatálybalépése utáni maximum 15 éves átmeneti időszakban bekövetkezett baleset esetén 100 millió SDR-nél; azzal, hogy esetlegesen a későbbiekben 100 millió SDR-nél alacsonyabb összeget is elő lehet írni, viszont az így megjelölt összeg és a 100 millió SDR közötti különbözetet az állam által létrehozott, összeadott közpénz finanszírozza.²²

A kártérítési összeghatárok jelentős emelése mögött érezhető a szándék, ha már az államfelelősséget mint kárfelelősségi alakzatot nem fogadják el az államok, akkor kizárólag az összeghatárok emelése és az elévülési idők meghosszabbítása jelenthet bizonyos fokú megoldást.

b) Korlátozás és az elévülési idő

A kártérítési és felelősségi limitek vonatkozásában további jelentős fejlemény történt, amikor a kárigény érvényesítésének elévülési idejét megemelték a jogalkotó államok. A nukleáris károk eltérő típusa – ezen belül is a környezetkárosodás – szerint nagyfokú különbségek mutatkoznak a tényleges káresemény bekövetkezése vonatkozásában. Számos aggályt vet fel a szerződések által megállapított, a keresetindításra nyitva álló, a nukleáris baleset időpontjától számított tízéves elévülési határidő.²³ *Egyrészt* az egészségkárosodások mint a nukleáris károk személyi sérülések formájában jelentkező fajtái sokszor a tíz év múltán jelentkeznek (látens vagy lappangó módon vannak jelen az emberi szervezetben, pl. egy tizenöt év múltán született gyermeknél válnak ismertté a tünetek, míg az anya szervezetének károsodása addig rejtve maradt, illetve a tíz év múltán jelentkező rákos megbetegedések esetei egyaránt ezt példázzák). *Másrészt* pedig a környezeti károk mint vagyoni károk, vagy az illetékes bíróság joga szerinti kártípusok vonatkozásában elképzelhető, hogy a természetre vagy egyes természeti elemekre (állat- és növényfajok, víz, talaj, egyéb közvetítő közegek károsodása, szennyezettsége) gyakorolt negatív hatásra sem derül fény hosszú évtizedekig.

A Bécsi Egyezmény VI. cikk 1. bekezdése lehetőséget teremt arra, hogy a nukleáris létesítmény helye szerinti államban az üzemeltető kártérítési felelősségét biztosítás vagy bármely más pénzbeli garancia, illetve állami pénzügyi alap²⁴ fedezi tíz évet meghaladó időtartamra. Továbbá az illetékes bíróság joga rendelkezhet úgy is, hogy az üzemeltetővel szembeni kártalanítási igény csak akkor évül el, amikor eltelik azon időszak, amely

²² Vö.: 1997-es módosító jegyzőkönyv 7. cikkének 1. bekezdése. A 2. bekezdésben található egy kiegészítő szabály is, amelynek alapján a létesítmény helye szerinti állam – a nukleáris létesítmény jellegére és az ott található nukleáris anyagokra tekintettel – 5 millió SDR minimális összegről korlátozhatja az üzemeltető felelősségét, azonban az előbbiekben taglalt összeghatárokhoz hiányzó pénzeszközök (300, illetve 100 millió SDR) pótlásáról így maga az állam köteles gondoskodni.

²³ Ld. a Párizsi Egyezmény 8. cikkét és a Bécsi Egyezmény VI. cikk 1. bekezdését.

²⁴ Ezen pénzügyi fedezetek fenntartásának kötelezettségét a Párizsi Egyezmény 10. cikke, valamint a Bécsi Egyezmény VII. cikke nevesíti.

alatt az üzemeltető kárfelelősségét így biztosították.²⁵ Ellenben az elévülési időnek eme meghosszabbodása semmi esetre sem sértheti azoknak a kártérítéshez, kártalanításhoz való jogát, akik tízéves határidő lejárta előtt elhalálozás vagy személyi károsodás miatt keresetet indítottak az üzemeltető ellen.

Az objektív elévülési határidő mellett természetesen – belső jogi mintára – szubjektív elévülési határidőket egyaránt tartalmaznak az egyezmények. Az illetékes bíróság joga ugyanis olyan elévülési határidőt állapíthat meg, amely a Párizsi Egyezmény esetében nem lehet kettő évnél, míg a Bécsi Egyezmény esetében nem lehet három évnél rövidebb attól a naptól számítva, amikor a károsult tudomást szerzett, vagy tudomást szerezhett volna a kárról és az ezért felelős üzemeltető kilétéről, anélkül, hogy az irányadó, objektív határidőket túllépné.²⁶ Nem számít az objektív elévülési határidő meghosszabbításának, ha egy már megindult – de még jogerős ítélettel le nem zárt – eljárás során a károsult kérelmező által a balesettől számított tíz éven belül benyújtott kárigény vonatkozásában a balesettől számított tíz év elteltével módosítja a kérelmét, figyelemmel a kár súlyosbodására,²⁷ adott esetben pl. a szennyezett környezetben tapasztalt újabb károsodások felfedezése esetén. Mivel megindult eljárásról van szó, ezért eme lehetőség az egyik legegyszerűbb módja az igényérvényesítésnek, noha ez döntően eljárási-eljárásjogi tényezőktől – pl. az eljárás hossza, a jogerős döntés meghozatala – függ, amely nagyfokú (jog)bizonytalanságot és államok szerint eltérő gyakorlatot feltételez.²⁸

Az 1997-es módosító jegyzőkönyv a kibővített kárfogalomnak megfelelően a kártípusok vonatkozásában már differenciál. A haláleset vagy személyi sérülés, egészségkárosodás esetében a nukleáris baleset bekövetkezésétől számított harminc éven belül, egyéb káresemények vonatkozásában (így a környezeti károk, valamint az ezekhez kapcsolódó megelőző, helyreállítást célzó intézkedések esetében) viszont továbbra is tíz éven belül lehet kárigényt előterjeszteni.²⁹ A szubjektív határidők tekintetében az 1997-es módosítás megőrzi a Bécsi Egyezmény rendelkezését, miszerint a kárigényt három éven belül elő kell terjeszteni, attól a naptól számítva, amikor a károsult tudomást szerzett, vagy tudomást szerezhett volna a kárról és az ezért felelős üzemeltető kilétéről.³⁰

²⁵ A kárfelelősségi egyezmények szerint, ha a nukleáris kárt olyan nukleáris baleset okozta, amely a nukleáris baleset időpontjában lopott, elveszített, kidobott vagy elhagyott volt, a tízéves elévülési határidő a nukleáris baleset időpontjától kezdve számítandó, de semmi esetre sem lehet húsz évnél hosszabb a lopás, az elvesztés, a kidobás vagy az elhagyás időpontjától kezdve. Ld. a Párizsi Egyezmény 8. cikkének b) bekezdését és a Bécsi Egyezmény VI. cikkének 2. pontját.

²⁶ Ld. a Párizsi Egyezmény 8. cikkének c) bekezdését és a Bécsi Egyezmény VI. cikkének 3. bekezdését.

²⁷ Ld. a Párizsi Egyezmény 8. cikkének e) bekezdését és a Bécsi Egyezmény VI. cikkének 4. bekezdését.

²⁸ A részes államok vonatkozásában eltérő a jogszabályi háttér és az ítélkezési gyakorlat, amely egy jogerős döntés meghozatalát érinti.

²⁹ Ld. az 1997-es módosító jegyzőkönyv 8. cikk 1. bekezdésének 1. a) pontját.

³⁰ Ld. az 1997-es módosító jegyzőkönyv 8. cikk 3. bekezdését.

Az 1997-es módosítás, egyfajta prioritási sorrendet is felállít, amikor a módosítás 10. cikke 2. pontja (2) bekezdésében a haláleset és a személyi sérülés, egészségkárosodás miatt indított kárigényeket illeti az elsőbbség a kártérítés során.³¹ Ez egy nagy horderejű változás, még akkor is, ha az illetékes bíróságok többnyire – belső jogi norma vagy csupán az ez irányú ítélkezési gyakorlat prioritásai következtében, netán racionális szempontból – már alkalmazták eme elsőbbségi „formulát”.

1.4. Az illetékes bíróság joga

Az *illetékes bíróság joga* nagymértékben befolyásolja a nukleáris károk miatti felelősség jogintézményét. Ennek további bizonyítására hozható fel a Párizsi Egyezmény 11. cikke és a Bécsi Egyezmény VIII. cikke, amelyek szerint – az egyezmény rendelkezéseinek fenntartásával – a kártérítés jellegét, formáját, mértékét, valamint a kártalanítás méltányos megosztását az illetékes bíróság joga, azaz egy részes állam belső joga szabályozza. A joghatósággal rendelkező illetékes bíróság joga azon állam jogát jelenti egyébiránt, amelynek területén a nukleáris baleset bekövetkezett;³² ahol gyakorlatilag a nukleáris létesítmény elhelyezkedik, vagy ha a létesítmény egyik állam területén sem helyezkedik el, akkor azt az államot jelöli, amelyik a létesítményt üzemelteti, vagy ennek működtetését engedélyezi.³³

Azonban kiegészítő szabályként érvényesül, hogy ha a nukleáris baleset a szerződő felek területén kívül következett be (a szerződésben nem részes feleken kívül ideértve a *res communis omnium usus*-jellegű területeket egyaránt), vagy a baleset helyét nem lehet teljes bizonyossággal megállapítani, akkor annak az államnak a bíróságai illetékesek az ilyen keresetek tárgyalására és elbírálására, ahol az a létesítmény található, amelynek üzemeltetője felelősségét meg lehet állapítani.³⁴

³¹ A prioritásnak e fajta explicit megnyilvánulása az eredeti kárfelelősségi szerződéseknel egyaránt hiányzik.

³² Ld. a Párizsi Egyezmény 13. cikkének *a)* bekezdését és a Bécsi Egyezmény XI. cikk 1. bekezdését.

³³ Vö.: a Párizsi Egyezmény 1. cikk *a)* bekezdésének *(i)* pontjával és a Bécsi Egyezmény I. cikke 1. bekezdésének *d)* pontjával, hiszen a nukleáris baleset minden olyan eseményt vagy eseménysorozatot jelent, amely nukleáris kárt keletkeztet, azaz tipikusan a nukleáris létesítményből indul ki. Vö.: a Bécsi Egyezmény I. cikke 1. bekezdésének *l)* pontjával.

³⁴ Vö. a Párizsi Egyezmény 13. cikkének *b)* bekezdésével, valamint a Bécsi Egyezmény XI. cikkének 2. bekezdésével.

A szerződések biztosítják a részes államok bíróságai által hozott döntések kölcsönös elismerését, azaz bármely károsult által benyújtott kárigénynek az illetékes bírói fórum általi elbírálását minden szerződő fél területén el kell ismerni;³⁵ továbbá az illetékes bíróság által alkalmazandó belső jogot mindenfajta, az állampolgárságon, az állandó vagy az ideiglenes lakóhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni.³⁶

1.5. Összegzés

A nukleáris rezsím kárfelelősségi szabályai, szerződésai – eredeti, 1960-as, illetve 1963-as változatukhoz, szövegükhöz képest – számos vonatkozásban módosításra kerültek az államok által (eszerint a szabályok evolutívak, pl. ha a kártérítési összegek időközben szükségszerűvé vált módosításaira, az elévülési idők növelésére gondolunk). Ellenben valódi problémaként jelentkezik, hogy számos nukleáris nagyhatalom – pl. India, Pakisztán, Kína etc., de sokáig a Szovjetunió, illetve egyik utódállama, Oroszország is e körbe tartozott³⁷ – sajnálatos módon mindeddig távolmaradt az univerzális hatályra törekvő bécsi nukleáris kárfelelősségi egyezménytől. E magatartás mögött nyilvánvalóan politikai érdekek, megfontolások húzódnak, amelyek rövid és középtávon semmiképpen sem látszanak módosulni, mivel az ehhez kapcsolódó politikai megnyilatkozások az érintett államok érvelésében már jó ideje következetesnek tekinthetők.

A felelősségi korlátok rendszere alapjaiban kimunkáltnak és irányait tekintve megfelelőnek tűnik, ellenben a szükségszerűen beépített korlátok kapcsán leszögezhető, hogy a biztosítéki pénzeszközök és a kártérítési összeghatárok újabb és újabb, voltaképpen állandó felülvizsgálata (tkp. növelése, bővítése) indokolt. Emellett az elévülési idő meghosszabbítása is olyan kérdésnek tekinthető, amely a kárfelelősség sértetti oldaláról egyértelmű támogatásra, míg az ipari érdekeket is képviselő jogalkotó államok oldaláról már óvatosabb vállalásra, visszafogottabb támogatásra talál. Bizonyos azonban, hogy – többek között – a technikai fejlődés által generált változások (betegségek kimutatása, etc.) hosszabb távon a kárfelelősség korlátozásának kérdésében is hangsúlyosan megjelennek, annak bizonyos határait kitérítik.

³⁵ A kivételeket ld. a Bécsi Egyezmény XII. cikk 1. bekezdésének *a)–c)* pontjaiban (csalás eredményeként, *fair* eljárás hiányában, illetve közrendi klauzulába ütköző módon született a döntés), melyet az 1997-es jegyzőkönyv némileg módosított. Ld. az 1997-es módosító jegyzőkönyv 14. cikk 1. bekezdését. A Párizsi Egyezmény ezeket kifejezetten nem nevesíti, a követelmények szintjén viszont voltaképpen erre utal, miszerint az illetékes bíróság joga, azaz a részes fél belső joga vonatkozó előírásainak meg kell felelnie az eljárásnak, amelyben a döntést hozzák.

³⁶ Ld. a Párizsi Egyezmény 14. cikkét és a Bécsi Egyezmény XIII. cikkét.

³⁷ 2005 augusztusa előtt – amióta a Bécsi Egyezmény részes felének tekinthető – Oroszország, illetve elődállama, a Szovjetunió nem volt részese nukleáris kárfelelősségi szerződésnek, amelynek gyakorlati problematikájára sajnálatos példaként szolgál az 1986-os csernobili baleset és az ennek hatására bekövetkezett káreseményhalmaz.

Az 1960-as és 1963-as szerződések módosításai, kiegészítései ugyanakkor – ideértve más kárfelelősségi szerződések megjelenését is – bizakodásra is okot adnak, noha egyre inkább érdemes azon felvetéssel is foglalkozni, hogy a vonatkozó tárgyú szerződések utóbbi időben nyilvánvalóvá vált proliferációja a terület fragmentálódását vetíti előre. Eme töredezettség elkerülendő, hiszen egy potenciális nukleáris káreseménynél nem kívánt és a kárrendezést megghiúsító következményekkel járhat (amikor más szerződéses rezsimek égisze alatt állnak a káreseményben releváns államok), valamint az államok számára jobb, érdekeikhez jobban idomuló szerződéses rendszer folytonos keresését, mérlegelését okozhatják, amely hosszú távon egy szerződés hatékonyságát nagymértékben veszélyezteti. Mindazonáltal – és ez kétségkívül eme szerződések „javára” írandó – még mindig, több évtized után is eme egyezmények minősülnek a nukleáris kárfelelősség hatályos, a legtöbb államot a kárfelelősség nemzetközi rendszerében tartó szerződéseinek, amelyek nélkül a nukleáris kárfelelősség nemzetközi szabályairól nem beszélhetnénk.



2. fejezet

LAMM VANDA

A nukleáris kárfelelősségi rendszerek harmonizálása – Kísérletek egységes nukleáris kárfelelősségi szabályok létrehozására

A nukleáris károkért való polgári jogi felelősségről szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény,¹ valamint A nukleáris energia területén harmadik személyek felé fennálló polgári jogi felelősségről szóló 1960. évi Párizsi Egyezmény között valamiféle kapcsolat létesítésének terve már akkor felmerült, amikor a Bécsi Egyezmény még nem is volt hatályban. A két egyezmény létéből következően ugyanis az a sajátos helyzet állt elő, hogy volt egy univerzális egyezmény – amely majd másfél évtizedig még csak hatályba sem lépett –, s ugyanazon tárgykörben és lényegében az univerzális egyezmény által megcélzott államok egy része közötti viszonylatban pedig létezett egy regionális egyezmény.

Így a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség és az OECD Nukleáris Energia Ügynökségének szakértői már az 1960-as években foglalkozni kezdtek azzal a kérdéssel, hogy miképpen lehetne valamiféle kapcsolatot létesíteni a két kárfelelősségi rendszer között,² s főleg, hogy a határokon átnyúló károk esetében kölcsönösen kiterjesszék az egyezmények hatókörét a másik egyezményben részes államokban bekövetkezett károkra; ugyanakkor azonban kiküszöböljék azokat az eseteket, amikor egy és ugyanazon nukleáris káresemény miatt szükségessé váljon mindkét egyezmény alkalmazása; illetve ha az egyik egyezmény rendszeréhez tartozó államban következik be nukleáris baleset, akkor határokon átnyúló károk esetén a másik egyezmény rendszeréhez tartozó államokban bekövetkező károk károsultjai is jogosultak legyenek kártérítésre.³

A két egyezmény közötti kapcsolatok létrehozása vonatkozásában alapvetően két megoldás került szóba.

¹ Magyarországon kihirdetve a 24/1990. (II. 7.) MT rendelet által.

² Vö. The 1988 Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention – Explanatory Text. *IAEA International Law Series No.5.* IAEA, Vienna, 4–5.

³ Ld. ezzel kapcsolatban Boulanenkov, V. – Brands, B.: Nuclear Liability: Status and prospects. Governments adopt a Joint Protocol to improve the international compensation system for nuclear damage. *IAEA Bulletin*, 1988. No.4. 7.

Az elképzelések egy részének a lényege az volt, hogy a két egyezményt egy okmány váltsa fel, s erre nézve az alábbi lehetőségekre gondoltak:

- (i) a Párizsi Egyezményhez való csatlakozást lehetővé tennék valamennyi állam számára, ugyanakkor azonban a Bécsi Egyezményt nem léptetnék hatályba;
- (ii) a Párizsi Egyezményben részes államokat felkérlik, hogy e szerződést mondják fel, s ezzel egyidejűleg ratifikálják a Bécsi Egyezményt;
- (iii) az államok fogadjanak el egy új szerződést, amely a két meglévő kárfelelősségi egyezmény helyébe lépne.

A másik megoldás a két egyezmény egyidejű létezésével számol, de úgy, hogy létrehoznának valamiféle szerződéses kapcsolatot a két okmányban részes államok között. Erre nézve is két lehetőség merült fel, mégpedig:

- (i) a Párizsi Egyezményben részes államok ratifikálnák a Bécsi Egyezményt, ugyanakkor azonban a Párizsi Egyezménynek is részesei maradnának;
- (ii) a két egyezmény között létrehoznának valamiféle „hidat”, mégpedig vagy a két egyezményhez csatolt azonos szövegű egy-egy jegyzőkönyv útján; vagy pedig egy közös jegyzőkönyv révén, s a két egyezmény bármelyikében részes államokat úgy tekintenék, mintha a másik egyezménynek is részesei lennének.⁴

A lehetséges megoldások közül a Bécsi Egyezménynek még hatálybalépése előtti csendes „kivégzését,” s a Párizsi Egyezmény megnyitását a világ valamennyi állama számára, nyilván politikai okokból az államok egy része mindenképpen kifogásolta volna, de nagy valószínűséggel állítható, hogy az a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség számára sem lett volna elfogadható. Több iparilag fejlett állam számára ez egyébként azt jelentette volna, hogy egy olyan szerződéshez kellene csatlakozniuk, amelynek kidolgozásában maguk nem vettek részt. A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség – sőt, az ENSZ – részéről pedig mindenképpen egy nemrégiben életre hívott nemzetközi szervezet egyfajta kudarcaként fogták volna fel azt, hogy az Ügynökség égisze alatt létrehozott nemzetközi szerződést félreteszik, s az okmány hatálybalépésének még a lehetőségét is kizárják.

A meglévő két kárfelelősségi egyezmény helyébe lépő új nemzetközi instrumentum kidolgozása nyilván évekbe telt volna, s ezzel lényegében ismét megnyitották volna a vitát bizonyos olyan kérdésekben, amelyek vonatkozásában az egyezményekben sikerült egyfajta megegyezésre jutni. Az elmondottakra tekintettel szinte magától adódott, hogy a legkézenfekvőbbnek és leginkább elfogadhatónak azok a megoldások tűntek, amelyek továbbra is a két kárfelelősségi egyezmény létével számoltak.

⁴ The 1988 Joint Protocol Relating to the Application... *i.m.* 5.

2.1. Híd a két kárfelelősségi rendszer között

A csernobili balesetet követően a nemzetközi közösség államai ráébredtek a nukleáris kárfelelősségi rendszerek gyenge pontjaira.⁵ Ebben az összefüggésben nemcsak az univerzális törekvésű 1963-as Bécsi Egyezményrel kapcsolatos problémákra kell gondolni, hanem arra is, hogy a Bécsi és a Párizsi Egyezmény egymás mellett élése olyan helyzetet teremtett, hogy a két szerződés által létesített kárfelelősségi rendszer között nincs „átjárás”. Lényegében a két kárfelelősségi rendszer összekapcsolása érdekében került 1988-ban elfogadásra „*A nukleáris károkért való polgári jogi felelősségről szóló Bécsi Egyezmény és A nukleáris energia területén harmadik személyek felé fennálló felelősségről szóló Párizsi Egyezmény végrehajtására vonatkozó közös jegyzőkönyv*” (a továbbiakban: közös jegyzőkönyv),⁶ amelyben érintetlenül hagyva a párizsi és a Bécsi Egyezményt, sőt ezekre ráépülve, meglehetősen bonyolult szabályokkal próbálták az államok egyfajta „hidat” létesíteni a két szerződés rendszere között.⁷

A közös jegyzőkönyv jelentőségének megértéséhez figyelembe kell venni azt, hogy a Párizsi és Bécsi Egyezmény az 1960-as években valójában két egymástól független kárfelelősségi rendszerként jött létre és működik mind a mai napig,⁸ s mind a két rendszer csak az adott egyezményben részes államok területén bekövetkezett károkért biztosít

⁵ Ezzel kapcsolatban ld. Pelzer, N.: *Concepts of Nuclear Liability Revisited: A Post-Chernobyl Assessment of the Paris and the Vienna Conventions*, in Nuclear Energy Law After Chernobyl 98 (P. Cameron, L. Hancher and W. Kuhn, ed., London: Graham & Trotman Limited, 1988); Pelzer, Norbert: Inadequacies in the civil nuclear liability regime evident after the Chernobyl accident: the response in the Joint Protocol of 1988. *Nuclear Accidents Liabilities and Guarantees*. Proceedings of the Helsinki Symposium 31 August–3 September 1992. OECD, Paris, 1993. 155–169.; Handl, Günther: Compensation of damage caused by the Chernobyl accident from the viewpoint of international public law. *Nuclear Accidents Liabilities and Guarantees*. i.m. 497-520.; Schwartz, J.: A., *International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl*. *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*. A Joint Report IAEA, NEA, 2006. 40–41.

⁶ Magyarországon kihirdetve a 130/1992. (IX. 3.) Korm. rendelet által.

⁷ A közös jegyzőkönyvet 1988. szeptember 21-én nyitották meg aláírásra, s az 1992. április 27-én, három hónappal az ötödik ratifikációs, elfogadási, illetve csatlakozási okiratnak a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség főigazgatójánál történt letétele után lépett hatályba.

A közös jegyzőkönyvvel kapcsolatban ld. von Busekist, O.: A bridge between two conventions on civil liability for nuclear damage: The Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention. *Nuclear Law Bulletin*, No.43. June 1989.; valamint Boulanenkov – Brands: i.m. 5-9.

A közös jegyzőkönyvnek 2012. augusztus 29-ei adatok szerint 27 állam részese.

⁸ A Párizsi Egyezmény 1960. július 29-én nyugat-európai államok közötti viszonylatban jött létre, az okmányok 2013-ra a legtöbb nyugat-európai állam részese. Az egyezményt három alkalommal, mégpedig az 1964. január 28-án kelt kiegészítő jegyzőkönyvvel, az 1982. november 16-ai jegyzőkönyvvel, valamint a 2004. február 10-én aláírt jegyzőkönyv útján módosították, ez utóbbi okmány – amint erről még szó lesz – 2013 szeptemberéig nem lépett hatályba. A Bécsi Egyezmény a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség égisze alatt került aláírásra 1963. május 21-én, az okmány 1977. november 12-én lépett hatályba. A Bécsi Egyezményt az 1997-ben kelt jegyzőkönyv módosította.

kártalanítást.⁹ Így, ha a csernobili baleset idején a Szovjetunió részese lett volna a Bécsi Egyezménynek, például a németországi károsultaknak akkor sem kellett volna kártérítést fizetnie, miután az NSZK nem a Bécsi Egyezménynek, hanem a Párizsi Egyezménynek volt részese.

A közös jegyzőkönyv lényege, hogy kiterjeszti az engedélyesek felelősségét a másik egyezmény rendszerében részes államokban bekövetkező nukleáris károkért.¹⁰ Az engedélyesek egyébként mindig azon kárfelelősségi egyezmény szabályai szerint felelősek, amely egyezménynek a létesítmény helye szerinti állam részese, s a közös jegyzőkönyv azt is rögzíti, hogy egy és ugyanazon nukleáris balesetre csak az egyik szerződés rendelkezései kerüljenek alkalmazásra.¹¹ A közös jegyzőkönyv tehát a két kárfelelősségi egyezményben részes államok károsultjai számára lehetővé teszi, hogy a másik kárfelelősségi rendszer államában bekövetkező nukleáris balesetből származó káraikért is jogosultak legyenek kártérítésre. Ez olyan esetekben lehet fontos, amikor például valamely, a Bécsi Egyezményben részes államban következik be nukleáris baleset, s a károsultak között a Párizsi Egyezményben részes államok polgárai is vannak, vagy fordítva, a Párizsi Egyezmény államában történik baleset, s a Bécsi Egyezményben részes államokban is keletkeznek nukleáris károk.¹² Ilyenkor tehát – feltéve, hogy mind a létesítmény állama, mind pedig a kár bekövetkeztének helye szerinti állam a közös jegyzőkönyvben szerződő fél – mindkét egyezményben részes állam károsultjai jogosultak lesznek kártérítésre.

Hangsúlyozni kell, a közös jegyzőkönyvre önállóan nem alapítható bármiféle nukleáris kárigény, s a szerződés valójában a Bécsi és a Párizsi Egyezmény rendszerét egészíti ki, ugyanakkor azonban egyfajta alapot is képez ahhoz, hogy ebből kiindulva közelíthessen egymáshoz a két kárfelelősségi rendszer.

A közös jegyzőkönyv látszólagos logikus rendelkezései ellenére, egy igen bonyolult rendszert teremt, s az okmány alkalmazása a gyakorlatban nem kevés problémát okozna.¹³ A közös jegyzőkönyv rendszerének bonyolultsága, s egyes rendelkezéseinek „átgondolatlansága” részben annak tudható be, hogy e szerződés nem sokkal a csernobili baleset után egyfajta „sietséggel” került elfogadásra, s ekkorra már mindenképpen kellett valami megoldást találni a két kárfelelősségi rendszer összekapcsolására, amellyel összefüggő tárgyalások – mint már említettük – ekkor már majd másfél évtizede folytak.

⁹ Elvileg lehetséges az, hogy egy állam mind a párizsi, mind pedig a bécsi kárfelelősségi egyezménynek részese legyen. Ez azonban a gyakorlatban egyetlen állam részéről sem került szóba, annál is inkább, mert ez azt jelentené, hogy egy és ugyanazon baleset nyomán bekövetkezett károkért az engedélyesnek, illetve a részére pénzügyi fedezetet vállalónak mindkét rendszer szerint kellene helyt állnia.

¹⁰ II. cikk.

¹¹ III. cikk.

¹² Egyébként mind ez ideig nem volt példa arra, hogy a közös jegyzőkönyv alapján nyújtsanak be kártérítési igényt, de természetesen a jegyzőkönyv alkalmazására bármikor sor kerülhet.

¹³ Ld. ezzel kapcsolatban *Indemnification of Damage in the Event of a Nuclear Accident*. Workshop Proceedings: Bratislava, Slovak Republic, 18–20 May 2005.OECD Nuclear Energy Agency, Paris, 2006.

Bizonyos vitathatatlan előnyei ellenére azonban az államok nem nagyon siettek a közös jegyzőkönyv ratifikálásával. Ez különösen a Párizsi Egyezményben részes államokra vonatkozott, akik – kimondva-kimondatlanul – minden bizonnyal azért késlekedtek a jegyzőkönyv ratifikálásával, mert egy esetleges baleset esetén a közös jegyzőkönyv értelmében mindkét rendszerhez tartozó engedélyesnek a saját rendszere szerinti kárfelelősségi összegig kell helyt állania. Ez viszont azt jelenti, hogy a Bécsi Egyezményben részes államok károsultjai „jobban járnak”, ha valamely baleset következtében a Párizsi Egyezmény alapján lesz kártérítési igényük, miután így valamennyi károsult kártalanítására nagyobb összeg áll rendelkezésre, mintha a baleset a Bécsi Egyezményben részes valamelyik államban következett volna be.¹⁴ Fordított esetben viszont, ha tehát a létesítmény állama valamelyik a Bécsi Egyezményben részes állam, akkor pedig a Párizsi Egyezményben részes államok károsultjai „rosszabbul járnak”, hiszen így kevesebb a károsultak számára felosztható összeg.

Ezt az „egyenlőtlenséget” a Párizsi Egyezményben részes államok jóval a közös jegyzőkönyv létrejötte után meglehetősen szokatlan módon orvosolták. A „megoldás” sajátossága az, hogy – amint ez a későbbiekből kiderül – egy másik szerződéshez fűzött fenntartás útján valójában a közös jegyzőkönyv alapján fizethető kártérítési összegeket korlátozták.

A Párizsi Egyezményben részes államok ugyanis az 1960-as egyezményt módosító 2004-es jegyzőkönyvhöz egy fenntartást csatoltak, amelyben fenntartják maguknak a jogot, hogy a Párizsi Egyezményt módosító 2004. évi jegyzőkönyv 7. (a) cikkében foglaltaknál (vagyis 700 millió eurónál) alacsonyabb összegű kárfelelősségi összeget állapítsanak meg, ha a kár valamely olyan állam területén, a nemzetközi jog alapján létesített tengeri övezetében, vagy az állam lobogója alatt hajózó hajón, vagy az államban regisztrált repülőgépen következik be, amely állam nem biztosít ugyanolyan összegű kölcsönös előnyöket a fenntartást tevő állam/államok számára.¹⁵

¹⁴ A Bécsi Egyezmény 1997-ben történt módosításáig az engedélyes felelőssége minimum 5 millió USA dollárt tett ki, ezzel szemben viszont a Párizsi Egyezmény szerinti összegeket többször megemelték, s az a közös jegyzőkönyv létrejöttekor – figyelembe véve a Brüsszeli Egyezmény szerinti összegeket is – a Bécsi Egyezményben meghatározott minimális összeg sokszorosát tette ki. A két rendszer szerinti kárfelelősségi összegek közötti különbségek – amint erről még részletesen szólunk – a Bécsi Egyezmény 1997-es, illetve a Párizsi Egyezmény 2004-ben történt módosítása után tovább növekedett. A két szerződés felülvizsgálatával kapcsolatban ld. Pelzer, Norbert: *Main Features of the Revised International Regime Governing Nuclear Liability – Progress and Standstill. International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook.* OECD Nuclear Energy Agency, Paris, 2010. 355–386.

¹⁵ Ezt megerősítendő a 2004. február 12-ei Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyvet aláíró államok 2004. november 24-én közlétek egy nyilatkozatot, amelyben kijelentették, hogy amennyiben a Párizsi Egyezmény 18. cikke szerinti fentebb említett fenntartás megtételére kerül sor, úgy azt mindegyikük külön-külön elfogadja. Vagyis, ebben a nyilatkozatban lemondtak a fenntartással szembeni esetleges kifogások megtételéről. Erre a nyilatkozatra egyebek között azért volt szükség, mert a Párizsi Egyezményt módosító 2004. évi jegyzőkönyv R pontja módosította a Párizsi Egyezmény 18. cikkét. Mindezek következtében valamely fenntartás akkor tekinthető elfogadottnak, ha azt az egyezményt aláíró államok kifeje-

A Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyvhöz fűzött ez a fenntartás nem csak szokatlan, de szerződési jogi problémákat is felvet.

Elsősorban azért, mert itt valójában a fenntartásoknak egy olyan esetéről van szó, amelyről az államok közötti nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény nem rendelkezik. Ez a fenntartás ugyanis a szerződő felek közös megegyezésével létrejött korlátozást jelent, amely tartalmában inkább holmi szerződésmódosításhoz tűnik hasonlatosnak. Míg ugyanis a szokásos fenntartások esetében a fenntartást tevő állam a szerződő felek által közös megegyezéssel létrejött szövegtől magára nézve a fenntartás útján próbál eltérni, s a fenntartás megtételével a többi szerződő fél tudomására hozza, hogy a szerződés bizonyos rendelkezéseit magára nézve kizárja, vagy annak meghatározott értelmet tulajdonít. A Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyvhöz fűzött közös fenntartás esetében azonban a jegyzőkönyvet kidolgozó államok *utólag, vagyis a jegyzőkönyv létrejötte után kívánnak közösen, fenntartás útján eltérni a korábban közös együttműködéssel kidolgozott szerződés rendelkezéseitől.*

Kétségtelen, hogy az államok közötti nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény 18. cikkének *b)* pontjában utal olyan fenntartásokra, amelyek bizonyos szempontból a felek „közös” fenntartásának tekinthetők, ezek az ún. meghatározott fenntartások.¹⁶ Az 1969-es Bécsi Egyezmény említett rendelkezéséből kitűnően azonban ezekről a szerződés által előre jelzett és megengedett fenntartásokról, maguk a szerződések rendelkeznek,¹⁷ s azokat a szerződő felek nem a szerződés kidolgozása után fogalmazzák meg, mint ahogyan ez a Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv esetében történt. A 2004. évi jegyzőkönyvhöz fűzött „közös” fenntartás alapvető sajátossága, hogy az – kimondatlanul – lényegében az 1988-as közös jegyzőkönyv esetleges alkalmazásakor fejt ki hatását, s az elsősorban a közös jegyzőkönyv által a párizsi egyezményrel összekapcsolt Bécsi Egyezményben részes államok területén bekövetkező nukleáris károk károsultjait érintheti minden olyan esetben, ha a létesítmény állama valamelyik a Párizsi Egyezményben részes állam,¹⁸ annak következtében, hogy a Bécsi Egyezmény

zetten elfogadták. Ez azonban nem szükséges azon államok részéről, amelyek a fenntartásnak a Párizsi Egyezmény letéteményeseként eljáró OECD főtitkárhoz való eljuttatásától számított 12 hónapon belül nem ratifikálták, fogadták el, illetve nem hagyták jóvá az egyezményt.

¹⁶ A Bécsi Egyezmény hivatkozott rendelkezése szerint;

„Az állam a szerződés aláírása, megerősítése, elfogadása, jóváhagyása vagy az ahhoz való csatlakozás alkalmával fenntartásokat tehet, kivéve ha

...

b) a szerződés úgy rendelkezik, hogy csak *meghatározott fenntartások* (kiemelés: L.V.) tehetők és a kérdéses fenntartások nincsenek ezek között; vagy...”

¹⁷ A „meghatározott” fenntartásokkal összefüggésben ld. „Guide to Practice on Reservations to Treaties” c. dokumentumot *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two. 340–347.

¹⁸ A közös jegyzőkönyv II. cikkének *b)* pontja szerint „a Párizsi Egyezményben részes Szerződő Fél területén található nukleáris létesítmény üzemeltetője a Párizsi Egyezmény szerint felel a Bécsi Egyezményben, egyszersmind a Jegyzőkönyvben részes Szerződő Fél területén elszenvedett atomkároktól.”

államaiban – legalábbis pillanatnyilag, s minden bizonnyal még jó ideig – alacsonyab-
bak a kárfelelősségi összegek, mint a Párizsi Egyezmény államaiban. Ezzel viszont a
Párizsi Egyezményben részes államoknak sikerült elérniük, hogy ha területükön követ-
kezik be nukleáris beleset, úgy a Bécsi Egyezményben részes államok károsultjai számá-
ra ne kelljen a Párizsi Egyezmény szerinti magasabb kárfelelősségi összegek szerint
helyt állniuk.

Az a tény, hogy ezen fenntartás megfogalmazására jó pár évvel a közös jegyzőkönyv
létrejötte után került sor, talán azzal is magyarázható, hogy a közös jegyzőkönyv elfoga-
dásakor már lehetett tudni, hamarosan megkezdődnek a Bécsi Egyezmény felülvizsgálá-
tával kapcsolatos tárgyalások és minden bizonnyal módosítani fogják a kárfelelősségi
összeget, s így a Bécsi és a Párizsi Egyezmény rendszere közelebb kerül majd egymás-
hoz. E helyett azonban az történt, hogy – legalábbis az összegek tekintetében – a két
rendszer közötti különbségek csak növekedtek.

A közös jegyzőkönyv tehát vitathatatlanul oldja a két nukleáris kárfelelősségi rendszer
meglétéből adódó kettészakítottságot. Mindemellert azonban e szerződés alapján igen
bonyolult helyzet állhat elő, ha netán valóban bekövetkezne olyan nukleáris káresemény,
amelynek következtében alkalmazni kellene a közös jegyzőkönyvet és ennek alapján
valamelyik kárfelelősségi egyezményt.

2.2. Útban egy globális kárfelelősségi rendszer létrehozása felé

Mióta az 1960-as években létrejöttek a nukleáris károkért való felelősséget szabályozó
nemzetközi egyezmények, vissza-visszatérő kérdés – miután ezen egyezmények értelmé-
ben az engedélyes csak meghatározott összeg erejéig felel –, hogy amennyiben a szerző-
désekben előírányzott kárfelelősségi összegek nem elegendőek valamennyi károsult kár-
talanítására, akkor egyfelől a kárigények rendezésére honnan teremthetnének elő további
összegeket; másfelől pedig, egyáltalán elfogadható-e az, hogy egy aránylag nagyobb mé-
retű nukleáris baleset esetén a teljes kártalanításra még csak gondolni sem lehet.

A Bécsi Egyezményben meghatározott kárfelelősségi összeg alacsony volta különösen
az 1986-ban bekövetkezett csernobili baleset után vált nyilvánvalóvá, s e tragikus ese-
mény ráébresztette a világ közvéleményét arra, hogy sürgősen lépéseket kell tenni a
kárfelelősségi összegek megemlése érdekében.

Az 1963-as Bécsi Egyezmény felülvizsgálatával kapcsolatos tárgyalásokon szó volt ar-
ról is, hogy a szerződés módosításával egyidejűleg az univerzalitásra törekvő Bécsi
Egyezmény vonatkozásában gondoskodni kellene további pénzügyi alapokról, annak
érdekében, hogy amennyiben a módosítások következtében megemelt kárfelelősségi
összeg nem elegendő valamennyi kárigény rendezésére, úgy kompenzációra további ösz-

szegek álljanak rendelkezésre.¹⁹ A delegátusok többségének véleménye szerint a Bécsi Egyezmény rendszere csak akkor lesz hatékony, ha ezen egyezményhez kapcsolódóan – hasonlóan a párizsi–brüsszeli rendszerhez – sikerül további pénzügyi alapokat mozgósítani. Ennek következtében a Bécsi Egyezmény felülvizsgálata és a további kompenzációs alapokra vonatkozó tárgyalások összekapcsolódtak. A Bécsi Egyezményhez tartozó további kompenzációs alapokkal már csak azért is foglalkozni kellett, mert az egyezmény felülvizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy a kárfelelősségi összeget meg fogják emelni, ugyanakkor azonban a nemzetközi közösség államai igen csak eltérő nézeteket vallottak a tekintetben, hogy mekkora legyen az egyezmény szerinti új kárfelelősségi összeg. A fejlett ipari államok delegátusainak többsége 300–500 millió SRD közötti összegeket javasoltak, ezek azonban a fejlődő államok, valamint a közép- és kelet-európai államok többsége számára túlságosan magasaknak tűntek.

A további kompenzációs pénzekkel kapcsolatban az alapvető problémát az jelentette, hogy miképpen, milyen nemzetközi együttműködés útján teremtsenek elő további összegeket, illetve, hogy a jogi kereteket miképpen rendezzék. A tárgyalások kezdetén az sem volt egyértelműen világos, hogy ezekről a további pénzügyi alapokról magában a Bécsi Egyezményben rendelkezzenek-e, vagy pedig erről egy önálló szerződést kössenek. Ez utóbbi megoldás esetén az volt a kérdés, hogy a szerződéssel kapcsolatos tárgyalásokra mikor kerüljön sor, az 1963-as Bécsi Egyezmény módosításával egyidejűleg, vagy pedig a szerződés létrehozását későbbre halasszák. A későbbi tárgyalások ellen az a – nyíltan talán ki sem mondott – érv szólt, hogy ha a Bécsi Egyezmény felülvizsgálata befejeződik, akkor nagy valószínűséggel jó néhány évig nem fognak egy újabb, a nukleáris kárfelelősséget érintő szerződést kidolgozó diplomáciai konferenciát összehívni. Erre tekintettel a delegátusok végül is úgy döntöttek, hogy a további pénzügyi alapokkal kapcsolatos kérdéseket a Bécsi Egyezmény felülvizgálatával együtt fogják tárgyalni.

A további pénzügyi alapokkal összefüggésben benyújtott javaslatok alapvetően az 1963-as Brüsszeli Egyezmény koncepciójából indultak ki, s mind az 1963-as Bécsi Egyezményhez, mind pedig az 1960-as Párizsi Egyezményhez kapcsolódó egységes, további pénzügyi alapokat biztosító rendszer létrehozásában gondolkodtak. Az elképzelések szerint bizonyos összeghatár felett a külföldön bekövetkezett károk rendezésére fordítható összegeket nemzetközi együttműködés útján, mégpedig a két kárfelelősségi rendszerben részes államok által közpénzekből befizetett összegekből fedeznék.

Lényegében az elmondottakból kiindulva az Egyesült Államok állt elő a javaslattal, hogy a kiegészítő kárfelelősségi alapokról egy olyan önálló nemzetközi szerződést hozzanak létre, amely gyakorlatilag egyfajta ernyőként borulna a hatályos kárfelelősségi rendszerekre.

¹⁹ A Bécsi Egyezményt módosító jegyzőkönyvvel kapcsolatban ld. Lamm, Vanda: *The Protocol Amending the 1963 Vienna Convention*. *Nuclear Law Bulletin*, 1998. June, 7–24.

Vagyis, az Egyesült Államok egy olyan szerződés létrehozásával állt elő, amely ráépülne a meglévő két kárfelelősségi rendszerre, sőt, azt is lehetővé tenné, hogy a szerződéshez csatlakozhassanak mind az ún. nem nukleáris államok,²⁰ mind pedig a két nagy kárfelelősségi rendszerhez nem tartozó államok; s így létrejöhetne egy olyan világméretű kompenzációs rendszer, amelynek révén növelhetnék a határokon átnyúló károk rendezésére fordítható összegeket.

Az amerikai javaslatot a delegátusok egy része nem nagy lelkesedéssel fogadta, utóbb azonban végül is az amerikai tervezet mentén indultak meg azok a tárgyalások, amelyeknek eredményeképpen az 1997 őszén Bécsben megtartott diplomáciai konferencián nem csak az 1963-as Bécsi Egyezményt módosító 1997-es jegyzőkönyv,²¹ hanem az „Egyezmény a nukleáris károk kiegészítő kompenzációjáról” (a továbbiakban: kiegészítő kompenzációs egyezmény) elfogadására is sor került.²² Ez utóbbi okmány – a nukleáris kárt szenvedettek minél teljesebb és gyorsabb kártalanítása érdekében – egy világméretű nukleáris szolidaritási alap létrehozásáról rendelkezik. A dicséretes cél ellenére az egyezmény hatálybalépése egyre távolabbra került, s a 2013. év közepéig az okmány nem lépett életbe.

A kiegészítő kompenzációs egyezmény által előirányzott világméretű nukleáris kárfelelősségi rendszer működésének előfeltétele, hogy a nukleáris károkért való kártérítésre a rendszerben részes valamennyi államban bizonyos kérdések tekintetében azonos szabályok legyenek érvényben.²³ Vagyis, a rendszerben részes valamennyi állam belső joga azonosan határozza meg a nukleáris kár fogalmát (tehát például valamennyi állam belső joga szerint nukleáris kárnak minősüljenek a nukleáris balesetekkel kapcsolatos mentési

²⁰ Ebben az összefüggésben „nem nukleáris államok” alatt azok az államok értendők, amelyeknek területén nem működnek békés célú nukleáris létesítmények.

²¹ A módosító jegyzőkönyv 2003. október 4-én lépett hatályba, 2012. december 31-ei adatok szerint a módosító jegyzőkönyvnek 10 állam részese és 15 aláírója van. Magyarország a szerződést aláírta, de 2013 őszéig nem ratifikálta.

²² Az egyezménnyel kapcsolatban ld. McRae, Ben: The Compensation Convention: Path to a Global Regime for Dealing with Legal Liability and Compensation for Nuclear Damage. *Nuclear Law Bulletin*, 1998. No. 61. 17–35.; Boulanenkov, Vladimir: Main Features of the Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage. *Reform of Civil Nuclear Liability*. Budapest Symposium 1999. OECD, Paris, 2000. 161–170.; McIntosh, Steven: The Need to Bring the New Global Regime of Civil Nuclear Liability to Life. *Reform of Civil Nuclear Liability... i.m.* 185–192.; Touïtou-Durand, Florence: The Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage: A Solution for Europe? *Europäisches Atomhaftungsrecht im Umbruch*. Hrsg. Pelzer, Norbert. Nomos, Baden-Baden, 2010. 257–274.

²³ Egyebek között a kiegészítő kompenzációs egyezményhez való csatlakozás feltétele az 1994. évi „Egyezmény a nukleáris biztonságról” elnevezésű a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség égisze alatt létrejött szerződésben való részesség. A nukleáris biztonsági egyezmény Magyarországon kihirdetve az 1997. évi I. törvény által. A Bécsi Egyezmény felülvizsgálásával és a kiegészítő kompenzációs egyezménnyel kapcsolatos tárgyalásokat annak idején némileg késleltette a nukleáris biztonsági egyezmény kidolgozásával kapcsolatos megbeszélések elhúzódása, amely időben összeesett az 1963. évi Bécsi Egyezmény felülvizsgálatával; a nukleáris biztonsági egyezménnyel kapcsolatban ld. e kötetben Kecskés Gábor és Silye Judit írását

munkálatok költségei), azonosak legyenek a kimentési okok, az elévülési idő stb. Mindez értelemszerűen nagyfokú jogegységesítést igényel, ami a Párizsi és a Bécsi Egyezményekben részes államok vonatkozásában megoldottnak tekinthető, miután ezek az egyezmények kifejezetten azonos belső jogi normák megalkotását írják elő.

Az új világméretű kompenzációs rendszer működéséhez szükséges jogegységesítést a nukleáris kárfelelősségi egyezményekben nem részes államok tekintetében a nemzetközi szerződések jogában meglehetősen sajátos jogtechnikai megoldással sikerült megvalósítani. Egyfelől ugyanis létrehozták magát az alapegyezményt, a kiegészítő kompenzációs egyezményt, másfelől pedig ahhoz csatoltak egy mellékletet,²⁴ amely valójában maga is olyan, mint egy nemzetközi szerződés. Az alapegyezmény csak a nukleáris kárfelelősségi egyezményekben – vagyis, a párizsi és a Bécsi Egyezményekben – részes államokra vonatkozik, a melléklet pedig csak azokat az államokat érinti, amelyek nem részesei a nukleáris kárfelelősségi egyezményeknek, de belső jogukban a nukleáris kárfelelősségi kérdéseket alapvetően ezen egyezményekben foglaltakhoz hasonló elvek szerint rendezik. Ennek a megoldásnak az az oka, hogy bizonyos államok esetében (s itt mindenekelőtt az Egyesült Államokról van szó) nukleáris kárfelelősségi belső jogi szabályaik több vonatkozásban nem felelnek meg a Bécsi és a Párizsi Egyezményekben foglaltaknak, s ennek tudható be, hogy Washington e szerződésekhez nem csatlakozott.²⁵ A mellékletben tehát rögzítik azokat a Párizsi és a Bécsi Egyezményekből átvett rendelkezéseket, vagyis azokat a minimális szabályokat, amelyeknek a nukleáris kárfelelősségi egyezményekben nem részes államok belső jogának meg kell felelniük, annak érdekében, hogy az illető állam csatlakozhasson a globális kiegészítő kompenzációs egyezményhez. Ezek a szakaszok a felelősségnek az engedélyesre való összpontosítására, a felelősségi összegre, a pénzügyi alapokra, valamint azokra az esetekre vonatkoznak, amikor egy balesetért több engedélyes felelős.²⁶

A kiegészítő kompenzációs egyezmény értelmében a nemzetközi kompenzációs alap rendszere akkor lép működésbe, ha egy nukleáris baleset esetén a létesítmény államának belső joga szerinti 300 millió SDR nem elég a károsultak kártalanítására,²⁷ s a nemzetközi kompenzációs alaphól további 300 millió SDR-t biztosítanak.

²⁴ A melléklet az alapegyezmény II. cikkének 3. bekezdése értelmében annak integráns részét képezi.

²⁵ Vö. McRae: *i.m.* 29.

²⁶ A Melléklet 2. cikkének 1. bekezdése értelmében a Melléklet azokra az államokra vonatkozik, amelyeknek belső joga 1995. január 1-jének napján és azt követően összhangban van a Melléklet 3., 4., 5. és 7. cikkeiben foglaltakkal. E feltételeknek az egyezményben rögzített dátum idején csak az Egyesült Államok felelt meg. A Melléklet által érintett államoknak egyébként nyilatkozniuk kell arról, hogy belső joguk megfelel a Mellékletben foglaltaknak, s amennyiben területükön az 1994-es nukleáris biztonsági egyezmény szerinti nukleáris létesítmény üzemel, úgy előírás, hogy a nukleáris biztonsági egyezménynek is részesei legyenek.

²⁷ A nemzetközi kompenzációs alap működésbe lépésének ezen „küszöb-összege” is abba az irányba próbálja az államokat befolyásolni, hogy belső joguk szerint a nukleáris károkért való kárfelelősséget minimum 300 millió SDR-ban állapítsák meg. Értelemszerűen külön szabályok vonatkoznak azokra az

Az egyezményrel kapcsolatos tárgyalásokon több delegátus azzal érvelt, hogy ilyen összegű nemzetközi kompenzációs rendszerhez való hozzájárulást csak az iparilag fejlett államok tudják vállalni. Ezért az okmányba – annak érdekében, hogy az egyezményt a kevésbé tehetős államok számára vonzóbbá tegyék – beiktatásra került egy átmeneti időszakra vonatkozó alacsonyabb összeg is.²⁸ Ez azt jelenti, hogy az egyezmény aláírásától számított 10 évig, pontosabban, 2007. szeptember 29-éig a nemzetközi kompenzációs alap „küszöb-értéke” 150 millió SDR lesz, vagyis a nemzetközi kompenzációs alaphoz olyan esetekben is fordulhatnak majd, amikor a belső jogok által biztosított kárfedezeti összeg 150 millió SDR. Ez a rendelkezés azonban – sajátos módon – már az okmány hatálybalépése előtt értelmét veszítette, hiszen kiegészítő kompenzációs egyezmény 2007. szeptember 29-éig nem lépett életbe.

A nemzetközi kompenzációs alap létrehozásánál az egyezményrel kapcsolatos tárgyalások során kétféle megoldás került szóba. Az egyik szerint a nemzetközi kompenzációs alap fix összegű, s ezt az összeget kell – meglehetősen bonyolult számítások alapján – az egyezményben részes államoknak „összeadniuk”. E megoldás legfőbb hátrányának az tűnt, hogy az egyes államok által fizetendő hozzájárulás nagymértékben attól függ, hogy hány állam részese a rendszernek. Mindez viszont – legalábbis az egyezmény kidolgozásakor úgy tűnt – késleltetheti az okmány hatálybalépését, hiszen minden valószínűség szerint az államok nem fognak sietni a kiegészítő kompenzációs egyezményhez való csatlakozással, miután a szerződés által előírt összeg egy esetleges baleset esetén csak azoknak az államoknak kellene állniuk, amelyek már részesei az egyezmények. Igaz, később – az egyezményben részes államok körének kibővülésével – az egyes államokra jutó összeg csökkenne. A másik változat szerint a nemzetközi kompenzációs alap összege nincs meghatározva, s csak az egyes államok által fizetendő kontribúciót rögzítik, ami azt eredményezné, hogy minél több állam részese a rendszernek, annál nagyobb lesz a nemzetközi kompenzációs alap. Hosszas tárgyalások után végül is a delegátusok az utóbbi megoldás mellett döntöttek.

A nemzetközi kompenzációs alap „feltöltése” csak nukleáris baleset esetén válik szükségessé, vagyis az egyezményben részes államoknak csak baleset esetén kell az alapba befizetniük. Amennyiben tehát a létesítmény államának belső joga szerinti maximális kárfedezeti összeg nem elegendő valamennyi károsult kártalanítására, úgy a kiegészítő kompenzációs egyezményben részes államok – az egyezményben előre meghatározott kvóta szerint – „összeadják” a hiányzó összeget.²⁹

államokra, amelyeknek belső joga a felelősség felső határát 300 millió SDR-nél magasabb összegben rögzítette.

²⁸ Ld. ezzel kapcsolatban az egyezmény III. cikke 1. bek. (a) (ii) pontját.

²⁹ VI. cikk.

A IV. cikk 1. bekezdése értelmében a kvóták számításánál nagyobb részben – több mint 90%-ban – az egyezményben részes államokban meglévő beépített nukleáris kapacitást,³⁰ kisebb részben pedig az államoknak az ENSZ költségvetéséhez való hozzájárulásuk mértékét veszik figyelembe.³¹ A tárgyalások során a nem nukleáris államok e számítások szerint a rájuk eső összegeket is sokallták.³²

Miután a kiegészítő kompenzációs egyezmény lényegében egy nemzetközi együttműködéssel létrehozandó pénzalapról rendelkezik, így az okmány hatálybalépésére nézve speciális szabályok vonatkoznak. Ebben az esetben ugyanis nem elegendő, ha a hatálybalépést bizonyos számú állam ratifikációjához kötik, hanem az is szükséges, hogy a nemzetközi kompenzációs alap bizonyos összeget elérjen. Erre tekintettel az okmány XX. cikke úgy rendelkezik, hogy az egyezmény az azt követő 90. napon lép hatályba, hogy legalább 5 állam ratifikálta az okmányt, s ezek az államok minimum 400 000 MW (e) beépített nukleáris kapacitással rendelkeznek.

A kiegészítő kompenzációs egyezmény által biztosított összegeknek a károsultak közötti felosztása az egész rendszer kulcskérdése. Az egyezmény értelmében az első szinthez tartozó összeget, 300 millió SRD-t a létesítmény államának kell biztosítania,³³ s az valamennyi károsult között minden diszkriminációtól mentesen, vagyis, állampolgárságra, lakóhelyre, illetve tartózkodási helyre tekintet nélkül kerül szétosztásra.³⁴ A második szint szerinti összeg esetében azonban más a helyzet, s ezen összeg felosztása tekintetében speciális szabályokat állapítottak meg. A XI. cikk 1. bekezdése értelmében az összeg 50%-át – minden diszkriminációtól mentesen – mind a belföldi, mind pedig a külföldi károsultak kártalanítására kell felhasználni. A másik 50% viszont kizárólag a létesítmény államának területén kívül elszenvedett károk, vagyis, a külföldi károsultak kártalanítására fordítandó, amennyiben ezek a károsultak nem részesültek kártérítésben e szint első

³⁰ Éppen ezért az új kompenzációs rendszer lényeges eleme, hogy az egyezményben részes államok nukleáris kapacitásáról igen pontos nyilvántartásokat vezessenek. Ezt a feladatot a kiegészítő kompenzációs egyezmény értelmében a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség fogja ellátni. Az egyezményhez való csatlakozáskor tehát az államoknak nukleáris létesítményeikről pontos adatokat kell közölniük az Ügynökséggel, s a később bekövetkező esetleges változásokat pedig be kell jelenteniük.

³¹ Ami a konkrét számadatokat illeti, a beépített nukleáris kapacitás minden MW (e)-jét szorozzák 300 SDR-ral, s a szerződő államok összessége által így adódó befizetések 10%-át pedig felosztják a rendszerben részes államoknak az ENSZ költségvetéséhez való hozzájárulásának arányában. Érdemes megjegyezni, hogy az egyezmény kidolgozásával kapcsolatos tárgyalások során szorozóként 100, 200, 250, 300 és 500 SDR is szóba került, míg végül kompromisszumos megoldásként a 300 SDR került elfogadásra.

³² Az alapba nem kell befizetniük azoknak a nem nukleáris államoknak, amelyeknek az ENSZ költségvetéséhez való hozzájárulásuk a legalacsonyabb.

³³ Mint már említettük, az egyezmény értelmében bizonyos átmeneti időszakra szólóan, mégpedig 2007. szeptember 29-éig ez az összeg nem 300 millió SDR, hanem csak 150 millió SDR. Az egyezmény nem rendelkezik arról, hogy a létesítmény államának ezt milyen forrásból kell biztosítania, így az származhat biztosításból, de fedezhető közpénzekből is.

³⁴ Vö. az egyezmény III. cikke 2. bekezdésének a) pontjával. Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, ha a létesítmény államának joga – más hatályban lévő nukleáris kárfelelősségi egyezmények alapján – az egyezményben nem részes államok területén elszenvedett nukleáris károkat kizárja.

50%-ából. Vagyis, a második rész 50%-ának az elosztásánál már differenciálnak a károsultak között. Ezzel kapcsolatban viszont felmerül a kérdés, hogy ez mennyiben van összhangban a nukleáris kárfelelősségi szerződéseknek azzal az alapvető rendelkezésével, miszerint tilos a károsultak közötti bármiféle diszkrimináció.

A kiegészítő kompenzációs egyezménynek a rendelkezésre álló összegek felosztására vonatkozó fentebb említett szabályai azonban csak látszólag ütköznek a diszkrimináció tilalmának elvébe.

Kétségtelen mind a Bécsi Egyezmény XIII. cikkében, mind pedig a Párizsi Egyezmény 14. cikkében megtalálható az a szabály, hogy a nukleáris balesetek áldozatait egyenlő elbánásban kell részesíteni, s tilos a károsultak közötti bármiféle diszkrimináció.³⁵ A diszkrimináció tilalma azonban nem abszolút. E tilalom ugyanis a Bécsi Egyezmény esetében – amint ez a szerződés előkészítő anyagaiból kitűnik – csak az okmány által biztosított minimális kárfelelősségi összegre, vagyis, az egyezmény eredeti változata szerinti 5 millió US dollárra vonatkozik, s a diszkrimináció tilalma nem érvényesül az állam által, illetve közpénzekből biztosított további összegekre.³⁶ Lényegében ezt az elvet követi a Bécsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv is, amely pontosan rögzíti, hogy a diszkrimináció tilalmának áttörése mely esetekben megengedett.³⁷

A kiegészítő kompenzációs egyezmény szerinti összegek felosztásával kapcsolatban Norbert Pelzer rámutat arra, hogy minden valószínűség szerint a létesítmény államában fog a legtöbb kár bekövetkezni, így ahhoz, hogy a létesítmény államának területén kívül kárt szenvedettek számára is jusson pénz, s ők is megfelelő kártérítésben részesüljenek, feltétlenül szükséges a kompenzációs alap egy részét a határokon túli károsultak számára rezerválni.³⁸

A kiegészítő kompenzációs egyezmény mindenképpen a nemzetközi szolidaritás szép példájaként említhető, hiszen a szerződés egy olyan világméretű rendszert kíván létre-

³⁵ A Bécsi Egyezmény XIII. cikke a következőképpen szól: „Az Egyezményt, valamint a rendelkezései értelmében alkalmazandó belső jogot mindenfajta, az állampolgárságon, az állandó vagy ideiglenes lakhelyen alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni.” A Párizsi Egyezmény 14. cikkének *a)* pontja értelmében „A jelen Egyezményt állampolgárságon, lakóhelyen és tartózkodási helyen alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni.” Ugyanezen cikk *b)* és *c)* pontja hasonló okokból való diszkrimináció tilalmát mondja ki a belső jogok alkalmazása során.

³⁶ Vö. *Civil Liability for Nuclear Damage, Official Record*, IAEA, Vienna, 1964. 85.

³⁷ Az 1997-es módosító jegyzőkönyv 4. és 15. cikke értelmében a károsultak egyenlő elbánásának elvétől eltérhetnek *a)* az üzemeltető felelősségét meghaladó összegek szétosztása tekintetében, vagyis a közpénzekből fizetendő kártérítések esetében; *b)* továbbá olyan állam területén vagy tengeri térségében bekövetkezett balesetek vonatkozásában, amely állam rendelkezik nukleáris létesítménnyel, azonban a létesítmény állama számára a viszonyosság alapján nem biztosít hasonló kedvezményeket.

³⁸ Vö. Pelzer, Norbert: *Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability. EurUP Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*. 2005. No.5. 221.

hozni és működtetni, amely nemzetközi összefogással a világ bármely részén bekövetkező nukleáris baleset károsultjai számára fog öt világrész államaiból további pénzeket mozgósítani.

A dicséretes célok és a kezdeti lelkesedés ellenére, noha az egyezmény létrejötté óta több mint 15 év telt el, az okmány a 2013. év őszéig nem lépett hatályba.

A megerősítések lassúságát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a kiegészítő kompenzációs egyezményre vonatkozó javaslatot előterjesztő Egyesült Államok is csak 2008 tavaszán, több mint 10 évi halogatás után erősítette meg az egyezményt, aminek következtében négyre emelkedett az okmányban részes államok száma.³⁹ A kiegészítő kompenzációs egyezmény azonban ennek ellenére több mint másfél évtizeddel létrejötté után még mindig nincs érvényben, miután egyfelől nincs meg a hatálybalépéséhez szükséges 5 ratifikáció, másfelől pedig, ha ez meg is lenne, akkor is – hacsak valamely jelentős nukleáris iparral rendelkező állam nem erősíti meg az egyezményt – az okmányban részes államokban meglévő beépített nukleáris kapacitás nem éri el a hatálybalépéshez szükséges 400 000 MW(e)-t.⁴⁰ A fejlett nyugati-európai államoknak a kiegészítő kompenzációs egyezményhez való csatlakozására nemigen lehet számítani, miután – mint már említettük – ha nyíltan nem is ellenezték a kiegészítő kompenzációs egyezményt, azt nem igazán jó szemmel nézték, hiszen az a párizsi–brüsszeli rendszerben részes államok számára gyakorlatilag egy harmadik kárfelelősségi szerződéshez való csatlakozás lehetőségét kínálja, s – főleg – az ebből adódó anyagi konzekvenciák vállalását.

A ratifikálások elmaradásának oka tehát elsősorban azzal magyarázható, hogy a kiegészítő kompenzációs egyezmény valójában a jelenleg hatályos kompenzációs rendszerekre próbál ráépülni, ami különösen gondot okoz a párizsi–brüsszeli rendszerben részes államok számára. Nem véletlen, hogy a bécsi tárgyalásokon a nyugat-európai államok többsége igen csak nehezen fogadta el a világméretű kompenzációs alapra vonatkozó amerikai javaslatot, s – bár aktívan részt vettek az amerikai elképzeléseken alapuló egyezmény tervezetének kidolgozásában – az okmánnyal kapcsolatos fenntartásaikat többször hangoztatták. A kiegészítő kompenzációs egyezmény ugyanis valójában megkérdőjelezi a Brüsszeli Egyezmény létének szükségességét, illetőleg – amennyiben a párizsi–brüsszeli rendszerben részes államok csatlakoznának a kiegészítő kompenzációs egyezményhez – úgy ezen államoknak elvben két nemzetközi kárfelelősségi alaphoz kellene hozzájárulniuk.

³⁹ 2013 őszéig az egyezményt négy állam, Argentína, Egyesült Államok, Marokkó és Románia ratifikálta.

⁴⁰ Mint már említettük a kiegészítő kompenzációs egyezmény XX. cikke értelmében az okmány hatálybalépéséhez öt állam ratifikációján túlmenően az is szükséges, hogy ezen államok minimum 400 000 MW (e) beépített nukleáris kapacitással rendelkezzenek.

A párizsi–brüsszeli rendszerben részes államok és a kiegészítő kompenzációs egyezmény közötti viszony vizsgálatánál nem hagyhatók figyelmen kívül a Párizsi és a Brüsszeli Egyezmények legutóbbi módosításai, illetve a módosítások nyomán született rendelkezések, amelyek – úgy tűnik – mindenképpen jelentősen befolyásolják a kiegészítő kompenzációs egyezmény további sorsát.

Anélkül, hogy a Párizsi és a Brüsszeli Egyezmények módosításának eredményeit részletesen vizsgálnánk,⁴¹ itt csak annyit szeretnénk megjegyezni, hogy a párizsi–brüsszeli rendszer szerinti kárfelelősségi összeg 1500 millió euróra való felemelésével a rendszerben részes államok számára gyakorlatilag érdektelenné vált a kiegészítő kompenzációs egyezmény. Hiszen a jövőben egy esetleges nukleáris baleset esetén nem lesz szükségük a „rendszeren kívüli”, világméretű együttműködéssel előteremtett pénzalapokra, miután a Brüsszeli Egyezmény alapján rendelkezésükre álló pénzalapok jóval meghaladják a globális rendszer által garantált összeget. Ami a világ más régióinak államait illeti, nehezen képzelhető el, hogy Oroszország, Kína, vagy India ratifikálná a kiegészítő kompenzációs egyezményt.⁴² Még talán – esetleg – potenciális csatlakozóként Japán jöhetne szóba, ennek azonban kevés a valószínűsége, annak ellenére, hogy a japán nukleáris kárfelelősségi jog bizonyos hasonlóságot mutat a nemzetközi nukleáris kárfelelősségi szabályokkal, azonban a japán szakemberek szerint a szigetországban igen jelentős jogszabályi változásokra lenne szükség ahhoz, hogy a japán jog megfeleljen a kiegészítő kompenzációs egyezmény mellékletében található szabályoknak.⁴³

Mindezek következtében igen csak kevés a valószínűsége annak, hogy a fentebb említett fejlett nukleáris iparral rendelkező államok valaha is csatlakozni fognak a kiegészítő kompenzációs egyezményhez. Ha viszont ezekre az államokra nem lehet számítani, akkor felmerül a kérdés, hogy kik fognak az egyezményhez csatlakozni, illetve mikorra lesz a szerződésnek részese 5 olyan állam, amelyeknek nukleáris kapacitása eléri az okmány hatálybalépéséhez szükséges – az egyezmény XX. cikkének 1. bek. szerinti – 400 000 MW (e) kapacitást.

Természetesen – globális rendszer lévén – az egyezményhez csatlakozhatnak a világ más régióinak államai is, sőt a nem nukleáris államok is. A globális rendszer vonatkozásában a legnagyobb gond – s ez igen világosan megmutatkozott a kiegészítő kompenzációs egyezménnyel kapcsolatos tárgyalásokon –, hogy az államok nem igen hajlandóak

⁴¹ Ld. ezzel kapcsolatban Dussart Desart, R.: The Reform of the Paris Convention on the Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy and of the Brussels Supplementary Convention: An Overview of the Main Features of the Modernisation of the Two Conventions. *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period... i.m.* 215–241.

⁴² Egyes hírek szerint Kanada fontolgatta a kiegészítő kompenzációs egyezményhez való csatlakozást, az okmány hatálybalépéséhez azonban a kanadai csatlakozás nem elegendő.

⁴³ Nomura: *i.m.* 27. Egyébként a fukushimai baleset nyomán meghozott japán jogszabályok még inkább növelték a japán belső jog és a nukleáris kárfelelősségi egyezményekben foglaltak közötti különbségeket.

egy olyan rendszer részesévé válni, amelynek alapján kötelesek lennének egy esetleg tőlük több ezer kilométerre bekövetkező nukleáris baleset áldozatainak kártalanításához nagyobb összegekkel hozzájárulni.

Szintén a kiegészítő kompenzációs egyezmény hatálybalépését késlelteti az, hogy az államok egy jelentős része az okmányban meghatározott összegeket túlságosan magasnak tartják, s – mint már említettük – az ezzel kapcsolatos kifogásaiknak az okmány kidolgozása során többször hangot is adtak.

Félő tehát, hogy a kiegészítő kompenzációs egyezmény esetében arról van szó, hosszas tárgyalások eredményeképpen létrejött egy globális nemzetközi kompenzációs rendszer-ről szóló egyezmény, az abban foglalt rendelkezések azonban a nemzetközi közösség államainak többsége számára nem elfogadhatóak. Ebben az esetben pedig csak egy megoldás lehetséges: újra kell gondolni azt a kérdést, hogy egy esetleges nukleáris baleset nyomán kárt szenvedettek számára nemzetközi összefogással miképpen lehetne minél teljesebb kártalanítást biztosítani.

2.3 A regionális törekvések erősödése

Az 1990-es évek elejétől többször felmerült az az elképzelés, hogy kívánatos lenne, ha az európai államok közötti viszonylatban azonos kárfelelősségi szabályok érvényesülnének, s a közös jegyzőkönyv rendszerén túllépve próbálnák meg elérni az egységes szabályozást.

Ezek a hangok az Európai Uniónak a 2000-es évek elején történt bővítésével tovább erősödtek, hangsúlyozva, törekedni kell arra, hogy az Unió valamennyi államában azonos nukleáris kárfelelősségi szabályok érvényesüljenek. Meg kell jegyezni, hogy brüsszeli részről a nukleáris kárfelelősségi kérdésekkel kapcsolatos jogharmonizációs törekvések nem új keletűek, s azok már az 1960-as években jelentkeztek.⁴⁴ Annak idején azonban ez csak javaslat szintjén került napirendre, s miután az 1960-as évek elején a Párizsi, Brüsszeli Egyezményeknek zömében az Euratom államai voltak a részesei, így valójában a Közösség részéről bármiféle akció nem tűnt elengedhetetlenül szükségesnek. A kérdés azonban az Unió keleti bővülésével ismét napirendre került, noha az európai jog a másodlagos jogforrások szintjén nem érinti a nukleáris kárfelelősségi kérdéseket. Az Európai Unió részéről a nukleáris kárfelelősségi kérdésekkel kapcsolatos jogegységesítési törekvések annyiban mindenképpen érthetők, hogy az Unió tagállamaiban

⁴⁴ Pelzer, Norbert: The 2007 EU-Initiative on Nuclear Liability – A Chance for Enhancing the Nuclear Liability Regime in Europe. *Prospects of a Civil Nuclear Liability Regime in the Framework of the European Union*. Proceedings. Ed. Beyens, Marc – Philippe, Denis – Reyners, Patrick. Bruylant, Bruxelles, 2012. 92–93.

a 2000-es évek első évtizedében a nukleáris károkért való felelősségről 8 darab nemzetközi szerződés rendelkezett. Mégpedig az 1960. évi Párizsi Egyezmény és az ehhez kapcsolódó 1963-as Brüsszeli Egyezmény, az 1963-as Bécsi Kárfelelősségi Egyezmény, e két nagy kárfelelősségi egyezményt és a brüsszeli kiegészítő egyezményt módosító jegyzőkönyvek, továbbá az 1988. évi közös jegyzőkönyv, valamint az 1997-es kiegészítő kompenzációs egyezmény.⁴⁵

Az Unió területén való szabályozás sokféleségét⁴⁶ jól bizonyítja az, hogy Horvátországnak az Unióba való felvétele következtében a 28 államra bővült közösség tagjai közül 11 állam részese a Párizsi Egyezménynek és a Párizsi Egyezményhez kapcsolódó Brüsszeli Egyezménynek,⁴⁷ 2 állam csak a Párizsi Egyezménynek,⁴⁸ 10 tagállam a Bécsi Egyezménynek,⁴⁹ s 5 uniós állam nem csatlakozott egyik kárfelelősségi rendszerhez sem.⁵⁰ A helyzetet tovább bonyolítja az, hogy – mint már említettük – az 1990-es és a 2000-es években megtörtént a Bécsi és a Párizsi, Brüsszeli Egyezmények módosítása. A Bécsi Egyezményt módosító 1997-ben kelt jegyzőkönyv 2003-ban lépett hatályba, s annak 11 állam részese,⁵¹ aminek következtében a Bécsi Egyezmény rendszeréhez tartozó államok csoportján belül sem egységesek a szabályok, s az államok egy részére az egyezmény eredeti változata, másik részükre viszont az 1997-es jegyzőkönyv által módosított változat vonatkozik.

Ami a Párizsi, Brüsszeli Egyezményeket módosító jegyzőkönyveket illeti, a Párizsi Egyezményt módosító 2004-es, valamint a Brüsszeli Egyezményt módosító szintén 2004-es jegyzőkönyvek 2013 őszéig nem léptek hatályba, s ezek vonatkozásában a helyzet szintén meglehetősen kaotikus.

A Párizsi Egyezmény módosítása kapcsán ugyanis felszínre kerültek a nukleáris kárfelelősségi egyezményekben található szabályok és az európajog közötti bizonyos ellentmondások, amelyek részben joghatósági, részben pedig a külföldön meghozott ítéletek elismerésének és végrehajthatásának a kérdését érintik.⁵²

⁴⁵ A szerződések sokféleségéből előálló helyzetet Patrick Reyners igen találóan „patchwork problem”-nek nevezte. Reyners, Patrick: Liability Problems Associated with the Current Patch-work Nuclear Liability Regime within the EU States. *Europäisches Atomhaftungsrecht im Umbruch ... i.m.* 94.

⁴⁶ Ezzel kapcsolatban ld. *uo.* 93–104.

⁴⁷ Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.

⁴⁸ Görögország és Portugália.

⁴⁹ Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettorság, Litvánia, Magyarország, Románia és Szlovákia.

⁵⁰ Ausztria, Ciprus, Írország, Luxemburg és Málta, ezek közül Ausztria és Luxemburg a Párizsi Egyezményt és az ahhoz csatolt 1964. és 1982. évi jegyzőkönyveket aláírták, de azokat nem ratifikálták.

⁵¹ 2013. március 1-jei adatok szerint, a szerződést további 15 állam írta alá.

⁵² Ld. ezzel kapcsolatban Magnus, Ulrich: Jurisdiction and Enforcement of Judgments under the Current Nuclear Liability Regimes within the EU Member States. *Europäisches Atomhaftungsrecht im Umbruch..., i.m.* 105–121.

Az egyik összeütközés az ún. Brüsszel I. vonatkozásában merült fel, s a Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv ratifikációját, illetve hatálybalépését bizonyos mértékben késleltette a Tanács egy 2001-ben kelt rendelete,⁵³ amely szerint a Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv 13. cikkében szabályozott joghatósági kérdések tekintetében a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.⁵⁴ Mindezek következtében a Párizsi Egyezményben részes uniós államok a Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyvet csak a Miniszterek Tanácsának előzetes felhatalmazásával írhatják alá és ratifikálhatják. Ezt a felhatalmazást a Tanács két határozatában végülis 2003-ban és 2004-ben megadta,⁵⁵ s rögzítette, hogy a Párizsi Egyezményben részes uniós államok a Közösség érdekében írják alá a Párizsi Egyezményt módosító 2004. évi jegyzőkönyvet,⁵⁶ továbbá valamennyi uniós állam egyidőben ratifikálja azt, mégpedig ésszerű időn belül és – az aláírásra vonatkozó felhatalmazás szerint – lehetőleg még 2003. december 31. előtt; a ratifikálásra vonatkozó döntés pedig az államok részéről való megerősítést 2006. július 1. előtti időszakra irányozta elő.⁵⁷ 2013 őszéig azonban a megerősítések még mindig nem történtek meg, s ezen a téren az uniós államok közül elsősorban Belgium, az Egyesült Királyság és Olaszország késlekedik.

Az említett felhatalmazások következtében tehát a Párizsi Egyezmény rendszerében részes valamennyi állam tekintetében a módosító jegyzőkönyv egyidejűleg fog hatályba lépni,⁵⁸ ami azzal az előnnyel jár, hogy nem állhat elő az a helyzet – ami a Bécsi Egyezmény vonatkozásában nem kevés gondot okoz –, hogy napjainkban a Bécsi Egyezmény-

⁵³ Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről.

⁵⁴ A Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyvvel kapcsolatos tárgyalásokon az Európai Közösségek hatáskörét érintő kérdésekkel összefüggésben a Közösség képviselői is részt vettek. A részükre kiadott és 2002. szeptember 13-án kelt tárgyalási útmutató azonban nem tartalmazott utasítást arra nézve, hogy a módosító jegyzőkönyvbe bekerüljön egy rendelkezés, amely lehetővé teszi a Közösség csatlakozását a módosító jegyzőkönyvhöz; ez egyébként nyilvánvalóan arra vezethető vissza, hogy az 1960-as Párizsi Egyezmény 21. cikke értelmében az okmányhoz csak államok csatlakozhatnak.

⁵⁵ Ld. 2003/882/EC: Council Decision of 27 November 2003 authorising the Member States which are Contracting Parties to the Paris Convention of 29 July 1960 on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy to sign, in the interest of the European Community, the Protocol amending that Convention, valamint 2004/294/EC: Council Decision 8 March 2004 authorising the Member States which are Contracting Parties to the Paris Convention of 29 July 1960 on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy to ratify, in the interest of the European Community, the Protocol amending that Convention, or to accede to it.

⁵⁶ Mindez nem érinti Ausztriát, Ciprust, Írországot, Luxemburgot és Máltát, miután ezek az államok nem részesei a Párizsi Egyezménynek, Dánia pedig bejelentette, hogy ebben az eljárásban nem kíván részt venni.

⁵⁷ A Párizsi Egyezmény 20. cikke értelmében a módosítások hatálybalépéséhez az egyezményben részes államok kétharmadának ratifikációja, elfogadása vagy jóváhagyása szükséges. A Tanács egy későbbi (2007/727/EC) határozata értelmében Szlovéniának is lehetőleg a többi uniós tagállammal egyidejűleg kell a módosító jegyzőkönyvet megerősítenie.

⁵⁸ Külön kérdés az, hogy a párizsi, brüsszeli rendszer sem egységes annak következtében, hogy a Párizsi Egyezményben részes államok egy része nem csatlakozott a Párizsi Egyezmény jegyzőkönyveihez, illetve a további pénzügyi alapokat biztosító Brüsszeli Egyezményhez.

nek egyidejűleg két változata van érvényben, az 1963-ben elfogadott egyezmény, illetve annak az 1997-ben kelt jegyzőkönyvvel módosított változata.

A Brüsszel I. egyébként a nukleáris kárfelelősségi egyezmények vonatkozásában más szempontból is sajátos helyzetet teremtett, s joghatósági és az ítéletek végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati problémákat is felvet; annak ellenére, hogy maga a rendelet 71. cikkének 1. bekezdésében kimondja, hogy

„1. E rendelet nem érinti azokat az egyezményeket, amelyeknek a tagállamok részesei, és amelyek egyes különös jogterületeken a joghatóságot, valamint a határozatok elismerését és végrehajtását szabályozzák.”

Anélkül, hogy a meglehetősen bonyolult eljárásjogi kérdésekbe belemennénk, itt csak utalnánk arra, hogy a különböző joghatósági szabályok miatt – amint erre Ulrich Magnus rámutat – valójában ugyanazon nukleáris káresemény vonatkozásában több állam bíróságai rendelkezhetnek joghatósággal. Mint ismeretes, a nukleáris kárfelelősségi egyezmények határokon átnyúló károk esetén alapvetően a balesetet okozó létesítmény helye szerinti állam bíróságainak kizárólagos joghatóságát írják elő.⁵⁹ Ez a szabály azonban értelemszerűen nem érinti azokat az államokat, amelyek sem a Bécsi Egyezmény, sem pedig a Párizsi Egyezmény rendszerének nem részesei.⁶⁰ Vagyis, bizonyos EU tagállamok polgárai, így például az osztrák károsultak, ha a nukleáris kárt okozó létesítmény valamely, a Párizsi vagy Bécsi Egyezményben részes államban található, pert indíthatnak mind a létesítmény helye szerinti állam bíróságai előtt, mind pedig az általános szabályok alapján a saját államukban. A nukleáris kárfelelősségi egyezmények alapján azonban a többi károsultnak kárigényeikkel a nukleáris kárt okozó létesítmény helye szerinti állam bíróságaihoz, tehát az alperes fél állama szerinti bíróságokhoz kell fordulniuk. Mindezek következtében az a dicséretes cél, hogy – éppen az áldozatok érdekeire figyelemmel – egy és ugyanazon balesettel összefüggő minden kárigényt egy bíróság döntsön el, valójában még az EU-n belül sem tekinthető megoldottnak.⁶¹

A nukleáris kárfelelősségi egyezményekben nem részes uniós államok vonatkozásában az anyagi jogi szabályok is gondot okozhatnak, s ebben az esetben az összeütközés a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra vonatkozóan polgári és kereskedelmi ügyekben

⁵⁹ Ld. a a Párizsi Egyezmény 13. cikkét és a Bécsi Egyezmény XI. cikkét.

⁶⁰ Ld. ezzel kapcsolatban részletesen Magnus: *i.m.* 108–114, 120–121.

⁶¹ *Uo.* 120. A szerző egyébként részletesen taglalja az ítéletek végrehajtásával összefüggő problémákat is. Így felveti, miképpen lehet majd a nukleáris kárfelelősségi ügyekben meghozott ítéleteket végrehajtani abban az esetben, ha a kárt előidéző létesítmény helye szerinti állam részese a Bécsi Egyezménynek, a károsultak között viszont a Párizsi Egyezmény államainak polgárai is vannak, s a két állam közötti viszonylatban a közös jegyzőkönyv nem alkalmazható. A szerző szerint ilyen esetben a Brüsszel I. alapján a károsultak valójában mind a létesítmény helye szerinti államban, mind pedig a saját államukban indíthatnak kártérítési pert. Vö. Magnus: *i.m.* 113.

alkalmazandó kollíziós szabályokat meghatározó 864/2007/EK rendelettel (ún. Róma II.) összefüggésben merülhet fel,⁶² annak ellenére, hogy a nukleáris károkat ez a rendelet kiveszi a szabályozás alól.⁶³ A probléma itt is hasonló ahhoz, mint amiről a joghatósági kérdések kapcsán már szó volt, nevezetesen, hogy a nukleáris kárfelelősségi egyezmények olyan alapvető szabálya, mint a kárfelelősségnek az engedélyesre való összpontosítása nem vonatkozik a nukleáris kárfelelősségi rendszerekben nem részes uniós államokra.

Meg kell jegyezzük, hogy a Brüsszel I.-nek van egy átdolgozott (ún. recast) változata, amely a korábbi rendelet bizonyos gyengeségeit próbálja kiküszöbölni,⁶⁴ a nukleáris kárfelelősségi egyezményekben nem részes államok vonatkozásában felmerülő problémákat azonban ez sem oldja meg, már csak azért sem, mert maga a rendelet is csak 2015. január 1-jétől kerül majd alkalmazásra.⁶⁵

Miután az uniós államokban két kárfelelősségi rendszer érvényesül, így érthető az Unió részéről megnyilvánuló jogegységesítési törekvések. A nukleáris kárfelelősségi jog harmonizálását az Európai Unió 2007-ben hirdette meg.⁶⁶ Az Unió jogegységesítési törekvései mögött azonban nem csak az integráció megerősítésének célja húzódott meg, hanem az is, hogy az uniós államokban az eddigieknél magasabb legyen a belső jog szerinti nukleáris kárfelelősségi összegek felső határa. Hiszen – amint erről szó volt – bár a nukleáris kárfelelősség elvei tekintetében a Párizsi és a Bécsi Egyezmény azonos szabályokat tartalmaz, a részleteket illetően, s főleg a kártalanításra fordítható összegek tekintetében a két rendszer között igen jelentős különbségek vannak. Ezek az eltérések talán nem lennének olyan nagyok, ha az egyezmények felülvizsgálata során sikerült volna közelebb hozni a két kárfelelősségi egyezmény szerinti összegeket. E helyett azonban az történt, hogy a két kárfelelősségi rendszernek az 1990-es és a 2000-es években történt felülvizsgálata nyomán az összegszerűségek tekintetében a két rendszer közötti különbségek csak nőttek. Mindezt tetézi az, hogy a Bécsi Egyezmény államai nemigen sietnek a szerződést módosító jegyzőkönyv ratifikálásával. Így állhatott elő az a helyzet, hogy

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötetmi viszonyokra alkalmazandó jogról („Róma II.”) [Hivatalos Lap L 199., 2007. 7. 31.].

⁶³ Ld. ezzel kapcsolatban a Róma II. rendelet 1. cikk (2) bek. f) pontját.

⁶⁴ Itt elsősorban a Brüsszel I.-nek arról a szabályáról van szó, miszerint, ha több bíróság rendelkezik joghatósággal, akkor mindaddig, amíg az ügyben először eljáró bíróság nem hozott döntést, más bíróság nem járhat el az ügyben.

⁶⁵ A Brüsszel I.-et 2012. év végén módosították, illetve „átdolgozták” (recast), az új jogforrás a következő elnevezés alatt jelenik meg: Európai Parlament és Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

⁶⁶ Ld. ezzel kapcsolatban Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Nuclear Illustrative Programme. Presented under Article 40 of the EURATOM Treaty for the opinion of the European Economic and Social Committee, 10 January 2007, COM (2006) 844. Az uniós kezdeményezéssel kapcsolatban ld. *Prospects of a Civil Nuclear Liability Regime ... i.m.*

több mint 25 évvel a csernobili baleset után és 16 évvel a Bécsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv aláírása után, Európa jelentős részében még mindig a nemzetközi jog alapján az 1963-as Bécsi Egyezmény eredeti változata szerinti rendkívül alacsony kárfelelősségi összegek az irányadók. Ezen a helyzeten kétségtelen javít az, hogy a Bécsi Egyezményben részes államok belső joga szerinti kárfelelősségi összegeket az elmúlt években jelentősen megemelték, ennek ellenére azonban ezek az összegek jó néhány államban még alatta vannak a Bécsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv szerinti mintegy 350 millió eurónak.⁶⁷

Mindezek következtében logikus az a brüsszeli törekvés, hogy az uniós államokban egy egységes nukleáris kárfelelősségi rendszer legyen érvényben, s főleg a Bécsi Egyezményben részes kelet-közép-európai uniós államok ugyanahhoz a kárfelelősségi rendszerhez tartozzanak, mint nyugat-európai társaik. Ennek jegyében a Bizottság 2005-ben közreadott egy dokumentumot, amely a következő lehetőségeket vázolta fel:⁶⁸

A variáció

Nem történik változás, s továbbra is fennmarad a jelenlegi helyzet. Vagyis, az akkor még 27 uniós államban továbbra is érvényesül a fentebb ismertetett többféle nukleáris kárfelelősségi rendszer. Mint már említettük, ez az, amit Brüsszel nem szeretne, s valójában ennek felszámolását tűzték ki célul.

B variáció

Valamennyi uniós állam a Párizsi Egyezménynek és a hozzá csatolt jegyzőkönyveknek válik a részesévé. Ez gyakorlatilag azt jelentené, hogy a Bécsi Egyezményben részes uniós államok, valamint a kárfelelősségi rendszerekhez nem csatlakozott államok is elfogadják a Párizsi Egyezményt és a hozzá csatolt jegyzőkönyveket; sőt, a Párizsi Egyezményben részes valamennyi állam a Párizsi Egyezmény jegyzőkönyveinek is részese lesz.

C variáció

Az uniós államok a Párizsi Egyezménynek lesznek a részesei, kivéve a nemzetközi kárfelelősségi rendszerekhez eddig nem csatlakozott 5 állam, amelyek továbbra is kívül maradnak az egyezmények rendszerén. Ebben az esetben a kelet-közép-európai uniós államoknak kell a Párizsi Egyezményhez és a hozzá csatolt jegyzőkönyvekhez csatla-

⁶⁷ A Bécsi Egyezményt módosító jegyzőkönyv 7. cikke értelmében a létesítmény államának belső joga az engedélyes felelősségének felső határát balesetenként 300 millió SDR-nél (kb. 350 millió euró) kevesebben nem határozhatja meg. Az engedélyes felelősségének felső határa ennél kevesebb is lehet, azonban semmiképpen nem mehet 150 millió SDR alá. Ha az engedélyes felelősségének felső határa kevesebb, mint 150 millió SDR, akkor ezen alacsonyabb összeg és a 300 millió SDR, vagyis a 350 millió euró közötti különbséget közpénzekből kell fedezni.

⁶⁸ Vö. TREN/CC/01-2005 Legal Study for the Accession of EURATOM to the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy.

kozniuk. Ez a változat azonban azt is jelenti, hogy a Párizsi Egyezményben részes valamennyi államnak el kellene fogadnia a Párizsi Egyezményt módosító jegyzőkönyveket is.

D variáció

Maga az Euratom csatlakozik a Párizsi Egyezményhez és az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekhez.

E variáció

Az Euratom irányelv útján létrehozza a maga kárfelelősségi rendszerét, ami minden bizonnyal leginkább a Párizsi Egyezményhez lenne hasonlatos. Mégpedig a következők miatt: az Unióvezető hatalmai e szerződés rendszerének részesei, a Párizsi, Brüsszeli Egyezmény rendszere biztosítja a legmagasabb kárfelelősségi összegeket.

A 2000-es évek elején a B és C változat tűnt a leginkább támogatottnak. Meg kell jegyeznünk, hogy a B és C változat esetén a Bécsi Egyezményben részes uniós államok csak akkor csatlakozhatnak a Párizsi Egyezményhez, ha előbb felmondják a Bécsi Egyezményt. A Bécsi Egyezmény rendszeréből való kilépés mindenképpen diplomáciai bonyodalmakhoz vezetne. Az akkor még 9 uniós államnak a Bécsi Egyezmény rendszeréből való kiválása – figyelemmel arra, hogy a Bécsi Egyezménynek a 2000-es évek elején több mint 30 állam volt részese⁶⁹ – mindenképpen aláásta volna e szerződés által létrehozni szándékolt világméretű kárfelelősségi rendszert. Ezen államok részéről a Bécsi Egyezmény felmondása egyébként károsan érintheti az egyezményben továbbra is részes államokat, hiszen megszűnnének a rendszerből kiváló államokkal való szerződéses kapcsolataik, s egy esetleges nukleáris baleset esetén ezen államoktól, illetve az ott működő nukleáris létesítmények engedélyeseitől a Bécsi Egyezmény alapján nem remélhetnének kártérítést, legfeljebb csak a közös jegyzőkönyv alapján, – igaz nekik sem kellene a jövőben a rendszerből kiváló államok károsultjai felé helyt állniuk.

A Bécsi Egyezményből való kiválásra, s ezt követően a Párizsi Egyezményhez való csatlakozásra van példa, mégpedig Szlovénia esete, amely állam 2001-ben felmondta a Bécsi Egyezményt és csatlakozott a Párizsi Egyezményhez. Annak idején Szlovénia akcióját – a szlovén lépés politikai jelentősége miatt – nyugati részről nagyon támogatták, s ez volt az oka annak, hogy meglehetősen nagyvonalúan kezelték azt a kérdést, vajon Szlovénia eleget tud-e tenni a Párizsi Egyezmény szerinti kárfelelősségi kötelezettségeinek, különös tekintettel a kárfelelősségi összegekre. Nyilvánvalóan, ha Szlovénia példáját követve 9 állam⁷⁰ egyszerre válna ki a Bécsi Egyezmény kárfelelősségi rendszeréből,

⁶⁹ Ez a szám azóta növekedett, s 2013. április 15-ei adatok szerint az 1963. évi Bécsi Egyezményt 39 állam ratifikálta, s 13 állam írta alá.

⁷⁰ Horvátország 2013. július 1-jétől kezdődő uniós tagsága következtében már valójában 10 állammal van szó.

majd pedig csatlakozna a Párizsi Egyezményhez, ilyen „nagyvonalú bánásmódra” nem igen számíthatnának, vagyis ezektől az államoktól szigorúan megkövetelnék, hogy nukleáris kárfelelősségi szabályaik – beleértve az összecszerőségi kérdéseket – maradéktalanul összhangban legyenek a Párizsi Egyezményben foglaltakkal.

A kelet-közép-európai uniós államoknak a Bécsi Egyezmény rendszeréből való kiválása nem csak egyszerűen azt jelentené, hogy e szerződést a részes államok több mint 25%-a mondja fel, hanem az egyben azt is magával hozná, hogy ezzel jelentősen csökkenne a Bécsi Egyezmény által lefedett nukleáris erőművek száma, ami egyértelműen kisebbitené az egyezmény jelentőségét.

A Bécsi Egyezményben részes 39 állam közül ugyanis csak 12 államban működnek atomerőművek, s a 12 államban összesen 72 létesítmény üzemel. Ha 10 kelet-közép-európai uniós állam magára nézve felmondaná a Bécsi Egyezményt, az valójában azt jelentené, hogy a szerződésben részes nukleáris létesítményt üzemeltető államoknak a felemondása fel az egyezményt, miután Észtország, Lengyelország és Lettország nem rendelkezik nukleáris létesítménnyel. Vagyis, a „világ méretű” – vagy arra törekvő – kárfelelősségi rendszerben mindössze 6 olyan állam maradna, amelynek területén nukleáris létesítmények üzemelnek.⁷¹ Amikor Szlovénia felmondta a Bécsi Egyezményt, ez nem rengette meg e szerződés rendszerét, hiszen egy kis államról volt szó, amelynek területén csak egy nukleáris létesítmény volt található. Ha viszont valamely szerződés esetében a részes államoknak egynegyede mondja fel az okmányt az már mindenképpen jelentősen befolyásolja a szerződés jövőbeli sorsát.

Úgy tűnik egyébként, hogy a Bécsi Egyezményben részes kelet-közép-európai államoknak a Párizsi Egyezmény rendszeréhez való csatlakozása a 2010-es évek elejére lekerült a napirendről. Ugyanakkor megállapítható, hogy az Unió erőteljes lépéseket kíván tenni a nukleáris területen való jogegységesítés irányába. Ezt nem csak a nukleáris kárfelelősséggel kapcsolatos problémák indukálták, hanem a 2011 márciusában bekövetkezett fukushimai baleset is.

Az emberiség eddigi történetének második legnagyobb nukleáris katasztrófája mindenképpen előtérbe állította a nukleáris létesítmények biztonságának kérdését, a kárfelelősségi problémákkal összefüggésben pedig azt, hogy a meglévő jogi szabályozások – legyenek azok belső jogiak vagy nemzetköziek – alkalmasak-e egy katasztrófa méretű baleset következményeinek a kezelésére.⁷²

⁷¹ A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség adatai szerint a világon a 2013. év közepén 436 nukleáris erőmű működött.

⁷² A fukushimai baleset kártérítési vonatkozásaival kapcsolatban ld. *Japan's Compensation System for Nuclear Damage. As Related to the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident*. OECD, Paris, 2012.

A 2010-es évekre – úgy tűnik – a felvázolt lehetséges megoldások közül az E változat tűnik a legelfogadhatóbbnak, vagyis az a megoldás, hogy az Unió a nukleáris kárfelelősségi kérdéseket érintő irányelvet adjon ki.

Az Euratom által elképzelt jogegységesítés kapcsán azonban figyelembe kell venni azt is, hogy a nukleáris területet érintő jogegységesítés megvalósítása egyáltalán nem egyszerű feladat, mindenekelőtt azért, mert az uniós államok korántsem egységesen viszonyulnak a nukleáris iparhoz. Egyes államokban virágzik a békés célú nukleáris ipar, s villamos energia szükségletük jelentős részét atomerőművekben állítják elő. Az államok másik csoportja gazdasági és technikai okok miatt még nem jutott el arra a szintre, hogy atomerőműveket építsen, más államok viszont lemondtak ezek építéséről, illetve felhagytak az ilyen létesítményeik üzemeltetésével, sőt a megépült létesítményüket üzembe sem helyezték. Végül, az államok harmadik csoportja kifejezetten „anti-nukleáris”, s elvi okokból nem fejleszti nukleáris iparát.

Egy irányelv elfogadása kapcsán mindenekelőtt tisztázandó, hogy a nukleáris kárfelelősségi jog terén az Unió kompetenciája valójában mire terjed ki.⁷³

A Közösségnek nukleáris kárfelelősségi kérdésekben való kompetenciájával összefüggésben általában az Euratom szerződés 98. cikkére szoktak hivatkozni.⁷⁴ E szakasz szűkebb értelmezése szerint az Euratom csak a nukleáris területet érintő biztosítási szerződések vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel, a tágabb értelmezés szerint viszont az Euratom kompetenciája kiterjed a nukleáris kárfelelősségi kérdések egészére.⁷⁵ Ez utóbbi értelmezést támasztja alá egyfelől az, hogy a Közösség már az 1960-as években meghozott ajánlásaiban az Euratom szerződés 98. cikkét szélesen értelmezte, másfelől pedig

⁷³ Meg kell jegyezni, hogy az Unió kompetenciájának kérdése korábban a nukleáris biztonsággal kapcsolatban sem volt világos. A nukleáris biztonsággal összefüggő kérdéseknek közösségi hatáskörbe való bevonását annak idején az is nehezítette, hogy erről maga az Euratom Szerződés nem rendelkezik, s a Bizottság a nukleáris biztonsággal kapcsolatos kompetenciájának alapjául az Európai Bíróságának egy 2002. december 10-ei határozata szolgált (Commission of the European Communities v. Council of the European Union. Case C-29/99, 10 December 2002.), amelyben az Euratom Szerződés bizonyos rendelkezéseit – sokak szerint – kiterjesztően értelmezték. Vö. Pelzer, Norbert: The 2007 EU-Initiative on Nuclear Liability – A Change for Enhancing the Nuclear Liability Regime in Europe. *Prospects of a Civil Nuclear Liability Regime... i.m.* 93.

⁷⁴ A 98. cikk a következőképpen szól:

„A tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak az atomenergia felhasználása területén felmerülő kockázatok fedezésére szolgáló biztosítási szerződések megkötésének megkönnyítése érdekében.

A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel irányelveket bocsát ki az e cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályokról, a Bizottságnak előzetesen ki kell kérnie a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét.”

⁷⁵ Ld. ezzel kapcsolatban Jakub Handrlica: Harmonization of Nuclear Liability in the European Union: Challenges, Options and Limits. In: *Nuclear Law Bulletin*, No. 84. vol. 2009/2. 40–44.

az Európai Bíróságnak egy, a nukleáris biztonsággal kapcsolatos közösségi hatáskört megállapító 2002-ben kelt döntése.⁷⁶

A nukleáris kárfelelősségi kérdésekkel kapcsolatos uniós szabályozással összefüggésben nem szabad elfelejteni azt, hogy az irányelvre a Lisszaboni Szerződés 289. és 294. cikkei az irányadók, ami egyhangú elfogadást jelent. Ebben az esetben azonban az egyhangú döntést nem lesz könnyű elérni. Mégpedig több okból: egyfelől ugyanis a tervezett jogegységesítést több uniós állam ellenzi; másfelől pedig figyelembe kell venni azt is, hogy egyes uniós államok a nukleáris kárfelelősségi szerződések bizonyos alapvető tételeivel nem értenek egyet. Így például Ausztria éppen ezért maradt távol mindkét nukleáris kárfelelősségi egyezménytől, s Bécs szerint egy esetleges külföldi eredetű nukleáris baleset osztrák áldozatainak érdekeit jobban szolgálják a szerződésen kívüli károkozással kapcsolatos osztrák kártérítési szabályok.⁷⁷

Mindezek ellenére egy irányelv kiadása tűnik a leginkább támogatott megoldásnak.⁷⁸ Az irányelv ugyanis mindenképpen egyfajta rugalmas szabályozást tesz lehetővé, s így lehetőség teremtődne bizonyos átmeneti időszak beiktatására is, amely alatt az államok felkészülhetnének a magasabb kárfelelősségi összegek vállalására.

Hangsúlyozni kell, az uniós irányelv nem érintené a kiegészítő kárfelelősségi alapokról szóló 1997-es egyezményt, s így az uniós államok számára továbbra is nyitva áll a lehetőség, hogy e szerződés által létrehozott világméretű kárfelelősségi rendszernek is részei legyenek. Külön kérdés az, hogy az uniós államoknak „érdemes lesz-e csatlakozniuk a világméretű kárfelelősségi rendszerhez. Hiszen – amint erről már szó volt – a párizsi-brüsszeli rendszerben részes államok számára azért nem vonzó a kiegészítő kárfelelősségi alapokról szóló szerződés, mert a párizsi-brüsszeli rendszer szerinti összegek magasabbak, mint a világméretű rendszer által kínált összegek.

2.4. Összegzés

A nukleáris kárfelelősségi rendszerek összekapcsolásával és egy világméretű egységes kárfelelősségi rendszer létrehozásával kapcsolatos nemzetközi erőfeszítések immár több évtizede tartanak. Az ennek jegyében létrejött nemzetközi jogi instrumentumok nem oldották meg a problémákat. Az egységesítés helyett a nemzetközi kárfelelősségi rendszer

⁷⁶ Pelzer, Norbert: The 2007 EU-Initiative on Nuclear Liability ... *i.m.* 93.

⁷⁷ Az osztrák szabályozással kapcsolatban ld. Hinteregger, Monika: The new Austrian Act on Third Party Liability for Nuclear Damage. *Denwer Journal of International Law and Polic*, Vol. 35:1 193–220.

⁷⁸ Olyannyira, hogy e tanulmány kéziratának lezárása után egyeztetésre közzétették az irányelv tervezetét.

egyre bonyolultabbá vált, ami igazából akkor mutatkozna meg, ha netán határokon átnyúló nukleáris károkat előidéző baleset károsultjainak kártalanítására kerülne sor.

Ennek tudható be, hogy az Európai Unió is célul tűzte ki az uniós államok közötti viszonylatban a szabályok egységesítését, mégpedig egy irányelv kiadása útján. Az irányelvnek kétségtelen előnye, hogy így nem kellene felforgatni a meglévő kárfelelősségi rendszereket, hiszen biztosítva lenne az uniós államok vonatkozásában az egységes szabályozás, ugyanakkor a Bécsi Egyezményben részes uniós államoknak nem kellene felmondaniuk e szerződést, s a Párizsi Egyezményben részes államokat pedig nem befolyásolná abban, hogy ezen államok vonatkozásában továbbra is az igen magas összegeket tartalmazó párizsi-brüsszeli rendszer legyen hatályban. Mindemellett az irányelv továbbra is nyitva hagyja a lehetőséget arra, hogy az uniós államok csatlakozzanak a kiegészítő kompenzációs egyezményhez.

Mindezek mellett azonban nem szabad elfelejtkezni arról, hogy bizonyos problémákat az irányelv sem fog megoldani. Gondolunk itt arra, hogy az irányelv csak az uniós államok vonatkozásában – legyenek azok a Bécsi, vagy a Párizsi Egyezmény részesei – biztosít egyfajta jogegységesítést, ugyanakkor azonban nem érinti a két nagy nukleáris kárfelelősségi rendszer közötti átjárhatóságot. Ez a probléma továbbra is a közös jegyzőkönyv útján lenne kezelhető, amelynek jelentősége – álláspontunk szerint – az uniós irányelv kiadása után sem fog csökkenni. Annak ellenére, hogy a közös jegyzőkönyvre önállóan nem alapítható bármiféle nukleáris kárigény, s ez valójában a két nagy kárfelelősségi rendszert egészíti ki, de ugyanakkor azt az alapot is képezheti, amelyből kiindulva közelíthető egymáshoz a két kárfelelősségi rendszer.

Kétségtelen a kiegészítő kárfelelősségi alapokról szóló egyezmény tekinthető leginkább világméretű instrumentumnak, ezen okmány azonban nem igazán „népszerű” a nemzetközi közösség államainak körében, s hatálybalépése is egyre bizonytalanabbnak tűnik.

3. fejezet

SILYE JUDIT¹

A radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogi szabályozása

3.1. Bevezetés

Az atomenergia alkalmazása együtt jár a radioaktív hulladékok keletkezésével. A radioaktív hulladékokkal összefüggésben a környezetre, a lakosságra és esetlegesen a jövő generációira háruló indokolatlan terheléssel szemben a radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzeti és nemzetközi szintű szabályozása jelenthet garanciát.

A nukleáris jog kialakulásának kezdetén kevés figyelmet szenteltek a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek biztonságos kezelésének. Habár az 1980-as években az emberek egyre jobban foglalkoztatta a radioaktív hulladékok végleges sorsa és a nemzetközi nukleáris közösség is az átfogó nemzetközi nukleáris biztonsági rezsím részének tekintette a radioaktív hulladékok biztonságos kezelését, még a csernobili balesetet követő években sem került ez a téma a nemzetközi és a hazai jogalkotás központjába.

Az államok korántsem egységesen kezelik az atomenergia alkalmazása során keletkező radioaktív hulladékokat. Az egyes államok saját jogrendjén belül kialakított eltérő szabályozási környezet és biztonsági előírások nehezítik a radioaktív hulladékok magas szintű biztonságos kezelésére vonatkozó nemzetközi szabályozás kialakítását.

Ahhoz, hogy világszerte hasonló követelményeket támasszanak az atomenergia alkalmazójával – mint a radioaktív hulladékok tényleges termelőjével vagy kezelőjével – szemben, szükség van arra, hogy az 1950-es évek végén létrehozott nemzetközi szervezeteknek a radioaktív hulladékok és a kiégett fűtőelemek biztonságos kezelésével összefüggő szabályozásaikat összehangolják, amelynek bemutatására e tanulmány törekszik.

¹ A szerző köszönetet kíván mondani a cikk elkészítéséhez nyújtott segítségükért Czoch Árpádné dr.-nak, dr. Molnár Balázsnak, Lengyel Zoltánnak és dr. Koblinger Lászlónak.

3.2. A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség a radioaktív hulladékok biztonságos kezelésével összefüggő szabályozási tevékenysége²

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (a továbbiakban: NAÜ) az Alapokmánya szerint ösztönzi és segíti az atomenergia békés célú felhasználását. Ennek érdekében előmozdítja a tudományos-műszaki információcserét, tudósok és szakemberek szakmai tanácskozását, továbbképzését, valamint műszaki ajánlásokat és normatívákat dolgoz ki.³

A radioaktív hulladékok kezelésével kapcsolatos nemzetközi szabályozás kialakításában a szervezet már 1957-től, megalakulásától kezdve részt vett. Ebben az időszakban a radioaktív hulladékok tengerbe temetését, mint a hulladék elhelyezésének lehetséges legjobb módját több állam preferálta, és az Ügynökség ezzel, majd a londoni egyezményen⁴ kapcsolatban adott ki ajánlásokat.

Mivel az 1970-es évek végére világossá vált, hogy a szilárd radioaktív hulladékok kezelésének végső megoldására az egyetlen jelenleg nemzetközileg elfogadott mód azok föld alatti végleges elhelyezése, ezért a NAÜ 1977-ben programot⁵ indított az ezzel kapcsolatos irányelvek megalkotására. Az irányelvek kidolgozását egy műszaki bizottság felügyelte, amely az 1978-as létrehozásától kezdődően tíz éven át folytatta munkáját. Ez alatt megszülettek az Ügynökség biztonsági ajánlásai a radioaktív hulladékok föld alatti végleges elhelyezésére vonatkozóan.⁶

² www.iaea.org

³ NAÜ Alapokmány III. cikk A. 6.

⁴ A londoni egyezmény, a hulladékokkal és egyéb anyagokkal való tengerszennyezés megelőzéséről szóló, első olyan regionális nemzetközi jogi egyezmény, amely a tengerek és élőviláguk védelme érdekében született. Az egyezményt az 1972 novemberében Londonba összehívott kormányközi konferencián hozták létre, és 1975 augusztusában lépett hatályba. Az egyezmény hozzájárul a tengerszennyezés megelőzéséhez és nemzetközi ellenőrzéséhez az által, hogy meghatározza azokat a hulladékokat és anyagokat, amelyek tengerbe juttatását megtiltja („fekete” lista), külön vagy általános engedélyhez („szürke” lista) köti. A tiltott hulladékok közé tartoznak a nagy aktivitású radioaktív hulladékok vagy más olyan aktivitású radioaktív anyagok, amelyeket az adott szakterületen illetékes nemzetközi szervezet – jelenleg a NAÜ – egészségvédelmi szempontból, biológiai és egyéb okokból tengerbe juttatás céljára meg nem engedhetőnek minősít. A kis és közepes aktivitású hulladékok a „szürke” listán szerepeltek, ezért tengerbe temetésük külön engedélyt igényelt. Az egyezmény 1994-ben hatályba lépett módosítása megtiltja a közepes aktivitású radioaktív hulladékok tengerbejuttatását is. Az egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv – amely a londoni egyezmény helyébe lépett a 2006. évi hatálybalépésével – jelentős mérföldkövet jelent. A londoni jegyzőkönyvként 1996-ban elfogadott jegyzőkönyv megreformálja a tengerbejuttatás nemzetközi szabályozását azáltal, hogy általánosan – csak néhány kivételt engedve – megtiltja a tenger hulladéktemetőként való használatát. Ezen kívül hangsúlyozza a szennyező fizet elvét. Míg a londoni egyezmény tehát egy „fekete” és egy „szürke” listát állított fel arra vonatkozóan, hogy mely anyagokat tilos tengerbe temetni és mely anyagok tengerbe temetése igényel külön engedélyt, addig a londoni jegyzőkönyv sokkal szigorúbb szabályokat tartalmaz és minden hulladék vagy egyéb anyag tengerbejuttatásának általános tilalmát rögzítette.

⁵ *IAEA Bulletin*, 1972. Vol. 14. Issues 2.

⁶ Baekelandt, Luc: *The IAEA Waste Safety Standards: History, Current Status and Outlook*, [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp6-euratom/docs/euradwaste04pro_3-baekelandt_en.pdf](http://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp6-euratom/docs/euradwaste04pro_3-baekelandt_en.pdf)

Az 1980-as évek végére a radioaktív hulladékok kezelésének és elhelyezésének kérdése politikai síkon rendkívül fontossá vált, mivel azt az atomerőművi villamos energia termeléssel járó megoldatlan problémák egyikének tekintették. Erre reagálva a NAÜ átfogó programot indított a radioaktív hulladékok biztonsági szabályzatainak (Radioactive Waste Safety Standards – RADWASS) kidolgozására. Ezzel egyben az Ügynökség fel akarta hívni a figyelmet arra is, hogy – noha már rendelkezik ajánlásokkal a radioaktív hulladékok biztonságos kezelésére vonatkozóan – azok nem fedik le a teljes területet. Ez a program 1996-ban kibővült, és a dokumentumokat négy téma köré csoportosították (kibocsátások, a radioaktív hulladékok kezelése végleges elhelyezésük előtt, a radioaktív hulladékok végleges elhelyezése, a szennyezett környezet helyreállítása), továbbá racionalizálták azok tervezett számát.⁷

Az 1990-es évekre egyértelművé vált, hogy a több területet (nukleáris biztonság, sugár-biztonság, szállítás, radioaktív hulladékok) érintő, sokféle és épp olyan sokféleképpen megalkotott biztonsági sorozatok (Safety Series) egységesítésre szorulnak. Ennek érdekében a NAÜ szabályozó dokumentumait háromszintű hierarchiába rendezték. A legfelső szintet a *biztonsági alapelvek* (Fundamental Safety Principles) alkotják, a hierarchia következő szintjén helyezkednek el a *biztonsági követelmények* (Safety Requirements) majd a *biztonsági útmutatók* (Safety Guides) következnek. Alacsonyabb szintű kiadványok foglalják össze a műszaki kérdéseket, gyakorlati tapasztalatokat, a szabályzatok megalapozását. A biztonsági alapelvek és követelmények kiadását az Ügynökség Kormányzótanácsa hagyja jóvá, a biztonsági útmutatók kiadása a szervezet főigazgatójának hatáskörébe tartozik.

Az Ügynökség Kormányzótanácsa 1995-ben eldöntötte, hogy az összes szabályozó dokumentumot felül kell vizsgálni, és egységes rendszerbe kell foglalni. Ehhez létrehozták a Titkárságon a szervezeti kereteket, és megalakultak a tagállamok szakértőiből álló biztonsági szabályozási bizottságok, így a Radioaktív Hulladék Biztonsági Szabályozási Bizottság (Waste Safety Standards Committee, WASSC).⁸ A munka eredményeként 2003-ra kialakult a dokumentumrendszer felépítése. A biztonsági alapelvek alá rendelt biztonsági követelmények két csoportba lettek sorolva. Az egyik csoportba az egyes témaköröket lefedő követelmények kerültek, a 10 témakör között volt a radioaktív hulladékok kezelése, a leszerelés és a szennyezett területek helyreállítása. A másik csoportba a létesítményekhez kapcsolódó követelmények tartoztak, köztük a hulladékkezelő és -elhelyező létesítmények követelményei. Az egyes követelményekhez változó számú (1–17 kötet) útmutató tartozott.⁹

⁷ Snihs, Dr. J. O.: Radioactive waste disposal: Radiological principles and standards. *IAEA Bulletin*, 1995. Vol. 37. Issue 4.

⁸ El Baradei, Mohamed–Nwogugu, Edwin–Rames, John: International law and nuclear energy: Overview of the legal framework, *IAEA Bulletin*, 1995. Vol. 37. Issue 3.

⁹ <http://www.iaea.org/ns/tutorials/regcontrol/legis/legis1121.htm> (IAEA nuclear safety requirements and guides)

Fontos eredmény volt 2006-ban a teljes területet egyetlen kötetben lefedő biztonsági alapelvek (Fundamental Safety Principles, SF-1) közreadása. 2006 novemberében a NAÜ Biztonsági Szabályozási Bizottsága (Commission of Safety Standards) javaslatot tett arra, hogy a biztonsági alapelvek új kötetével való összhang megteremtése, és a biztonsági követelmények és útmutatók számának korlátozása érdekében a szervezet vizsgálja felül a rendszer felépítését és helyezze azt új alapokra. A javaslat lényege, hogy az általános biztonsági követelmények egyetlen, 2013-ig kidolgozandó, hét részből álló kötetben legyenek összefoglalva, és ezt egészítse ki további hat kötet, amelyek a tevékenységek és a létesítmények jellemzőitől függő biztonsági követelményeket tartalmaznak. Ezeket 2015-ig kell kidolgozni. A követelményekhez biztonsági útmutatók csatolkoznak. A teljes tervezett rendszer mintegy 130 kötetből áll, ebből 112 kötetet már kiadtak, több kötet tervezete már elkészült, illetve többnek folyik a kidolgozása, ugyanakkor vannak régebbi, felülvizsgálatra váró kötetek is.

A NAÜ biztonsági szabályzatrendszere csak ajánlásokat fogalmazhat meg, a tagállamokra kötelező érvényű előírásokat nem tehet, ugyanakkor a szervezet minden államtól, amely tőle technikai segítséget igényel, elvárja, hogy annak hazai jogrendszere összhangban legyen az ajánlásokkal. Az Ügynökség biztonsági szabályzatainak, útmutatóinak jelentősége azonban meghatározó, a szervezet minden tagállama – így hazánk is – referenciának tekinti, néhány állam pedig formálisan kihirdette, illetve közvetlenül alkalmazza őket.

A NAÜ égisze alatt az elmúlt évtizedekben több nemzetközi egyezmény készült, többek között a nukleáris biztonságról is. Így az 1994-ben elfogadott nukleáris biztonsági egyezmény preambuluma megerősítette a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok kezelésének biztonságára vonatkozó nemzetközi egyezmény szükségességét¹⁰ és ennek megfelelően 1994 szeptemberében a NAÜ közgyűlése egy új egyezmény előkészítését kezdeményezte.

Több évi tárgyalások után „*A kiegészítő fűtőelemek kezelésének biztonságáról és a radioaktív hulladékok kezelésének biztonságáról szóló közös egyezmény*”¹¹ (a továbbiakban: közös egyezmény) 1997. szeptember 5-én fogadták el és az 2001. június 18-án lépett hatályba.¹² Az okmánynak 2013. május 28-ai adatok szerint 67 részese van, 63 állam és az Európai Atomenergia Közösség.

A közös egyezmény két igen érzékeny tárgykört, a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok biztonságos kezelését szabályozza közös szerkezetben.

¹⁰ Nukleáris biztonsági egyezmény, preambulom (ix).

¹¹ The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management (1997) INFCIRC/546.

¹² Magyarországon kihirdetve a 2001. évi LXXVI. törvény által.

A tárgyalások során számos kérdéssel kapcsolatban vita bontakozott ki. Nagy problémát okozott, hogy az újrafeldolgozó létesítményekkel rendelkező államok (például Franciaország, Japán) számára tulajdonképpen *nyersanyag*nak és nem radioaktív hulladéknak számítanak a kiégett fűtőelemek. Az államok többsége azonban ki akarta terjeszteni a létrehozandó egyezmény hatályát a kiégett fűtőelemekre is, ezért döntés született egy „közös egyezmény” létrehozásáról.¹³

A közös egyezmény a nukleáris biztonsági egyezményhez hasonló nemzetközi jogi rendszert hozott létre, amely egyrészt kötelezi a részes államokat a kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok biztonságos kezelésére vonatkozó nemzetközi követelmények alkalmazására, másrészt – az államok által benyújtott nemzeti jelentések felülvizsgálatán keresztül – lehetővé teszi annak nemzetközi ellenőrzését. A biztonsági követelmények között szerepelnek például az egyének, a társadalom és a környezet hatékony védelmének kötelezettsége, a jövő generációi indokolatlan terhelésének elkerülése és a radioaktív hulladékok keletkezésének az ésszerű legkisebb mértékre való korlátozása. A közös egyezmény arra is kötelezte a részes államokat, hogy vizsgálják felül a már meglévő, kiégett fűtőelemeket, illetve radioaktív hulladékokat kezelő létesítményeik biztonságát, beleértve a múltbeli gyakorlatból származó radioaktív hulladékokat tartalmazó telephelyeket, és szükség esetén tegyenek megfelelő intézkedéseket a biztonság javítására. Külön rendelkezést tartalmaz az egyezmény a kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok határon keresztül történő szállításáról, a szállítás engedélyezéséről, és a radioaktív hulladékoknak a déli szélesség 60. fokán túli – tárolási vagy elhelyezési célból való – szállításának tilalmáról (Antarktisz-szerződés¹⁴).

A szakértő csoport első megbeszélésén egyetértés született arról, hogy a megalkotandó közös egyezménynek

- a nukleáris biztonsági egyezményhez hasonlóan *ösztönző*nek kell lennie;¹⁵
- a nukleáris biztonsági egyezmény által nem szabályozott területeket le kell fednie;

¹³ Tonhauser, Wolfram and Jankowitsch–Prevor, Odette: The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. *International Nuclear Law in the Post – Chernobyl Period*, A joint report by the OECD NEA and the IAEA, OECD, Párizs 2006.

¹⁴ Lsd. később regionális egyezmények.

¹⁵ Az egyezményt *ösztönző* egyezménynek nevezték (incentive convention), mivel eltér más, jogilag kötelező erővel bíró nemzetközi egyezményektől. Nem tartalmaz szankciókat rendelkezéseinek való meg nem felelés esetére (sanction) vagy az esetleges viták rendezésére (dispute settlement). Az egyezmény a részes felek közös szándékán alapszik. Az *incentive concept* megértéséhez elsőként fontos megjegyezni, hogy milyen nehéz közös nevezőre jutni a különböző célkitűzésekkel rendelkező államok között. Másodszorban ez az egyezmény nem balesetek *kezelését* (cure) tűzi ki céljául, hanem azok megelőzését, amik mögött politikai motivációk húzódnak. Az államok elkötelezettséget éreztek egységes magas színvonalú biztonsági kultúra kialakítása iránt, mégsem szerettek volna tényleges kötelezettségeket tartalmazó egyezményt. Az előkészítők viszont tudatában voltak annak, hogy ha csak alapelveket rögzítenek az egyezményben, az nem válik majd hatékony jogi eszközzé. Ezért meg kellett találni azt a mechanizmust, ami a nukleáris biztonság magas szintjének létrehozására ösztönözi az államokat. (Vö. Rautenbach, Johan – Tonhauser, Wolfram – Wetherall, Anthony: *Overview of the International Legal Framework Governing the Safe and*

- figyelemmel kell lennie a radioaktív hulladékok szállításának biztonságával összefüggő nemzetközi szabályokra.

A szakértők úgy vélték, hogy a leendő közös egyezmény alkalmazási körébe minden típusú radioaktív hulladéknak bele kell tartoznia, így a folyékony, a gáz és a szilárd halmazállapotúaknak is. Ezen kívül megállapodtak abban, hogy

- a katonai vagy a védelmi programok eredményeként keletkezett radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek csak akkor tartoznak a közös egyezmény hatálya alá, ha a közös egyezmény tekintetében a részes állam annak nyilvánítja vagy polgári célú programok tartós részévé válnak;
- az újrafeldolgozás akkor tartozik a közös egyezmény hatálya alá, ha azt a részes állam a kiégett-fűtőelem kezelés részének tekinti;
- a nukleáris üzemanyagciklusba nem tartozó természetes radioaktív anyagokat tartalmazó hulladékok akkor tartoznak a közös egyezmény hatálya alá, ha azt a részes állam a közös egyezmény tekintetében radioaktív hulladéknak nyilvánítja.

A közös egyezmény céljainak elérése érdekében a *felülvizsgálati értekezleteknek* (review meetings) a nukleáris biztonsági egyezmény által már bevezetett háromévenként ismétlődő rendszerét alkalmazza. Ezeken az értekezleteken a részes feleknek nem csak kötelességük részt venni, hanem *nemzeti jelentést* (national report) kell készíteniük, amelyben számot adnak az egyezményben vállalt minden egyes kötelezettség végrehajtása érdekében tett intézkedésről, az e területen érvényesített elveikről és gyakorlatukról, de a kiégett fűtőelemek, illetve radioaktív hulladékok tároló létesítményeiről és azok készleteikről is. Ezeket a nemzeti jelentéseket más részes államok a felülvizsgálati értekezletek előtt áttekintik, azokról további felvilágosítást kérhetnek, majd az értekezleten kisebb országcsoportok keretében részletesen megvitatják. Ezek alapján állapítja meg a felülvizsgálati értekezlet, hogyan teljesültek az egyezményben vállalt kötelezettségek, milyen kihívások, és milyen jó gyakorlatok vannak az egyes részes államokban.

A nemzeti jelentések emellett két másik célt is szolgálnak:

- a nemzeti hatóságok a nemzeti jelentések összeállítása során felülvizsgálják a radioaktív hulladékokkal kapcsolatos összes tevékenységet, és következtetéseket tudnak levonni a biztonság magas szintjének elérése, fenntartása érdekében szükséges intézkedésekre;
- a felülvizsgálati értekezletek során lehetőség nyílik a részes felek közti nyilvános információcserére, és ezeket az információkat saját teljesítményük erősítésére használhatják fel.

Peaceful Uses of Nuclear Energy – Some Practical Steps – International Nuclear Law in the Post – Chernobyl Period, A joint report by the OECD NEA and the IAEA, OECD, Párizs 2006.)

Érdemes megjegyezni, hogy 1999 óta az Európai Atomenergia-közösség, mint regionális szervezet részese a közös egyezménynek. Emellett az Európai Unió 27 tagállama is csatlakozott az egyezményhez.¹⁶ Az Euratom jelentésére vonatkozó kérdéseket a tagállamok – megegyezésüknek megfelelően – nem a felülvizsgálati értekezlet keretében, hanem előtte, az Európai Tanács nukleáris kérdésekkel foglalkozó munkacsoportjának (Working Party on Atomic Questions Group, WPAQ) ülésein teszik fel.

3.2. Az OECD NEA radioaktív hulladékok biztonságos kezelésével összefüggő szabályozási tevékenysége¹⁷

Az OECD NEA már az 1950-es évek végén megkezdte tevékenységét a nukleáris kárfelöltség mellett a sugárvédelem területén is. Munkacsoportot hozott létre a lakosság és a munkavállalók sugárvédelmével összefüggő politikák és szabályok kidolgozására (Working Party on Public Health and Safety). 1959 és 1962 között a munkacsoport jelentős szerepet játszott az ICRP¹⁸ (International Commission on Radiological Protection) által kidolgozott ajánlások létrejöttében. Az ICRP – a mai számozás szerinti – kiadványsorozatának kötetében elfogadott ajánlásait a NEA munkacsoportja, majd később az 1973-ban létrejött Committee on Radiation Protection and Public Health (CRPPH) folyamatosan elemezte és véleményezte, valamint a hatósági és más jogalkotók számára mindig alaptételként ajánlotta.

A NEA tevékenységét a radioaktív hulladékok kezelésével összefüggő területekre csak 1975 körül terjesztette ki a Radioactive Waste Management Committee (RWMC) létrehozásával. A bizottság mandátumában szerepel egy nemzetközi hulladékkezeléssel kapcsolatos kutatás-fejlesztési program kialakítása. A mandátum felülvizsgálatakor azt kiterjesztették a hulladékkezelés célkitűzéseinek, lehetséges módjainak és stratégiáinak összes aspektusára. Ezen kívül magába foglalja a hulladékkezelés kapcsolatát a sugárvédelemmel és a nukleáris biztonsággal.

1981-ben kezdődött az az új, radioaktív hulladékok tengerbe temetésével kapcsolatos kutatási program (Co-ordinated Research and Environmental Surveillance Programme – CRESPE), amelynek célja a radioaktív anyagok tengerbe temetésének szabályozását megalapozó tanulmány készítése volt, amely pontos és átfogó tudományos adatokon

¹⁶ Status, Registration No: 1729. (<http://www-ns.iaea.org/conventions/waste-jointconvention.asp>)

¹⁷ Nuclear Energy Agency of Organisation for Economic Co-operation and Development: NEA 50 Anniversary. OECD NEA, Issy-les-Moulineaux 2008.

¹⁸ 1928-ban a stockholmi, 2. Nemzetközi Radiológus Kongresszus résztvevői ismerték fel, hogy szükség van egy olyan testületre, amely a világ legjobban képzett/tájékozott szakembereiből áll, és iránymutatást ad mindazon államok jogalkotói számára, amelyek a sugárvédelem területén jogszabályokat kívánnak alkotni. Ekkor alakult meg a Nemzetközi Sugárvédelmi Bizottság. Az ICRP már megalakulásának évében, 1928-ban közzétette első jelentését.

nyugvó biztonsági értékelést tett lehetővé. Ez a program az OECD Tanácsának döntése alapján a radioaktív anyagok tengerbe temetése érdekében zajlott sokoldalú konzultáció és felügyeleti mechanizmus (Multilateral Consultation and Surveillance Mechanism) keretében valósult meg. A programban részt vevő országok nemzeti kutatási programjai közötti koordináció gyorsan felértékelődött és a program által nemzetközi szintre emelkedett. Az Atlanti-óceánba való temetéssel összefüggő minden – az OECD NEA által gyűjtött – adatot és tapasztalatot átadták a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnek. Az Ügynökség ezek alapján ajánlást készített a korábbiakban említett Londoni-Egyezmény alkalmazására. A CRESF egészen 1995-ig folytatódott, amikor a Londoni-Egyezmény tagállamai a radioaktív anyagok tengerbe temetésének teljes tilalma mellett döntöttek.

Az 1980-as években az OECD államokban már a radioaktív hulladékok hosszú távú kezelése került a figyelem középpontjába. Az OECD NEA közzétette a jelentését „A radioaktív hulladékok hosszú távú kezelésének jogi, adminisztratív és pénzügyi szempontjai” címmel.

Az OECD NEA radioaktív hulladék-kezelési bizottságának (RWMC) alapvető célja, hogy támogassa a tagállamokat a radioaktív hulladékok kezelése terén, különös tekintettel a különféle hulladékok – elsősorban a hosszú élettartamú hulladékok és kiegészítő elemek – biztonságos, fenntartható és széles körben elfogadott kezelésének kifejlesztésére.

Az RWMC nemzetközi szinten koordinálja és szervezi a tapasztalatcserét, a közös álláspontok kialakítását. Munkaszervei:

- az érdekelt felek (stakeholders) bizalmának erősítésére létrehozott szervezeti egység, a Forum on Stakeholders' Confidence (FSC);
- a biztonsági kérdésekkel foglalkozó integrációs csoport, az Integration Group for the Safety Case (IGSC);
- a leszereléssel foglalkozó munkacsoport, a Working Party for Decommissioning and Dismantling (WPDD)

keretet nyújtanak a szakmai munkához és hatékonyan hozzájárulnak a tagállamok tudásszintjének növeléséhez.

Az RWMC Hatósági Fóruma figyelemmel kíséri a tagállamok radioaktív hulladékkezelési rendszereit, azok hatósági szabályozását, részletesen foglalkozik a hosszú távú biztonsági kritériumokkal, és több fontos tisztázandó kérdéssel (a fokozatos megközelítés és az érdekeltek bevonásának szükségessége, a felelősség átadásának szabályozása, az optimalálás, illetve a legjobb elérhető technika alkalmazása, a jövő generációkkal szembeni felelősség tisztázása stb.).

Itt érdemes megemlíteni az OECD NEA-nak azt a tagállami felkérésre nyújtott speciális szolgáltatását, amely keretében független szakértői felülvizsgálatot végez és értékelést

készít a hulladékkezelés kulcsfontosságú területein a kért nemzeti programra vagy projektről.

Az 1990-es évek folyamán az OECD NEA továbbra is követte a tagállamok tevékenységét, így a radioaktív hulladékok hosszú távú biztonságos kezelésének szempontjaira és a potenciális tárolók geológiai, hidrogeológiai és geokémiai jellemzőire összpontosított. 1991-ben az RWMC közösen a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel és az Európai Bizottsággal kiadta ezzel kapcsolatos közös véleményét (collective opinion). 1994-ben a szempontrendszer kibővült a radioaktív hulladékok elhelyezésének filozófiai és etikai alapjával, melyről 1995-ben újabb közös vélemény született.

3.3. Regionális egyezmények

A radioaktív hulladékok elhelyezésével kapcsolatban a nemzetközi egyezmények között először az *Antarktisz-szerződést*¹⁹ kell megemlíteni. E szerződés még a hidegháború idején, 1958-ban a Nemzetközi Geofizikai Év során tartott nemzetközi Antarktisz konferencián²⁰ született, amelyet az Egyesült Államok szervezett azok között az államok között, akiknek érdekeltsége (különböző gazdasági vagy katonai hasznosításból fakadó terület-szerzési igénye) fűződött az Antarktiszhoz. A szerződést végül 1959. december 1-jén nyitották meg aláírásra és 1961. június 23-án lépett hatályba. A szerződést eredetileg az a tizenkét állam²¹ írta alá, amely az Antarktisz konferencián részt vett. A szerződésnek 2013. júniusi adatok szerint 50 állam a részese.²²

A szerződés legfontosabb célja²³ annak biztosítása, hogy az Antarktisz területét az egész emberiség érdekében kizárólag békés célokra használják, s a térség ne váljon nemzetközi viszály helyszínévé vagy tárgyává. Az okmány – ezen kívül – megtilt mindenféle katonai természetű tevékenységet, de nem tiltja a katonai személyzet jelenlétét.

A radioaktív hulladékok tekintetében a szerződés rögzíti,²⁴ hogy tilos bármilyen nukleáris robbantás és radioaktív hulladék elhelyezése az Antarktiszon.

¹⁹ http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_e.pdf

²⁰ http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_1_AT_Final_Act_Conference_on_Antarctica_e.pdf

²¹ Amerikai Egyesült Államok, Argentína, Ausztrália, Belgium, Chile, Dél-afrikai Köztársaság, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Norvégia, Szovjetunió, Új-Zéland.

²² http://www.ats.aq/devAS/info_parties_rpt.aspx?lang=e&type=0

²³ Antarktisz-szerződés I. cikk

²⁴ Antarktisz-szerződés V. cikk

Az Antarktisz-szerződés XI. Konzultatív Találkozóján²⁵ a részes felek elfogadták az *Antarktisz-szerződés Környezetvédelmi Jegyzőkönyvét*.²⁶

A Jegyzőkönyv III. melléklete²⁷ szól a hulladékok elhelyezéséről és kezeléséről, s rögzíti, hogy az Antarktiszon elhelyezett radioaktív anyagokat azok előállításának el kell onnan távolítania.

Az 1972-ben Stockholmban az emberi környezetről tartott ENSZ konferencia eredményeként az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programja (United Nations Environmental Programme – UNEP) 1974-ben meghirdette *Regionális Tengeri Programját* (Regional Seas Programme – RS). Ennek célja a világ óceánjainak, tengereinek és ezek partvidékeinek védelme. Napjainkban 143 állam részese 13 regionális programnak.²⁸

Ezek a programok az érintett államok közötti regionális egyezmények formájában realizálódtak. Az RS partnerprogramjainak tekinthető további öt program és az ezekhez kapcsolódó regionális egyezmény, amelyek a következők: az Antarktisz, az Arktisz, a Balti-tenger, a Kaszpi-tenger, valamint az Atlanti-óceán északkeleti részének környezetvédelmére vonatkozó egyezmények, melyek tiltják radioaktív anyagok tengerbe temetését.

A 2000. június 23-án 20 éves időtartamra aláírt *Cotonoui Megállapodás*²⁹ az Európai Unió és az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség államai (AKCS-államok³⁰) között jött létre azzal a céllal, hogy keretet biztosítson a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődést előmozdító együttműködésnek. A szegénység csökkentését és hosszabb távon történő felszámolását célul kitűző együttműködés az AKCS-államok békéjéhez, biztonságához, politikai stabilitásához és demokratikus berendezkedéséhez is hozzá kíván járulni.³¹

Ezen belül a megállapodásnak a kereskedelemhez és a környezetvédelemhez kapcsolódó IX. nyilatkozata kimondja, hogy a radioaktív hulladékoknak az Európai Unió területére történő be-, illetve az onnan történő kiszállításának felügyeletére a 92/3/Euratom irány-

²⁵ http://www.ats.aq/documents/recatt/Att399_e.pdf

²⁶ http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_4_AT_Protocol_on_EP_e.pdf

²⁷ http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_7_AT_Protocol_Annex_III_e.pdf

²⁸ Fekete-tengeri, karibi, észak-ázsiai, kelet-afrikai, dél-Afrikai, ROPME, földközi-tengeri, Csendes-óceán északkeleti, Csendes-óceán északnyugati, vörös-tengeri és az ádeni-öböl, Csendes-óceán dél-keleti, csendes-óceáni, nyugat-afrikai regionális programok.

²⁹ HL L 317., 2000.12.15.

³⁰ <http://www.acpsec.org/content/secretariat-acp>

³¹ http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_hu.htm

elvben³² meghatározott előzetes engedélyezési rendszer vonatkozik, mely rögzíti, hogy az AKCS-államokba nem engedélyezhető radioaktív hulladékok szállítása.

A Cotonoui Megállapodás módosítására az ötévenkénti felülvizsgálata során kerülhet sor.³³ A megállapodás *második módosítása* során a IX. nyilatkozatban foglaltak is módosultak.³⁴ Ennek megfelelően a részes államok támogatják és alkalmazzák a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség által 1990. november 13-án INFCIRC/386 számon kiadott, a radioaktív hulladékok országhatárokat átlépő nemzetközi szállításáról szóló magatartási kódexet. Ezen kívül elfogadják a 2005. december 29-én INFCIRC/663 számon kiadott, a radioaktív sugárforrások biztonságáról és védelméről szóló magatartási kódexet és a radioaktív sugárforrások behozataláról és kiviteléről szóló kiegészítő iránymutatást. A felek alkalmazzák a 2006/117/Euratom irányelv³⁵ fogalom meghatározásait, amely megkülönbözteti a radioaktív hulladékokat a kiégett fűtőelemektől. Ezekon felül a megállapodás módosítása tartalmazza a részes felek ösztönzését a *kiégett fűtőelemek kezelésének biztonságáról és a radioaktív hulladékok kezelésének biztonságáról szóló közös egyezményhez*³⁶ való csatlakozásra, amelynek egyik szerződő fele az Euratom.

3.4. Az Európai Unió radioaktív hulladékok biztonságos kezelésével összefüggő szabályozási tevékenysége

Radioaktív hulladék az Európai Unió minden tagállamában keletkezik, még az atomerőművi villamosenergia-termelést nem végző és kutatóreaktorokat sem üzemeltető államokban is, például a radioizotópok különböző gyógyászati, ipari, mezőgazdasági, kutatási és oktatási célokra történő alkalmazása során. Az atomreaktorok működése során kiégett fűtőelemek is keletkeznek. A kiégett fűtőelemek kezelésére jelenleg kétféle megoldás képzelhető el: az egyik az újrafeldolgozás, a másik az átmeneti tárolás és az azt követő végleges elhelyezés, amennyiben a kiégett fűtőelemek a nemzeti stratégiának megfelelően hulladéknak minősülnek. Radioaktív hulladék azonban olyankor is keletkezik, amikor a kiégett fűtőelemeket újrafeldolgozásnak vetik alá, így ennek a végleges elhelyezéséről szintén gondoskodni kell.

Az Európai Unió szemszögéből a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek biztonságos kezelése – a keletkezéstől a végleges elhelyezésig tartó valamennyi fázisban – olyan nemzeti keretet igényel, amely garantálja a politikai kötelezettségvállalást, egyértelműen

³² Az irányelv helyébe a 2006/117/Euratom irányelv lépett (HL L 337 of 20.11.2006).

³³ Első módosítás: 2005/599/EK határozat (HL L 209., 2005.8.11.), második módosítás 2010-ben a Liszszaboni szerződés hatálybalépése miatt: 2010/648/EU határozat (HL L 287., 2010.11.4.).

³⁴ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12072.pdf>

³⁵ HL L 337., 2006.12.5.

³⁶ INFCIRC 546., <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/infirc546.pdf>

megállapítja a hatásköröket, és biztosítja, hogy a megfelelő tudományos, műszaki és pénzügyi források szükség esetén rendelkezésre álljanak. Tekintettel arra, hogy különösen érzékeny kérdéstről van szó, a lakosság tájékoztatását és a döntéshozatali folyamatban történő részvételét szintén biztosítani kell.

Habár az Európai Unió következetesen fellépett a radioaktív hulladékok biztonságos kezelése mellett, erre vonatkozó előírásokat megállapító közösségi jogi keretrendszer 2011-ig nem létezett.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2003-ban két irányelvjavaslatot fogadott el és terjesztett be az Európai Tanácsnak (a továbbiakban: Tanács), amelyek a nukleáris létesítmények biztonságával, illetve a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok kezelésével foglalkoztak. Ezt a két irányelvtervezetet hívták ismertebb nevén „*nukleáris csomag*”-nak.³⁷

Mindkét javaslatot megvitatták a Tanácsban 2004 során, az olasz és az ír elnökség idején. Mivel nem értek el minősített többséget, amely lehetővé tette volna mindkét javaslat elfogadását vagy elutasítását, a javaslat ebben a formájában elbukott. A blokkoló kisebbség úgy vélte, hogy az irányelv létrehozása – az Európai Bíróság C-29/99 sz. ügyében hozott döntése ellenére – az Unió hatáskörének kiterjesztésével, és a nemzeti szubszidiaritás elvének megsértésével egyenértékű. Továbbra is attól tartottak, hogy a meglévő nemzeti és nemzetközi rendszerek duplikálódnak az amúgy is túl részletesnek tartott előterjesztés elfogadása esetén. További problémát jelentett, hogy a radioaktív hulladékokra vonatkozó irányelvtervezet konkrét (gyakorlatilag betarthatatlan) határidőt szabott a radioaktív hulladékok végleges elhelyezését szolgáló tárolók megépítésére.

Az Unió tagállamai végül abban állapodtak meg, hogy konszenzussal tanácsi következtetéseket dolgoznak ki.

A nukleáris biztonságról és a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok biztonságos kezeléséről szóló, 2004. évi *tanácsi következtetéseket* követően (amely „átfogó konzultációra” hívta fel a Bizottságot az érdekeltekkel), széles körű konzultációra került sor. Ennek célja egy olyan új javaslat előterjesztése volt, amely a jogalkotás elveivel összhangban leghatékonyabban járulna hozzá az Euratom-szerződés keretében a nukleáris biztonságnak, valamint a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok kezelésével kapcsolatos biztonságnak a javításához.

Az egyeztetéseket és előkészítő munkát követően a Bizottság 2008. november 26-án elfogadta a nukleáris biztonsági közösségi keretrendszer létrehozásáról szóló irányelv tervezetét.

³⁷ COM 2003/32 végleges és COM (2004)526 végleges.

A tervezet benyújtását követően a Tanács – a különleges jogalkotási eljárásnak megfelelően³⁸ – a Bizottság előterjesztésével kapcsolatos döntését megelőzően kikérte az Európai Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét is. A Parlament 2009. április 22-én fogadta el azt az állásfoglalását, amelyben támogatta a Bizottság javaslatát a nukleáris biztonsági irányelv megalkotásáról. A javaslatról a Gazdasági és Szociális Bizottság is pozitívan nyilatkozott.

Végül az irányelvvel 2009. május 26-án egyetértett a Tanács nukleáris kérdésekkel foglalkozó munkacsoportja, majd a COREPER³⁹ és ezután a Miniszterek Tanácsa⁴⁰ is elfogadta. Így az irányelv július 22-én az Európai Unió hivatalos lapjában való kihirdetésével hatályba lépett.⁴¹

A nukleáris biztonságról szóló irányelv sikeres elfogadását követően a Bizottság 2010. évi munkaprogramjában már a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezeléséről szóló, az eredeti „nukleáris csomag” másik részét képező tervezet kidolgozása szerepelt (2010/ENER/021. pont).

³⁸ 2009. január 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés. Habár lényegi változásokat nem hozott az Euratom szerződés vonatkozásában, felszámolja a korábbi pilléres struktúrát és az erre épülő döntéshozatali rendet. Az EUSz 14. és 16. cikkei leszögezik, hogy a Tanács és a Parlament látják el a jogalkotási feladatokat. Főszabályként ezek a jogalkotó intézmények együtt az *rendes jogalkotási eljárás* keretében (korábbi együtdöntési eljárás) fogadják el az ún. jogalkotási aktusokat (ezek: a rendelet, az irányelv és a határozat). A Szerződés szerinti döntéshozatal szerencsére a főszabály alóli kivételek közé tartozik és egy jóval egyszerűbb ún. *különleges jogalkotási eljárás* (korábbi konzultációs eljárás) alapján zajlik. Ennek képlete úgy néz ki, hogy a bizottsági előterjesztésről a Tanács a Parlamenttel folytatott konzultációt követően – esetenként a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét is kikérve – dönt. Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után. HVG–ORAC, Budapest 2008, 64–68. old.

³⁹ A Miniszterek Tanácsa az Unió egyik legfontosabb döntéshozó testülete. Az elvégzendő munka mennyiségéhez képest viszont keveset ülészik – a néhány havonta megrendezett pár napos tanácskozás nem alkalmas a döntések megfelelő átbeszélésére. Már a kezdetektől fogva működött a Miniszterek Tanácsa mellett az Állandó Képviselők Bizottsága (röviden COREPER, a francia Comité des représentants permanents névből) az Európai Unió Tanácsának munkáját segítő, illetve azt előkészítő testület, melynek tagjai az Európai Unió tagállamainak brüsszeli nagykövetei. A bizottság fő feladata, hogy közösségi szinten egyeztesse az egyes kérdésekben kialakult tagállami álláspontokat és szakértői, diplomáciai szinten közelítse azokat, illetve találjon mindenki számára elfogadható alternatívákat. Ők tartják a kapcsolatot a kormányok és az uniós intézmények között, illetve közvetítenek a nemzeti és a közösségi adminisztráció között. Munkájukat számos munkacsoport (ilyen például a WPAQ is) segíti, melyekben a tagállamok kormányhivatalainak szakemberei kapnak helyet, témától függően. Nagyon sok kérdésben már ezen a szinten sikeres az egyeztetés; ilyenkor a Tanács további tárgyalás nélkül hoz döntést.

⁴⁰ A Miniszterek Tanácsa (az Európai Unió Tanácsa) az Európai Unió egyik legfontosabb döntéshozatali szerve, amely kezdetől fogva az uniós intézményi struktúra központi szereplője és a tagállamok szakminisztereiből áll.

⁴¹ HL L 172. 2009.7.2. 18–22. old., A Tanács 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról.

A Bizottság a felülvizsgált javaslat előkészítésekor – ahogyan azt a nukleáris biztonsági irányelv elkészítése során is tette – széles körű konzultációt folytatott.⁴²

A konzultációk során – a különböző európai intézményekkel, civil szervezetekkel és egyéb partnerekkel egyetemben – a Bizottság kormányokkal, nemzeti szabályozó hatóságokkal, radioaktív hulladékot kezelő szervezetekkel, radioaktív hulladékot előállító létesítményekkel, illetve egyéb tagállami szervezetekkel vette fel a kapcsolatot. Figyelembe vették az Európai Nukleáris Biztonsági Szabályozó Hatóságok Csoportjának (European Nuclear Safety Regulators Group, ENSREG) részletes észrevételeit is. Ezek az észrevételek az ENSREG egyedi hatáskörét tekintve kulcsfontosságúak voltak, ez a szervezet ugyanis a nukleáris programokkal rendelkező és az ilyennel nem rendelkező tagállamok nemzeti nukleáris szabályozó és biztonsági hatóságait képviseli.

A különféle lakossági konzultációk révén a társadalmi vonatkozásoknak is különös figyelmet szenteltek, sor került külön Eurobarométer felmérésekre⁴³ és egy nyilvános konzultációra⁴⁴ is. Az atomenergia alkalmazásának elfogadásához az uniós polgárok többsége szerint meg kell oldani a radioaktív hulladékok ügyét, és ehhez az uniós szintű jogi szabályozást részesítik előnyben.

Egy alapos hatáselemzés azzal az eredménnyel zárult, hogy a kötelező érvényű uniós szabályozás hiánya a legfontosabb döntések elhalasztásához vezethet, ami adott esetben kedvezőtlen környezeti, gazdasági és társadalmi hatásokat eredményezhet, ideértve a jövő nemzedékekre háruló indokolatlan terheket. Ezzel ellentétben egy kötelező érvényű uniós szabályozással hosszú távon az egész Unióban egységesen magas szinten lehet megteremteni a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezelésének a biztonságát.

A Bizottság a *kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok biztonságos kezelésére* vonatkozó javaslatát⁴⁵ végül 2010 novemberében terjesztette be a Tanácshoz. Az irányelv tervezetének részletes tárgyalása a soros magyar elnökség⁴⁶ időszakára (2011. január 1. és 2011. június 30. közé) esett és 14 alkalommal került napirendre. A végleges elfogadására 2011. június 27-én került sor a WPAQ ülésén, melyet a COREPER majd a Miniszterek Tanácsa általi elfogadás követett. Az irányelvet 2011. július 19-én hirdették ki⁴⁷ a Tanács 2011/70/EURATOM irányelveként az Európai Unió hivatalos lapjában.

⁴² A nukleáris biztonságról és a kiegészítő fűtőelemek és radioaktív hulladékok biztonságos kezeléséről szóló, 2004. júniusi tanácsi következtetések, 10823/04.

⁴³ 297. sz. Eurobarométer Különjelentés (2008), 324. sz. Eurobarométer Különjelentés (2010).

⁴⁴ http://ec.europa.eu/energy/nuclear/consultations/2010_05_31_fuel_waste_en.htm

⁴⁵ COM(2010) 618 végleges.

⁴⁶ A magyar elnökségi stáb tagjai a WPAQ-ban: Dr. Koblinger László (elnök), Lengyel Zoltán (alelnök) és Silye Judit (magyar képviselő).

⁴⁷ HL 2011.8.2. L 199/48–56.

Az irányelv tervezetének részletes tárgyalása során a magyar elnökség számos nehézséget küzdött le. Néhány fontosabb eredmény:

- Egyetértés kialakítása az irányelv normaszövegét illetően aprónak tűnő, de annál nagyobb vitákba torkolló megfogalmazások, mint például *appropriate* vagy *relevant* szavak alkalmazásában.
- Az eredeti javaslat normaszövegben szereplő, a környezet védelmére való utalás áthelyezése a preambulumba.
- Az irányelv definícióinak véglegesítése érdekében összehasonlítás készítése az adott fogalomnak más egyezményben, vagy irányelvben való meghatározásával.
- Az eredeti javaslat normaszövegében szereplő *Safety Case*-re való utalás áthelyezése a preambulumba.
- Kompromisszumos javaslat kidolgozása az eredeti bizottsági javaslatban szereplő teljes export tilalom fellazítására. (A Bizottság az export tilalomból nem engedett, de végül a magyar elnökség által javasolt kompromisszumot – Svédország, Luxemburg és Ausztria tartózkodása mellett – elfogadták a tagállamok.)

Az irányelv *tárgya* (1. cikk) egy közösségi keretrendszer létrehozása a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes kezelése céljából, amely biztosítja, hogy a tagállamok a magas szintű nukleáris biztonságra vonatkozóan megfelelő nemzeti előírásokat alkalmaznak, továbbá tájékoztatják a lakosságot, és támogatják annak részvételét.

Az irányelv *hatálya* (2. cikk) a békés célra használt kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezelésének a keletkezéstől a végleges elhelyezésig tartó valamennyi szakaszára kiterjed, nem vonatkozik azonban az engedélyezett kibocsátásokra és az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező olyan hulladékok kezelésére, amelyek radioaktívak lehetnek, mivel ezeket a hatályos európai jogszabályok már rendezik.⁴⁸ Az irányelv hatálya nem terjed ki a használaton kívüli zárt sugárforrásoknak az értékesítőhöz vagy a gyártóhoz való visszaszállítására és a kutatóreaktorok kiégett fűtőelemeinek a gyártóhoz való visszaszállítására.

Annak érdekében, hogy a nemzetközileg elfogadott alapelveket és követelményeket az Európai Unióban jogilag kötelező érvényűvé és végrehajthatóvá tegyék, a 3. cikkben szereplő *fogalommeghatározások* teljes mértékben összhangban vannak mind a hatályos európai jogszabályok, mind a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség fogalom-meghatározásaival.

Az *általános alapelveket* meghatározó 4. cikk előírja a tagállamok számára a radioaktív hulladékok kezelésére vonatkozó nemzeti politika kidolgozását és rögzíti a tagállamok felelősségét is. Ez a cikk tartalmazza az irányelv részletes tárgyalása során kialakított

⁴⁸ 2006/21/EK irányelv.

kompromisszumot a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére vonatkozóan. Eszerint alapesetben a radioaktív hulladékot abban a tagállamban kell elhelyezni, ahol keletkezett, de ha a célország megállapodást köt az Európai Atomenergia-közösséggel, vagy részes fél a közös egyezményben és rendelkezik olyan programokkal, melyek egyenértékűek az irányelvben meghatározott célokkal, továbbá a végleges elhelyezésre szolgáló létesítményt engedélyezték és már a szállítást megelőzően üzemeltették, akkor abba az országba is szállítható hulladék. Az irányelv – a nemzeti politika mellett – előírja (5. cikk) nemzeti program kidolgozását is. Ennek tartalmát részletezi is a 11–12. cikkekben. Végezetül itt is bevezeti a nukleáris biztonsági irányelvnél már alkalmazott jelentéstételi rendszert, továbbá meghatározott időközönként önértékelés elvégzését, valamint – a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség általi – nemzetközi szakértői értékelés megkérését írja elő.

Az Európai Unióban az irányelv létrehozása – a nukleáris biztonsági irányelv mellett – mérföldkőnek tekinthető. A Tanács egyetértett a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek kezelésének követelményei terén egy, a tagállamok számára minden tekintetben jogilag kötelező instrumentum elfogadásában. A jogszabályi keret megadásával az Európai Unió biztosítja a tagállamok számára, hogy az Unió szintjén, közösen alkotott harmonizált elvek mentén tudják nemzeti jogi rendszerüket kialakítani. Ezt a tagállamok tulajdonképpen már a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás eredményeként elkezdték.

Fontos azonban különbséget tenni a közös egyezmény, mint nemzetközi jogi dokumentum és a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek kezelésére vonatkozó irányelv között. Annak ellenére, hogy az egyezmény nemzetközi jogilag kötelező erővel bír, gyengesége a végrehajtásában és a kikényszeríthetőségében rejlik. Az irányelv végrehajtását és a benne foglalt kötelezettségek folyamatos teljesítését tekintve a tagállamokat mind a Bizottság, mind az Európai Bíróság segíti, és ez által válik hatékony eszközzé a biztonság fenntartása és folyamatos fejlesztése terén.

Az irányelv kötelező a tagállamok számára az elérendő célokat illetően, de a nemzeti jogrendszerbe átültetés eszközét és formáját a nemzeti hatóságokra bízta. A tagállamok kötelessége az irányelv rendelkezéseinek átültetése a nemzeti szabályozásba. Amennyiben ezt a tagállam az előírt határidőre⁴⁹ nem vagy nem megfelelően⁵⁰ teszi meg, úgy kötelezettségszegést követ el és a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít ellene az Európai Bíróság előtt, amely döntésével szankcionálhatja a kötelezettségét megszegő tagállamot.

⁴⁹ Az irányelv esetében ez a határidő: 2013. augusztus 23.

⁵⁰ Tartalmilag hibásan vagy a közösségi szabályokkal nem összeegyeztethető módon.

Az irányelv *sui generis* kikényszeríthetőségével jelentős szerepet játszik nemzetközi szinten: az Európai Unió az irányelv elfogadásával úttörővé vált, és tevékenysége példaértékűnek tekinthető a világ más részei számára.

3.5. Összegzés

A radioaktív hulladékokkal kapcsolatos szabályozás az 1950-es évek végén jelentkezett. Szinte egy időben – eltérő célokkal – hozták létre az atomenergia békés célú alkalmazása szempontjából nagy jelentőséggel bíró nemzetközi szervezeteket is. Alapítása idején a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség és az OECD NEA radioaktív hulladékok kezelésével összefüggő szabályozó és normaalkotó tevékenysége elenyésző volt. Az ezzel kapcsolatos problémákat utólag próbálták meg kezelni és a megszerzett tapasztalatokat intézményesíteni. Az Európai Atomenergia Közösség szintén ebben az időszakban, az Euratom-szerződéssel jött létre. Kezdeti éveiben kevésbé a szabályalkotás, mint inkább a nukleáris üzemanyaggal való méltányos ellátás volt a célja.

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség szabályozó tevékenysége kiemelkedő jelentőséggel bír. Létrehozása óta számos követelményt, ajánlást és útmutatót adott ki, amelyek a radioaktív hulladékok kezeléséhez kapcsolódnak. Szabályozó dokumentumait folyamatosan felülvizsgálja, a tudomány mindenkori állásának megfelelően módosítja és rendszerezi. Az égisze alatt létrejött nemzetközi egyezmények között található az – 1997-ben elfogadott – első olyan nemzetközi egyezmény, amely kifejezetten a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezelésére vonatkozik.

Az OECD NEA a sugárvédelmi előírások kidolgozásának támogatására és a nukleáris kárfelelősségi egyezmény létrehozására összpontosította tevékenységét. 1975-ben bizottságot – RWMC – hozott létre a tagállamok támogatására a radioaktív hulladékok kezelése terén. Tevékenységével a legfejlettebb államok közti tapasztalatcserét hivatott előmozdítani, de a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség szabályozási területen kifejtett munkájában is részt vesz.

Az 1950-es években regionális szinten is megjelent a radioaktív hulladékokkal kapcsolatos szabályozás. Ezek a regionális egyezmények a tengerek, az óceánok, valamint azok partvidékeinek védelme érdekében megtiltották radioaktív hulladékok tengerbe temetését.

Az Európai Unióban a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek kezelésével összefüggő szabályalkotás 2003-ra vezethető vissza. Ez az első szabályalkotási kísérlet akkor elbukott. Viszont a 2010-ben beterjesztett irányelvjavaslatot – a magyar elnökség fáradtságos munkája révén kialakított kompromisszumoknak köszönhetően – mindössze fél-éves munkacsoporti tárgyalást követően az Európai Tanács elfogadta.

A jelenlegi nemzetközi jogi szabályozás is megállapítja a radioaktív hulladékokat előállító államok elsődleges felelősségét. Ezen túlmenően azonban olyan fontos alapelveket rögzít, mint például a biztonság prioritása a radioaktív hulladékok kezelésében, a keletkező hulladékok mennyiségének lehető legkisebb szinten tartása és a jövő generációk védelme.

A regionális és a nemzetközi egyezmények, valamint a nemzetközi szervezetek által kiadott dokumentumok részletesen tartalmazzák a radioaktív hulladékok kezelésének biztonságával kapcsolatos követelményeket. Ezeket túlmenően rendelkezésre állnak a nemzetközi szervezetek által kiadott – kötelező erővel ugyan nem rendelkező, *soft law*-ként ismert – ajánlások és egyéb útmutatók.

Végezetül elmondható, hogy mostanra kialakultak a radioaktív hulladékok biztonságos kezelésének nemzetközi jogszabályi keretei. Ezeket azonban a műszaki fejlődés és a tapasztalatok figyelembevételével folyamatosan fejleszteni kell és be kell építeni az államok nemzeti jogrendjébe.

4. fejezet

KECSKÉS GÁBOR – SILYE JUDIT

A nukleáris biztonságról szóló egyezmény

4.1. Bevezetés

Az atomfegyver bevetése a második világháborúban, a nukleáris kárfelelősségi rendszer 1960-as évektől tartó intézményesülése, a Three Mile Islanden, Goiániában és Csernobilban történt baleset,¹ illetve a csernobili katasztrófát követő gyorsértesítési és kölcsönös segítségnyújtási egyezmények elfogadása² egy olyan nukleáris jogi rendszeren belül, egy olyan jogi környezetben valósult meg, amikor a nukleáris energia békés (és nem békés) célú alkalmazásában kulcsszerepet játszó biztonsági kérdésekről szóló ún. *hard law* jellegű nemzetközi egyezmények még nem voltak hatályban.³

Ez meglehetősen paradox és ellentmondásos helyzetnek tűnhet, hiszen a nukleáris energia hasznosításának alaptézise szerint legelőször mindig a nukleáris biztonsági szempontokat figyelembe vevő rendszer megléte lenne a kívánatos, melynek hatékony szabályozása leginkább egy univerzális, valamennyi vonatkozó (szak)tudományos ismeretet magában hordozó egyezmény keretein belül képzelhető el. A nukleáris jog többi vetülete, leágazódása (így például a kárfelelősségi, biztosítéki szabályok) csak ennek figyelembevételével, azaz az így létrehozott nukleáris biztonsági keretrendszeren belül tud megfelelően fejlődni.⁴

A nukleáris biztonságról szóló egyezményt (*Convention on Nuclear Safety*) 1994. június 17-én írták alá [84 állam és 4 nemzetközi szervezet képviseltette magát az aláírás aktu-

¹ Ezek nemzetközi jogi relevanciájáról, a nukleáris biztonság szempontjából mérföldkőnek tekinthető jellegükről ld. bővebben: Cameron, Peter: Nuclear Safety After Chernobyl. The Role of International Law. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 1 (1988) Issue 2, 121–135.

² Ezekről ld. bővebben: Moser, Berthold: The IAEA Conventions on Early Notification of a Nuclear Accident and on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency. In: *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*. OECD-NEA, Paris, 2006. 119–128.

³ Addig kizárólag *soft law* jellegű, kötelező erővel, kikényszerítési mechanizmussal nem rendelkező instrumentumok jöttek létre. Noha az *International Commission on Radiological Protection* (ICRP) már közel 8 évtizede foglalkozik azzal, hogy valamennyi államra kiterjedő alapvető sugárzásvédelmi elveket és alkalmazási kritériumokat hozzon létre. Vö.: Flakus, Franz-Nikolaus – Johnson, Larry D.: Binding Agreements for Nuclear Safety: The Global Legal Framework. *IAEA Bulletin*, Vol. 40 (1998) No. 2, 21.

⁴ Miközben a nukleáris biztonság kialakulását leginkább 3 módon lehetséges elősegíteni: (i) technikai információk és szakértelem átadása, terjesztése révén; (ii) nemzetközi – nem kötelező, azaz *soft law* – biztonsági standardok, előírások segítségével és (iii) kötelező erejű nemzetközi szerződések útján. Ld.: Flakus – Johnson: i.m. 21.

sakor a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (a továbbiakban: NAÜ) égisze alatt szervezett diplomáciai konferencia keretében],⁵ mely 1996. október 20-án hatályba is lépett, figyelemmel az egyezmény 31. cikkének 1. bekezdésében foglaltakra.⁶ A szerződéshez 2013 augusztusáig számos állam csatlakozott, amelyek mind rendelkeznek üzemelő atomerőművel. 2013. augusztusi adatok szerint hetvenhat részes állama van az egyezménynek, melyek közül azt még tizenegy nem ratifikálta.⁷ A szerződés létrehozásával kapcsolatos folyamatban résztvevő államok nagy száma azt mutatja, hogy a nukleáris biztonság kérdése központi szerepet töltött be, mégpedig olyan módon, hogy az atomerőművel rendelkező és nem rendelkező államok is egyaránt hajlandóságot mutattak az egyezmény szövegének kialakításában.⁸

Magyarországon az egyezményt az 1997. évi I. törvény hirdette ki, melynek megerősítéséről szóló okirat letétbe helyezése a NAÜ-nál 1996. március 18-án történt meg.

4.2. Az egyezmény létrehozásának folyamata

Az egyezmény előtörténete több – élesen el nem határolható – szakaszra osztható. A kérdéskör szabályozásának indokoltságára elsősorban a csernobili baleset mutatott rá, amelynek eredményeként a nemzetközi közösség szintjén megfogalmazódott a nukleáris biztonság területén a nagyobb fokú együttműködés és explicit szabályozás szükségessége. Ennek eredménye a már említett két 1986-os egyezmény, ebben döntött a Kormányzótanács egy kormányzati szakértőkből álló csoport felállításáról, hogy „sürgős jelleggel nemzetközi megállapodásokat szövegezzon meg” a gyors értesítésre és információszolgáltatásra, valamint a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozóan.⁹

⁵ Az egyezményt 1994. szeptember 20-án nyitották meg aláírásra, a NAÜ Közgyűlésének 38. rendes ülésénél.

⁶ Az egyezmény 31. cikkének 1. bekezdése szerint: „[a]z Egyezmény attól a naptól számított kilencvenedik napon lép hatályba, amikor a letétmentésnél letétbe helyezték a huszonkettedik ratifikálási, elfogadási, vagy csatlakozási okiratot, melyek közül tizenhét okirat olyan államoktól származik, amelyek mindegyike rendelkezik legalább egy olyan nukleáris létesítménnyel, amely már elérte egy reaktorzónában a kritikusságot.” Jankowitsch szerint a cél egyértelmű volt, a 17 működő létesítménnyel rendelkező állam részvételére vonatkozó előírás a hatékonyságot garantálta, mivel az akkoriban 32 működő nukleáris létesítménnyel bíró államok több mint felét jelentette. Ld.: Jankowitsch-Prevor, Odette: *The Convention on Nuclear Safety*. In: *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*. OECD-NEA, Paris, 2006. 156.

⁷ http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclearsafety_status.pdf

⁸ Vö.: Jankowitsch: i. m. 155.

⁹ A két 1986-os egyezményt mindössze néhány hónap alatt előkészítették, majd aláírták. A nukleáris biztonságról szóló egyezmény esetében valamelyest más volt a szabályozási filozófia, ennek eredeti politikai és motivációs szándéka valójában közelebb állt a megelőzéshez, mint az utólagos „orvosláshoz” – ellentétben a két 1986-os szerződéssel. A Preambulum (vi) alapján eme norma megalkotói „figyelembe veszik a Nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezményt (1979), a Nukleáris balesetekről adandó gyors értesítésről szóló egyezményt (1986), valamint a Nukleáris baleset vagy sugaras veszélyhelyzet ese-

A tragédia hatására a nukleáris biztonság szabályozásának kérdésénél mindinkább a megelőzési filozófia került előtérbe.¹⁰ Ennek első kézzelfogható eredményeként az Euratom Közösség államai 1990-ben javasolták egy nemzetközi konferencia összehívását a NAÜ égisze alatt, melyre egy éven belül, 1991-ben sor került, és a jövőre vonatkozó stratégiának a konferencia elnevezésébe való beiktatásával (*Safety of Nuclear Power: Strategy for the Future*) egy hosszabb távon megvalósuló folyamat első jelentős lépéseként könyvelhetjük el a tanácskozást.¹¹

A nukleáris biztonsággal foglalkozó konferencia egyébiránt a főbb megállapítások (*Major Findings*) között fogalmazta meg a nukleáris biztonsági kérdések kapcsán „az integrált, egységes, a kérdés valamennyi aspektusát magában foglaló nemzetközi megközelítés”¹² kívánalmát. A konferencia végső, a jövőre nézve nagy jelentőséggel bíró megállapítása szerint a nukleáris biztonságot elsődlegesen nemzeti szinten kell megvalósítani, a meglévő nukleáris biztonsági alapelvek (*fundamentals*), irányelvek (*standards*), útmutatók (*guides*) és az egyes erőművekben meglévő jó gyakorlatok (*good practices*) lelkiismeretes alkalmazásával; további feltételként jelenik meg kifejezetten a nemzeti szabályozó hatóságok vonatkozásában a nemzeti rendszerek jogi és gyakorlati kereteinek lehető legjobb alkalmazására és végrehajtására utaló elvárás.¹³ A szabályozási hajlandóság kezdetekor látható az a három pillér (*i*) *soft law* normák és jó gyakorlatok; (*ii*) nemzeti keretszabályok és (*iii*) nemzetközi – *hard law* – normák, amelyek a nukleáris biztonság jogi alapjait hivatottak biztosítani.

A reguláció folyamatában a második jelentős szakasz kezdetének a NAÜ Közgyűlésének 35. rendes ülészakán, 1991 szeptemberében elfogadott határozat (*IAEA GC(XXXV) RES/553*) tekinthető, amely a nemzetközi biztonsági konferencia (*International Safety Conference*) megnevezése kapcsán megerősítette a nemzetközi nukleáris biztonsági rezsim kialakításához vezető folyamatban egy keretegyezmény kidolgozásának lehetséges előnyeit. Ennek érdekében a közgyűlés felkérte a NAÜ főigazgatóját egy nukleáris biztonsági egyezmény lehetséges elemeinek, alappilléreinek számbavételére, kidolgozására, ezek között külön is kitérve az alapelemek kapcsán várható kilátásokra, az államok ezekkel kapcsolatos állásfoglalására, valamint a releváns nemzetközi és kormányzati testületek szerepkörére és tevékenységére. A Közgyűlés határozata alapján a NAÜ fő-

tén való segítségnyújtásról szóló egyezményt (1986)”. A nukleáris biztonságról szóló egyezmény és egyéb, hasonló tárgyú szerződések kapcsolatáról ld. részletesen: Kageneck, de Amelia – Pinel, Cyril: The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47 (1998) No. 2, 409–425.

¹⁰ Vö. ennek notifikációs és kommunikációs vonatkozását: Schaaf, Robert. New Convention on Nuclear Safety. *International Journal of Legal Information*, Vol. 22 (1994) 277.

¹¹ A javaslattevők szándéka egyébként az volt, hogy a közelgő (1992-ben megrendezésre kerülő) riói világtalálkozóra a diplomáciai konferencián elfogadott dokumentumok a NAÜ kontribúciójaként jelenhessenek meg. Vö.: Jankowitsch: i. m. 156.

¹² Ld.: Jankowitsch: i. m. 157.

¹³ Ld.: Jankowitsch: i. m. 157.

igazgatója tanácsot kérhet különösen az INSAG (*International Safety Advisory Group*), a NUSSAG (*Nuclear Safety Standards Advisory Group*) és az INWAC (*International Nuclear Waste Advisory Committee*) szakértői csoportoktól, illetve igénybe veheti a tagállamok és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetek által rendelkezésre bocsátott szakértői anyagokat, szakmai segítséget. A munkaanyagot a NAÜ főigazgatójának 1992 februárjára kellett a szervezet Kormányzótanácsa elé terjeszteni.¹⁴

A felkérés mögött egyértelmű konszenzus rejlett, amely immáron valódi alapot nyújthattott az egyezmény szövegtervezetének előkészületi, kodifikációs munkálataihoz, azaz a harmadik, befejező szakasz megkezdéséhez. 1991 decemberében a NAÜ főigazgatója összehívott egy 36 tagú szakértői bizottságot, amely kormányok és nemzetközi szervezetek képviselőiből állt.¹⁵ Létrehozásának nevesített célja volt a majdani nukleáris biztonságról szóló egyezmény struktúrájának, főbb tartalmi elemeinek áttekintése, az azokra vonatkozó javaslatok megfogalmazása. Az Ügynökség titkársága 1991-ben és az azt követő években több előkészítő dokumentumot is összeállított,¹⁶ amelyek a szakértői bizottság munkájának segítségét szolgálták. A későbbi egyezmény fő hivatkozási alapját – két lényeges dokumentum közül – a nukleáris biztonsági alapvetésekről szóló elaborátum jelentette, mivel az már önmagában nemzetközi konszenzust tükrözött, a szabályozás, a nukleáris biztonság kezelése és a nukleáris létesítmény működtetése vonatkozásában döntően a nemzeti szabályozás prioritására és sajátosságaira fókuszálva.¹⁷

A szakértői bizottság tagjai ugyanakkor egyetértettek abban is, hogy inkább az általános elvekre és eljárásra kell hangsúlyt fektetni, mintsem a nukleáris biztonság műszaki részleteire, ezzel összhangban pedig a NAÜ Kormányzótanácsa 1992 februárjában egy ún. nyílt összetételű (azaz az Ügynökség valamennyi tagállama delegálhatott tagot) bizottság felállításáról döntött, amelyben jogászok és műszaki szakértők működtek közre (elnökévé a kanadai Z. Domaratzkit választották). A 45 országból érkező, közel 100 szakértőből álló bizottságnak összességében két évet és hét ülést követően az egyezmény tervezetének alapvető tartalmi és formai kritériumait illetően sikerült konszenzust létrehozni.¹⁸

A folyamat végül 1994-ben, az egyezmény aláírásával zárult, melynek kapcsán kiemelt érdemel, hogy az egyeztetések során két markánsan ellentétes nézet ütközött. Egyrészt a NAÜ mindvégig keretegyezményben gondolkodott (általános egyezmény, mellékletekkel és jegyzőkönyvekkel); másrészt viszont a jelentős nukleáris programokkal

¹⁴ Ld.: IAEA GC(XXXV)RES/553 paragraph (e) és 4.

¹⁵ Miközben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) és az OECD Nukleáris Energia Ügynöksége (OECD-NEA) megfigyelői státuszt kapott. Ld.: Jankowitsch: i. m. 158.

¹⁶ *Safety Fundamentals: The Safety of Nuclear Installations és Draft Safety Fundamentals: The Principles of Radioactive Waste Management.*

¹⁷ Ld.: Jankowitsch: i. m. 158. A hulladékról szóló tervezet végül nem játszott jelentős szerepet.

¹⁸ Vö.: Jankowitsch: i. m. 158.

rendelkező államok egy különálló, egységes szerződés (jegyzőkönyv nélkül, legfeljebb egy melléklettel, amelyet a szerződéssel egy időben fogadtak volna el) mellett foglaltak állást.¹⁹ A kodifikáció során végül utóbbi megoldást követték.

4.3. Az egyezmény tartalmi kérdései

Az egyezmény hatályát illetően kiemelés érdemel, hogy az eredeti szándékok szerint a nukleáris biztonságról szóló egyezmény a nukleáris üzemanyagciklus minden szakaszát lefedte volna, beleértve valamennyi típusú nukleáris létesítmény biztonságos üzemeltetését és a radioaktív hulladékok kezelését is. Hosszadalmas egyeztetési folyamatot követően azonban egyetértés született arról, hogy a szárazföldi, polgári célú atomerőművekre terjedjen ki az egyezmény hatálya, valamint az alapvető kötelezettségek mellett a nukleáris létesítmények²⁰ biztonságát műszaki szempontból is tárgyalja a szerződés.

A szerződés 1. cikkében nevesíti a célkitűzések három irányát,²¹ a nukleáris biztonság három garanciális elemét, *(i)* az általános és magas színvonalú nukleáris biztonságot (az egyének, a társadalom és a környezet védelme az indokolatlan sugárterheléstől);²² *(ii)* a sugárvédelmet (a potenciális sugárveszély elleni védelmet) és *(iii)* a műszaki biztonság keretében minden lehetséges intézkedés megtételét az esetleges balesetek elkerülése és azok hatásainak csökkentése érdekében.

A nukleáris biztonságról szóló egyezmény a biztonság elérésének módját voltaképpen három pillér mentén fogalmazza meg: *(i)* a jogalkotás és szabályozás révén; *(ii)* az álta-

¹⁹ Ld.: Jankowitsch: i. m. 159.

²⁰ Az egyezmény 2. cikk *(i)* pontjába foglalt definíció szerint a nukleáris létesítmény „megjelölés minden Szerződő Fél számára, a joghatósága alá tartozó valamennyi szárazföldi, polgári célú atomerőművet jelent, beleértve a radioaktív anyagok tárolására, kezelésére és feldolgozására szolgáló azon létesítményeket is, amelyek ugyanazon telephelyen vannak és közvetlenül kapcsolódnak atomerőművek működéséhez. Az erőmű megszűnik nukleáris létesítmény lenni, amikor az összes nukleáris fűtőelemet véglegesen eltávolították a reaktor zónájából és ha jóváhagyott eljárásoknak megfelelően biztonságosan tárolják azokat, a hatóság pedig megadta hozzájárulását a leszerelési programhoz.”

²¹ Az 1. cikk szerint az egyezmény „célkitűzése, hogy

(i) világszerte magas színvonalú nukleáris biztonságot hozzon létre és tartson fenn állami intézkedések és nemzetközi együttműködés elősegítésével, beleértve, ahol lehetséges, a biztonsággal összefüggő műszaki együttműködést is;

(ii) hatékony védelmet hozzon létre és tartson fenn a nukleáris létesítményekben a potenciális sugárveszéllyel szemben annak érdekében, hogy az ilyen létesítményekből eredő ionizáló sugárzás káros hatásaitól megvédje az egyént, a társadalmat és a környezetet;

(iii) megelőzze a sugárzás következményeivel járó baleseteket, és előfordulásuk esetén enyhítse a következményeket.”

²² A célkitűzések eme első pillére, az első szakasz elsősorban Kína és más, technológiailag előrehaladott, de fejlődő állam nyomására került a szövegbe. Vö.: Jankowitsch: i. m. 161.

lános biztonsági kérdések mentén és (iii) a létesítménybiztonság oldaláról, és markánsan preventív jelleggel.

1. pillér

A jogalkotás és szabályozás

A szerződés *non self-executing* (az okmányban foglaltak a részes államok jogalkotása révén hajthatók végre, önmagában a szerződés szövege – az állam intézkedésének hiányában – nem alkalmas a célok megvalósítására) jellegével összhangban a szerződő felek kötelezettsége a megfelelő normatív háttér kialakítása, amely a nukleáris biztonság általános garanciájának és a nukleáris biztonsági követelmények megvalósítását a 7. cikk 2. bekezdésében részletezett módokon (szabályzatok, engedélyezési,²³ ellenőrzési és értékelési rendszer elkészítése) tartja elérhetőnek. E körben tehát az egyezmény kétségkívül egyfajta keretegyezménynek tekinthető, amelynek valódi sikere, hatékonysága az ennek alapján megalkotott belső jogalkotási, egyéb szabályozási lépések alapján értékelhető.

Eszerint tehát az államok jogalkotásuk révén kötelesek biztosítani:

- (i) az alkalmazható nemzeti biztonsági követelmények és szabályzatok elkészítését;
- (ii) a nukleáris létesítmények engedélyezési rendszerét és engedély nélküli üzemeltetésük megtiltását;
- (iii) nukleáris létesítmények hatósági helyszíni ellenőrzésének és értékelésének rendszerét annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a vonatkozó szabályzatok és engedélyezési feltételek betartását;
- (iv) az erre vonatkozó szabályzatok és engedélyezési feltételek betartatását, beleértve az engedélyek felfüggesztését, módosítását vagy visszavonását.

Ennek érdekében a 8. cikk kötelezi a részes feleket egy hatóság²⁴ létrehozására vagy kijelölésére, amelynek hatáskörébe tartozik a normatív előírások érvényre juttatása, úgy azonban, hogy voltaképpen minőségi követelményeket állítva, az egyezmény a hatóság pénzügyi és személyzeti garanciáit is nevesíti, külön is kiemelve azok szükségességét.²⁵

E klasszikusan közigazgatási szervezeti, mi több, szabályozási jogkörrel felruházott hatósági forma nélkülözhetetlen a nukleáris energia hasznosításának szerteágazó, számos

²³ A szerződés definiálja [2. cikk (iii)] az engedély pontos fogalmát, eszerint az 'engedély' „a kérelmezőnek a hatóság általi felhatalmazását jelenti a nukleáris létesítmény telephelyének kiválasztásáért, a létesítmény tervezéséért, megépítéséért, üzembe helyezéséért, üzemeltetéséért vagy leszereléséért való felelősség viselésére.”

²⁴ A 2. cikk (ii) szerint a 'hatóság' „minden Szerződő Fél számára olyan szervezetet vagy szervezeteket jelent, amelyeket a szerződő fél jogilag felhatalmazott arra, hogy engedélyezzék és szabályozzák nukleáris létesítmények telephelyének kiválasztását, a létesítmények tervezését, megépítését, üzembe helyezését, üzemeltetését vagy leszerelését.”

²⁵ Ld. a 8. cikk 1. bekezdését.

aspektust magában foglaló, nemzetgazdaságilag fontos és – nem utolsósorban – eredendően kockázatot rejtő területén. A felügyeletet, ellenőrzést végző szervek és a terület egyéb (döntően gazdaságilag érdekelt) szereplőinek szervezeti szétválása különösen fontos, csak ezáltal biztosítható ugyanis a felelős és biztonságos, nem a gazdasági érdekeket preferáló alkalmazása az atomenergiának; eme szabályozási alapkövetelmény explicit módon megjelenik a szerződés 8. cikkének 2. bekezdésében.²⁶ Az egyezmény 9. cikke alapján a nukleáris biztonságért való elsődleges felelősséggel az engedélyes rendelkezik,²⁷ míg e pillér a *normatív és szervezeti keretek* biztosításáért felelős, amely alapját képezi a következő két pillér konkretizált, a nukleáris biztonság minél magasabb szintjének elérését célzó eszközeinek.

2. pillér

Általános biztonsági kérdések

A nukleáris biztonságról szóló egyezmény általános biztonsági pillére hat biztonsági alaptételt és a biztonság megvalósítását szolgáló módot nevesít.²⁸ E körben a nukleáris *biztonság elsőbbségének kérdése* (10. cikk) kiemelt fontossággal bír, voltaképpen ez a szerződés fő szabályozási filozófiájának kiindulási és szabályozási fundamentuma, és valamennyi szerződéses rendelkezést eme szakasszal – még ha annak meglehetősen absztrakt megfogalmazása²⁹ kétségkívül negatív következményekkel, nehézségekkel járhat – összhangban szükséges értelmezni és alkalmazni.

A nukleáris biztonság lehető legmagasabb szintjének elérését célzó *pénzügyi források és emberi erőforrások* (11. cikk) szolgáltatása kapcsán az egyezmény a részes felekre (erősítendő a szerződés *non self-executing* jellege) bízta a megfelelő lépések megtételét, külön is hangsúlyozva a kvalitatív értelemben „megfelelő oktatásban, képzésben és újraképzésben részesült”, kvantitatív értelemben pedig „elegendő számú minősített kezelőszemélyzet” rendelkezésre állását. Az emberi erőforrások vonatkozásában unikális rendelkezést foglal magában a szerződés, hiszen a nemzetközi jogalkotásban újszerű és szokatlan lépés – ellenben a terület, az atomenergia alkalmazásának kérdése ezt a kitévelt feltétlenül megköveteli – a nukleáris biztonsági problémák egyik eredőjének tulajdonított emberi tényezőnek (12. cikk) az egyezmény rendszerébe való illesztése, külön szakaszként való szerepeltetése. A szerződés viszont lakonikusan a részes felektől csak azon szükséges lépések megtételét várja, egyáltalán várhatja el, amelyek az emberi teljesítő-

²⁶ Eszerint „minden Szerződő Fél megteszi a kellő lépéseket annak érdekében, hogy gondoskodjék egyfelől a hatóság, másfelől pedig bármilyen más, az atomenergia alkalmazásának terjesztésében vagy hasznosításában érdekelt szerv vagy szervezet feladatköreinek kellő szétválasztásáról.”

²⁷ A 9. cikk szerint „minden Szerződő Félnek elő kell írnia, hogy egy nukleáris létesítmény biztonságáért elsődlegesen az engedély tulajdonosa a felelős, és gondoskodnia kell arról, hogy minden engedélyes teljesítse ez irányú kötelezettségeit.”

²⁸ Ezeket ld. az egyezmény 10–11. és 13–16. cikkeiben.

²⁹ „Mindens Szerződő Fél megteszi a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy minden szervezet, melynek tevékenysége közvetlenül kapcsolódik nukleáris létesítményekhez olyan vezérelvet kövessen, mely elsőbbséget ad a nukleáris biztonságnak.”

képesség lehetőségeit és korlátait figyelembe veszik az egyezmény hatálya alá tartozó nukleáris létesítmény teljes élettartama alatt.

Az általános nukleáris biztonsági megfontolások egyik megkerülhetetlen kérdése a *minőségirányítás*, melynek alapján minden egyezményben részes állam „*megteszi a szükséges lépéseket, hogy gondoskodjék minőségbiztosítási programok létrehozásáról és alkalmazásáról azon bizalom erősítése érdekében, hogy a nukleáris létesítmény teljes élettartama alatt eleget tesz a nukleáris biztonsággal kapcsolatos minden tevékenységgel szemben támasztott követelménynek.*”³⁰

A minőségirányítás követelménye pedig szoros összefüggésben áll a nukleáris *biztonság folyamatos értékelésével és igazolásával*, amelyet az egyezmény 14. cikke rögzít.³¹ E körben az értékelést a nukleáris létesítmény valamennyi „létszakaszában” el kell végezni, valamint dokumentálni, illetve eme információk alapján – a műszaki fejlődésre, új műszaki alkalmazásokra, új és fejlettebb gyakorlati megvalósíthatóságra figyelemmel – azt folyamatosan felül kell vizsgálni.

A részes államok további kötelezettsége az általános nukleáris biztonsági kérdések terén a *sugárvédelem* (15. cikk) és a *nukleáris veszélyhelyzetre való felkészülés* (16. cikk) érdekében alkalmazandó lépések megtétele. A sugárvédelem keretében a dolgozók és a lakosság védelmét nevesíti a szerződés az ésszerűen elérhető legalacsonyabb szintű sugárterhelés szinten tartásával, mégpedig „a nukleáris létesítmény valamennyi üzemállapotában”. A dóziskorlátok kapcsán fontos megjegyezni, hogy maga az egyezmény konkrét dóziskorlátokat nem határoz meg, azt minden esetben a részes felekre bízta. Ezek a szerződés hatálya szempontjából ugyanakkor már jelentős relevanciával bírnak, hiszen az egyezmény által elérni kívánt sugárvédelem egyszersmind a „nemzeti” dóziskorlátok alatti szint elérését jelenti, és e körben így kétségkívül államonként differenciált, még akkor is, ha ezek egységesen szabják meg a sugárterhelés korlátait.

A nukleáris veszélyhelyzetre való felkészülés preventív jellege összhangban van az általános nukleáris biztonsági kérdések fentiekben kifejtett követelményeivel, és ezeket kiegészítendő, előírja a részes felek számára a telephelyen belüli és kívüli, rendszeres gya-

³⁰ Ld. az egyezmény 13. cikkét.

³¹ A hivatkozott szakasz szerint „[m]inden Szerződő Fél megteszi a szükséges lépéseket annak megvalósítására, hogy

(i) egy nukleáris létesítmény létrehozását és üzembe helyezését megelőzően, valamint fennmaradásának teljes időtartama alatt átfogó és rendszeres biztonsági értékelést végezzenek; az ilyen értékeléseket kielégítően kell dokumentálni, a továbbiakban pedig napra készen kell tartani azokat az üzemeltetési tapasztalatok és a jelentős új biztonsági ismeretek figyelembevételével, és felül kell vizsgálni az illetékes hatóság felügyelete alatt;

(ii) elemzések, megfigyelések, üzemi próbák és helyszíni szemlék útján igazolják, hogy a nukleáris létesítmény fizikai állapota és üzemeltetése mindenkor megfeleljen a létesítési tervnek, az előírt nemzeti biztonsági követelményeknek, valamint az üzemeltetési korlátozásoknak és feltételeknek.”

korlatok során felülvizsgált baleset-elhárítási intézkedési tervek készítését. Eme tervek kapcsán a részes államok tájékoztatási kötelezettséggel (preventív alapú információs kötelezettség, amely tehát nem tévesztendő össze az elsősorban baleseteket követő notifikációs kötelezettséggel) tartoznak a lakosságuk és a nukleáris létesítmény közelében levő más részes állam(ok) illetékes hatóságai felé.³²

Utóbbi általános nukleáris biztonsági kérdések pedig már igen szoros összefüggésben állnak, egyben át is vezetnek a 3. pillérhez, a létesítménybiztonság kérdéséhez.

3. pillér

Létesítmények biztonsága

Az általános nukleáris biztonsági kérdések után logikai rendben haladva az egyezmény a létesítménybiztonság – immáron konkretizált – garanciáit tárgyalja, a második pillér általános nukleáris biztonsági követelményeihez képest *legi specialiként*. Eme speciális, három elemet magában foglaló nukleáris biztonsági prioritás kétségkívül az általános nukleáris biztonsági előírások részletesebb kifejtését végzi el, és a nukleáris létesítmény egyes létszakaszainak sajátosságaira is differenciált figyelemmel van (pl. a telephely kiválasztása és az atomerőmű üzemeltetése más preferenciákat követel meg a nukleáris biztonság szempontjából).

A nukleáris létesítmény biztonságának kérdése már a *telephely kiválasztása* megjelenik. Az egyezmény e körben kizárólag arra szorítkozik, hogy a részes államok megfelelő eljárásokat dolgozzanak ki, és alkalmazzanak (egyben a folyamatos értékelést, felülvizsgálatot is megjelölve), amelyek a majdani működés során nem befolyásolják negatívan az üzemeltetést, nem jelentek veszélyt a telephely földrajzi és egyéb paramétereinek, jellemzőinek következtében.³³

³² A 16. cikk szerint: „1. Minden Szerződő Fél megteszi a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a nukleáris létesítményekre vonatkozóan készüljenek telephelyen belüli és telephelyen kívüli, rendszeresen kipróbált baleset-elhárítási intézkedési tervek, amelyek tartalmazzák a rendkívüli események előfordulásakor teendő intézkedéseket. Új nukleáris létesítmény esetében ezeket a terveket még azelőtt ki kell dolgozni, és ki kell próbálni, mielőtt a létesítmény üzemeltetése a hatóság által engedélyezett alacsony teljesítményszint felett megkezdődne.

² Minden Szerződő Fél megteszi a kellő lépéseket annak érdekében, hogy ellássa mind saját lakosságát, mind a nukleáris létesítmény közelében lévő államok illetékes hatóságait a baleset-elhárítási tervek kidolgozásához és a baleset-elhárításhoz szükséges tájékoztatással, amennyiben azok a sugárveszélyes helyzet hatásának lehetnek kitéve.”

³³ A 17. cikk szerint „[M]inden Szerződő Fél megteszi a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy megfelelő eljárásokat dolgozzanak ki és alkalmazzanak

(i) a telephelyre vonatkozó minden olyan lényeges, a telephelyhez kapcsolódó tényező értékelésére, amely befolyásolhatja egy nukleáris létesítmény biztonságát fennállásának tervezett időtartama alatt;

(ii) a tervbe vett nukleáris létesítménynek az egyén, a társadalom és a környezet biztonságára gyakorolt hatásainak az értékelésére;

(iii) a fenti (i) és (ii) pontokban felsorolt minden lényeges tényező szükség szerinti újraértékelésére, hogy a nukleáris létesítmény biztonsági szempontból folyamatosan elfogadható legyen;

A telephely kiválasztását követő, a nukleáris létesítmény létszakaszához vezető legfontosabb lépés a *tervezés és kivitelezés* kérdése (18. cikk). E körben az egyezmény vonatkozó cikke a mélységben tagolt védelemre, az üzemzavarok megelőzésére és a sugárterhelés következményeinek csökkentésére fókuszál, a tapasztalat, a próbák és az elemzések által megfelelőnek tartott műszaki technológiák alkalmazása révén; míg a nukleáris létesítmény tervezésének módját kell nyújtania „*megbízható, stabil és könnyen irányítható üzemvitelre, különös tekintettel az emberi tényezőkre, valamint az ember és gép kölcsönhatására*” [18. cikk (iii)].

A nukleáris létesítmény létszakaszának következő fázisában, az *üzemeltetés* (19. cikk) időszaka alatt nyolc követelményt rögzít az egyezmény, így az ezekhez szükséges lépések fogantatását a részes államok kötelesek nemzeti jogukban, szabályozási struktúrájukban megvalósítani. A nyolc követelmény (amely magában foglal engedélyezési, felülvizsgálati, eljárásrend-készítési, jelentéstételi és egyfajta környezetvédelmi-egészségvédelmi, sugárvédelmi kötelezettséget is) alapján:

„[m]inden Szerződő Fél megteszi a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy

- (i) a nukleáris létesítmény üzemeltetésére adott első engedély megfelelő biztonsági elemzésen és olyan üzembe helyezési programon alapuljon, amely bizonyítja, hogy a megépült létesítmény megfelel a tervnek és a biztonsági követelményeknek;
- (ii) biztonsági elemzések, próbák és üzemeltetési tapasztalatok alapján üzemviteli korlátokat és feltételeket határozzanak meg, illetve szükség szerint vizsgáljanak felül az üzemeltetés biztonságos határainak kijelölése érdekében;
- (iii) a nukleáris létesítmény üzemeltetését, karbantartását, felülvizsgálatait és próbáit jóváhagyott eljárásrend szerint végezzék;
- (iv) a feltételezett üzemeltetési események, továbbá üzemzavarok esetére megfelelő eljárásokat dolgozzanak ki;
- (v) a nukleáris létesítmény fennállásának teljes időtartama alatt a biztonsággal kapcsolatos minden területen rendelkezésre álljon a szükséges műszaki és technikai alátámasztás;
- (vi) biztonságot érintő eseményekről az engedélyes időben tegyen jelentést a hatóságnak;
- (vii) dolgozzanak ki programokat az üzemeltetési tapasztalatok gyűjtésére és elemzésére, az így kapott eredmények és levont következtetések alapján intézkedjenek, továbbá, a létező csatornákon keresztül a fontos tapasztalatokat osszák meg a nemzetközi testületekkel, más üzemeltető szervezetekkel és hatóságokkal;

(iv) a tervbe vett nukleáris létesítmény szomszédságában található Szerződő Felekkel való tanácskozással, amennyiben a létesítménynek hatása lehet rájuk, és amennyiben igényt tartanak rá, a szükséges tájékoztatásnak ezen Szerződő Felek rendelkezésére bocsátására, hogy lehetővé tegyék számukra a nukleáris létesítmény területüket érintő esetleges biztonsági hatásainak elemzését és saját értékelés készítését.”

(viii) a nukleáris létesítmény üzemeltetése során keletkező radioaktív hulladék képződését az adott folyamattól függően a gyakorlatilag lehetséges legalacsonyabb szinten tartásuk mind az aktivitást, mind a mennyiséget tekintve; a kiégett fűtőelemek és a hulladék bármilyen szükséges kezelése és tárolása során, amely a nukleáris létesítmény üzemeltetéséhez közvetlenül kapcsolódik és vele azonos telephelyen történik, vegyék figyelembe az elhelyezésre alkalmas formába hozásnak (kondicionálásnak) és a végleges elhelyezésnek a szempontjait.”

A létesítménybiztonság kapcsán taglalt lépések már csak számarányukban is a legterjedelmesebbek a többi nukleáris biztonsági kérdéshez képest, amely jól példázza az üzemeltetés fázisához kötődő folyamatokat, az államok eltérő földrajzi (domborzati etc.) elhelyezkedéséből fakadó, az atomerőmű üzemelése során előforduló kockázatokat és a nukleáris létesítmények eltérő – a lakosság igényeihez igazodó – kapacitásait.

4.4. Az egyezmény ellenőrzési mechanizmusa

Az egyezményt joggal nevezik ún. *megegyezésre ösztönző* (incentive) szerződésnek, ezt egyébiránt a Preambulum (vii) pontja – ha nem is pontosan ezekkel a szavakkal – meg is fogalmazza,³⁴ mivel nem tartalmaz szankciókat arra az esetre, ha a részes felek az egyezmény rendelkezéseivel ellentétesen járnak el, illetve a felmerülő viták rendezésére sincs mód az egyezménybe foglalt speciális vitarendezési metódus hiányában.³⁵

Az egyezmény céljainak elérése érdekében azonban bevezeti a *felülvizsgálati értekezletek* (review meetings) háromévenként ismétlődő rendszerét, melyhez a szükséges adminisztratív és infrastrukturális háttérrel, titkársági háttérmunkát a NAÜ titkársága biztosítja. Ezek az értekezletek a részes feleknek egyrészt kötelessége részt venni, másrészt

³⁴ Az idézett preambulumi szakasz szerint a szerződő felek hangsúlyozzák, hogy „a nukleáris biztonság növelése érdekében fontos a már létező kétoldalú és többoldalú keretek között, valamint ezen ösztönző egyezmény létrehozásával megvalósuló nemzetközi együttműködés.”

³⁵ Eme koncepció megértéséhez fontos megjegyezni, hogy már az első jogalkotási lépések idején nyilvánvalóvá vált, hogy a különböző célkitűzésekkel és preferenciákkal rendelkező államok között rendkívül nehéz lesz egy egységes, közös álláspontot kialakítani. 1991-ben a NAÜ közgyűlésén döntés született a nukleáris létesítmények biztonságával összefüggő jogi instrumentum létrehozásának szükségességéről. A NAÜ akkori főigazgatója által felkért, 36 főből álló szakértői csoport a dokumentum műszaki referenciájaként az éppen akkortájt elkészült nukleáris létesítmények biztonságára vonatkozó biztonsági alaptételeket határozta meg. Az államok elkötelezettséget éreztek egy egységes és magas színvonalú biztonsági kultúra kialakítása iránt, mégsem állt érdekükben egy tényleges és szigorú kötelezettségeket tartalmazó egyezmény aláírása. Az előkészítők viszont tudatában voltak annak, hogy kizárólag alapelvek rögzítése az egyezményben voltaképpen éppen a védelem hatékony jogi eszközeit iktatná ki a rendszerből. Ezért meg kellett találni azt a mechanizmust, ami a nukleáris biztonság magas szintjének létrehozására ösztönzi az államokat, emiatt hatja át a szerződés szövegét a megegyezésre ösztönző jogintézmények és non self-executing jellegből fakadó kötelezettségek sokasága.

nemzeti jelentést (national report) kell készíteniük, amelyben számot kell adniuk „az Egyezményben vállalt minden egyes kötelezettség végrehajtása érdekében tett intézkedéseiről.”³⁶ A felülvizsgálati értekezleték égisze alatt valamennyi részes állam lehetőséget kap arra, hogy részleteiben megtárgyalhassa a más államok által betérjesztett jelentéseket, és azokról felvilágosítást kérhessen (20. cikk 3.). Az egyezmény egyik nívója tehát abban mutatkozik meg, hogy a felülvizsgálati értekezleték keretében megvizsgált nemzeti jelentéseket más részes államok szakértői *kölcsönös felülvizsgálat* (peer review)³⁷ keretében szintén megtárgyalják, illetve az abban foglaltakról további felvilágosítást kérhetnek.³⁸

A nemzeti jelentések egyébiránt két igen fontos célt is szolgálnak:

- (i) egyrészt a nemzeti hatóságok felülvizsgálják az összes nemzeti nukleáris tevékenységet, és következtetéseket tudnak levonni a nukleáris biztonság magas szintjének elérése fenntartása érdekében szükséges intézkedések megtételére;
- (ii) másrészt a felülvizsgálati értekezleték során lehetőség nyílik a részes felek közti nyilvános információcserére, és ezeket az információkat saját teljesítményük erősítésére használhatják fel.³⁹ Ezen túl pedig a felülvizsgálati eljárások megállapításai iránymutatást jelentenek a NAÜ számára a jövőbeni biztonsági programok kidolgozásához.⁴⁰

Talán nem meglepő (figyelemmel ismét az egyezmény megegyezésre ösztönző jellegére), hogy a felülvizsgálati eljárást a részes államok kezdetben hatástalannak gondolták. A lényeg ugyanakkor nem a felülvizsgálati eljárásban, mint önmagában értendő jogintézményben, hanem annak periodikus, azaz háromévenkénti ismétlésében rejlik. Ezáltal válik az egyezményben foglalt eljárás folytonossá, fokozatossá és követhetővé, figyelemmel az időközben bekövetkezett változásokra, műszaki fejlődésre. Az első néhány felülvizsgálati értekezlet eloszlatta a kezdeti pesszimizmust, a kezdeti feltevések megalapozatlansága bebizonyosodott,⁴¹ mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a részes államok az egyezmény rendelkezéseivel összhangban cselekszenek, azaz a megegyezésre ösztönzés sikeresen megvalósult. Feltétlenül említésre érdemes, hogy egy konkrét kötelezettsége-

³⁶ Ld. az egyezmény 5. cikkét.

³⁷ A kölcsönös felülvizsgálatnak a nukleáris biztonság nemzetközi rezsimjében betöltött szerepéről ld. bővebben: Washington, Monica: *The Practice of Peer Review in the International Nuclear Safety Regime. New York University Law Review*, Vol. 72 (1997) 430–469.

³⁸ E körben mindenképpen említést kell tenni az egyezménnyel kapcsolatban a titokvédelemről és az átláthatóságról. Az egyezmény az átláthatóság felé mozdult el, mivel maguk a felülvizsgálati értekezleték megmaradtak bizalmasnak, míg a nemzeti jelentéseket nyilvánosan, a megfelelő hatóságok honlapján is megtalálhatjuk.

³⁹ Ld. erről: Rautenbach, Johan – Tonhauser, Wolfram – Wetherall, Anthony: *Overview of the International Legal Framework Governing the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy – Some Practical Steps. International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD NEA, Paris, 2006. 15–16.

⁴⁰ Ezekről ld. például: Škraban, Aleš: *Convention on Nuclear Safety: Lessons Learned After the Third Round of Review Meetings. International Journal of Nuclear Law*, Vol. 1 (2006) No. 1, 49–58.

⁴¹ Ld.: Rautenbach–Tonhauser–Wetherall: i. m. 15.

ket tartalmazó, az egyezmény megegyezést célzó koncepcióját elvető esetleges normaszöveg minden bizonnyal kevésbé lett volna sikeres próbálkozás a nemzetközi közösség szintjén.

4.5. Az egyezmény felülvizsgálata és a nukleáris biztonság újabb kihívásai

A 2011. március 11-én a fukushimai (Daiichi) atomerőműben bekövetkezett baleset nyomán mind NAÜ égisze alatt, mind az Európai Unióban elindult a munka a nukleáris biztonság további erősítésére.

Az egyezmény 5. felülvizsgálati értekezletén 61 részes állam vett részt a 72 államból. A tíznapos felülvizsgálati értekezlet során a részes államok megállapodtak abban, hogy felülvizsgálják nukleáris létesítményeik biztonságát, különös tekintettel az atomerőművek extrém külső események esetén alkalmazásra kerülő nukleáris biztonsági intézkedéseire. A részes államok egyetértettek abban is, hogy habár a háromévente tartott felülvizsgálati értekezletek alkalmával „találkoznak” a fukushimai atomerőműben történt baleset elemzésére 2012-ben rendkívüli felülvizsgálati értekezletet tartanak.⁴²

A 2. rendkívüli felülvizsgálati értekezletre 2012. augusztus 27. és 31. között került sor Bécsben, amely fókuszában a fukushimai tapasztalatok hasznosítása, az európai „stresszteszt” eredményei, illetve az egyezmény esetleges módosítása állt. A felülvizsgálat ez alkalommal nem nemzeti jelentésekre, hanem az alábbi hat témakörre alapult:

- (i) külső események;
- (ii) tervezési kérdések;
- (iii) telephelyi súlyos balesetek kezelése;
- (iv) nemzeti szervezetek (hatóság, műszaki háttérintézmények, engedélyesek, kormány);
- (v) telephelyen kívüli baleset-elhárítás;
- (vi) nemzetközi együttműködés.

A rendkívüli felülvizsgálati értekezleten a részes államok megállapodtak abban, hogy a 6. felülvizsgálati konferenciára készülõ jelentésben külön fejezetben számolnak be a megjelölt témákról.⁴³

⁴² Ld. http://www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/cns-summaryreport0411.pdf

⁴³ Az első rendkívüli felülvizsgálati értekezletet 2009-ben tartották a nemzeti jelentésekkel kapcsolatos változások miatt. Erről ld. bővebben: http://www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/chairman-final-report-extraordinary-meeting.pdf

Az Európai Unió Tanácsa (Tanács) 2011. március 24–25-én az addig levont tanulságok alapján kérte, hogy az Unióban található atomerőműveket átfogó kockázat- és biztonságértékelésnek vessék alá. A Tanács kérése szerint a „stressz-tesztek” végrehajtása nemzeti szinten, míg annak szakértői felülvizsgálata európai szinten történik.⁴⁴ Ez volt az első olyan alkalom, hogy az EU tagállamaiban üzemelő több mint 140 atomerőművi reaktort ilyen multilaterális vizsgálatnak vessenek alá. A Tanács felkérte az Európai Nukleáris Biztonsági Hatóságok Csoportját (European Nuclear Safety Regulators Group – ENSREG) és az Európai Bizottságot, hogy a Nyugat-Európai Nukleáris Hatóságok Szövetségének (Western European Nuclear Regulators’ Association – WENRA) támogatásával dolgozzák ki a „stressz-tesztek” terjedelmét és körülményeit. A WENRA áprilisban készült el a „stressz-teszt” specifikáció tervezetével, amelyről az ENSREG és az Európai Bizottság 2011. május 24-én jutott konszenzusra. A Bizottság és az ENSREG egyetértett, hogy a „stressz-tesztekkel” kapcsolatos feladatokat két párhuzamos ágon hajtják végre: egyrészt a biztonsági ágon vizsgálják, hogy a nukleáris létesítmények hogyan képesek megbirkózni a különféle szélsőséges külső eseményekkel, másrészt a védetség ágon pedig a szándékos terrorista cselekmények által kiváltott fizikai védelemmel kapcsolatos veszélyeket és eseményeket értékelik. A szakértői felülvizsgálat specifikációját és az Unió „stressz-tesztekkel” kapcsolatos munka nyilvánosságáról szóló munkaanyagát a 2011. októberi 11-ei ENSREG-találkozón fogadták el.

A szakértői felülvizsgálat 2012. január 1-jén, míg az országspecifikus felülvizsgálatok 2012 márciusában kezdődtek meg. A szakértői felülvizsgálatban érintett államokba 3-4 napos látogatást tettek a 8-8 szakértőből álló csoportok. Ezek során kiegészítő megbeszélésekre került sor, hogy megfelelő válaszokkal zárják le az ún. tématerületi felülvizsgálat nyomán nyitva maradt kérdéseket, és tisztázzák a legfontosabb problémák körülményeit. Minden országban ellátogattak egy, a felülvizsgáló csapat által kiválasztott telephelyre. A tématerületi felülvizsgálat során elkészült országjelentés-tervezeteket véglegesítették a látogatás során kapott újabb információk alapján. A jelentéseket a csoportok megtárgyalták a konszenzus és a véglegesítés érdekében. A nemzeti hatóság lehetőséget kapott, hogy véleményezze a jelentést, de a végső döntést a felülvizsgáló csoport hozta meg. 2012. április 25-én az ENSREG és az Európai Bizottság (mint az ENSREG tagja) jóváhagyta az európai nukleáris stressz-tesztekről szóló felülvizsgálati jelentést. A nemzeti jelentéseket a nemzeti hatóságok hozták nyilvánosságra.⁴⁵

⁴⁴ Egyébiránt az Európai Unió 15 atomerőművet üzemeltető tagállama, valamint Svájc és Ukrajna hajtotta végre a „stressz-tesztet”, és vett részt a szakértői felülvizsgálatban. Az üzemeltetők 2011. október 31-éig készítették el végleges értékelésüket, amely alapján a hatóságok 2011. december 31-éig nyújtották be a végleges nemzeti hatósági jelentésüket.

⁴⁵ Az ENSREG az intézkedések megvalósításának folyamatát figyelemmel kíséri, és ennek érdekében egységes formátumú cselekvési terv elkészítését javasolta minden tagállam számára 2012. december 31-ei határidőre. (Az ENSREG cselekvési terv 2012. augusztus 1-jén került jóváhagyásra.) A nemzeti cselekvési terveket a nemzeti hatóságok hozták nyilvánosságra. A nemzeti cselekvési tervek felülvizsgálatára a Brüsszelben, 2013. április 22–26. között megrendezésre kerülő ENSREG – munkaulésen kerül sor, melynek eredményét a soron következő ENSREG konferencián hozták nyilvánosságra.

A Bizottság 2012 őszén közleményt adott ki, melyben összefoglalta a „stressz-teszt” folyamat eredményeit, valamint politikai következtetéseket vont le a szükséges politikai és jogalkotási lépésekről. A Bizottság közleményének összefoglalójában a nukleáris biztonság területén feladatként határozta meg a regionális és globális együttműködés erősítését, valamint a jogszabályi környezet felülvizsgálatát. Ez utóbbi vonatkozásában a legfontosabb a nukleáris biztonsági irányelv felülvizsgálata, valamint – a magyarországi nukleáris beruházási tervekre is esetlegesen komoly hatással bíró – egy új, az Európai Unió egészére érvényes közös kárfelelősségi rezsime kidolgozása.

Emellett 2013 márciusában született egy Európa Parlamenti (EP) határozat is, amelyben – a Bizottság támogatása mellett – egy sokkal erőteljesebb európai központi szabályozást javasoltak. A Bizottság a korábbi közleményének megfelelően kezdte meg a jogszabály felülvizsgálatának előkészületeit, és 2013. június 25-én bemutatta az Európai Unió Tanácsának az irányelv új tervezetét.⁴⁶ A Tanácsnak való beterjesztést megelőzően azonban az új irányelv tervezete egyeztetések sorozatán esik át.⁴⁷

A jelenlegi bizottsági tervezet számos új tartalmi elemet fogalmaz meg, melyek közül kiemelendők a nemzeti hatóságok függetlenségének erősítése, a központi koordináció erősítése (a Bizottság szerepének növelése a felülvizsgálati eljárásokban) és az egységes biztonsági célkitűzések létrehozása és végrehajtása emelhetők ki.

4.6. Konklúziók

A tanulságok levonása és az összegzés előtt szükséges megjegyezni, hogy 2000 januárja óta az Euratom Közösség, mint regionális szervezet is részese a nukleáris biztonságról szóló egyezménynek (noha az egyezményből eredő jogok és kötelezettségek természetesen a részes feleket, azaz az államokat érintik),⁴⁸ továbbá az Európai Unió 27 tagállama is ratifikálta már az egyezményt, ez a tény feltétlenül az egyezmény pozitív hatásaihoz sorolandó. Számos tanulság levonása azonban korántsem mutat ennyire pozitív képet.

Kamminga szerint például e szerződésben a környezetvédelem szempontjai egyáltalán nem érvényesülnek, e vonatkozásban egyenesen „csalódást keltő” egyezménynek nevezzi.⁴⁹ Ez kétségtől igaz, amennyiben az egyezmény történelmi kontextusára (pl. egyes

⁴⁶ Ld.: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/com_2013_0343_en.pdf (COM(2013) 343 Final).

⁴⁷ Ezt egyébiránt már tárgyalta az ENSREG és az Euratom szerződés 31. cikke szerinti szakértői csoport is. Ez utóbbi munkájában nem tagállamok, hanem szakmai alapon kiválasztott szakértők ülnek. A csoporttal való egyeztetés a jogalkotási folyamat kötelező eleme.

⁴⁸ Vö.: *Commission Decision 1999/819/Euratom* of 16 November 1999 concerning the Accession to the 1994 Convention on Nuclear Safety by the European Atomic Energy Community (Euratom).

⁴⁹ Erről ld.: Kamminga, Menno: The IAEA Convention on Nuclear Safety, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44 (1995), No. 4, 880.

előkérdései a riói konferenciára benyújtani kívánt ügynökségi anyagok lettek volna, a nemzetközi környezetvédelmi jog „aranykorában”) gondolunk, valamint nem jelentek meg benne a környezeti biztonság alapköveit jelentő elvek és különböző, akkoriban elfogadottnak tekintett megközelítések.⁵⁰ Számos kritika éri az egyezményt amiatt is, hogy a felügyeleti, felülvizsgálati intézkedéseket meghagyja (illetve nem zárja ki ennek lehetőségét) a nukleáris iparban eleve érdekelt szereplőknél (különösen a tradicionális nukleáris hatalmak – pl. az Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország – érdekei szerint), kihagyja az ellenőrzési mechanizmusból a releváns NGO-kat, nemzetközi szervezeteket, illetve kevésbé veszi figyelembe a nukleáris iparral nem rendelkező államok érdekeit.⁵¹

Összegzőképpen azonban megállapítható, hogy a nukleáris biztonságról szóló egyezmény – bár nevéből következhetne ugyan – csak az alapvető nukleáris biztonsági követelményeket nevesít, amely utólagosan pozitívumnak minősíthető, hiszen ellenkező esetben ezek kodifikálása minden bizonnyal az egyezmény sikerének megghiúsulásához vezetett volna. Így azonban az 1994-es egyezmény elfogadottsága és támogatottsága igen magas az államok szintjén, emellett az állami intézkedések töredezett, de részletesen szabályozott és a helyi sajátosságokhoz igazodó volta, valamint a felülvizsgálati rendszer folytonos tökéletesítése bizakodásra adhat okot az egyezmény célkitűzései és általában a nukleáris biztonság elsődlegességének megvalósításában. Annak ellenére, hogy nemzetközi jogi szempontból kötelező erővel bír, az egyezmény valódi gyengesége a végrehajtásában és a kikényszeríthetőségében rejlik.

⁵⁰ Ld. Uo. 881. Feltétlenül meg kell jegyeznünk viszont, hogy nem kizárt, hogy eme szűkszavúság vagy hallgatás egyfajta időtállóságot kölcsönöz az egyezménynek, mivel a Kamminga által is hiányolt elvek, megközelítések sok esetben két évtized múltán már közel sem élveznek akkora támogatottságot.

⁵¹ Ezekről ld.: Kamminga: i. m. 881. és Carroll, Simon: Transboundary Impacts of Nuclear Accidents: Are the Interests of Non-Nuclear States Adequately Addressed by International Nuclear Safety Instruments? *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 5 (1996) Issue 3, 205–210.

5. fejezet

LAMM VANDA

Az atomsorompó-szerződés rendszerének tapasztalatai

1968. június 12-én, az ENSZ Közgyűlése 2373. sz. (1968) határozatában óriási többséggel elfogadta az ENSZ és a genfi tizennyolc-hatalmi leszerelési konferencia keretében folytatott több mint tízévi tárgyalások eredményeképpen létrejött atomsorompó-szerződést, hivatalos nevén: Szerződés a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról.¹

Ezt az okmányt a 20. század egyik legjelentősebb leszerelési megállapodásaként tartjuk számon, amellyel a nemzetközi közösség államai a nukleáris fegyverek világszerte való elterjedését próbálták meggátolni,² hosszú távon pedig arra törekedtek, hogy e pusztító eszköz kikerüljön az államok fegyverzetéből. Az atomsorompó-szerződés tehát a fegyverkezési verseny letörésére született, megakadályozandó azt, hogy mindazok az álla-

¹ A szerződés ünnepélyes aláírására 1968. július 1-jén egyidejűleg került sor Londonban, Moszkvában és Washingtonban, az okmány 1970. március 5-én lépett hatályba. Magyarországon kihirdetve az 1970. évi 12. törvényerejű rendelet által. A szerződésnek könyvtárnyi irodalma van. Ezek közül ld. különösen Willrich, Mason: *Non-Proliferation Treaty: Framework for Nuclear Arms Control*. Charlottesville, Virginia, The Michie Company, 1969.; Firmage, Edwin Brown: *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. *American Journal of International Law*, 1969. 711–746.; Fischer, George: *The Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. *Europa Publications*, London, 1971.; *The Nuclear Non-Proliferation Treaty*. Ed. Ian Bellany, Coit D. Blacker and Joseph Gallacher. Frank Cass, and Co. Ltd. London, 1985; Delcoigne, Georges – Rubinstein, Georges: *Non-prolifération des armes nucléaires*. Editions de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles. Bruxelles, 1970.; Joyner, Daniel H.: *Interpretation the Non-Proliferation Treaty*, Oxford University Press, 2011.; Louka, Elli: *Nuclear Weapons, Justice and the Law*. Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2011; Biad, Abdelwahab: *Between Shadow and Light: The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Forty Years On*. *Nuclear Law Bulletin*, 2010. No. 2. 5–12.

² A szakirodalomban különbséget tesznek a nukleáris fegyvereknek vertikális és horizontális elterjedése között. Vertikális elterjedés alatt a nukleáris fegyvereknek az ilyen fegyverrel rendelkező államok körében való mennyiségi és minőségi növekedését értik. A horizontális elterjedés azt jelenti, hogy a nukleáris fegyverekkel rendelkező államok száma bővül, s olyan államok is hozzájutnak ezen fegyverekhez, amelyek korábban ilyen fegyverekkel nem rendelkeztek. Georges Fischer szerint a horizontális elterjedésre a helyes terminológia valójában a *non-dissemination*, amely helyett azonban a *non-proliferation* lett használatos.

Vö. Fischer: *i.m.* 20–21.

mok, amelyek ekkoriban még nem rendelkeztek nukleáris fegyverrel³ hozzájussanak ilyen eszközökhöz vagy e fegyverekkel azonos megítélés alá eső nukleáris robbanó szerkezetekhez.

A szerződés alapvető rendelkezéseit az 1. és a 2. cikk tartalmazza.

Az 1. cikk értelmében

„A Szerződésben részes, nukleáris fegyverrel rendelkező valamennyi állam kötelezi magát, hogy sem közvetlenül, sem közvetve senkinek nem ad át nukleáris fegyvereket vagy egyéb nukleáris robbanószerkezeteket, illetve nem engedi át az ellenőrzést az ilyen fegyverek vagy robbanószerkezetek felett; és hogy semmilyen módon nem segít, bátorít vagy ösztönöz nukleáris fegyverekkel nem rendelkező államot nukleáris fegyver vagy egyéb nukleáris robbanószerkezet előállítására vagy más módon történő megszerzésére, sem pedig az ilyen fegyverek vagy robbanószerkezetek fölötti ellenőrzés megszerzésére.”

A 2. cikk szerint

„A Szerződésben részes, nukleáris fegyverrel nem rendelkező valamennyi állam kötelezi magát, hogy sem közvetlenül, sem közvetve senkitől sem fogad el nukleáris fegyvereket vagy egyéb nukleáris robbanószerkezeteket, illetve nem vállalja ilyen fegyverek vagy robbanószerkezetek ellenőrzését; hogy nem állít elő és más módon sem szerez nukleáris fegyvereket vagy egyéb nukleáris robbanószerkezeteket, és hogy nem kér és nem fogad el semmiféle segítséget nukleáris fegyverek vagy más nukleáris robbanószerkezetek előállításához.”

Annak előrebocsátásával, hogy a nukleáris leszerelés ügye nem ítéltető meg egyetlen szerződés rendszerének működése alapján, megállapítható, hogy az atomsorompó-szerződés hatálybalépése óta vitathatatlanul jelentős előrehaladás történt az okmányban rögzített leszerelési célok megvalósítása érdekében.

Egyes becslések szerint, ha nem jött volna létre az atomsorompó-szerződés, akkor a 21. századra már 30–40 nukleáris fegyverrel rendelkező állam lenne.⁴ Sajnos azonban az

³ Az atomsorompó-szerződés 9. cikkének 3. bekezdése értelmében: „E Szerződés szerint nukleáris fegyverrel rendelkező állam az, amely 1967. január 1-jét megelőzően nukleáris fegyvert vagy nukleáris robbanó szerkezetet előállított és felrobbantott.”

⁴ Vö. Timerbaev, Roland: What next for the NPT? Facing the Moment of Thruth. *IAEA Bulletin*, 2005. vol. 46. No.2. 4. Meg kell jegyezni, hogy a Szovjetunió felbomlása növelte a nukleáris fegyverek elterjedésének veszélyét, ami azzal függött össze, hogy bizonyos szovjet utódállamok területén nukleáris fegyverek maradtak. Így a Szovjetunió megszűnésekor Kazahsztán területén 1410 nukleáris robbanófej volt; 1994-ben Kazahsztán csatlakozott az atomsorompó-szerződéshez, s 1995 áprilisáig az utolsó nukleáris robbanófejet is átadta Oroszországnak.

atomsorompó-szerződés ellenére növekedett az „elismerten” nukleáris fegyverrel rendelkező államok száma. Ezek közé tartozik India és Pakisztán, amelyek 1998-ban kísérleti nukleáris robbantást hajtottak végre,⁵ valamint Észak-Korea, amely 2006 októberében a világ közvéleményének tudomására hozta, hogy területén földalatti nukleáris robbantást végeztek. Más államokról csak feltételezhető – s erről majd még a későbbiekben szó lesz –, hogy titkon nukleárisfegyver-programokon dolgoznak.⁶ Napjainkban valószínűleg kilenc nukleáris fegyverrel rendelkező államot tartanak számon, mégpedig az öt nukleáris hatalmat, valamint Indiát, Pakisztánt, Izraelt és Észak-Koreát, s ez utóbbi négy állam közül egyik sem részese az atomsorompó-szerződésnek.⁷ Érdeemes megemlíteni, hogy mind a mai napig Dél-Afrika az egyetlen olyan állam, amely korábban birtokolt nukleáris fegyvereket, azonban később felhagyott nukleáris fegyverprogramjával.⁸

Mindenképpen eredményként könyvelhető el, hogy az eredetileg 25 évre kötött atomsorompó-szerződést, az 1995-ben megtartott ötödik felülvizsgálati és kiterjesztési konferencián élve a szerződés 10. cikkének 2. bekezdése adta lehetőséggel – határozatlan időre szólóan meghosszabbították.⁹ Szintén jelentős előrelépés, hogy a 2013. év közepén

⁵ Mindkét állam 1998 májusában 5-5 kísérleti robbantásból álló robbantássorozatot hajtott végre, majd pedig mindkét állam kormánya bejelentette, hogy a további robbantásokra önkéntes moratóriumot vállal. Az indiai és a pakisztáni kísérleti robbantásokkal kapcsolatban ld. Kile, Shannon: Nuclear arms control and non-proliferation. *SIPRI Yearbook 1999. Armement, Disarmament and International Security*. University Press, 1999. 520–522.

⁶ Ilyen államként említhető Irán, Irak és Líbia.

⁷ India 70–120, Pakisztán 30–80, Észak-Korea 1–10, Izrael pedig 75–200 nukleáris robbanófejjel rendelkezik. Vö. www.uspw.org. Ismert olyan álláspont is, miszerint, ha nem jött volna létre az atomsorompó-szerződés, akkor a 21. századra a fentebb említett 9 állam mellett ma már Argentína, Ausztrália, Brazília, Dél-Afrika, Dél-Korea, Egyiptom, Fehéroroszország, Hollandia, Indonézia, Japán, a volt Jugoszlávia, Kanada, Kazahsztán, Németország, Norvégia, Románia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Tajvan és Ukrajna is rendelkezne nukleáris fegyverrel. Vö. Bunn, George: The World's Non-Proliferation Regime in Time. *IAEA Bulletin*, 2005. vol. 46. No.2. 8.

⁸ Az 1980-as években a fajöldöző dél-afrikai rezsím rendelkezett nukleáris fegyverekkel, azonban ezeket a rendszer bukása után, az 1990-es évek elején leszerelték. Dél-Afrika 1991. július 10-én csatlakozott az atomsorompó-szerződéshez, nem sokkal ezután 1991. szeptember 16-án a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel átfogó biztosítéki egyezményt írt alá; ennek alapján az Ügynökség tisztviselői az országban számos helyszíni ellenőrzést hajtottak végre, köztük egy leszerelt urándúsító üzemben és egy sivatagi térségben, ahol korábban nukleáris kísérleteket végeztek. Ld. ezzel kapcsolatban: von Baeckmann, Adolf – Dillon, Garry – Perricos, Demetrius: Nuclear verification in South Africa. *IAEA Bulletin*, 1995, No. 1. 42–48.

⁹ Ld. az atomsorompó-szerződést felülvizsgáló és kiterjesztő ötödik konferencián elfogadott 3. határozatot. *United Nations Disarmament Yearbook*, 1995. 27–28. A felülvizsgálati konferenciáról maga az atomsorompó-szerződés rendelkezik 8. cikkének 3. bekezdésében. E szerint a szerződés hatálybalépésétől számított 5 év elteltével konferencián vizsgálják meg, hogyan érvényesül e szerződés és rendelkezései megvalósulnak-e. Ezt követően 5 éves időközönként a szerződés részeseinek többsége kérheti további ilyen konferenciák összehívását. Ennek alapján felülvizsgálati konferenciát tartottak 1975-ben, 1980-ban, 1985-ben, 1990-ben, 1995-ben, 2000-ben, 2005-ben és 2010-ben. A következő felülvizsgálati konferencia 2015-ben lesz. A szerződés meghosszabbításával a 10. cikk 2. bekezdése foglalkozik, s rögzíti, hogy 25 évvel a szerződés hatálybalépése után konferencián döntenek arról, hogy az atomsorompó-szerződés meghatározatlan időre továbbra is hatályba maradjon-e, vagy pedig hatályát további határozott időszakra, vagy idő-

190 állam volt részese az okmánynak, s a szerződéshez csatlakozott valamennyi nukleáris hatalom. Ez azért érdemel figyelmet, mert az atomsorompó-szerződés eredeti aláírói között nem szerepelt két nukleáris fegyvereket birtokló állam, Franciaország és Kína. Éppen ezért a nukleáris fegyverek elterjedése megakadályozásának szempontjából igen fontos esemény volt, amikor 1992. március 9-én Kína, majd pedig ugyanezen év augusztus 2-án Franciaország csatlakozott a szerződéshez. Az atomsorompó-szerződés rendszerének eredményességét bizonyítja az is, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok által a szerződésben vállalt kötelezettségek ellenőrzése céljából a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (a továbbiakban: NAÜ) ellenőrei évente több száz helyszíni ellenőrzést végeznek,¹⁰ s a szervezet 82 állammal kötött ún. átfogó biztosítéki egyezményt.¹¹

5.1. Az atomsorompó-szerződést ért kritikák

Az atomsorompó-szerződés, illetve e szerződés által létrehozott ellenőrzési rendszer eredményei mellett azonban nem hallgatható el, hogy a szerződést létrejötte óta számos

szakokra meghosszabbítsák. Az 1995-ös felülvizsgálati és meghosszabbítási konferenciával kapcsolatban ld. Simpson, John: The nuclear non-proliferation regime after the NPT Review and Extension Conference. In: *SIPRI Yearbook 1996. Armements, Disarmament and International Security.*, Oxford University Press, 1996. 561–573.

¹⁰ Az atomsorompó-szerződés 3. cikke értelmében a szerződésben részes nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok által vállalt kötelezettségek betartását a NAÜ biztosítéki rendszerének alkalmazásával ellenőrzi. A biztosítéki ellenőrzés fogalma a nukleáris energia békés célú alkalmazásával összefüggésben alakult ki, s azt jelenti, hogy nemzetközi szervezetek ellenőrzik – akár helyszíni ellenőrzés útján is – az államok által nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiket, s azt, hogy az ellenőrzött állam nukleáris programja nem szolgál-e katonai célokat. Napjainkban a NAÜ ún. biztosítéki egyezmények alapján mintegy 140 államban ellenőrzi a nukleáris anyagok és felszerelések békés célú felhasználását. Ezzel kapcsolatban ld. Cooley, Jill N.: International Atomic Energy Agency Safeguards under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Challenges in Implementation. *Verifying Treaty Compliance.* Avenhaus, Rudolf – Kyriakopoulos, Nicholas – Richard, Michael Stein, Gotthard (Eds.) Springer Berlin-Heidelberg 2006. 61–76., Andrés, Gabriel Eugenio: The International Atomic Energy Agency's Safeguards Systems. *International Law: Rev. Colomb. Derecho Int. Bogotá (Colombia)* 2008, No. 11. 87–118; Rockwood, Laura: The IAEA Safeguards System. *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook.* Nuclear Energy Agency, 2010. 243–269. valamint Louka: *i.m.* 103–122.

¹¹ Az 1990-es évekre szükségessé vált a NAÜ biztosítéki ellenőrzési rendszerének a felülvizsgálata. A biztosítéki rendszer megerősítése és hatékonyabbá tétele érdekében 1997-ben az Ügynökség elkészítette a biztosítéki egyezményekkel kapcsolatos kiegészítő minta-jegyzőkönyvet (IAEA INFCIRC/540/corrected). A minta-jegyzőkönyv értelmében az államoknak nukleáris tevékenységükről az Ügynökség részére a korábbiaknál teljesebb adatokat kell szolgáltatniuk, bővítették továbbá a szervezet ellenőreinek jogosítványait, s növelték a nukleáris létesítményekhez való hozzáférhetőséggel kapcsolatos jogaikat. Ezen dokumentum alapján az Ügynökség ellenőrzései sokkalta elmélyültebbé és érdemibbé váltak.

A minta-jegyzőkönyvvel kapcsolatban ld. Priest, Jan – Rockwood, Laura: Protocols for Strengthened Safeguards: Progress and Prospects. *IAEA Bulletin*, 1999, No.4. 14–23., valamint Katzenberg, Benjamin: The Impact of the Additional Protocol and Strengthened Safeguards: Effects on the International Atomic Energy Agency and on States. *Nuclear Law Bulletin*, 2012. vol.2. 71–99.

kritika érte, amelyek részben az okmány hiányosságainak szóltak, részben pedig annak, hogy a szerződés bizonyos előírásai nem teljesültek.

5.1.1. A nukleáris leszerelés ügye

Az atomsorompó-szerződéssel kapcsolatos egyik gyakran hangoztatott kifogás úgy szól, hogy az okmány preambulumban foglaltakon kívül mindössze egyetlen szakaszában, a 6. cikkben utal a nukleáris leszerelésre, amikor kimondja, hogy

„E Szerződés minden egyes részese kötelezi magát, hogy jóhiszemű tárgyalásokat folytat a nukleáris fegyverkezési verseny mielőbbi megszüntetése és a nukleáris leszerelés érdekében hozandó hatékony intézkedésekről, valamint egy szigorú és hatékony nemzetközi ellenőrzés mellett megvalósítandó általános és teljes leszerelési szerződésről.”

Az idézett rendelkezés kétségtelenül meglehetősen általánosan fogalmaz, s noha a nukleáris leszerelés elsősorban a nukleáris fegyverrel rendelkező államoktól várható, hiszen az atomsorompó-szerződés értelmében az okmány hatálybalépése után ilyen fegyvereket csak ezek az államok birtokolhatnak, a szerződés a jóhiszemű leszerelési tárgyalások folytatását valamennyi szerződő fél kötelezettségévé teszi.

A leszerelési tárgyalások vonatkozásában nagy hiányossága a szerződésnek, hogy az említett tárgyalásokkal kapcsolatban semmi továbbit nem mond, így nincs szó a tárgyalások megkezdésének határidejéről, vagy arról, hogy a világ nukleáris arzenáljának megsemmisítése – akár csak hozzávetőlegesen is – mikorra várható.

Az atomsorompó-szerződésnek a nukleáris leszerelési tárgyalásokra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a Nemzetközi Bíróság a *Nukleáris fegyverekkel való fenyegetés, illetve e fegyverek alkalmazásának jogszerűségéről* szóló 1996-ban kelt tanácsadó véleményében külön kitért az atomsorompó-szerződés fentebb idézett 6. cikkére.¹² A Bíróság e szakasszal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az nem csak a tárgyalások folytatását írja elő, hanem azt is, hogy ezeken „meghatározott eredményt” érjenek el, mégpedig az átfogó és teljes nukleáris leszerelést. Ez a kettős kötelezettség – a Bíróság szerint – vonatkozik az atomsorompó-szerződésben részes valamennyi államra (a vélemény meghozatalakor 182 állam volt részese a szerződésnek),

¹² Az ügygel kapcsolatban ld. Heverin, Timothy J.: Case Comment: Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons: Environmental and Humanitarian Limits on Self-Defense. *Notre Dame Law Review*, May 1997, 1277–1308. valamint a *Revue internationale de la Croix-Rouge* különszámát 1997. No.823.; Matheson, Michael J.: The Opinions of the International Court of Justice on the Threat or Use of Nuclear Weapons. *American Journal of International Law*, 1997. 367–397.; Falk, Richard A.: Nuclear Weapons, International Law and the World Court: A Historic Encounter. *American Journal of International Law*, 1997. 64–75.

vagyis, a nemzetközi közösség államainak elsöprő többségére.¹³ A tanácsadó vélemény vonatkozásában ugyanaz a hiányosság említhető, mint magával az atomsorompó-szerződéssel kapcsolatban, nevezetesen, hogy az nem utal semmiféle határidőre, vagy arra, hogy a tárgyalások mely fórumokon történjenek.¹⁴ A tanácsadó véleménnyel kapcsolatban egyébként Richard A. Falk megjegyzi, a Bíróság annyiban mindenképpen tiszta helyzetet teremtett, s a jövőre nézve világossá vált: vagy nukleáris leszerelés, vagy pedig külön szabályokkal be kell tiltani a nukleáris fegyverek alkalmazását.¹⁵

Kétségtelen az atomsorompó-szerződés létrejötte óta a nukleáris leszerelés terén törtétek előrelépések. A szerződésnek a nukleáris leszereléssel kapcsolatos rendelkezéseiben foglaltak azonban csak részben valósultak meg, noha a hajdani Szovjetunió, illetve Oroszország és az Egyesült Államok között létrejöttek igen fontos, e fegyverzetek korlátozásáról szóló megállapodások, s csökkent az Egyesült Államok és Oroszország birtokában lévő nukleáris fegyverek száma is.¹⁶ Mindezekről függetlenül azonban 2013 elején kb. 19 000-re tehető a világon meglévő nukleáris robbanófejek száma.¹⁷

¹³ Cf. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion, 8 July 1996. *I.C.J. Reports*, 1996. 263–264.

¹⁴ Vö. Matheson: *i.m.* 434.

¹⁵ Falk: *i.m.* 75.

¹⁶ Ezek közül megemlíthető az 1972-ben és 1979-ben létrejött hadászati fegyverkorlátozási szerződés, közismert nevén a SALT I. és SALT II., amelyek a két állam közötti nukleáris „egyensúly” helyreállítása érdekében korlátozták a felek által telepíthető nukleáris hadászati hordozórendszerek számát. Ide sorolható még a rakétaelhárító védelmi rendszereket korlátozó szerződés (ABM-szerződés), valamint a közepes hatótávolságú atomfegyverekre vonatkozó szerződés. 1990-ben és 1993-ban kötötték meg a hadászati támadófegyverek csökkentéséről szóló két szerződést – START I. és START II. – az utóbbi azonban soha sem lépett hatályba. A START megállapodásokkal kapcsolatban ld. Sulyok Gábornak e kötetben megjelent tanulmányát. A szovjet-amerikai megállapodásokkal kapcsolatban ld. Smith, Steve: *US-Soviet Strategic Nuclear Arms Control: From SALT to START to Stop*. In: *The Nuclear Non-Proliferation Treaty*. *i.m.* 49–74. A szerződések sorában igen jelentős állomás volt, hogy 2010-ben Oroszország és az Egyesült Államok között megkötésre került az Új START (Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms) szerződés, amely a két fél stratégiai támadó nukleáris fegyvereinek további csökkentését írta elő; az okmány 2011-ben lépett hatályba. A szerződéssel kapcsolatban ld. Kile, Shannon N.: *Russian-US nuclear control*. *SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2012. 355–362.

¹⁷ A SIPRI adatai szerint 2012. év elején nyolc állam – az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, India, Izrael, Oroszország és Pakisztán – mintegy 4400 nukleáris fegyverrel rendelkezett, ebből 2000 volt hadrendbe állítva. Az Egyesült Államokban, Oroszországban, az Egyesült Királyságban, Kínában, Indiában, Pakisztánban és Izraelben található nukleáris robbanófejek száma mintegy 19 000 darabot tesz ki, beleértve a hadrendbe állítottakat, az aktív és nem aktív raktárakban lévőket, valamint a leszerésre szántakat. A szakirodalom szerint ezek a számok az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Franciaország vonatkozásában aránylag megbízhatóak; Oroszország bizonyos adatokat nem hoz nyilvánosságra, Kína esetében hiányzik az átláthatóság, s végül India, Izrael és Pakisztán nukleáris arzenáljára vonatkozóan alig van megbízható adat. Vö. Kile, Shannon N., Schell, Phillip and Kirstensen, M.: *World nuclear forces*. *SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2012. 308.

A nukleáris leszerelés szempontjából óriási előrelépésnek tekinthető, hogy a 21. század első évtizedére nemzetközi szerződések mondják ki a Föld különböző térségeinek nukleáris fegyvermentességét. E szerződések létrejötte mindenképpen összefügg az atomsorompó-szerződéssel, annál is inkább, mert az atomsorompó-szerződés 7. cikke kifejezetten utal a nukleáris fegyvermentes övezetekre, amikor kimondja, hogy

„E Szerződés egyetlen rendelkezése sem érinti bármely államcsoport jogát, hogy regionális szerződéseket kössön annak biztosítására, hogy a hozzá tartozó területek teljesen mentesek legyenek nukleáris fegyverektől.”

Különböző térségek nukleáris fegyvermentességét kimondó szerződéseken túlmenően bizonyos államok egyoldalúan vállalták, hogy területük mentes legyen nukleáris fegyverektől.¹⁸

A nukleáris fegyvermentes térségek tekintetében különbség tehető egyfelől olyan térségek között, amelyek nem tartoznak egyetlen állam szuverenitása alá sem, másfelől pedig ún. regionális nukleáris fegyvermentes övezetek között, amikor valamely államok területének, vagy bizonyos összefüggő földrajzi régiók nukleáris fegyvermentes övezetére nyilatkoztatásról van szó. Így napjainkra nemzetközi szerződések mondják ki az Antarktisz, a világűr, a tengerfenék; továbbá Latin-Amerika (Tlatelolcoi szerződés),¹⁹ a délcsendes-óceáni térség (Rarotonga szerződés),²⁰ az afrikai kontinens nukleáris fegyvermentességét (Pelindabai szerződés);²¹ a dél-kelet-ázsiai államok területének nukleáris

¹⁸ Ezzel kapcsolatban ld. Tabassi, Lisa: National Implementation and Enforcement of Nuclear-Weapon-Free Zone Treaties. *Nuclear Law Bulletin*, 2009. 29–57.

¹⁹ Latin-Amerika nukleáris fegyvermentesítéséről szóló Tlatelolcoi szerződést 1967-ben kötötték, s az 1969-ben lépett hatályba, az okmányok 2013. májusi adatok szerint 33 állam részese. A szerződéshez két Pótjegyzőkönyv tartozik. Az I. Pótjegyzőkönyv a szerződés hatálya alá tartozó azokkal a területekkel foglalkozik, amelyekért *de jure* vagy *de facto* kontinensen kívüli államok tartoznak felelősséggel, az I. Pótjegyzőkönyvet mind a négy érintett állam ratifikálta. A II. Pótjegyzőkönyvben a nukleáris fegyverrel rendelkező államok ismerik el Latin-Amerika denuklearizált státusát, és kötelezik magukat a földrészes nukleáris fegyvermentességének a tiszteletben tartására. II. Pótjegyzőkönyvet mind az öt nukleáris fegyverrel rendelkező állam aláírta és ratifikálta.

²⁰ A Rarotonga szerződés 1985-ben jött létre és 1986-ban lépett hatályba. Az okmányhoz a térség 13 állama csatlakozott. A szerződéshez három jegyzőkönyvet csatoltak. Az I. Jegyzőkönyvben mindazon térségen kívüli államok, amelyeknek joghatóságuk alá tartozó területek vannak a nukleáris fegyvermentes övezetben, vállalják a szerződés rendelkezéseinek e területekre való alkalmazását. A II. Jegyzőkönyvben az öt nukleáris fegyverrel rendelkező állam kötelezi magát, hogy a Rarotonga szerződésben részes államokkal szemben nem alkalmaz nukleáris fegyvereket, s őket ilyenekkel nem fenyegeti. A III. Jegyzőkönyv értelmében az öt nukleáris hatalom tartózkodik a szerződés által érintett térségekben nukleáris kísérletek végrehajtásától. Franciaország és az Egyesült Királyság mind a három jegyzőkönyvet ratifikálta, Oroszország és Kína a II. és a III. Jegyzőkönyvet, az Egyesült Államok 2013. június 30-áig egyik jegyzőkönyvet sem erősítette meg.

²¹ A Pelindabai szerződést 1996-ban írták alá Kairóban, s az 2009-ben lépett hatályba. A szerződéshez három jegyzőkönyv tartozik. Az I. Jegyzőkönyv értelmében az öt nukleáris nagyhatalom vállalja, hogy tiszteletben tartja Afrika nukleáris fegyvermentes státuszát, s nem alkalmaz nukleáris robbanó szerkezetet és nem fenyegeti ilyenek alkalmazásával a szerződés egyetlen részesét sem. A II. Jegyzőkönyv szintén az

fegyvermentes övezetté nyilvánítását (Bangkoki szerződés),²² majd pedig a 2006-ban nemzetközi szerződés jött létre több közép-ázsiai volt szovjet tagköztársaság nukleáris fegyvermentes övezetté nyilvánításáról.²³

Az 1990-es években a nukleáris leszerelés szempontjából kiemelkedő esemény volt, hogy 1996. szeptember 24-én New Yorkban megnyitották aláírásra az átfogó atomcsend szerződést, amelyben a szerződő felek vállalták, hogy egyetlen térségben sem hajtanak végre bármiféle nukleáris fegyverkísérletet, vagy más nukleáris robbantást, ilyenekhez nem nyújtanak segítséget és ilyenekben semmilyen formában sem működnek közre.²⁴ Ez az okmány azonban 2013 őszéig nem lépett hatályba. A szerződés életbe lépésének ez a késlekedése arra vezethető vissza, hogy bizonyos államok – amelyeknek csatlakozása a szerződés hatálybalépésének feltétele – nem ratifikálták az okmányt.²⁵ Ezen államok között van két nukleáris hatalom, az Egyesült Államok és Kína, valamint több olyan állam, amelyek az atomsorompó-szerződés értelmében nem minősülnek nukleáris fegyverrel rendelkező államnak, azonban végrehajtottak kísérleti nukleáris robbantást, illetve ilyenek elvégzésére képesek.²⁶ A nukleáris leszerelés ügyét igen csak hátráltatja, hogy az átfogó atomcsend-szerződést ezek az államok vonakodnak megerősíteni, holott erről az atomsorompó-szerződés preambuluma 10. pontja kifejezetten rendelkezik, amikor rögzíti, hogy a szerződő államok „törekcsenek, hogy a nukleáris fegyverekkel folytatott

öt nukleáris hatalomra vonatkozik, s ez azt a kötelezettségvállalásukat tartalmazza, hogy nem hajtanak végre, illetve nem segítenek, nem támogatnak bármiféle nukleáris robbanó szerkezetnek az afrikai nukleáris fegyvermentes övezetben való kipróbálását. A III. Jegyzőkönyvben Franciaország és Spanyolország vállalta, hogy az afrikai nukleáris fegyvermentes övezetben a Pelindabai szerződés rendelkezéseinek az alkalmazását mindazonkon a területeken, amelyekért *de jure* vagy *de facto* nemzetközi felelősséggel tartoznak. Az I. és a II. Jegyzőkönyvnek három állam részese, a III. Jegyzőkönyvet csak Franciaország ratifikálta; 2013. június 30-áig az Egyesült Államok egyik jegyzőkönyvet sem erősítette meg.

²² A Bangkoki szerződést 1995-ben írták alá és az 1997-ben lépett hatályba. Az okmány 10. ázsiai állam részese. A szerződéshez csatoltak egy jegyzőkönyvet, amelyben a nukleáris hatalmak vállalják, hogy tiszteletben tartják a térség nukleáris fegyvermentességét. Ezt a jegyzőkönyvet 2013. június 30-áig egyetlen nukleáris hatalom sem írta alá, nem utolsósorban azért, mert a Bangkoki szerződés a nukleáris fegyvermentességet kiterjeszti a térségbeli államok kizárólagos gazdasági övezetére – vagyis a partjaiktól számított 200 tengeri mérföldes térségre – is. Ez azért kifogásolható, mert a kizárólagos gazdasági övezet az ENSZ tengerjogi egyezménye értelmében nem tartozik a parti állam szuverenitása alá.

²³ A közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezetről szóló nemzetközi szerződés 2009-ben lépett hatályba, az okmány 5. állam részese. A szerződéshez csatolt jegyzőkönyv értelmében az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és Oroszország vállalja, hogy a szerződésben részes egyetlen állammal szemben sem alkalmaz nukleáris fegyvereket, vagy más nukleáris robbanó szerkezeteket, illetve ezen államokat nem fenyegetik ilyenek alkalmazásával. Ezt a jegyzőkönyvet 2013. június 30-áig még egyetlen állam sem írta alá.

²⁴ A szerződéssel kapcsolatban ld. e kötetben Sulyok Gábor tanulmányát

²⁵ Az átfogó atomcsend szerződés az okmány XIV. cikke értelmében 180 nappal azt követően fog hatályba lépni, hogy a szerződés 2. sz. mellékletében felsorolt 44 állam aláírta és ratifikálta az okmányt. Az említett 44 állam közül 2012. decemberéig 35 állam ratifikálta a szerződést.

²⁶ Ezek közül megemlíthető Észak-Korea, India, Irán, Izrael és Pakisztán, a hatálybelépés szempontjából „hiányzó” között van még Egyiptom, Indonézia és Irán.

minden kísérleti robbantásnak mindörökre véget vessenek, és evégett tovább folytatják a tárgyalásokat.”

5.1.2. A szerződés diszkriminatív jellege

Az atomsorompó-szerződéssel kapcsolatosan az egyik leggyakrabban elhangzó kritika a szerződés diszkriminatív jellegére vonatkozik,²⁷ mondván, hogy a szerződő államokra háruló kötelezettségek messze nem egyenlő súlyúak; s az okmány a szerződő felek között erősen differenciál attól függően, hogy azok 1967-ben nukleáris fegyverrel rendelkező, vagy azzal nem rendelkező állammak minősültek-e.²⁸ Ezek a kritikák azon alapulnak, hogy míg a nukleáris fegyverek megszerzésének és birtoklásának szempontjából a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok cselekvési szabadságát a szerződés igen csak korlátozza, addig a nukleáris hatalmak továbbra is fejleszthetik nukleáris arzenáljukat; mindez tehát azt jelenti, hogy az atomsorompó-szerződés lényegében befagyasztotta a világ nukleáris hatalmi struktúráját.²⁹

Ez az állítás annyiban mindenképpen igaz, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államoknak a szerződésben le kellett mondaniuk a nukleáris fegyvereknek és nukleáris robbanószerkezeteknek bármilyen formában való megszerzéséről, s az okmány a nukleáris fegyverrel rendelkező államok vonatkozásában ezt nem írja elő. Hangsúlyozni kell azonban, hogy maga a szerződés is rögzíti, távlatilag mindenképpen a teljes nukleáris leszerelés a cél, vagyis az, hogy eme pusztító fegyverfajta kikerüljön az államok fegyverzetéből, így remélhető, hogy valamikor az emberiség eljut oda, hogy ilyen fegyvereket a nukleáris fegyverrel rendelkező államok se állítsanak elő, illetve birtokoljanak.

Az atomsorompó-szerződésben részes államoknak a szerződés szerinti jogaik és kötelezettségeik többsége attól függ, hogy a szerződés szempontjából mi a státusuk, s jogosultak-e arra, hogy nukleáris fegyvereket és nukleáris robbanószerkezeteket előállítsanak, birtokoljanak, megszerezzenek, stb. vagy pedig mindez számukra tilos. Ebből a szempontból tekintve vitathatatlanul egyfajta egyenlőtlenség van a szerződő államok között, hiszen öt állam számára megengedett, hogy nukleáris fegyvereket, illetve nukleáris robbanószerkezeteket előállítsanak, birtokoljanak stb., s az összes többi szerződő állam nukleáris fegyverrel nem rendelkezőnek minősül, akiknek viszont le kellett mondaniuk ezen fegyverek, valamint a nukleáris robbanószerkezetek előállításáról, birtoklásáról, megszerzéséről stb. További egyenlőtlenséget jelent az, hogy az atomsorompó-szerződés 3. cikkének 1. bekezdése értelmében a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok

²⁷ A szerződés diszkriminatív jellegére való hivatkozással nem csatlakozott az okmányhoz India.

²⁸ Vö. Cortright, David – Väyrynen, Raimo: *Towards Nuclear Zero*. The International Institute for Strategic Studies, London, 2010. 36–38.

²⁹ Vö. Simpson, John: *The Non-Proliferation Treaty at its Half-life*. *The Nuclear Non-Proliferation Treaty*. ...i.m. 6.

valamennyi békés célú nukleáris tevékenységét a NAÜ ellenőrzi.³⁰ Ugyanez azonban a nukleáris fegyverrel rendelkező államok számára nem kötelező, s önkéntes elhatározásuktól függ, hogy békés célú nukleáris iparukat, illetve bizonyos nukleáris létesítményeket alávetik-e az Ügynökség biztosítéki ellenőrzésének. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az „egyenlőtlenségeket” – amint erről majd még szó lesz – maga az atomsorompó-szerződés is megpróbálja csökkenteni, illetve kiküszöbölni, éppen azokkal a rendelkezéseivel, amelyek a nukleáris energia békés célú hasznosítása terén való nemzetközi együttműködésre vonatkoznak.

Mindezek ellenére el kell ismerni, hogy az atomsorompó-szerződés különbséget tesz a szerződő felek között attól függően, hogy nukleáris fegyverrel rendelkező, vagy azzal nem rendelkező államnak minősülnek-e. Sőt, ebből következően konzerválja azt a helyzetet, hogy a szerződés megkötésekor mely államok minősültek nukleáris fegyverrel rendelkezőnek, vagy azzal nem rendelkezőnek. Ezzel kapcsolatban azonban egyet kell érteni John Simpson-nal, hogy a szerződés egyfajta „diszkriminációs” jellege és a meglévő hatalmi struktúra befagyasztása még mindig nem billenti át a mérleget a szerződés által nyújtott biztonsági garanciák hátrányára.³¹

5.1.3. A szerződés felmondásával kapcsolatos problémák

Az atomsorompó-szerződés létrejötte óta eltelt évtizedek bebizonyították, hogy a szerződés egyik gyenge pontja az okmány felmondásáról szóló szakasz. Vagyis az, hogy az okmány meglehetősen egyszerű eljárással felmondható, s egy állam aránylag könnyen szabadulhat a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásával kapcsolatosan az atomsorompó-szerződésben vállalt kötelezettségeitől.

Az atomsorompó-szerződés felmondásáról az okmány 10. cikkének 1. bekezdése rendelkezik, mégpedig a következőképpen:

„Állami szuverenitása gyakorlásának keretében a Szerződés bármely részesének joga van a Szerződést felmondani, ha úgy ítéli meg, hogy a Szerződés tartalmával összefüggő rendkívüli körülmények országának magasabb érdekeit veszélyeztetik. A felmondásról 3 hónappal előbb értesíteni kell a Szerződés

³⁰ E szakasz értelmében

„A Szerződésben részes, nukleáris fegyverrel nem rendelkező valamennyi állam kötelezi magát, hogy elfogadja az abban az egyezményben megállapított biztosítékokat, amelyet majd a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel tárgyalnak meg és írnak alá a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség Alapokmányának és biztosítéki rendszerének megfelelően kizárólag a végből, hogy ellenőrizzék a kérdéses állam által a jelen Szerződésnek megfelelően vállalt kötelezettségek teljesítését annak megakadályozására, hogy a nukleáris energia békés célú felhasználását átirányítsák nukleáris fegyverek vagy más nukleáris robbanó szerkezetek előállítására.”

³¹ Simpson: *i.m.* 6.

összes többi részését és az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsát. Ennek az értesítésnek magában kell foglalnia azoknak a rendkívüli körülményeknek az ismertetését, amelyeket az illető állam magasabb érdekeire nézve veszélyesnek tekint.”

E rendelkezéssel a legfőbb probléma az – amint erre Jozef Goldblat rámutat –, hogy teljes egészében maga a szerződést felmondani szándékozó állam jogosult eldönteni, mi minősül „rendkívüli körülmény”-nek, ilyen esemény vagy események egyáltalán bekövetkeztek-e, s az állam ezzel kapcsolatban semmiféle magyarázattal nem tartozik. A szerződés szövegéből továbbá nem derül ki, hogy az okmány létrehozói milyen más rendkívüli eseményre gondoltak, azon kívül, hogy az adott állammal valamely ellenséges viszonyban lévő állam szert tett nukleáris fegyverekre.³² Szerencsére az elmúlt évtizedekben mindössze egyetlen állam, Észak-Korea mondta fel az atomsorompó-szerződést,³³ ugyanakkor azonban a felmondással való fenyegetés már más államok részéről is, így például Irán részéről is nem egyszer megfogalmazódott.

Az atomsorompó-szerződés felmondására vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatban az is gond, hogy ha valamely nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam magára nézve felmondja a szerződést, vagyis, ha kilép az atomsorompó-szerződés rendszeréből, a nemzetközi közösségnek többé semmiféle információja nem lesz arról, hogy az adott állam – az atomsorompó-szerződésben vállalt kötelezettségeitől megszabadulva – nukleáris iparát valóban békés célokra használja-e fel. Ez annál is inkább így van, mert a NAÜ ellenőrzéséről szóló biztosítéki egyezmények alkalmazására is csak addig kerülhet sor, ameddig az adott állam részese az atomsorompó-szerződésnek. Végző soron tehát a nemzetközi közösség ki van téve annak, hogy valamely, az atomsorompó-szerződésből kiváló állam később olyan magatartást tanúsít, amely aláássa az egész non-prolifерációs rendszert.

Az atomsorompó-szerződésnek bizonyos állam, vagy államok általi esetleges felmondása elindíthat egy igen csak veszélyes dominó-effektust. Az atomsorompó-szerződés esetében ugyanis – talán minden más nemzetközi szerződésnél jobban – érvényesül az, hogy az államok non-prolifерációs kötelezettségeiket egymásra tekintettel vállalták. Hiszen egy-egy nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam ilyen fegyverek megszerzéséről, birtoklásáról stb. annak reményében lemond le, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező többi állam is hasonló kötelezettséget vállal, s mindenképpen biztosítékot szeretne kapni arra vonatkozóan, hogy vele szemben nem kerül sor nukleáris fegyverek bevetésére. Ha pedig olyan állam mondja fel az atomsorompó-szerződést, amely a világ

³² Goldblat, Jozef: *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*. International Peace and Research Institute. Oslo, SAGE Publications Ltd. 1994. 81.

³³ Észak-Korea 1993 márciusában bejelentette, hogy kilép az atomsorompó-szerződésből, majd pedig ugyanezen év júniusában a kilépés végrehajtását felfüggesztette. 2003. január 11-ei hatállyal azonban végképp felmondta az atomsorompó-szerződést. Észak-Korea ügyére a későbbiekben még visszatérünk.

valamely feszültségekkel teli térségében található, úgy könnyen előállhat az a helyzet, hogy további államok válnak ki a szerződés rendszeréből. Egyébként az államoknak a nukleáris fegyverek esetleges alkalmazásával kapcsolatos félelmeit bizonyos mértékben növeli a Nemzetközi Bíróságnak a *Nukleáris fegyverekkel való fenyegetés, illetve e fegyverek alkalmazásának jogszerűségéről* szóló, az előzőekben már említett tanácsadó véleményében foglaltak, miután az ENSZ legfőbb bírói fóruma nem adott egyértelmű választ arra, hogy a nukleáris fegyvereknek a nemzet létét fenyegető rendkívüli körülmények között önvédelmi eszközként való alkalmazása jogszerű-e, vagy sem.³⁴

Visszatérve az atomsorompó-szerződés felmondásának kérdésére, nyilvánvalóan jogi és politikai problémák egész sorát generálna minden olyan felvetés, amely az atomsorompó-szerződés felmondhatóságát próbálná szigorítani.

Ugyanakkor azonban nem szabad elfelejteni azt, hogy a szerződés egyoldalú felmondására vonatkozó rendelkezések akkoriban születtek, amikor valójában még bizonytalan volt, hogy a szerződés rendszere működőképes lesz-e. Nem véletlen, hogy az okmányt – noha eredetileg határozatlan időre szólónak tervezték – végül mégis 25 évre kötötték, s csak e 25 év eltelte után irányozták elő a szerződés további sorsáról való döntést.³⁵ Éppen ezért előre rögzítették az első 25 év utáni lehetséges lépéseket. Vagyis, magában a szerződésben kimondták, hogy 25 év elteltével döntenek majd arról, hogy (i) a szerződés meghatározatlan időre továbbra is hatályban maradjon-e, (ii) hatályát további meghatározott időszakra, vagy időszakokra meghosszabbítsák-e.³⁶ Ezekkel a rendelkezésekkel mindenképpen ki akarták zárni annak a lehetőségét, hogy 25 év elteltével netán a szerződés megszüntetéséről születhessen döntés. Az atomsorompó-szerződés megkötése óta eltelt több mint négy évtized azonban bebizonyította a rendszer életképességét, s azt, hogy a nemzetközi közösség államainak elsöprő többsége igenis komolyan törekszik arra, hogy megakadályozza a nukleáris fegyverek világszerte való elterjedését. Ezt bizonyítja az, hogy a világ 190 állama részese az okmányoknak, s az ötödiki felülvizsgálati és kiterjesztési konferencián a szerződés hatályát határozatlan időre szólóan meghosszabbították.³⁷

Napjainkra tehát az atomsorompó-szerződés határozatlan idejűvé vált, s egyike azon multilaterális nemzetközi okmányoknak, amelyeknek fontosságáról és szükségességéről a nemzetközi közösség államainak döntő többsége őszintén meg van győződve. Mindezek alapján önként adódik a kérdés, vajon napjainkra az emberiség nem jutott-e el oda, hogy – figyelemmel a teljes nukleáris leszereléssel kapcsolatos célkitűzésekre – örökér-

³⁴ Vö. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion, 8 July 1996. *I.C.J. Reports*, 1996. 263. A tanácsadó véleménnyel kapcsolatban ld. Matheson: *i.m.* 417–435.

³⁵ Ezzel kapcsolatban ld. Fischer: *i.m.* 132–33.

³⁶ Vö. az atomsorompó-szerződés 10. cikkének 2. bekezdésével. 132–33.

³⁷ A határozatot ld. NPT/CONF.1995/32 (Part I. Annex) Decision 3.

vényüvé tegye az atomsorompó-szerződésben vállalt kötelezettségeket. Ehhez azonban – álláspontunk szerint – első lépésként korlátozni kellene a szerződés felmondhatóságát.

Valamely szerződés felmondásának korlátozása egyáltalán nem ismeretlen a nemzetközi jogban. Az ilyen jellegű korlátozásokra tipikus példaként említhetők a humanitárius jogi egyezmények. De érdemes figyelembe venni a gyalogsági aknák alkalmazásának, felhalmozásának, gyártásának és átadásának betiltásáról, valamint megsemmisítéséről szóló 1997-es ottawai egyezményt, amely 20. cikkében rögzíti, hogy a szerződést felmondó állam „felmondásról szóló okirat(a) tartalmazza a felmondás részletes indoklását.” Ezen túlmenően a felmondás csak a felmondásról szóló okiratnak a letéteményes által való kézhezvételétől számított hat hónap eltelté után lép hatályba. „Ha azonban ezen hat hónapos időszak lejártá után a felmondó Részes Állam fegyveres konfliktusban áll, a felmondás csakis a fegyveres konfliktus befejezését követően lép hatályba.”

A szakirodalomban többen rámutatnak arra, hogy ismereteseek olyan szerződések, amelyek jellegükénél fogva minden valószínűség szerint nem mondhatók fel, ilyenként említendőek a békeszerződések, de bizonyos földrajzi térségek állandó státusát létesítő szerződések, mint például a Szezi-csatorna szerződés.³⁸ Álláspontunk szerint kívánatos lenne e szerződések listáját kiegészíteni az atomsorompó-szerződéssel.

Nyilvánvalóan az atomsorompó-szerződés felmondhatóságának szigorítását tartalmazó módosítást nem lenne könnyű elérni. Ugyanakkor azonban ezzel a kérdéssel is mindenképpen foglalkozni kellene, s az valamelyik következő felülvizsgálati konferencia egyik napirendi pontja lehetne.

5.2. Napjaink nagy dilemmája – az atomsorompó-szerződés és a békés célú nukleáris ipar fejlődése

Amióta a különféle leszerelési tárgyalásokon felmerült az a gondolat, hogy a nukleáris fegyverek világszerte való elterjedésének megfékezése érdekében a nemzetközi közösség államainak jelentős része ilyen fegyverek megszerzéséről egyszer és mindenkorra mondjon le, állandóan vissza-visszatérő kérdés az, hogy ezen korlátozás mennyiben érinti a nukleáris energia békés célú hasznosítását, s miképpen biztosítható a nukleáris energia békés célokra való felhasználása, kutatása stb. azokban az államokban, amelyek vállalják, hogy nem állítanak elő, nem birtokolnak stb. nukleáris fegyvereket. E kérdés különösen azért váltott ki nagy vitát, mert sokak szerint a nukleáris fegyverek megszerzésével, birtoklásával kapcsolatos megszorítások korlátozzák, hátráltatják, sőt akadályozzák a békés célú nukleáris ipar fejlődését.

³⁸ Vö. Aust, Anthony: *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge University Press, 2002. 234.

Az atomsorompó-szerződés kidolgozásával foglalkozó genfi leszerelési tárgyalásokon több delegátus részéről elhangzott, hogy a békés célú nukleáris ipar fejlődése lényegében függvénye a nukleáris fegyverek birtoklásának. Ezek az érvek azonban könnyen cáfolhatók. Kétségtelen, a békés célú nukleáris ipar fejlődése mindig is szorosan kapcsolódott a nukleáris fegyverek előállításához; sőt, azt is lehet mondani, hogy a békés célú nukleáris ipar bizonyos mértékben a hadiipar „mellékterméke”. Ez a második világháború idején, illetve a háborút követő évek politikai és katonai viszonyai között minden bizonnyal így is volt. Hiszen az államok dollár, rubel és font milliókat költöttek a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos hadiipari kutatásokra, aminek következtében nemcsak a katonai célú nukleáris ipar fejlődött rohamléptekkel, hanem a békés célú nukleáris ipar is. Ha azonban az előbb említett hatalmas összegeket kizárólag csak a békés célú nukleáris iparral összefüggő kutatásokra fordították volna, minden valószínűség szerint az ugyanúgy – ha nem jobban – fejlődött volna, mint a katonai célú nukleáris ipar. Téves tehát minden olyan állítás, amely a nukleáris fegyverek előállítása, birtoklása stb. és a békés célú nukleáris ipar fejlődése közötti közvetlen kapcsolatokra utal; egy állam rendelkezhet igen csak fejlett békés célú nukleáris iparral, anélkül, hogy előállítana vagy birtokolna nukleáris fegyvereket. Erre példaként említhető Kanada, Németország, de még jó néhány más állam.

Annak idején az atomsorompó-szerződés kidolgozásával foglalkozó tárgyalásokon egy sor nukleáris fegyverrel nem rendelkező kis, illetve közép hatalom azt hangoztatta, hogy a nukleáris fegyvereknek bármilyen formában való birtoklásáról, illetve megszerzéséről való lemondás fejében jogosultak valamiféle ellentételezésre, s ilyenként említették a nukleáris energia békés célú hasznosításával kapcsolatos nemzetközi együttműködésben való intenzív részvételük biztosítását.

Mint ismeretes, ezek a törekvések végül is sikerrel jártak, s hosszas tárgyalások eredményeképpen az atomsorompó-szerződésbe beiktatták a rendelkezéseknek két olyan csoportját, amelyek a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok számára a nemzetközi együttműködésben való részvételük vonatkozásában fontos garanciákat jelentenek.

A rendelkezések első csoportja az atomsorompó-szerződés preambuluma 7. pontjában, valamint a szerződés 4. cikkében található.³⁹ E szakaszok biztosítják valamennyi szerződő fél számára azt, hogy részt vehessenek a tudományos és műszaki információk cseréjében, továbbá garantálják a nukleáris energia békés célú kutatásához, termeléséhez

³⁹ A 4. cikk létrejöttével kapcsolatban ld. Gummet, Philip: Changes in the Political and Technical Environments of Article IV. *The Nuclear Non-Proliferation Treaty*. i.m. 25–32.

és felhasználásához való jogot.⁴⁰ A garanciák másik csoportja a preambulum 6. pontjában és az 5. cikkben került megfogalmazásra, s rögzítik, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok is részesedhessenek a békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyökből.⁴¹

A békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyöknek a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok számára történő hozzáférhetőségét garantáló rendelkezéseknek a szerződésbe való beiktatása két okra vezethető vissza. Az első ok azzal függ össze, hogy a békés célokra szánt nukleáris robbanó eszközök technikailag azonosak a nukleáris fegyverekben használatosakkal, s erre tekintettel az atomsorompó-szerződés a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok számára nemcsak a nukleáris fegyverek megszerzését, hanem a békés célú nukleáris robbanó szerkezeteknek bármilyen formában való megszerzését is tiltja, s így külön kellett rendelkezni ezen robbantásokból származó „előnyökről”. A másik ok arra vezethető vissza, hogy az atomsorompó-szerződés meg-

⁴⁰ A Preambulum kimondja, hogy

„Az e Szerződésben résztvevő államok

Meggyőződve arról, hogy ... e Szerződés minden részese jogosult részt venni a tudományos információk lehető legszélesebb körű cseréjében és egyenként vagy más államokkal együttműködve hozzájárulni az atomenergia békés célú felhasználásának további fejlesztéséhez.”

A 4. cikk a következőképpen szól:

„(1) E szerződés egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az sérti a Szerződés részeseinek elidegeníthetetlen jogát arra, hogy megkülönböztetés nélkül és e Szerződés 1. és 2. cikkével összhangban fejlesszék a nukleáris energia békés célú kutatását, termelését és felhasználását.

(2) A Szerződés összes részesei kötelezik magukat, hogy elősegítik a nukleáris energia békés célú felhasználására szolgáló felszerelések, anyagok, tudományos és műszaki információk lehető legszélesebb körű cseréjét és jogukban áll e cserében részt venni. A Szerződés azon részesei, amelyeknek módjukban áll, egyénenként vagy más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel közösen, szintén tartoznak hozzájárulni a nukleáris energia békés célú felhasználásának továbbfejlesztéséhez, különösen a Szerződésben részes olyan államok területén, amelyek nem rendelkeznek nukleáris fegyverrel, kellő figyelemmel a világ fejlődő területeinek szükségleteire.”

⁴¹ A Preambulum 6. pontja értelmében

„Megerősítve azt az alapelvet, hogy a nukleáris technológia békés alkalmazásának előnyei – beleértve mindennemű technológiai mellékterméket, amelyhez a nukleáris fegyverekkel rendelkező államok a nukleáris robbanó szerkezetek fejlesztése révén juthatnak – békés célokra hozzáférhetőek legyenek a Szerződés valamennyi részese számára, akár rendelkezik nukleáris fegyverrel, akár nem;”

Az 5. cikk a következőképpen szól:

„A Szerződés minden egyes részese kötelezi magát, megfelelő intézkedések megtételére annak biztosítása érdekében, hogy a nukleáris robbantások bármilyen békés célú alkalmazásából származó esetleges előnyeit – a Szerződéssel összhangban, megfelelő nemzetközi eljárások útján – a Szerződésben részes, nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok számára minden megkülönböztetés nélkül hozzáférhetővé tegye, továbbá, hogy az ilyen szerződő feleknek a felhasznált robbanó szerkezetekért felszámolt ár a lehető legalacsonyabb legyen és ne foglaljon magába semmiféle kutatási vagy fejlesztési költséget. A Szerződésben részes, nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok az ilyen előnyökhöz különleges nemzetközi megállapodás vagy megállapodások alapján juthatnak majd hozzá, egy arra alkalmas nemzetközi szerv útján, amelyben kellően képviselve lesznek a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok. Az erre irányuló tárgyalások a Szerződés hatálybalépését követően a lehető leghamarabb megkezdődnek. A Szerződésben részes nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok, ha úgy óhajtják, az ilyen előnyökhöz kétoldalú megállapodások alapján is hozzájuthatnak.”

kötésének idején nagy reményeket fűztek a békés célú nukleáris robbantásoknak ásványi kincsek kitermelésénél, alagutak, csatornák építésénél való hasznosításához, éppen ezért a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok nem ok nélkül féltek attól, hogy az atom-sorompó-szerződéshez való csatlakozásukkal lemondanak a nukleáris energiának így módon való hasznosításában rejlő előnyökről.

5.2.1. Az „idegeníthetetlen jog” nem jelent korlátlan jogot

Amint azt már fentebb említettük, a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok nyomására az atomsorompó-szerződésben külön kitértek ezen államoknak a nukleáris energia békés célokra való hasznosításával kapcsolatos jogaikra. A 4. cikk 1. bekezdésében a békés célokra való felhasználás joga ún. értelmezési rendelkezés formájában került megfogalmazásra,⁴² miután az említett szakasz úgy szól, hogy

„A jelen szerződés egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az sérti a Szerződés részeseinek elidegeníthetetlen jogát arra, hogy megkülönböztetés nélkül és e Szerződés 1. és 2. cikkével összhangban fejlesszék a nukleáris energia békés célú kutatását, termelését és felhasználását.”

A 4. cikk 1. bekezdése kétségtelen a szerződésben részes valamennyi állam vonatkozásában beszél bizonyos elidegeníthetetlen jogokról, azonban – figyelemmel az atomsorompó-szerződés 1. és 2. cikkeiben foglaltakra – az idézett bekezdés elsősorban a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok szempontjából fontos.

A nukleáris energia békés célokra való előállításához, hasznosításához és kutatásához való jogot az atomsorompó-szerződés „elidegeníthetetlen jogként” tünteti fel, ami arra utal, hogy ettől a jogtól egyetlen állam sem fosztható meg.

A nukleáris energia békés célú hasznosításával kapcsolatos elidegeníthetetlen jog azonban magyarázatra szorul. Egyfelől, ez a jog minden államot diszkriminációmentesen megillet; másfelől pedig az nem jelent korlátlan jogot, s – amint ezt az atomsorompó-szerződés 4. cikkének 1. bekezdése világossá teszi – a nukleáris energia békés célú kutatása, termelése és felhasználása a „Szerződés 1. és 2. cikkeivel összhangban” történik. Ennek következtében a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államoknak az a joga, hogy nukleáris energiát békés célokra fejlesszenek, azt kutassák, előállítsák és használják, alá van rendelve a szerződés 1. és 2. cikkeiben rögzített annak a szerződő államok által vál-

⁴² Az ilyen jellegű értelmező rendelkezéseknek az a céljuk, hogy kizárják a szerződésnek bizonyos módon való értelmezését, s tiszta helyzetet teremtsenek azzal, hogy megtiltanak egy egyébként lehetséges értelmezést. A különféle nemzetközi szerződésekben gyakran alkalmazzák ezt a technikát, ld. például az Antarktisz-szerződés IV. cikkének 1. bekezdését. Vö. Haraszti György: *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965. 88.

lalt kötelezettségnek, hogy megakadályozzák a nukleáris fegyverek proliferációját, hiszen az okmány alapvető célja az, hogy gátat vessenek a nukleáris fegyverek világszerte való elterjedésének. Éppen ezért a nukleáris energiának békés célokra való felhasználásához, előállításához, kutatásához való jog *nem szolgálhat ürügyül a szerződésben vállalt alapvető kötelezettségek alóli kibúváshoz*. Vagyis, az nem vezethet ahhoz, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok bármilyen formában szert tegyenek nukleáris fegyverekre, vagy nukleáris robbanószerkezetekre, s a nukleáris energia békés célú előállítása, kutatása, felhasználása nem eredményezheti a szerződés alapvető rendelkezéseinek a megsértését. A nukleáris energia békés célú hasznosításával kapcsolatos jogoknak a szerződés 1. és 2. cikkeiben foglaltaknak való alávetése azt jelenti, hogy nem tolerálható bármiféle olyan, békés célúnak nevezett nukleáris tevékenység, amelynek következtében a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok szert tehetnek nukleáris fegyverekre vagy más nukleáris robbanó szerkezetekre.

Az atomsorompó-szerződés hatálybalépése óta a nukleáris energia békés célú hasznosításának jogát, valamint a szerződés 4. cikkével összefüggő kérdéseket számos nemzetközi tanácskozáson, fórumon stb. tárgyalták, így többek között az atomsorompó-szerződés felülvizsgálásával foglalkozó ötévenként sorra kerülő konferenciákon. Az atomsorompó-szerződést felülvizsgáló konferenciáknak témánk szempontjából azért van jelentőségük, mert e konferenciáknak – az atomsorompó-szerződés 8. cikkének 3. bekezdése értelmében – éppen az a céljuk, hogy megvizsgálják, hogyan érvényesül az okmány, s a szerződéskötéskor kitűzött célok megvalósulnak-e.

Az eddig megtartott felülvizsgálati konferenciákon egyébként kivétel nélkül megerősítették az atomsorompó-szerződésben részes valamennyi államnak azt a jogát, hogy nukleáris energiát békés célokra előállítson, fejlesszen stb.

A felülvizsgálati konferenciák határozatai közül érdemes megemlíteni a 2000-ben megtartott hatodik felülvizsgálati konferenciát, amelyen nem csak megerősítették valamennyi szerződő államnak a nukleáris energia békés célokra való előállításához, fejlesztéséhez, hasznosításához való – diszkriminációmentes és szerződés 1–3. cikkei szerinti – jogát, hanem elfogadtak egy határozatot, amelyben a konferencia elismerte, hogy „ez a jog a Szerződés egyik alapvető célját képezi”.⁴³ Ezzel a határozattal pedig valójában a nukleáris energia békés célokra való felhasználásához való jogot az atomsorompó-szerződés alapvető céljai közé emelték. A konferencia megerősítette azt is, „hogy tiszteletben kell tartani minden államnak a nukleáris energia békés célú hasznosításához való jogát, anélkül, hogy veszélyeztetnék a nukleáris energia békés célú hasznosításával kapcsolatos politikáját vagy nemzetközi együttműködési egyezményeit és megállapodásait...”.⁴⁴

⁴³ Part I, and II. p. 8. paragraph 2.

⁴⁴ Part I, and II. p. 8. paragraph 2.

Az atomsorompó-szerződés 4. cikke körül különösen éles vita alakult ki az ENSZ New York-i székhelyén 2005 májusában megtartott hetedik felülvizsgálati konferencián. Ennek oka elsősorban az volt, hogy két állam, Irán és Észak-Korea nukleáris programját a nemzetközi közösség már évek óta nagy aggodalommal figyelte, miután mindkét állam vonatkozásában az a gyanú merült fel, hogy nukleáris fegyverek megszerzésére törekszik. Nem utolsósorban ennek volt a következménye az, hogy a konferencián konszenzussal elfogadott záródokumentum kizárólag csak eljárási kérdésekkel foglalkozott és az atomsorompó-szerződés rendelkezéseinek alkalmazásával kapcsolatban egyetlen érdemi határozat sem született.⁴⁵

Meg kell jegyezni, hogy Észak-Korea és Irán „nukleáris politikájának” kommunikációja jelentősen különbözött egymástól. Észak-Korea ugyanis már a 2000-es évek elején nyíltan vállalta, hogy megsérti az atomsorompó-szerződést, s nukleáris fegyverek megszerzésére törekszik, majd pedig felmondta az atomsorompó-szerződést, sőt 2006-ban a világ tudomására hozta, hogy földalatti nukleáris fegyverkísérletet hajtott végre, hivatkozván az ország nukleáris fenyegetettségére. Irán – ellentétben Észak-Koreával – mindig is tagadta, hogy meg nem engedett nukleáris tevékenységet folytat, illetve, hogy nukleáris fegyverekhez szükséges hasadó anyagok előállításán fáradozik; a teheráni kormány számos alkalommal hangsúlyozta, Irán békés célú nukleáris iparát kívánja fejleszteni, s nukleáris tevékenysége összhangban van az atomsorompó-szerződéssel.⁴⁶

A 2010-ben megtartott felülvizsgálati konferencia már eredményesebbnek mondható, s a konferencia záródokumentumában felhívták a nemzetközi közösség tagjainak figyelmét, hogy tartsák tiszteletben minden államnak a nukleáris energia békés célokra való felhasználásával kapcsolatos választási és döntési jogát.⁴⁷

⁴⁵ A konferencián több nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam erőteljesen hangsúlyozta a nukleáris energia békés célú hasznosításával kapcsolatos „elidegeníthetetlen jogait,” s Irán képviselője kijelentette: állama folytatni fogja „kizárólagosan békés célokból a nukleáris technológia minden ágát, beleértve az urándúsítást.” Cf. Final Document: 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Organization and work of the Conference) NPT/CONF.2005/57 (Part), 27 May 2005 URL.

⁴⁶ Az iráni és az észak-koreai nukleáris programokról e fejezetben még szó lesz.

⁴⁷ Action 47. A konferencia 2010. május 3. és 28. között ülésezett New Yorkban, a konferencia záródokumentumait ld. NPT/CONF. 2010/50 (vol. I, II, III). A konferencián elfogadott akcióterv a nukleáris leszerelést, a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozását, valamint a nukleáris energia békés célú felhasználásának előmozdítását irányozta elő. Kiemelést érdemel az, hogy megerősítették az 1995-ös felülvizsgálati konferenciának a közel-keleti nukleáris fegyvermentes övezet létrehozásával kapcsolatos tárgyalásokra vonatkozó felhívását, s a záródokumentum 2012-re a közel-keleti nukleáris fegyvermentes övezettel foglalkozó konferencia összehívását javasolta. E konferencia megrendezésére azonban 2013 augusztusáig nem került sor. Ezzel kapcsolatban ld. Gärtner, Heinz: A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East. Österreichisches Institut für Internationale Politik, Kurzanalyse April 2011/2.

5.2.2. A nemzetközi együttműködés kérdései

A nukleáris energia békés célokra való felhasználása terén való nemzetközi együttműködéssel az atomsorompó-szerződés 4. cikkének 2. bekezdése foglalkozik. E szakasz első mondata úgy szól, hogy

„(2) A Szerződés összes részesei kötelezik magukat, hogy elősegítik a nukleáris energia békés célú felhasználására szolgáló felszerelések, anyagok, tudományos és műszaki információk lehető legszélesebb körű cseréjét és jogukban áll e cserében részt venni. A Szerződés azon részesei, amelyeknek módjukban áll, egyénenként vagy más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel közösen, szintén tartoznak hozzájárulni a nukleáris energia békés célú felhasználásának továbbfejlesztéséhez, különösen a Szerződésben részes olyan államok területén, amelyek nem rendelkeznek nukleáris fegyverrel, kellő figyelemmel a világ fejlődő területeinek szükségleteire.”

Az idézett rendelkezés első mondata tehát egyfelől kimondja, hogy az atomsorompó-szerződésben részes valamennyi állam köteles megkönnyíteni a nukleáris anyagokkal, technológiákkal kapcsolatos információcserét, noha – amint az ismert – sem a szerződés létrejöttének idején, sem pedig napjainkban szó sincs arról, hogy az okmányban részes valamennyi állam birtokában lenne az ehhez szükséges ismereteknek; másfelől pedig biztosítja valamennyi állam számára a nemzetközi információcserében való részvételt.

A bekezdés második mondata a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatban már precízebben fogalmaz, miután a nukleáris energia békés célú felhasználásának továbbfejlesztéséhez csak azon szerződő felek tartoznak hozzájárulni „amelyeknek (ez) módjukban áll, ... különösen a Szerződésben részes olyan államok területén, amelyek nem rendelkeznek nukleáris fegyverrel, kellő figyelemmel a világ fejlődő területeinek szükségleteire.” Vagyis, a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatban a szerződés kifejezetten kimondja, hogy az együttműködés során a feleknek figyelembe kell venniük a világ fejlődő régióinak szükségleteit.

Ami a nukleáris energia békés célokra való alkalmazásának előmozdítása terén való nemzetközi együttműködést illeti, a szerződés értelmében az megvalósítható az államok által egyénileg, illetve más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel való együttműködésben. Mindez a szerződésben részes felek számára bizonyos választási lehetőséget jelent, s a nukleáris energia békés célokra való hasznosítása terén a nemzetközi együttműködés új formáinak kialakítására is lehetőséget biztosít.⁴⁸

⁴⁸ A nemzetközi együttműködéssel összefüggésben érdemes figyelembe venni az atomsorompó-szerződést felülvizsgáló harmadik konferenciának azt a megállapítását, miszerint a nukleáris energia békés célokra történő hasznosítása terén való nemzetközi együttműködés hozzájárulhat a fejlődő és a fejlett

Az atomsorompó-szerződésnek az információcserére és a nukleáris energia békés célokra való előállítására, hasznosítására stb. terén való kooperációra vonatkozó szakaszának (4. cikk) a békés célokat szolgáló nukleáris robbantásokról szóló rendelkezésekkel (5. cikk) való összehasonlítása azt mutatja, hogy a 4. cikk kevésbé konkrét, mint az 5. cikk.

Az atomsorompó-szerződés 4. cikke meglehetősen általánosan fogalmaz, ezzel szemben viszont az 5. cikk rögzíti azokat a legfontosabb feltételeket, amelyek mellett a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok részesedhetnek a békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyökből.⁴⁹

Az atomsorompó-szerződés 4. és 5. cikke közötti fentebb említett különbségek egyebek között arra vezethetők vissza, hogy a szerződés megkötésének idején a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok részéről – mint már említettük – nagy áldozatnak tűnt a békés célú nukleáris robbantásokról való lemondás. Annak érdekében, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államokat megnyugtassák, ezen államoknak a békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyökből való részesedésére az atomsorompó-szerződésbe meglehetősen részletes rendelkezéseket iktattak be. A későbbiekben azonban kiderült, hogy a robbantásokkal járó egészségügyi és környezeti ártalmak miatt a békés célú nukleáris robbantások nagyobb kockázattal járnak, mint haszonnal. Éppen ezért a békés célú nukleáris robbantásokban való nemzetközi együttműködésre vonatkozó, az atomsorompó-szerződésben említett megállapodásoknak ma már nincs gyakorlati jelentőségük.⁵⁰

Az 1995-ben megtartott felülvizsgálati és kiterjesztési konferencián az atomsorompó-szerződés 4. cikkének értelmezése kapcsán a nukleáris energia békés célú felhasználásában való nemzetközi együttműködéssel összefüggésben két további követelményt fogalmaztak meg, amelyek a következők: egyfelől, a szerződésben részes nukleáris fegyverrel nem rendelkező államokat preferenciális elbánásban kell részesíteni; másfelől pedig elő kell mozdítani a nukleáris területtel összefüggő export-ellenőrzéseket.⁵¹

államok közötti technológiai és gazdasági különbségek csökkentéséhez. Vö. *United Nations Disarmament Yearbook*, 1985. 179.

⁴⁹ Így az 5. cikk értelmében a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok számára a békés célú nukleáris robbantásokból származó előnyöket:

(i) diszkriminációmentesen kell biztosítani;

(ii) a robbanószerkezetekért felszámolt árak – amennyire csak lehetséges – alacsonynak kell lenni;

(iii) az árak nem foglalhatnak magukban semmiféle kutatási és fejlesztési költségeket;

(iv) a békés célú nukleáris robbantásokra vonatkozó tárgyalásoknak az atomsorompó-szerződés hatálybalépése után mihamarabb meg kell kezdődniük.

⁵⁰ Jozef Goldblat szerint ezen megállapodások létrejöttének kevés a valószínűsége. Vö. Goldblat: i.m. 81.

⁵¹ Decision 2 on „Principles and objectives for nuclear non-proliferation and disarmament”. Paragraph 16. and 17. *United Nations Disarmament Yearbook*, 1995. 27. A nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok számára preferenciák nyújtásának kérdésére a hatodik felülvizsgálati konferencia dokumentumaiban is kitértek.

Annak ellenére, hogy a nukleáris energia békés célú alkalmazása terén való nemzetközi együttműködés – mégpedig mind a bilaterális, mind pedig a nemzetközi szervezetek keretében történő együttműködés – igen kiterjedt, az együttműködéssel összefüggő számos kérdésben a nukleáris fegyverrel rendelkező és az azzal nem rendelkező államok igen csak eltérő nézeteket vallanak. Több nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam különböző alkalmakkor bizonyos iparilag fejlett államokat, s különösen a nukleáris hatalmakat azzal vádolta, hogy nem tesznek eleget az atomsorompó-szerződés 4. cikkéből eredő kötelezettségeiknek. Sőt, egyes nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok a nukleáris technológiákhoz való hozzáférésük további korlátozásaként fogták fel a nukleáris fegyverrel rendelkező államoknak a nukleáris exportokra vonatkozó azon intézkedéseit, amelyekkel a nukleáris fegyverek elterjedésének próbálnak gátat vetni.

5.3. A nukleáris exportok és a non-prolifерáció

Az atomsorompó-szerződés noha részletes rendelkezéseket tartalmaz a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról, valójában csak a nukleáris fegyverek és a nukleáris robbanószerkezetek megszerzésével, előállításával stb. kapcsolatos proliferációs veszélyekkel foglalkozik, s nem tér ki olyan egyéb nukleáris tevékenységekre, amelyek szintén nukleáris fegyverek elterjedéséhez vezethetnek. Az ebből adódó problémákra nem sokkal az atomsorompó-szerződés létrejötte után a több szerző felhívta a figyelmet, ezeknek azonban nem sok visszhangjuk volt.⁵² Napjainkra azonban egyértelműen világossá vált, hogy az urándúsítás és a plutónium előállítása a non-prolifерáció szempontjából óriási veszélyeket jelentenek, hiszen ezek révén nukleáris fegyverek gyártásához szükséges hasadó anyagok nyerhetők. Az atomsorompó-szerződés hiányosságaként említhető tehát, hogy a szerződésből hiányoznak a nukleáris anyagok kereskedelmére és a nukleáris technológiák átadására vonatkozó azok a rendelkezések, amelyek garantálják, hogy ezek révén ne kerülhessen sor katonai célú nukleáris programok támogatására.

Az urándúsítással és a plutónium előállításával kapcsolatos problémákra a 2005-ben megtartott hetedik felülvizsgálati konferenciáján több delegátus is kitért, s a szerződés 4. cikkét az okmány egyik gyenge pontjaként említették. Mondván, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok „elidegeníthetetlen joga” potenciálisan lehetővé teszi ezen államok számára, hogy békés célú nukleáris programjaik ürügyén nukleáris fegyverek előállítására alkalmas létesítményeket helyezzenek üzembe.⁵³ Az ezekben rejlő proliferációs veszélyek elhárítása érdekében a felülvizsgálati konferencián elhangzottak olyan javaslatok, amelyek nemzetközi együttműködéssel képzelték el az urándúsítást és

⁵² Vö. Courteix, Simone: *Exportations nucléaires et non-prolifération*. Economica, 1978. 4.

⁵³ Vö. Kile, Shannon N.: Nuclear arms control and non-prolifération. In: *SIPRI Yearbook 2006. i.m.* 611.

a plutónium újrafeldolgozását, valamint a kiégett fűtőelemek és a nukleáris hulladéktárolók ellenőrzését; vagyis, a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozása szempontjából a legfontosabb műveleteket.⁵⁴ Ezeket a terveket azonban több nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam a nukleáris technológiák hozzáféréseivel kapcsolatos jogaik további korlátozásaként fogta fel.⁵⁵

Több mint 25 évvel az atomszorompó-szerződés elfogadása után az okmány fentebb említett hiányossága elsősorban Irán nukleáris programja kapcsán került a figyelem előterébe, miután – amint erről majd még szó lesz – több forrás szerint Teherán békés célú nukleáris ipara fejlesztésének leple alatt titkos nukleáris programon dolgozik, s plutónium és dúsított urán előállítására törekszik.

5.3.1. A Nukleáris Szállítók Csoportja

Már az 1970-es évek elején – mind a belső jogokban, mind pedig nemzetközi síkon – létrejöttek bizonyos korlátozások annak érdekében, hogy a nukleáris anyagok és felszerelések kereskedelme csakis az atomszorompó-szerződéssel összhangban történjen, ne-hogy ezek a szerződésben foglaltak kijátszásához vezessenek. Az 1974-ben végrehajtott indiai nukleáris robbantást követően a kérdés még inkább előtérbe került, s az indiai robbantás nyomán megalakításra került a Nukleáris Szállítók Csoportja (Nuclear Suppliers Group, a továbbiakban: NSG) azzal a céllal, hogy a nukleáris exportok révén ne támogassanak meg nem engedett nukleáris tevékenységeket.⁵⁶

A NSG tevékenysége jó néhány évig nem volt különösebben jelentős. Az 1990-es évek elejétől kezdve azonban az NSG egyre aktívabb lett, s a csoport az 1992-ben Varsóban megtartott ülésén megegyeztek a Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Material and Related Technology-ban, az ún. varsói irányelvekben.⁵⁷ Az irányelv kétségtelen nem minősül kötelező nemzetközi jogi szabálynak, az abban foglaltakat azonban az NSG államai átültették belső jogukba, így azok alkalmazása számukra kötelező. A varsói irányelv értelmében különleges ellenőrzési szabályok vonatkoznak azokra a nukleáris anyagokra és felszerelésekre, amelyek felhasználhatók mind a jogszerű, mind pedig a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos programokban. A dokumentum mellékletében felsorolták azokat az anyagokat, felszereléseket stb.,⁵⁸ amelyek csak olyan nukleáris fegyverrel nem rendelkező államba exportálható, amely állam egész jelenlegi és jövőbeli nukleáris tevékenysége a NAÜ biztosítéki ellenőrzése alá tartozik. A teljes

⁵⁴ U.o.

⁵⁵ U.o. 611–612.

⁵⁶ A csoport megalakításáról nem kötöttek nemzetközi szerződést, azonban az NSG-ben 2012 decemberére már 46 állam, valamint az Európai Unió vesz részt. Ezzel kapcsolatban ld. IAEA INFCIRC/539/Rev.5.

⁵⁷ Ld. IAEA INFCIRC/254/Rev.1/Part 2 July 1992.

⁵⁸ A melléklet 67 fajta felszerelést és anyagot említ. Ld. IAEA INFCIRC/254/Rev.1/Part 2.

biztosítéki ellenőrzés alól csak két kivétel lehetséges. Egyfelől, ha az a rendkívüli eset áll fenn, hogy a listán szereplő tétel biztosítéki ellenőrzés alá tartozó létesítmény biztonságos működéséhez szükséges, másfelől pedig, ha a tranzakció 1992. április 3. előtt kötött megállapodás alapján történik.

Ezek az előírások tovább szigorodtak 2001. szeptember 11. után, amikor az Egyesült Államok elnöke felszólította az NSG 40 tagállamát, hogy ne adjanak el urándúsításhoz és újrafeldolgozáshoz szükséges felszereléseket és technológiát olyan államnak, amely nem rendelkezik működésben lévő dúsítóval vagy újrafeldolgozó üzemmel. Az amerikai javaslat értelmében tehát ilyen létesítmények, felszerelések, illetve technológia átadása csak olyan állam számára történhet, amely állam 2003. december 1-jén az atomsorompó-szerződés részese volt, és rendelkezik a NAÜ biztosítéki ellenőrzése alá tartozó működő dúsító és újrafeldolgozó üzemmel. Mindez valójában azt eredményezheti, hogy – amint erre a szakirodalomban Quentin Michel rámutat – a dúsítók és újrafeldolgozók a szerződés szerinti öt nukleáris fegyverrel rendelkező állam egymás közti, valamint Japánnal való kereskedelmére korlátozódik, a dúsítók esetében pedig csak az Argentínával, Brazíliával, Hollandiával és Németországgal való kereskedelmet engedi meg.⁵⁹

2011–12-ben egyébként sor került az NSG irányelveinek újabb felülvizsgálatára, s a non-prolifерáció szempontjából „érzékeny” anyagokra, valamint a dúsítókkal kapcsolatos felszerelésekre és anyagokra vonatkozó szabályok tovább szigorodtak.⁶⁰

5.3.2. Az indiai nukleáris exportok problémája

A nukleáris anyagok és felszerelések exportjával kapcsolatos gondok a legutóbbi időben India vonatkozásában merültek fel.

Mint már említettük, India nem részese az atomsorompó-szerződésnek, s 1974-ben nukleáris robbantást hajtott végre, váltig hangsúlyozva, hogy békés célú nukleáris robbantásról van szó. Ezzel a robbantással azonban India *de facto* nukleáris fegyverrel rendelkező állammá vált, noha kétségtelen az atomsorompó-szerződés értelmében csak azok az államok minősülnek nukleáris fegyverrel rendelkezőnek, amelyek 1967. január 1-jét megelőzően már végeztek nukleáris robbantást. Mindezzel kapcsolatban az igazi gond azonban nem az, hogy Indiát névlegesen az atomsorompó-szerződés alapján melyik kategóriába soroljuk.

⁵⁹ Vö. Michel, Quentin: Critical Reflections on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. *Nuclear Law Bulletin*, 2007/2. 21.

⁶⁰ Ezzel kapcsolatban ld. Bauer, Sybille: Developments in the Nuclear Suppliers Group. *SIPRI Yearbook*, 2012. 376–381, és Viski A.: The revised Nuclear Suppliers Group guidelines: a European Union perspective. Non-proliferation Papers no. 15. EU Non-proliferation Consortium, May 2012. <https://www.nonproliferation.eu/activities/activities.php>.

Az igazi problémát ugyanis az jelenti, hogy van egy elismerten nukleáris fegyverrel rendelkező állam, amely nem részese az atomsorompó-szerződésnek, s ezen állam nukleáris tevékenységének csak egy része tartozik a NAÜ biztosítéki ellenőrzése alá;⁶¹ Ezen túlmenően pedig kérdéses, hogy a nukleáris anyagokkal és felszerelésekkel való kereskedelem szempontjából India nukleáris fegyverrel rendelkező, vagy azzal nem rendelkező állammal minősül-e.

Indiának az atomsorompó-szerződés szerinti helyzete különösen élesen merült fel a 2000-es években, miután 2005-ben India az Egyesült Államokkal a nukleáris energia békés célú hasznosítására vonatkozó megállapodást kötött.⁶² Ez a szerződés mindenképpen radikális változást jelentett az Egyesült Államok non-proliférációs politikájában, hiszen India esetében egy, az atomsorompó-szerződésben nem részes nukleáris fegyverrel rendelkező állammal van szó, amelynek nukleáris tevékenysége nem tartozik a NAÜ Ügynökség ellenőrzése alá.⁶³ Nem véletlen tehát, hogy a szerződést megkötésekor alapvetően két szempontból kifogásolták. Így felvetették, hogy a megállapodás nehezen egyeztethető össze az Egyesült Államok által különböző szerződésekben, s különösen az atomsorompó-szerződésben vállalt non-proliférációs kötelezettségekkel;⁶⁴ illetve, hogy az nem sérti-e a nukleáris anyagok és technológiák kereskedelmére vonatkozó különféle nemzetközi dokumentumokban foglaltakat és az Egyesült Államok, valamint India belső jogi szabályait.⁶⁵

⁶¹ Az Ügynökség által India vonatkozásában alkalmazott biztosítéki ellenőrzések hasonlatosak a nukleáris fegyverrel rendelkező államok tekintetében gyakorolt biztosítéki ellenőrzésekhez, amennyiben önkéntes alávetés alapján csak bizonyos nukleáris létesítmények tartoztak a szervezet ellenőrzése alá. Ld. ezzel kapcsolatban a szervezet és India között 2009-ben aláírt a békés célú nukleáris létesítményekre vonatkozó átfogó biztosítéki egyezményt (IAEA INFCIRC/754). Az atomsorompó-szerződésben részes nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok esetében viszont az adott állam egész nukleáris tevékenységére kiterjedő ellenőrzésről van szó.

⁶² 2005. július 18-án Bush elnök és az indiai miniszterelnök, Manmohan Singh közös nyilatkozatot tett közzé Civil Nuclear Cooperation Initiative címmel, ennek az volt a célja, hogy lehetővé tegye az Egyesült Államok számára polgári célú nukleáris technológia exportját India felé. A dokumentumban India egyebek mellett a nukleáris kísérletekre vonatkozóan moratóriumot vállalt, s kötelezte magát, hogy bizonyos, a nukleáris fegyverek elterjedésének szempontjából veszélyes technológiákat nem ad át nukleáris fegyverrel nem rendelkező államoknak. Ezt a dokumentumot egy további, a hadügyminiszterek közötti megállapodás követte, amely a két országnak a rakétaelhárítás terén való együttműködéséről szólt.

A megállapodással kapcsolatban ld. Ahlström, Christer: Legal Aspects of the Indian-US Civil Nuclear Cooperation Initiative. *SIPRI Yearbook, 2006. i.m. 668–685.*; valamint Mannully, Yash Thomas: U.S.–India Nuclear Cooperation and Non-Proliferation. *Nuclear Law Bulletin, 2008. 9–26.*

⁶³ Ld. Michel: *i.m.* 21.

⁶⁴ A szerződések mellett megemlíthető a Biztonsági Tanácsnak 1998-ban kelt 1172. határozata, amelyben az ENSZ tagállamait felszólította a testület, hogy akadályozzanak meg minden olyan nukleáris anyagokkal vagy technológiákkal kapcsolatos exportot, amelyek révén bármilyen formában segítenék az indiai és pakisztáni nukleáris fegyverprogramokat, vagy e fegyverek célba juttatásával kapcsolatos balisztikus rakéta programokat.

⁶⁵ Ezzel kapcsolatban ld. Ahlström: *i.m.* 682–685.

Mіндеzek következtében az indiai–amerikai megállapodást sokan elleneztek, miután az egyebek mellett ellenkezett a varsói irányelvekben foglaltakkal, s a megállapodás egy ideig megosztotta az NSG államait is, amelyek közül egyesek nem nézték jó szemmel az Indiával szemben még az 1970-es években elrendelt nukleáris anyagok és berendezések kereskedelmére vonatkozó embargó feloldását.⁶⁶ 2008 szeptemberére azonban végül is az NSG államai megegyeztek az embargó törlésében.

India esetében tehát a nemzetközi közösségnek azzal kellett szembe néznie, hogy van egy kifejezetten békeszerető politikát folytató, elismerten nukleáris fegyverrel rendelkező állam, amely nem részese az atomsorompó-szerződésnek, s amely joggal szeretne részt venni a fejlett nukleáris technológiák kereskedelmében.

A megoldást tehát az atomsorompó-szerződésen „kívül” kellett megtalálni, s ebből a szempontból meghatározó jelentőségűnek tartották azt, hogy India vállaljon a nukleáris fegyverrel rendelkező államokra előírtakhoz hasonló non-proliferációs kötelezettségeket az Egyesült Államok és az NSG államai felé, s ezen túlmenően békés célú nukleáris iparára fogadja el a NAÜ biztosítéki ellenőrzését.⁶⁷

Az indiai nukleáris exportokkal kapcsolatos problémák megoldása érdekében 2007 novemberétől a NAÜ és India között tárgyalások kezdődtek, amelyeknek eredményeképpen 2009. február 2-án aláírásra került az indiai békés célú nukleáris létesítményekre vonatkozó átfogó biztosítéki egyezmény.⁶⁸

Az Indiával kapcsolatos problémák tehát megoldódni látszanak, s ennek eredményeképpen India egy sor állammal – az Egyesült Királysággal, az Egyesült Államokkal, Franciaországgal, Kanadával, Oroszországgal és Dél-Koreával – kétoldalú együttműködési megállapodást kötött, amelyeknek köszönhetően ambiciózus nukleáris programjának megvalósítása érdekében hozzáférhet a legfejlettebb technológiákhoz.⁶⁹ Ugyanakkor nem hallgatható el az sem, hogy az India irányába tett „engedményeket” többen az NSG hitelességének erodálásaként fogták fel, amely magában hordja annak veszélyét, hogy más államok is jelentkeznek majd hasonló elbánást követelve.

⁶⁶ Az NSG államainak 2008. augusztus végén Bécsben megtartott tanácskozásán az Egyesült Államok, Franciaország és Oroszország az embargó feloldása mellett szállt síkra, a feloldást kifejezetten ellenezte Ausztria, Hollandia, Írország, Norvégia, Svájc és Új-Zéland.

⁶⁷ Ezzel kapcsolatban ld. Louka: *i.m.* 155–159.

⁶⁸ Agreement between the Government of India and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards to Civilian Nuclear Facilities ld. IAEA INFCIRC/754. Az egyezmény 2009. május 11-én lépett hatályba.

⁶⁹ Vö. Bauer, Sibylle: Developments in the Nuclear Suppliers Group. *SIPRI Yearbook 2012. i.m.* 383.

5.4. Néhány szó a „problémás” államokról

5.4.1. Az iráni nukleáris dosszié

Az iráni nukleáris programmal kapcsolatos problémák 2002-ben jelentkeztek először, amikor napvilágra került, hogy Teherántól délre két be nem jelentett nukleáris fűtőanyagüzem épül.⁷⁰ Ettől kezdődően a NAÜ arra törekedett, hogy – mindenekelőtt a biztosítéki egyezmények adta keretek között – fényt derítsen Irán urándúsítási és nehésvíz-programjára.⁷¹ Teherán azonban nem volt hajlandó együttműködni az Ügynökséggel, és a szervezet számára az iráni nukleáris program sem akkor, sem később nem volt átlátható.⁷² Iránnal kapcsolatban hosszú évek óta az a gond, hogy nem tisztázott az országban működnek-e titkos nukleáris létesítmények, illetve, hogy a bejelentett nukleáris létesítményekben nem folytatnak-e az atomsorompó-szerződés által tiltott tevékenységeket.

Irán nukleáris tevékenységével összefüggő problémák megoldására irányuló nemzetközi erőfeszítések évek óta tartanak, s alapvetően két „főszálon” futnak. Az egyik szál a NAÜ–Biztonsági Tanács vonal, amely Iránnak az atomsorompó-szerződés alapján fennálló kötelezettségein és az Ügynökség biztosítéki rendszerén alapszik, s – miután Irán nem tesz eleget az Ügynökség felhívásainak – folytatódik a Biztonsági Tanács előtt és a Tanács által elrendelt szankciókhoz vezetett. A másik vonulat azokhoz a diplomáciai erőfeszítésekhez kapcsolódik, amelyeknek kiindulópontját 2003-ban három EU-tagállam (az Egyesült Királyság, Franciaország, és Németország, az ún. EU3) által Iránnal kezdeményezett tárgyalások képezték;⁷³ e megbeszélésekbe 2006-tól bekapcsolódott az

⁷⁰ Irán nukleáris programjának kezdete 1959-re nyúlik vissza, amikor az Egyesült Államok által szállított kísérleti reaktor megkezdte működését. A iráni sah uralma idején azt tervezték, hogy az 1990-es évekig az ország területén 23 nukleáris erőművet építenek. Az 1979-es iráni forradalom és az iraki–iráni háború miatt a program évekig stagnált. Az 1980-as évek közepétől kezdődően azonban hozzáálltak a program folytatásához, egy 2002-es iráni bejelentés szerint az elkövetkező 20 évben összesen mintegy 6000 Mwe kapacitású reaktorokat fognak építeni. Irán nukleáris programjával kapcsolatban ld. Kile, Shannon. N.: Nuclear arms control and non-proliferation. *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford, 2004. 604–612., valamint Louka: *i.m.* 140–144.

⁷¹ Irán és az Ügynökség közötti biztosítéki egyezmény 1974. december 13-án kelt, ld. IAEA INFCIRC/214.

⁷² Az iráni nukleáris létesítményekről sokkal teljesebb képe lenne az Ügynökségnek, ha Irán ratifikálná a 2003-ban aláírt az ellenőrzésekről szóló biztosítéki egyezményt kiegészítő jegyzőkönyvet, s a teheráni kormány a jegyzőkönyvben foglaltaknak eleget tenne. E jegyzőkönyv megerősítése azonban iráni részről 2013 júniusáig nem történt meg. Vö. http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/AP_status_list.pdf

⁷³ A tárgyalások jogi alapját a 2004. november 15-ei Párizsi Egyezmény jelentette. Az okmányt ld. IAEA INFCIRC/637. A megállapodásban Irán megerősítette, hogy az atomsorompó-szerződés 2. cikkével összhangban nem törekszik nukleáris fegyverek megszerzésére, s kötelezi magát a NAÜ-vel való legteljesebb együttműködésre. Irán és az EU3-k közötti tárgyalásokról ld. Kile, Shannon N.: Nuclear arms control and non-proliferation. *SIPRI Yearbook, 2006. i.m.* 619–623, 629–630.

Egyesült Államok, Kína és Oroszország, s a tárgyalásokon részt vesz az EU közös külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is.

Mint már említettük, a NAÜ évek óta foglalkozik az iráni nukleáris programmal, s a szervezet Közgyűlése és Kormányzótanácsa e tárgyban számos határozatot hozott. Irán azonban a határozatokban foglaltakat nem hajtotta végre, s folytatta az urándúsítást,⁷⁴ aminek az volt a következménye, hogy végül 2006. február 4-én a Kormányzótanács úgy döntött, az „iráni nukleáris dossziéval” a Biztonsági Tanácshoz fordul.⁷⁵ Az Ügynökség Kormányzótanácsa 2006/27. határozatában hangsúlyozta: „több mint 3 évi erőfeszítéssel sem sikerült fényt deríteni Irán nukleáris programjának valamennyi vonatkozására, az információikban meglévő hézagok továbbra is aggodalomra adnak okot, és az Ügynökség képtelen bizonyosságot szerezni arról, hogy Iránban nem kerül-e sor be nem jelentett nukleáris tevékenységekre.” Ennek nyomán a Biztonsági Tanács 2006-tól több határozatában, így az 1696(2006), az 1737(2006), az 1747(2007), az 1803(2008), az 1835(2008), az 1887(2009) és az 1929(2010). határozataiban foglalkozott az iráni nukleáris programmal, sőt Teheránnal szemben szankciók alkalmazását is elrendelte.⁷⁶ E határozatokkal

⁷⁴ 2005. augusztus 1-jén Irán arról értesítette a NAÜ-t, hogy folytatja urándúsítási tevékenységét.

⁷⁵ Vö. IAEA Board Resolution GOV/2006/14. Ld. még IAEA Board Resolutions GOV/2006/15, GOV/2006/27, GOV/2006/38.

⁷⁶ A Biztonsági Tanács 2006. július 31-én kelt 1696(2006) határozatában felkérte a teheráni kormányt, hogy hagyjon fel minden urándúsítási és újrafeldolgozási tevékenységgel, beleértve a kutatást és fejlesztést, s erre egy hónap határidőt adott. A határozatban a Tanács világossá tette, amennyiben Teherán nem tesz eleget a felhívásnak, úgy számíthat az Alapokmány 41. cikke szerinti intézkedésekre, vagyis arra, hogy szankciók alkalmazására kerül sor. Miután Irán a fentebb említett biztonsági tanácsi határozatot nem hajtotta végre, 2006. december 23-án a Tanács egyhangú szavazással meghozta 1737(2006) sz. határozatát, amelyben Iránnal szemben szankciókat rendelt el. Ezek a szankciók egyebek mellett rendelkeznek a nukleáris anyagok exportjának és importjának a tilalmáról, továbbá bizonyos, a nukleáris fegyverek elterjedésének szempontjából fontos iráni programokat támogató, vagy abban közreműködő magánszemélyek és társaságok pénzügyi követeléseinek a befagyasztásáról, illetve a nukleáris fegyverek hordozó rendszerei fejlesztésének tilalmáról. Az előzőekben említett biztonsági tanácsi határozatoknak azonban nem sok fogantója lett, így a Tanács 2007. március 24-ei 1747(2007) sz. határozatában ismét szankciók elrendeléséről döntött; egyebek között Irán vonatkozásában fegyverszállítási tilalmat rendelt el, s kiterjesztette a követelések befagyasztását. Miután Irán urándúsítási programját nem felfüggesztette fel, a Biztonsági Tanács 2008. március 3-án kelt 1803(2008) sz. határozatában ismét Iránnal szembeni szankciókról határozott. A Tanács ebben a határozatában világosan rámutatott arra, Irán nem bizonyította be, hogy teljes egészében felfüggesztette volna urándúsítási tevékenységét és nehézvíz-projektjét, nem tesz eleget a NAÜ Kormányzótanácsa által előírtaknak, s nem hajtja végre a Biztonsági Tanács határozataiban foglaltakat. Mindezek azonban nem vezettek eredményre, s a Biztonsági Tanács 2008-ban és 2010-ben újabb, az iráni nukleáris programmal kapcsolatos határozatokat fogadott el. A 2010. június 9-ei 1929(2010) határozat meglehetősen keményen fogalmaz, s abban a Tanács Iránnal szemben újabb szankciókat rendelt el, kiterjesztette a fegyverembargót, s további pénzügyi és szállítási korlátozásokat vezetett be a nukleáris proliferáció szempontjából érzékeny területeken. A Tanács felhívta a világszervezet tagállamait, hogy a határozatban foglaltak végrehajtása érdekében az általuk megtett intézkedésekről 60 napon belül tegyenek jelentést a Szankciók Bizottságának. (A Szankciók Bizottságának felállításáról a Biztonsági Tanács 2006. december 19-én kelt 1730(2006) határozatában döntött, s abban felkérte a főtítkárt, hogy a Titkárságon belül a Biztonsági Tanács segédszerveként hozza létre a Szankciók Bizottságát, amely elsősorban a különféle szankciós listákra felkerült egyének és szervezetek kérelmeivel foglalkozik.)

kapcsolatban kiemelés érdemel az, hogy legtöbbjük – köztük a szankciók alkalmazásáról szólókat – a Tanács egyhangú határozattal fogadta el, ami mindenekelőtt a helyzet súlyosságát és Irán titkos nukleáris programjában rejlő proliferációs veszélyeket jelzi. Iráni részről egyébként rendre visszautasították a biztonsági tanácsi határozatokban foglaltakat, amelyeket jogellenesnek és indokolatlannak neveztek.⁷⁷

2011 novemberében nagy feltűnést keltett a NAÜ főigazgatójának az a bejelentése, hogy a szervezet rendelkezésére álló adatok arra utalnak, hogy Irán nukleáris robbanószerkezetek előállításával kapcsolatos tevékenységeket folytat.⁷⁸ A főigazgatói jelentés hatására az Ügynökség Kormányzótanácsa 2011. november 18-án – az öt nagyhatalom és Németország kezdeményezésére – határozatot fogadott el, amelyben mélyszéges aggodalmát fejezte ki az iráni nukleáris program miatt, hangsúlyozva annak szükségességét, hogy Irán az Ügynökség rendelkezésére bocsásson minden, az országban folyó nukleáris tevékenységekkel kapcsolatos információt, dokumentumot stb.

Az iráni nukleáris programmal kapcsolatos problémák megoldása még mindig várat magára, s a helyzetet jól jellemzi a NAÜ főigazgatójának a szervezet Kormányzótanácsához 2013. májusában benyújtott jelentése, amely szerint Irán nem tesz eleget a biztosítéki egyezményben és az azt kiegészítő jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségeinek, a szükséges mértékben nem működik együtt a szervezettel, s – noha az Ügynökség és Irán képviselői több alkalommal tárgyaltak egymással – az Ügynökség nem képes hiteles biztosítékot kapni arra vonatkozóan, hogy Iránban nem kerül sor titkos nukleáris tevékenységekre, illetve hogy az ország a rendelkezésére álló nukleáris anyagokat békés célokra használja-e fel.⁷⁹

Az iráni nukleáris problémák megoldására irányuló diplomáciai tárgyalások – mint már említettük – kisebb-nagyobb megszakításokkal immár évek óta folynak, s azokon egyrészt Irán, másrészt pedig hat állam (az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Kína, Németország, és Oroszország), valamint az EU közös külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje vesz részt. A megbeszélések legfőbb célja annak elérése, hogy Irán teljes egészében hagyjon fel urándúsítási programjával.

⁷⁷ Ld. ezzel kapcsolatban IAEA INFCIRCs/: 786, 804, 805, 810, 817, 823, 827, 833, 837, 847 és 850. Az iráni nukleáris program erőltetését egyesek szerint az is gyanússá teszi, hogy Irán a világ egyik olajkinccsekben leggazdagabb állama, s semmiképpen nem mondható, hogy energiaproblémákkal küzdene. Az ezzel kapcsolatos iráni válasz azonban évtizedek óta ugyanaz, nevezetesen, hogy nukleáris programja a hazai energiaszükségletek fedezését szolgálja, olaj- és gázbevételeiből pedig devizakészletét kívánja növelni.

⁷⁸ Ezzel kapcsolatban ld. Kile, Shannon N.: Iran and Nuclear proliferation concerns. *SIPRI Yearbook, 2012. i.m.* 366–373.

⁷⁹ Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General. IAEA GOV/2013/27. 22 May 2013.

Az iráni nukleáris programmal kapcsolatos aggodalmak a fentebb említett nemzetközi erőfeszítések ellenére sem csökkentek, elsősorban azért mert Irán nem tett eleget a biztonsági tanács felhívásainak, s folytatja urándúsítási és más, a nukleáris fegyverek elterjedésének szempontjából veszélyesnek minősülő programjait.⁸⁰ Az iráni nukleáris program erőltetését egyesek szerint az is gyanússá teszi, hogy Irán a világ egyik olajkincsekben leggazdagabb állama, s semmiképpen nem mondható, hogy energiaproblémákkal küzdene. Az ezzel kapcsolatos iráni válasz azonban évtizedek óta ugyanaz, nevezetesen, hogy az ország nukleáris programja a hazai energiaszükségletek fedezését szolgálja, s Teherán az olaj- és gázbevételeiből devizakészletét kívánja növelni.

5.4.2. Az észak-koreai nukleáris program

Észak-Korea nukleáris programjával kapcsolatos gondok azt követően kerültek felszínre,⁸¹ hogy az ország 1985-ben csatlakozott az atomsorompó-szerződéshez, majd pedig 1992-ben hatályba lépett a NAÜ-vel megkötött az atomsorompó-szerződés szerinti biztosítéki egyezménye.⁸² A phenjani kormány által a biztosítéki egyezmény alapján az Ügynökséggel közölt adatok és a szervezet rendelkezésére álló információk között már a kezdet kezdetén ellentmondások voltak, s az Ügynökség szerint az ország be nem jelentett plutóniummal rendelkezett. A helyzet tisztázása érdekében a szervezet Észak-Koreától további adatokat kért, illetve helyszíni ellenőrzéseket kezdeményezett, Phenjan azonban ezeket elutasította, sőt, 1993 márciusában a világ közvéleményének tudomására hozta, hogy kilép az atomsorompó-szerződésből.⁸³ Észak-Korea és az Egyesült Államok közötti tárgyalások eredményeképpen azonban – a 90 napos felmondási idő letelte előtt egy nappal – Észak-Korea bejelentette, hogy egyoldalúan felfüggeszti az atomsorompó-

⁸⁰ Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy a „hatok” 2006 júniusában Iránnak javaslatot nyújtottak át egy hosszú távú átfogó megállapodásról, amely lehetővé tette volna Iránnal a kapcsolatok fejlesztését és a nemzetközi bizalom megerősítését Irán nukleáris programjának kizárólagos békés jellegét illetően (ld. UN A/61/514-S, 2006/806). A javaslatra a válasz az volt, hogy Iránban semmilyen tiltott tevékenységet nem végeznek, s egyébként is az ország az atomsorompó-szerződés 4. cikké által biztosított, a nukleáris energia békés célú hasznosításával kapcsolatos jogaival él, amikor békés célú nukleáris iparát fejleszti (ld. IAEA INFCIRC/685).

⁸¹ Észak-Korea első kísérleti nukleáris reaktora Jongbjon-ban szovjet segítséggel épült, s az 1960-as években kezdte meg működését. Az 1970-es évek végétől Észak-Korea fokozatosan arra törekedett, hogy nukleáris programját „önállósítsa”, s az ne függjön külföldi segítségtől. Észak-Korea nukleáris politikájával kapcsolatban ld. Pollack, Jonathan D.: No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security. *The International Institute for Strategic Studies*, London, 2011.; valamint Louka: *i.m.* 145–151.

⁸² A biztosítéki egyezményt ld. IAEA INFCIRC/403.

⁸³ A felmondás indokául egyebek között az Egyesült Államok hadgyakorlatait említették, mint amelyek Észak-Koreát nukleáris háborúval fenyegetik. A felmondásról szóló értesítés után a szerződés három letéteményese, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és – a Szovjetunió utódállamaként – az Orosz Föderáció közös nyilatkozatot tett közzé, amelyben megkérdőjelezték, hogy az észak-koreai felmondás indoka valóban az atomsorompó-szerződés 10. cikkének 1. bekezdése szerinti olyan „a Szerződés tartalmával összefüggő rendkívüli körülmények” közé sorolható, amely az ország „magasabb érdekeit veszélyezteti”. Annak idején a Biztonsági Tanács is foglalkozott az észak-koreai felmondással, s 825(1993) határozatában felszólította Észak-Koreát, hogy fontolja meg döntését.

szervződés felmondásának eljárását, „mindaddig, amíg annak végrehajtását nem tartja szükségesnek.”⁸⁴

Miután Észak-Korea a NAÜ ellenőrzései elé továbbra is akadályokat gördített – ami a biztosítéki egyezmény megsértését jelentette – az észak-koreai nukleáris programmal mind az Ügynökség Kormányzótanácsa, mind pedig annak jelentése alapján a Biztonsági Tanács is foglalkozott. A helyzetet tovább bonyolította, hogy Észak-Korea 1994. június 13-án kilépett a NAÜ-ből, amelynek ekkor már 20 éve volt tagja. E lépés következtében kétségtelen, hogy az Ügynökség és Észak-Korea közötti kapcsolatok bizonyos vonatkozásban megszakadtak, ugyanakkor azonban a szervezetből való lépése nem érintette Észak-Koreának az atomsorompó-szerződés szerinti és e szerződés alapján megkötött biztosítéki egyezmény alapján fennálló kötelezettségeit.

1994 őszen az észak-koreai nukleáris krízis valamelyest megoldódni látszott, amennyiben 1994. október 21-én Genfben az Egyesült Államok és Észak-Korea között létrejött egy keret megállapodás (ún. Agreed Framework) arról,⁸⁵ hogy az Egyesült Államok két könnyűvízes reaktort épít Észak-Koreában,⁸⁶ annak fejében, hogy Észak-Korea nem fejleszt tovább a jongszoni nukleáris kutató centrumot, s felhagy nukleáris fegyver-programjával.⁸⁷

Mindezek ellenére a következő években is folytatódtak Észak-Korea és a NAÜ között a biztosítéki ellenőrzéssel összefüggő viták. Az észak-koreai nukleáris programmal kapcsolatos legnagyobb gond az volt, hogy az Ügynökségnek valójában soha sem volt módja arra, hogy Észak-Korea nukleáris tevékenységéről átfogó képet kapjon, kétséget kizáróan meggyőződjön arról, hogy az ország nukleáris ipara békés célokat szolgál-e; ez annál inkább fontos lett volna, mert – mint már említettük – az Ügynökség szerint Észak-Korea nem tesz eleget a biztosítéki egyezményben foglaltaknak. A szervezet aggodalmait csak tovább erősítették az Észak-Koreában végrehajtott titkos urándúsítási programok,

⁸⁴ Ezt követően Észak-Korea hozzájárult korlátozott mértékű biztosítéki ellenőrzések végzéséhez, ezek azonban nem voltak elegendők annak tisztázásához, hogy Észak-Korea bejelentett nukleáris létesítményei valóban békés célokat szolgálnak -e.

⁸⁵ Id . <http://www.Kedo.org/pdfs/AgreedFramework>

⁸⁶ A szerződés rendelkezett továbbá a két állam közötti gazdasági és politikai kapcsolatok normalizálásáról, a Koreai félsziget békéje és biztonsága érdekében való együttműködés előmozdításáról, a non-proliferációs rendszer megerősítése terén való együttműködésről, sőt az okmány azt is tartalmazta, hogy Észak-Korea továbbra is részese marad az atomsorompó-szerződésnek.

⁸⁷ Az 1994-es megállapodás végrehajtására 1995-ben az Egyesült Államok és Észak-Korea létrehozta a KEDO-t (Korean Peninsula Energy Development Organization). A KEDO-hoz később csatlakozott Ausztrália, Új Zéland; 1996-ban Argentína, Chile, Indonézia; 1997-ben az Európai Unió és Lengyelország; 1999-ben a Cseh Köztársaság; 2000-ben Üzbegisztán. A megállapodásokban vállalt kötelezettségeknek észak-koreai részről való folyamatos megszegése miatt 2006. május 31-én a KEDO Végrehajtó Bizottsága úgy döntött, hogy a könnyűvízes projekttel felhagy.

az 1994-es amerikai–észak-koreai keretmegállapodás be nem tartása, valamint az Ügynökség ellenőreinek az országból való kiutasítása.

2002-ben Észak-Korea már nyíltan elismerte, hogy nukleáris fegyverek céljaira urándúsítási programot hajt végre. Ez nemcsak az atomsorompó-szerződést és a biztosítéki egyezményt sértette, hanem más nemzetközi szerződésekbe is ütközött, így mindenekelőtt a Koreai félsziget denuklearizációjáról szóló 1991-ben kelt észak- és dél-koreai közös nyilatkozatot.⁸⁸ Ettől kezdve Észak-Korea semmiképpen nem volt hajlandó együttműködni az Ügynökséggel, s eleget tenni a biztosítéki egyezményben foglaltaknak; sőt, bejelentette, hogy 2003. január 11-ei hatállyal magára nézve felmondja az atomsorompó-szerződést.⁸⁹

Az észak-koreai nukleáris fegyverprogrammal kapcsolatos biztonsági problémák megoldása végett 2003 augusztusától hatoldalú tárgyalások kezdődtek, amelyeken a két Korea képviselői mellett, az Egyesült Államok, Oroszország, a Kínai Népköztársaság és Japán vett részt.⁹⁰ A tárgyalások több fordulóban zajlottak, s nem egyszer a megbeszélések végleges megszakadásának veszélye állt fenn. Így például, amikor 2005 februárjában Észak-Korea bejelentette, hogy rendelkezik nukleáris fegyverrel, s egyúttal határozatlan időre szólóan felfüggesztette a hatoldalú tárgyalásokon való részvételét. A megbeszélések azonban végül is eredményt hoztak, amennyiben 2005 szeptemberében létrejött egy Közös Nyilatkozat, amelyben Észak-Korea – miután az országban iszonyú szegénység és éhínség uralkodott – élelmiszersegélyért és energiahordozókért vállalta, hogy felhagy nukleáris programjával, visszatér az atomsorompó-szerződéshez és elfogadja a NAÜ biztosítéki rendszerének alkalmazását. Az ígéretek közül azonban nem lett semmi, s 2006. június 20-án Phenjan bejelentette, hogy a továbbiakban nem teljesíti a nagy hatótávolságú rakéták repülési tesztjeire vonatkozóan 1999-ben önként vállalt moratóriumot, majd pedig 2006. október 9-én Észak-Korea a világ közvéleményének tudomására hozta, hogy földalatti kísérleti nukleáris robbantást hajtottak végre, ami értelemszerűen ismét a tárgyalások megszakadását eredményezte.⁹¹ Így 2006-ban a Biztonsági

⁸⁸ 1991 decemberében Észak- és Dél-Korea nukleáris fegyvermentesítési nyilatkozatot írt alá, s kötelezték magukat, hogy nem birtokolnak nukleáris fegyvereket, plutóniumot újrafeldolgozó és urándúsító üzemeket, továbbá, hogy tárgyalásokat folytatnak kölcsönös ellenőrzési rendszerről. Ennek ellenére a NAÜ már 1992-ben bizonyítékokat talált arra vonatkozóan, hogy Észak-Koreában titokban plutónium újrafeldolgozása történik.

⁸⁹ Ezzel a lépéssel Észak-Korea nem csak az atomsorompó-szerződést mondta fel, hanem gyakorlatilag megszüntette a biztosítéki egyezményt, illetve a hozzá kapcsolódó megállapodásokat is, mivel e szerződések addig maradnak hatályban, amíg az illető állam részese az atomsorompó-szerződésnek.

⁹⁰ Észak-Korea nukleáris programját a kezdetektől fogva különös aggodalommal figyelték a vele szomszédos ázsiai államok, félve attól, hogy az észak-koreai nukleáris politika nukleáris fegyverkezési versenyt generál a régióban. Vö. Lee, Kwang Baek: North Korean nuclear development, missiles and energy crisis. *Friend of North Korean People*, Keys, Autumn 2004, vol.18. 55.

⁹¹ Az észak-koreai nukleáris robbantás nyomán a Biztonsági Tanács 1718. sz. 2006. október 14-én kelt határozatában az Alapokmány VII. fejezete alapján egyhangú döntéssel szankciók alkalmazását rendelte el, s felszólította Phenjan-t, ne hajtson végre további nukleáris kísérleteket, illetve ballisztikus rakéták

Tanács rövid időn belül két határozatában is foglalkozott Észak-Korea ügyével. Az 1695(2006) egyhangúan elfogadott határozatban a Tanács felszólította Észak-Koreát, hogy függesse fel ballisztikus rakéta programját, s tegyen eleget a moratóriummal kapcsolatos vállalásainak. A néhány hónappal később – szintén egyhangúan – meghozott 1718(2006) határozatában a Tanács az Alapokmány 41. cikke alapján felhívta Észak-Koreát, hogy hagyjon fel nukleáris és ballisztikus rakéta programjával, s nukleáris és más tömegpusztító fegyvereit semmisítse meg. Mindkét határozat egyben a világszervezet tagállamai számára bizonyos rakéatechnológiai és nukleáris, valamint tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos technológiáknak, eszközöknek, alkatrészeknek stb. Észak-Korea részére történő átadásának tilalmát írta elő.

Végül is 2007 februárjában – Peking fellépésének köszönhetően – megtörtént a hatoldalú tárgyalások újrafelvétele, s 2007. február 13-án a kínai fővárosban létrejött egy megállapodás, amelyben Észak-Korea gazdasági, energetikai és humanitárius segítség fejében vállalta, hogy leállítja katonai célú nukleáris programját, s hozzájárul a kulcsfontosságú jongszoni nukleáris centrum végleges leszereléséhez, még hozzá a NAÜ ellenőrzése mellett.⁹² Úgy tűnik azonban, hogy a fentebb említett megállapodásban foglaltakat Észak-Korea ismét csak néhány hónapig tartotta tiszteletben, s 2008. szeptember 24-én kérte az Ügynökséget, hogy a jongszoni centrumról távolítsák el a szervezet pecsétjét; Phenjan egyben bejelentette, hogy a létesítményben folytatni fogják plutónium újrafeldolgozását.⁹³ Nem sokkal ezután, 2009. május 25-én Észak-Korea végrehajtotta második nukleáris fegyverkísérletét, s ennek nyomán került sor a Biztonsági Tanács 1874(2009) határozatának elfogadására, amelyben a testület leszögezte, Észak-Korea megsértette a Biztonsági Tanács 1718(2006) határozatában foglaltakat. Ezen újabb határozatában a Tanács nem csak elítélte Észak-Korea magatartását, hanem egyhangú határozattal az országgal szemben szankciók alkalmazását is elrendelte.⁹⁴ Ezt követően mind a nemzetközi szervezetek, mind pedig a világ közvéleménye az észak-koreai nukleáris programot továbbra is nagy aggodalommal figyelte, aminek indokoltságát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy 2013. február 13-án a nemzetközi közösség államai megdöbbenéssel értesülhettek arról, hogy február 12-én Észak-Korea végrehajtotta harmadik nukleáris fegyverkísérletét, ami egyértelműen a biztonsági tanácsi határozatok megsér-

fellövését, azonnal térjen vissza az atomsorompó-szerződéshez és fogadja el a NAÜ biztosítéki ellenőrzését.

⁹² 2008 májusában Észak-Korea az ország nukleáris programjával foglalkozó mintegy 19 000 oldal terjedelmű dokumentumot adott át az Egyesült Államoknak. 2007 júniusában az Ügynökség ellenőrei megerősítették, hogy megtörtént öt nukleáris létesítmény – az Experimental Nuclear Power Plant No. 1; a Radiochemical Laboratory; a Nuclear Fuel Fabrication Plant; a Nuclear Power Plant No. 2.; valamint a Taechonban lévő Nuclear Power Plant – bezárása.

⁹³ Az Ügynökség ellenőrei 2009 áprilisában elhagyták Észak-Koreát, a biztosítéki ellenőrzéssel kapcsolatos műszereket eltávolították, s ettől kezdődően a szervezet ellenőreinek nincs hozzáférése a létesítményhez.

⁹⁴ A Tanács határozatában egyebek mellett felszólította Észak-Koreát, hogy vonja vissza az atomsorompó-szerződés felmondására vonatkozó jegyzékét, s csatlakozzon az átfogó atomcsend szerződéshez.

tését jelenti. Ennek nyomán született a Biztonsági Tanács 2094(2013) határozata, amelyben elítélte az észak-koreai akciót és az országgal szemben további szankciók alkalmazását rendelte el.⁹⁵

Észak-Korea tehát a maga részéről nyíltan felvállalja, hogy megsérti az atomsorompó-szerződést, felhagy a NAÜ-vel való együttműködéssel, s – amint ez a szervezet főigazgatójának az Ügynökség Kormányzótanácsához 2012 novemberében és 2013 márciusában eljuttatott jelentéseiből kitűnik – a szervezet 2009 augusztusa óta Észak-Koreában nem végez biztosítéki ellenőrzést, Phenjan pedig folytatja urándúsítási programját és egy könnyűvízes reaktor építését.

5.4.3. Egy újabb gyanúsított

Újabban a be nem jelentett nukleáris tevékenységeket folytató államok közé sorolható Szíria is,⁹⁶ amely – minden jel szerint – olyan nukleáris létesítményeket üzemeltet, amelyekről a NAÜ-nek nincsenek információi.

Mindez úgy került felszínre, hogy 2007 szeptemberében az izraeli légierő lerombolta a kelet-szíriai területen lévő al-Kibarban található (sokak által Deir Alzourként ismert) épülőfélben lévő nukleáris létesítményt. A támadás indoka az volt, hogy egy be nem jelentett létesítményről van szó, amely észak-koreai segítséggel titokban épült.⁹⁷ Szíria tagadta, hogy a támadás nukleáris létesítményt ért volna; ennek ellenére azonban a szír kormány a lerombolt létesítmény helyszínére nem engedte be a NAÜ ellenőreit. Később olyan hírek láttak napvilágot, hogy Szíriában további három be nem jelentett nukleáris létesítmény van,⁹⁸ s Szíria nukleáris ipara jóval fejlettebb, mint ahogyan azt sokan gondolják.

Egy biztos, hogy Szíria 2008 óta nem tesz eleget az atomsorompó-szerződés alapján létrejött biztosítéki egyezmény szerinti kötelezettségeinek. A NAÜ főigazgatója 2011 májusában és 2012 őszén a szervezet Kormányzótanácsa elé terjesztett jelentéseiben megerősítette azt, hogy az Ügynökség rendelkezésére álló információk szerint a Dair Alzour-i létesítmény nukleáris reaktor volt, amelyet a szervezetnek be kellett volna jelenteni, a létesítmény rendeltetésével kapcsolatos bizonytalanságokat azonban 2012 vé-

⁹⁵ Nem sokkal ezt megelőzően, 2013. január 22-én kelt a Biztonsági Tanács 2087(2013) határozata, amely válasz volt az Észak-Korea által 2012. december 12-én végrehajtott ballisztikus rakétafelbocsátásra, amely szintén sértette a Biztonsági Tanács egy sor határozatát.

⁹⁶ Vö. Louka: *i.m.* 151–152.

⁹⁷ A lerombolt létesítmény adatai nagyon hasonlítottak az észak-koreai Jongbjon létesítményéhez, amely nukleáris robbanó szerkezetek céljaira állít elő plutóniumot. Vö. Kile, Shannon N.: Syria and nuclear proliferation concerns. *SIPRI Yearbook*, 2012. *i.m.* 363.

⁹⁸ Ezekről Szíria még csak tárgyalni sem volt hajlandó az Ügynökséggel.

gégig nem sikerült tisztázni.⁹⁹ A 2013-ban történt szíriai polgárháborús események még inkább növelik az aggodalmakat a szíriai nukleáris létesítmények valódi célját illetően.

5.5. Következtetések

Az atomsorompó-szerződés az elmúlt több mint négy évtized alatt jelentős mértékben hozzájárult a nukleáris leszerelés előmozdításához. A szerződés fontosságának hangsúlyozása mellett nem hallgathatók el az okmány, illetve a szerződés által létrehozott rendszer bizonyos gyenge pontjai, amelyek leginkább az atomsorompó-szerződés diszkriminációs jellegével, az okmány felmondására vonatkozó „laza” szabályokkal, a teljes nukleáris leszerelésre vonatkozó kötelezettségekkel kapcsolatosak.

Az atomsorompó-szerződés egész struktúrájával és rendelkezéseivel a nemzetközi közösség államait két csoportra osztotta; mégpedig azokra, amelyek a szerződés megkötésének idején rendelkeztek nukleáris fegyverekkel és azokra, amelyek ilyenekkel nem rendelkeztek. A szerződésben részes államok jogai és kötelezettségei valójában ahhoz igazodnak, hogy a fentebb említett két csoport közül melyikhez tartoznak, s a szerződés megsértésének leg súlyosabb esete az, amikor egy állam az atomsorompó-szerződés szerinti státusának a megváltoztatására törekszik, azzal, hogy megpróbál szert tenni nukleáris fegyverekre, vagy egyéb nukleáris robbanószerkezetekre.

Az atomsorompó-szerződés értelmében a nukleáris energia békés célokra való kutatása, előállítása és hasznosítása „elidegeníthetetlen jog.” E jog gyakorlásának azonban összhangban kell lennie a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államoknak a szerződésben vállalt azon alapvető kötelezettségével, hogy semmilyen formában se tegyenek szert nukleáris fegyverekre vagy más nukleáris robbanó szerkezetekre, s békés célú nukleáris programjaik leple alatt ne folytassanak meg nem engedett nukleáris tevékenységeket.

A nukleáris fegyverek elterjedésének újabb veszélyeire tekintettel kívánatos lenne, ha az államok megerősítenék a non-prolifерációs rendszert, esetleg egy, az atomsorompó-szerződéshez csatolt jegyzőkönyv formájában. Erre kétségtelen jó alkalom lenne valamelyik soron következő felülvizsgálati konferencia.

⁹⁹ Ennek alapján a Kormányzótanács elfogadta GOV/2011/41 határozatát, amelyben megállapította, hogy Szíriában be nem jelentett nukleáris reaktor épül, s Szíria nem tesz eleget az atomsorompó-szerződés alapján létrejött biztonisítéki egyezmény szerinti kötelezettségeinek; felhívta továbbá Szíriát, hogy a szervezet számára az előírt információkat adja meg. Ez a határozat egyébként meglehetősen megosztotta a szervezet legfőbb irányító testületének minősülő 35 tagú Kormányzótanácsot, főleg abban a kérdésben, hogy szükséges-e a szíriai nukleáris létesítmény miatt a Biztonsági Tanácshoz fordulni. Vö. Kile: Syria and nuclear proliferation concerns ... *i.m.* 364–365. Vö. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Syrian Arab Republic, IAEA, GOV/2012/42, Date: 30 August 2012

A nemzetközi közösség államai, ha komolyan veszik a nukleáris fegyverek elterjedése megakadályozásának ügyét, akkor minden erejükkel segíteniük kell a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államokat békés célú nukleáris programjaik megvalósításában. Hiszen egyértelmű, hogy a nukleáris energia békés célú hasznosítása terén való – kellő garanciákkal körülbástyázott – nemzetközi együttműködés a non-prolifерáció szempontjából különös jelentőséggel bír.



VI. fejezet

SULYOK GÁBOR

Az Átfogó Atomcsend Szerződés másfél évtized távlatából

7.1. Történelmi háttér

Mindössze kilenc évet kellett várni a nukleáris fegyverek megjelenését követően arra, hogy egy vezető politikus szót emeljen a kísérleti robbantások beszüntetése mellett.¹ 1954. április 2-án, Dzsaváharlál Nehru indiai miniszterelnök a parlament alsóháza előtt tartott beszédében kifejtette, hogy az emberiség mély aggodalommal tekint a nukleáris fegyverekre és azok elborzasztó hatásaira. Úgy vélte azonban, hogy ez az aggodalom önmagában véve kevés: építő jellegű gondolatokra és elszánt cselekvésre van szükség. A nukleáris leszerelés teljes megvalósításáig ezért a politikus egy, a kísérleti robbantások befagyasztásáról szóló megállapodás kidolgozását szorgalmazta.² Érdekeség, hogy a beszéd elhangzása idején még csak három nagyhatalom – az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és a Szovjetunió – rendelkezett nukleáris fegyverrel, a kísérleti robbantások száma pedig alig haladta meg a félszázat.³

Az indiai miniszterelnök kezdeményezése utáni évben a Szovjetunió javaslatot tett a nukleáris kísérletek – nemzetközi ellenőrzés mellett történő – beszüntetésére, ám az Egyesült Államok ezt összeegyeztethetetlennek tekintette nemzetbiztonsági érdekeivel. Még ugyanebben az esztendőben az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése felhívta a tagállamok figyelmét az indiai felvetésre, és ezt követően rendszeresen szorgal-

¹ Az Átfogó Atomcsend Szerződés történeti előzményeinek és megkötésének részletes bemutatását, többek között, ld. Edmonds, John: A Complete Nuclear Test Ban – Why Has It Taken So Long? *Security Dialogue*, Vol. 25. No. 4. (1994), 375–388; Goldblat, Jozef: The Thorny Road to a Nuclear Test Ban. *Security Dialogue*, Vol. 26. No. 4. (1995), 359–372; Johnson, Rebecca: Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing. *United Nations Institute for Disarmament Research*, New York – Geneva, 2009; Schmalberger, Thomas: In Pursuit of a Nuclear Test Ban Treaty: A Guide to the Debate in the Conference on Disarmament. *United Nations Institute for Disarmament Research*, New York, 1991. A fent közölt események áttekintését és kronológiáját még ld. <http://www.ctbto.org> és <http://www.iaea.org>.

² India Speaks. *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. X. No. 5. (1954), 165. A beszéd előtt egy hónappal került sor a hírhedt „Castle Bravo” kísérletre. 1954. március 1-jén az Egyesült Államok a Marshall-szigetek térségében kísérleti robbantást hajtott végre, melynek hatóerejét előzőleg jelentősen alábecsülték. A tizenöt megatonnás robbantás a vártnál nagyobb területen okozott lecsapódást, megfertőzve környező szigeteket és a „Daigo Fukuryū Maru” (Szerencsés Sárkány 5) nevű japán halászhajó legénységét.

³ Az Egyesült Államok 1945. július 16-án, a Szovjetunió 1949. augusztus 29-én, míg az Egyesült Királyság 1952. október 3-án hajtotta végre első nukleáris robbantását.

mazta a nukleáris robbantások felfüggesztését.⁴ Hasonló követelést fogalmazott meg a nemzetközi közvélemény is, mely egyre határozottabban lépett fel az emberi egészségre és a természeti környezetre egyaránt komoly veszélyt jelentő tevékenység befejezése érdekében. Három évvel később a Szovjetunió bejelentette, hogy egyoldalú moratóriumot vállal a kísérleti robbantásokra, ha a többi nukleáris fegyverrel rendelkező állam is hasonló módon cselekszik. Noha az atomhatalmak betartották vállalásukat, az Egyesült Államok megítélése szerint a moratórium nem zárta ki a titokban végrehajtott kísérleteket, ezért tárgyalásokat javasolt egy ellenőrzési mechanizmus kereteinek kialakítása céljából.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt – hét nyugati és szocialista állam szakértőinek részvételével – megrendezett találkozó nyomán elkészült jelentés szerint legalább százhatvan vagy százhatven szárazföldi és tíz víz alatti ellenőrző állomás lenne szükséges az egy kilotonnál nagyobb hatóerejű légtörő és víz alatti, és az öt kilotonnál nagyobb hatóerejű földalatti robbantások észleléséhez. A jelentés kiemelte továbbá a helyszíni ellenőrzések fontosságát, ám a részleteket illetően évekig tartó vita bontakozott ki a nagyhatalmak között. Mindez nem akadályozta meg, hogy Franciaország a nukleáris fegyverrel rendelkező államok közé lépjen,⁵ melynek hatására újból megindultak a nem sokkal korábban felfüggesztett kísérleti programok.

A nagyhatalmak közötti közvetlen és kevés eredménnyel járó tárgyalások helyét fokozatosan átvették az Egyesült Nemzetek Szervezetében folytatott egyeztetések, melyek a kísérleti robbantások korlátozásáról vagy tilalmáról szóló több – a szembenálló államok számára elfogadhatatlan – tervezet kidolgozásához vezettek. A kubai rakétaválság által kiváltott nemzetközi pánik hatására azonban fontos áttörés történt: Moszkvában, 1963. augusztus 5-én aláírták a részleges atomcsend szerződést, melynek I. cikke szerint:

„(1) Az e Szerződésben részes mindegyik Fél vállalja, hogy betilt, megakadályoz és nem hajt végre nukleáris fegyverrel történő semmiféle kísérleti robbantást és semmiféle más nukleáris robbantást a joghatósága vagy ellenőrzése alá tartozó semmilyen helyen:

- a) sem a légkörben; sem annak határain túl, beleértve a világtűrt; sem víz alatt, beleértve a területi vizeket és a nyílt tengert;
- b) és semmilyen más közegben, ha az ilyen robbantás az azt végrehajtó állam joghatósága vagy ellenőrzése alá tartozó területen kívül radioaktív lecsapódást eredményez. Ez úgy értendő, hogy ennek az alpontnak a rendelkezései nem zárhatják ki olyan szerződés megkötését, amely minden nukleáris kísérleti

⁴ G.A. Res. 914, 10 U.N. GAOR Supp. No. 19 (A/3116), 6. A Közgyűlés a nukleáris leszerelést már régóta napirenden tartotta, de a kísérleti robbantások csak ettől kezdve kerültek a figyelem középpontjába. Kevésbé ismert tény, hogy már a főszerv első határozata utalt a nukleáris fegyverek leszerelésére. G.A. Res. 1, 1 U.N. GAOR Part I (A/64), 9.

⁵ Franciaország 1960. február 13-án hajtotta végre első nukleáris robbantását.

robbantás, köztük minden ilyen földalatti robbantás végleges betiltására vezet, és amelynek megkötésére a Felek – miként a jelen Szerződés bevezetőjében kinyilvánították – törekedni fognak.

(2) A jelen Szerződésben részes mindegyik Fél vállalja, hogy tartózkodni fog nukleáris fegyverekkel történő mindenféle kísérleti robbantás és mindenféle más nukleáris robbantás előidézésétől, az arra való biztatástól, vagy annak végrehajtásában való bármilyen részvételtől, bárhol legyen is az, ha az ilyen robbantásra a felsorolt közegek valamelyikében kerülne sor, vagy annak a jelen cikk 1. bekezdésében leírt következményei lennének.”⁶

A határozatlan időre kötött szerződés a szó szoros és átvitt értelmében egyaránt részleges volt. Egyrészt nem vonatkozott a földalatti nukleáris robbantásokra, megkerülte az ellenőrzési mechanizmus kényes kérdését és szemlátomást nagyobb figyelmet szentelt a probléma környezeti aspektusainak, mint a nukleáris leszerelésnek. Másrészt nem ölelte fel a világ valamennyi nukleáris robbantás végrehajtására képes államát, ideértve például Franciaországot és Kínát, mely a következő esztendőben sikerrel hajtotta végre első kísérleti robbantását.⁷ Harmadrészt nem akadályozta meg azt sem, hogy egy évtizeddel később India békés célú nukleáris robbantást hajtson végre,⁸ és számos „küszöbállam” nukleáris fegyverkezési programot folytasson, vagy titokban megalkossa saját nukleáris fegyverét.⁹

Mindezen hiányosságai ellenére a részleges atomcsendszerződés és a nemzetközi kapcsolatokban bekövetkező enyhülés új lendületet adott a nukleáris leszerelés folyamatának. Míg ezt megelőzően csak egy jelentős nemzetközi megállapodás – a Washington-

⁶ Részleges atomcsendszerződés, I. cikk. Kihirdette: 1963. évi 26. törvényerejű rendelet a légkörben, a világűrben és a víz alatt végzett nukleáris fegyverkísérletek betiltása tárgyában Moszkvában, 1963. augusztus 5-én létrejött szerződés kihirdetéséről.

⁷ Kína 1964. október 16-án hajtotta végre első nukleáris robbantását. Franciaország – a részleges atomcsendszerződéstől távol maradva – még számos légköri robbantást hajtott végre. Az ekként okozott lecsapódás kérdése a Nemzetközi Bíróság előtti eljárás tárgyát képezte. Nuclear Tests Case (Australia v. France) (New Zealand v. France), Judgment of 20 December 1974, I.C.J. Reports 1974, 253, 457.

⁸ India 1974. május 18-án hajtott végre egy békés célú nukleáris robbantást. A „Mosolygó Buddha” elnevezésű kísérlet hatóereje a jelentések szerint nyolc kilotonna volt.

⁹ „Küszöbállamként” tartották vagy tartják számon például Dél-Afrikát, Észak-Koreát, Iránt, Izraelt és Líbiát. Dél-Afrika kapcsán feltétlenül meg kell említeni az ún. Vela-incidenst. 1979. szeptember 22-én egy amerikai műhold kettős fényvillanást észlelt az Indiai-óceán déli térségében. A jelenség megítélése mind a mai napig ellentmondásos, bár egyre szélesebb körben elfogadottá válik a feltételezés, hogy a fényvillanások egy kis hatóerejű nukleáris robbantás nyomán következtek be. A robbantást végrehajtó állam vélhetően Dél-Afrika volt, mely ekkoriban aktív nukleáris fegyverkezési programot folytatott, melyet körülbelül egy évtizeddel a tárgyalt esemény után önként feladott. Mint látni fogjuk, Észak-Korea már túllépett a „küszöbállami” státuszon, hiszen sikeres nukleáris robbantásokat hajtott végre. Izrael az általános vélekedés szerint szintén rendelkezik nukleáris fegyverrel, ám ezt a tényt soha nem erősítette meg. Iránt változatlanul „küszöbállamként” lehet számon tartani, Líbia viszont az ezredforduló után feladta nukleáris fegyverkezési programját.

ban, 1959. december 1-jén aláírt Antarktisz Szerződés – tett kísérletet a fegyverkísérletek és a nukleáris robbantások visszaszorítására,¹⁰ addig a részleges atomcsendszerződés létrejötte után különböző dokumentumok sora vezetett be újabb és újabb korlátozásokat. Még az évtized vége előtt megegyezés született a nukleáris fegyverek világűrben való elhelyezése és az égitesteken végzett bármilyen fegyverkísérlet tilalmáról, valamint a latin-amerikai és a karibi térségre kiterjedő atomfegyvermentes övezet létrehozásáról.¹¹ Londonban, Moszkvában és Washingtonban, 1968. július 1-jén írták alá továbbá a nukleáris fegyverek terjedésének megakadályozására vállalkozó – szintén történelmi jelentőséggel bíró – atomsorompó-szerződést, melynek preambuluma megerősítette az államok azon törekvését, hogy „a nukleáris fegyverekkel folytatott minden kísérleti robbantásnak mindörökké véget vessenek, és evégett tovább folytatják a tárgyalásokat”.¹²

Jóllehet az átfogó atomcsend megteremtésével és ellenőrzésével összefüggő viták változatlanul megosztották az atomklub államait, a jogalkotás lendületét az 1970-es években is sikerült megőrizni. Nemzetközi szerződés jött létre például a nukleáris fegyverek tengerfenéken és óceánfenéken és ezek altalajában való elhelyezésének, a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának, valamint a nukleáris fegyverek Holdon való elhelyezésének vagy kipróbálásának tilalmáról.¹³ Megkezdődött az Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti fegyverzetcsökkentési tárgyalások sorozata is, melyek több progresszív szellemiségű – bár a gyakorlatban olykor kevésbé sikeres – megállapodás aláírásához vezettek. Ilyen volt például a ballisztikus rakétaelhárító rendszerekről szóló szerződés, a hadászati fegyverek korlátozásáról szóló ideiglenes megállapodás, a fegyverkísérleti földalatti nukleáris robbantások korlátozásáról szóló szerződés, a békés célú földalatti nukleáris robbantásokról szóló szerződés és a hadászati fegyverek korlátozása tárgyában kötött második szerződés.¹⁴

¹⁰ Ld. 1984/7. Nemzetközi szerződés a külügyminisztertől, Antarktisz Szerződés.

¹¹ Ld. 1967. évi 41. törvényerejű rendelet a „Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket” című, Moszkvában, Londonban és Washingtonban 1967. január 27-én aláírt szerződés kihirdetéséről; Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean (Treaty of Tlatelolco), Mexico City, 14 February 1967. Ez utóbbi megállapodás címébe csak később vették fel a karibi térségre való utalást. OPANAL Res. 267 (E-V), 5th ext. sess., 3 July 1990, Doc. CG/E/Res. 267 (E-V).

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

¹³ Ld. 1972. évi 28. törvényerejű rendelet a nukleáris és más tömegpusztító fegyverek tengerfenéken és óceánfenéken, valamint ezek altalajában való elhelyezésének tilalmáról, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXV. ülészakán 1970. december 7-én elfogadott szerződés kihirdetéséről; 1978. évi 29. törvényerejű rendelet a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának eltiltásáról szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXXI. ülészakán, az 1976. évi december hó 10. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről; Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, New York, 18 December 1979.

¹⁴ Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems, Moscow, 26 May 1972; Interim Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures With Respect

A következő évtized ehhez képest kevesebb kézzelfogható eredményt hozott. Az átfogó atomcsend megteremtésének részleteit illetően még mindig komoly ellentétek feszültek a nagyhatalmak között. Mégis, a jövőre nézve biztató fejleményként volt értékelhető, hogy az Egyesült Államok és a Szovjetunió egy összehangolt ellenőrzési kísérlet alkalmával meggyőződhetett róla, hogy a nukleáris robbantások végrehajtásának figyelemmel kísérése nemzetbiztonsági kockázatok nélkül is kivitelezhető. A két fél egyszerű megállapodást írt alá a közepes és rövid hatótávolságú rakéták korlátozásáról és a hadászati ballisztikus rakéták indítását megelőző kölcsönös értesítési kötelezettségről.¹⁵ Az ekkoriban létrejött egyéb nukleáris tárgyú dokumentumok közül feltétlenül említést érdemel még a Csendes-óceán déli részét atomfegyvermentes övezetté nyilvánító nemzetközi szerződés, valamint az Új-Zélandot atomfegyvermentes állammá nyilvánító belső jogszabály.¹⁶

A kétpólusú világrend megszűnését követően, a nukleáris leszerelés terén is felgyorsultak az események. Az évtized elején az Egyesült Államok és Szovjetunió szerződést kötött a hadászati fegyverek számának radikális csökkentéséről, illetőleg egyoldalú moratóriumot vállalt a nukleáris robbantásokra. (Az Egyesült Királyság szintén beszüntette a kísérleti tevékenységet.) Nem sokkal később a Szovjetunió felbomlása szükségessé tette egy jegyzőkönyv kidolgozását is, melyben az érintett utódállamok megegyeztek, hogy a továbbiakban kizárólag az orosz fél rendelkezhet nukleáris fegyverrel. Mindezek után a két nagyhatalom újabb szerződést kötött a hadászati fegyverek számának csökkentéséről, ám – mint látni fogjuk – ez a megállapodás alig tíz év leforgása alatt kudarcot vallott.¹⁷

to the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT I), Moscow, 26 May 1972; Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Underground Nuclear Weapon Tests, Moscow, 3 July 1974; Treaty between the United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on Underground Nuclear Explosions for Peaceful Purposes, Moscow – Washington D. C., 28 May 1976; Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II), Vienna, 18 June 1979.

¹⁵ Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, Washington D. C., 8 December 1987; Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Notifications of Launches of Intercontinental Ballistic Missiles and Submarine-Launched Ballistic Missiles, Moscow, 31 May 1988.

¹⁶ South Pacific Nuclear Free Zone Treaty (Treaty of Rarotonga), Rarotonga, 6 August 1985; New Zealand Nuclear Free Zone, Disarmament, and Arms Control Act, Public Act 1987, No. 86, 8 June 1987.

¹⁷ Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (START I), Moscow, 31 July 1991; Protocol to the Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Lisbon, 23 May 1992; Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (START II), Moscow, 3 January 1993.

A nemzetközi környezet átalakulása és a technika rohamos fejlődése történelmi lehetőséget kínált az átfogó atomcsend megvalósítására. 1991. január 7. és 18. között, a részleges atomcsend szerződés részes államainak konferenciáján, a delegációk mintegy harmada már támogatta volna a megállapodás hatályának kiterjesztését és az átfogó atomcsend megteremtését. Noha ez a kezdeményezés az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság ellenállásán ekkor még elbukott, a támogatók aránya kedvező tendenciát jelzett. Hasonlóképpen bizakodásra adott okot, hogy két esztendővel később, a genfi székhelyű Leszerelési Értekezlet munkájának köszönhetően egy meghatározó jelentőségű új egyezmény született a vegyi fegyverek tilalma tárgyában.¹⁸ Mivel a vegyi fegyverek leszerelése terén komoly előrelépést sikerült elérni, sokak számára úgy tűnt, hogy elérkezett az idő a nukleáris robbantások teljes betiltására is.

1993. augusztus 10-én, a Leszerelési Értekezlet egy eseti bizottságot kért fel az Átfogó Atomcsend Szerződés szövegének kidolgozására. Az érdemi munka az eljárási keretek tisztázása után, a következő év februárjában vette kezdetét. A szövegezés két munkacsoportban zajlott: az első az átfogó atomcsend ellenőrzési mechanizmusának különféle kérdéseivel, míg a második a szerződés hatályával, a nemzeti végrehajtási intézkedésekkel, a hatálybalépéssel és más jogi vagy szervezeti természetű kérdésekkel foglalkozott. A tervezet számos pontja heves vitát eredményezett a nukleáris fegyverrel rendelkező és nem rendelkező államok, valamint az egyéb szempontok mentén tömörülő érdekcsoportok között. Jellemző és gyakran felidézett adat, hogy a szerződés leendő szövege eleinte legalább ezerkétszáz olyan elemet tartalmazott, melynek kapcsán még nem sikerült meggyezésre jutni.

Időközben több esemény is pozitívan befolyásolta a munkálatokat. 1995. április 17. és május 12. között ülésezett az atomsorompó-szerződés felülvizsgálatával és meghosszabbításával foglalkozó konferencia, melyen a részes államok – a megállapodás hatályának határozatlan időre történő meghosszabbítása mellett – kifejezésre juttatták azon elvárásukat, hogy az Átfogó Atomcsend Szerződés tárgyalásait legkésőbb a következő évben be kell fejezni, és annak hatálybalépéséig minden nukleáris fegyverrel rendelkező államnak maximális önmérsékletet kell tanúsítania.¹⁹ Jótékony hatást gyakorolt a tárgyalásokra az oroszországi elnökválasztás is, melynek eredményeként a nukleáris kísérleti robbantások beszüntetése iránt elkötelezett korábbi államfő, Borisz Jelcin elnök maradt hivatalban. Folytatódott továbbá a nukleáris fegyverek földrajzi értelemben vett vissza-

¹⁸ Ld. 1997. évi CIV. törvény a vegyifegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló, Párizsban, 1993. január 13-án aláírt egyezmény kihirdetéséről.

¹⁹ Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, New York, 17 April – 12 May 1995, Doc. NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex, para 4 (a).

szorulása, miután Délkelet-Ázsia és Afrika egyaránt atomfegyvermentes övezetté vált.²⁰ Végül, de nem utolsósorban, Franciaország és Kína – még a megállapodás elfogadása előtt – szintén önkéntes moratóriumot vállalt a nukleáris robbantásokra.

1996. június 28-án befejeződtek az eseti bizottságban folytatott diplomáciai és szakértői egyeztetések. Létrejött a szerződés tervezete, mely azonban távolról sem bizonyult elfogadhatónak az összes tárgyaló fél számára. A fennmaradó nézetkülönbségek súlyát jelzi, hogy a szöveg számos elemével elégedetlen indiai és iráni delegáció megakadályozta, hogy az eseti bizottság elnöke a Leszerelési Értekezlet elé terjessze a hosszas tárgyalások nyomán kidolgozott és az államok túlnyomó többségének támogatását élvező tervezetet. Noha az elnök egy szokatlanul részletes jelentést készített, a szerződés szövege – az említett két állam tiltakozása folytán – ennek nem képezhette részét. A plenáris ülésen aztán az indiai és az iráni delegáció újfent megakadályozta, hogy a konszenzussal döntő testület elfogadja és az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése elé terjessze a szerződés szövegét eleve nélkülöző jelentést. Ez volt az első alkalom, hogy a Leszerelési Értekezlet nem tudott elfogadni egy olyan tervezetet, melyet saját maga dolgozott ki.²¹

Haladéktalanul alternatív megoldást kellett találni a kudarc elkerülésére, melyre végül egy tankönyvekbe kívánczoló eljárási fogás révén került sor. 1996. augusztus 22-én, a belga delegáció – kormánya nevében – nemzeti iratként nyújtotta be a szerződés tervezetét a Leszerelési Értekezletnek. Jóllehet ezzel a szöveg nem minősült elfogadottnak, hivatalosan a testület CD/1427. számú dokumentumává vált. Nem sokkal később, az Egyesült Nemzetek Szervezete mellett működő ausztrál állandó képviselő vezetője – az 50/65. számú közgyűlési határozatra hivatkozással²² – kezdeményezte a kérdéses dokumentum világszervezet általi nyilvántartásba vételét és a szerződés kérdésének közgyűlési napirendre tűzését. Ennek megtörténtét követően, Ausztrália – százhuszonhét tagállam támogatásával – határozati javaslatot terjesztett a főszerv elé a szerződés elfogadása tárgyában.²³ A javaslatról tartott vitán felszólalók szinte mindegyike támogatásáról biztosította a megállapodást, melyet a Közgyűlés 1996. szeptember 10-én, az 50/245. számú határozatával – százötvennyolc igen szavazattal, három nem ellenében, öt tartózkodás mellett – fogadott el.²⁴ Bhután, India és Líbia szavazott nemmel, Kuba, Libanon, Mauritius, Szíria és Tanzánia pedig tartózkodott.²⁵ Az Átfogó Atomcsend Szerződést New York-ban, 1996. szeptember 24-én nyitotta meg aláírásra a letéteményes, Boutros

²⁰ Treaty on the Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone, Bangkok, 15 December 1995; African Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty (Pelindaba Treaty), Cairo, 11 April 1996.

²¹ Az eseményekről bővebben ld. Johnson: *i. m.* 137–143.

²² G.A. Res. 50/65, 50 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/50/49) (Vol. I), 85.

²³ U.N. Doc. A/50/L. 78. és Add. 1. A szerződés szövegét ld. U.N. Doc. A/50/1027.

²⁴ G.A. Res. 50/245, 50 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/50/49) (Vol. II), 14.

²⁵ U.N. Doc. A/50/PV. 125, 6–7.

Boutros-Ghali főtitkár.²⁶ A jelen sorok írása idején a megállapodást összesen száznolcvanhárom állam írta alá és százhatvanegy állam ratifikálta.²⁷

Ironikus módon, a szerződés megkötése utáni bő másfél évtized mérlege meglehetősen ellentmondásos volt. Két évvel az átfogó atomcsend megteremtésére hivatott szerződés ünnepélyes elfogadását követően, India és Pakisztán sikeres nukleáris robbantást hajtott végre, és csatlakozott a nukleáris fegyverrel rendelkező államok táborához.²⁸ Nyolc évvel később a csoport egy újabb taggal bővült, miután Észak-Korea is felrobbantotta első nukleáris töltetét,²⁹ és a nemzetközi közösség jelentős részének meggyőződése szerint Irán is nukleáris fegyver kifejlesztésébe kezdett. Ekkorra a nukleáris robbantások száma már jóval meghaladta a kétezret.³⁰ Zátonyra futottak továbbá az Egyesült Államok és Oroszország között, a hadászati fegyverek számának csökkentéséről szóló harmadik szerződés előkészítő tárgyalásai. A nehézségeket csak fokozta, hogy az ezredfordulót követően, az előző ilyen megállapodás kudarca is nyilvánvalóvá vált. Miután az Egyesült Államok egyoldalúan felmondta a ballisztikus rakétaelhárító rendszerekről szóló szerződést, az orosz fél jelezte: nem tekinti magára nézve kötelezőnek a hadászati fegyverek számának csökkentéséről szóló második szerződésben foglaltakat. Áthidaló megoldásként a felek egy homályos és korlátozott vállalásokat tartalmazó megállapodást kötöttek, melyet nyolc évvel később – immár egyértelműen pozitív fejleményként – egy új szerződés váltott fel a hadászati támadó fegyverek számának további csökkentése és korlátozása tárgyában.³¹ A nukleáris fegyverek terjedése és a fegyverzetcsökkentés megtorpanása vélhetően közrejátszott abban, hogy időközben újabb államok tiltották ki területükről a kérdéses fegyvereket: Közép-Ázsia atomfegyvermentes övezetté, Mongólia pedig – az Egyesült Nemzetek Szervezetének kifejezett támogatásával – atomfegyvermentes állammá vált.³² Mindeközben a nemzetközi közvélemény egyre türelmetlenebbül várta az Átfogó Atomcsend Szerződés hatálybalépését.

²⁶ Magyarország 1996. szeptember 25-én írta alá a szerződést. Az aláírással kapcsolatos feladatokról a 2261/1996. (IX. 26.) Korm. határozat rendelkezett. A szerződés szövegét kihirdette: 1999. évi L. törvény az ENSZ Közgyűlése által 1996. szeptember 10-én elfogadott Átfogó Atomcsend Szerződésnek a Magyar Köztársaság által történő megerősítéséről és kihirdetéséről.

²⁷ Ld. <http://www.ctbto.org>.

²⁸ India 1998. május 11. és 13. között, míg Pakisztán 1998. május 28. és 30. között hajtott végre nukleáris robbantásokat.

²⁹ Észak-Korea 2006. október 9-én hajtotta végre első nukleáris robbantását.

³⁰ Évek és államok szerinti bontásban ld. *SIPRI Yearbook 2010: Armament, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford – New York, 2010. 375–376.

³¹ Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions (SORT), Moscow, 24 May 2002; Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New START), Prague, 8 April 2010.

³² G.A. Res. 53/77D, 53 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/53/49) (Vol. I), 92; Law of Mongolia on Its Nuclear-Weapon-Free Status, 3 February 2000; Treaty on a Nuclear-Weapon-Free Zone in Central Asia, Semipalatinsk, 8 September 2006.

7.2. Alapvető kötelezettségek

Miként ez a történeti áttekintésből is látható, az Átfogó Atomcsend Szerződés integráns részét képezi a nemzetközi közösség nukleáris leszerelés érdekében tett erőfeszítéseinek. Eme erőfeszítések főbb eredményei elsősorban nemzetközi szerződésekben öltöttek testet,³³ melyek – tárgyukra tekintettel – több nagy csoportba sorolhatók. Ilyen csoportként különböztethetők meg a hadrendben tartott nukleáris fegyverek és hordozóeszközök mennyiségét korlátozó fegyverzet-csökkentési megállapodások, a nukleáris fegyverek horizontális vagy vertikális proliferációját megakadályozó megállapodások, valamint a nukleáris leszereléshez csak közvetve kapcsolódó, általános jellegű tilalmakat rögzítő megállapodások. (Mindamellett, hogy széles körben elterjedt kifejezésekről van szó, talán nem felesleges megjegyezni, hogy a horizontális proliferáció a nukleáris fegyverek földrajzi terjedését és az ilyen fegyverrel rendelkező államok számának növekedését, míg a vertikális proliferáció a nukleáris fegyverek minőségének és hatásfokának folyamatos javítását és a nukleáris fegyverrel rendelkező államok által hadrendben tartott eszközök számának növekedését jelenti.)

Természetesen hiba lenne túlzott szigorral tekinteni a fenti csoportokra, hiszen a közöttük húzódnó határok – két okból kifolyólag – könnyen átjárhatók. Egyfelől az érintett megállapodások egy része olyan komplex rendelkezéseket tartalmaz, melyek révén több kategóriába is besorolható. Kiváló példával szolgálnak erre az atomfegyvermentes övezetet létesítő szerződések, melyek – főszabály szerint – a horizontális proliferáció elleni küzdelem körében említendők. Ezek a szerződések azonban a térségben végzett nukleáris robbantások tilalmát is kimondják, amely tilalom viszont a vertikális proliferáció megakadályozásának egyik legfontosabb eszköze. Ennek fényében tehát az atomfegyvermentes övezetet létesítő szerződések akár a horizontális és a vertikális proliferáció kiküszöbölésének metszéspontjában is elhelyezhetők. Másfelől nem szabad elfeledni, hogy a nukleáris leszerelés előmozdítása érdekében létrejött különböző megállapodások – konkrét tárgyuktól függetlenül – hatásukban egymást erősítik, és ekként kölcsönösen összefüggenek. Így például a kísérleti robbantások tilalma közvetve hozzájárul a nukleáris fegyverek földrajzi terjedésének megelőzéséhez is. Mivel az atomcsend számottevő akadályként tornyosul a fegyverkezési ambíciók előtt, ha nem is teszi lehetetlenné, mindenképpen megnehezíti egy állam első nukleáris fegyverének megépítését.

³³ A nukleáris leszerelés második legfontosabb forrását az államok egyoldalú aktusai képezik. Emellett érdemi szerepet játszanak még a nemzetközi szervezetek határozatai és a csekély számban rendelkezésre álló bírósági döntések. A nemzetközi szokásjog jelentősége ezen a területen rendkívül korlátozott és tartalma módfelett vitatható.

Lévén a kísérleti robbantás a nukleáris fegyverek kifejlesztésének és korszerűsítésének lényeges, bár nem nélkülözhetetlen mozzanata,³⁴ az Átfogó Atomcsend Szerződés a vertikális proliferáció elleni küzdelem jegyében nyert elfogadást. Közvetett vagy járulékos hatásai értelemszerűen egyéb területeken – példának okáért az emberi egészség és a természeti környezet hatékonyabb védelme terén – is megmutatkoznak, ám ez nem változtat a szerződés sajátos irányultságán. Az alapvető kötelezettségeket tartalmazó I. cikk a következőképpen fogalmaz:

„(1) Valamennyi Részes Állam kötelezi magát, hogy nem végez semmiféle fegyverkísérleti nukleáris robbantást, illetve semmiféle más nukleáris robbantást, és megtilt, illetve megelőz minden ilyen nukleáris robbantást a joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló bármely területen.

(2) Továbbá valamennyi Részes Állam kötelezi magát, hogy tartózkodik mindenféle fegyverkísérleti nukleáris robbantás, illetve mindenféle más nukleáris robbantás előidézésétől, az arra való bátorítástól, illetve attól, hogy annak végrehajtásában bármilyen módon részt vegyen.”³⁵

A rendelkezés középpontjában álló kifejezés a „nukleáris robbantás”, melyet a szerződés – kellő egyetértés hiányában – nem határoz meg.³⁶ Legáltalánosabb jelentése szerint a nukleáris robbantás olyan jelenséggént definiálható, mely maghasadásból vagy fúziós reakcióból származó energia szándékosan előidézett, szabályozatlan felszabadulását eredményezi. Megjegyzendő, hogy a nukleáris robbantás fogalma nyilvánvalóan nem szinonim a nukleáris robbanással: a két kategória rész–egész viszonyban áll egymással. A robbantás és a robbanás közötti alapvető különbség a jelenség előidézésének módjában keresendő. Miként ez a fenti meghatározásból is leszűrhető, minden nukleáris robbantás a maghasadásból vagy fúziós reakcióból származó energia szándékos felszabadítását feltételezi, ám a nukleáris robbanásoknak – a robbantásként osztályozható cselekmények mellett – létezik olyan formája is, amely közvetlenül erre irányuló akarat nélkül következik be. Noha a szerződés egyes hiteles nyelvei – így például az angol, a francia vagy az orosz nyelvű szövegek – nem jelzik egyértelműen a nukleáris robbantás és a nukleáris robbanás kategóriájának különállását, a rendelkezésben olvasható „vé-

³⁴ A nukleáris robbantások céljáról, hatásairól és szükségességéről szóló elemzéseket ld. Goldblat, Jozef – Cox, David (ed.): *Nuclear Weapon Tests: Prohibition or Limitation?* Oxford University Press, Oxford – New York, 1988.

³⁵ Átfogó Atomcsend Szerződés, I. cikk.

³⁶ Hansen, Keith A.: *The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: An Insider's Perspective.* Stanford University Press, Stanford, 2006. 26. A nukleáris fegyverkísérlet fogalmát és elhatárolását ld. Schaper, Annette: *The Problem of Definition: Just What Is A Nuclear Weapon Test?*, in Arnett, Eric (ed.): *Implementing the Comprehensive Test Ban: New Aspects of Definition, Organization and Verification.* Oxford University Press, Oxford – New York, 1994. 26–47.

gez”, „előidéz”, „bátorít” és „részt vesz” igék meggyőzően bizonyítják azt a logikus feltevést, hogy az atomcsend kizárólag a robbantásokra vonatkozik.

Az energia felszabadulásának szabályozatlan jellege a robbantás és a robbanás közötti különbségtétel szempontjából irreleváns, hiszen ez mindkét kategóriának lényegi attribútuma, függetlenül attól, hogy a jelenség bekövetkezését milyen cselekmény vagy esemény tette lehetővé. Ez a fogalmi elem azt hivatott érzékeltetni, hogy a szerződés semmilyen módon nem érinti például az atomerőművekben vagy más nukleáris létesítményekben zajló szabályozott folyamatokat, melyek magától értetődően kívül esnek a tilalom tárgyi hatályán. Hasonlóképpen nem kerültek fel a tiltott magatartások jegyzékére az olyan nukleáris vonatkozású tudományos tevékenységek, mint a számítógépes modellezés, az energiimpulzust kibocsátó berendezések kísérleti alkalmazása, a fúziós kísérletek, a hidrodinamikai modellezés, vagy a hasadó anyagokkal végzett, de energia felszabadulásával vagy robbanással nem járó „hideg tesztek”. Végezetül, a tilalom ellenére is megengedhető maradt a nukleáris fegyverekkel összefüggő katonai tevékenységek viszonylag széles köre, ideértve a nukleáris fegyverek és a célba juttatásukra szolgáló eszközök tervezését, fejlesztését, előállítását, birtoklását, tárolását, javítását, környezeti hatásának közvetett vizsgálatát, illetve azok szétszereléssel járó megsemmisítését.

Érdekesség, hogy a tárgyalások során több állam is kezdeményezte a tilalom tárgyi hatályának kiterjesztését. Például a brazil és az iráni delegáció a nukleáris kísérleti robbantások céljaira szolgáló berendezések megsemmisítését és a kísérleti telepek bezárását, a német és a svéd delegáció az előkészületek tilalmát, míg az indonéz delegáció – a „robbantás” szó szövegből való mellőzésével – mindenféle nukleáris kísérlet betiltását javasolta. Ezek az indítványok részben a nukleáris fegyverrel rendelkező államok ellenállása, részben a nukleáris robbantással nem járó kísérletekre és tevékenységekre kiterjesztendő tilalom hatékony ellenőrzése kapcsán felmerülő problémák következtében sorra elbuktak.³⁷

A szerződés a nukleáris robbantások két típusáról tesz említést, miután külön kezeli a fegyverkísérleti és az egyéb nukleáris robbantásokat. A fegyverkísérleti robbantás sajátos jellege – a kifejezés természetes értelme alapján – nagy biztonsággal kikövetkeztethető: olyan katonai előnyök ígérletét magában hordozó kísérleti robbantást jelent, mely elsődlegesen valamilyen nukleáris fegyver működésének kipróbálására, ellenőrzésére vagy harctéri hatásának pontosabb megismerésére irányul. A szövegben említett „más nukleáris robbantások” kategóriája ezzel szemben a békés célú robbantásokra utal, melyek már a részleges atomcsend szerződés szövegében is a tiltott cselekmények között nyertek elhelyezést, azon helyes felismerés következményeként, hogy a hadiipar az egyébként békés célú kísérletek eredményeit is könnyen kiaknázhajta. Ily módon a rob-

³⁷ Johnson: *i. m.* 61–63, 79. Ld. még <http://www.ctbto.org>.

bantások tilalma – a kísérlet konkrét céljára tekintet nélkül – mindenféle nukleáris robbantásra kiterjed.

A szerződés szövegének kidolgozása során a nukleáris fegyverrel rendelkező államok felvetették, hogy a nemzeti érdekek védelme, a nukleáris elrettentés hitelességének fenntartása és a hadrendben tartott fegyverek biztonsági ellenőrzése végett továbbra is szükség lehet néhány kisebb hatóerejű robbantás végrehajtására. Az államok jelentős része – köztük az indiai és a pakisztáni delegáció – azonban hevesen ellenezte a szerződés célkitűzéseit nagyban aláásó kezdeményezést, mely így kudarcot vallott.³⁸ A kínai delegáció kísérletet tett továbbá a békés célú nukleáris robbantások kivételként történő elfogadtatására, de kitartó próbálkozása ugyancsak eredménytelennek bizonyult.³⁹ A szerződés mindazonáltal nem zárja ki végérvényesen az ilyen robbantásokat: a VIII. cikk (1) bekezdése értelmében „[b]ármely Részes Állam kérése alapján a Felülvizsgálati Konferencia fontolóra veszi annak lehetőségét, hogy békés célokra engedélyezze föld alatti nukleáris atomrobbantások végrehajtását”.⁴⁰ Mint erről a későbbiekben szó lesz, ezt a konferenciát – főszabály szerint – először a megállapodás hatálybalépését követően tíz évvel kell megtartani, és ezután ugyanilyen időközönként lehet újból összehívni, vagyis a békés célú földalatti nukleáris robbantások kérdésének újratárgyalása pillanatnyilag a jövő homályába vész. De még a téma esetleges napirendre tűzése sem garancia a sikerre. Az engedélyezés a Felülvizsgálati Konferencia egyhangú döntését és a szerződés formális módosítását feltételezi,⁴¹ mely – a nemzetközi közösség megosztottságának fényében – komoly eljárási akadályként tornyosul a békés célú programok újbóli megindítása előtt. A kísérleti eredmények visszaélészerű katonai felhasználásának lehetőségére figyelemmel, ez a szigor alighanem indokolt és üdvözölendő.

A szerződés semmilyen előírást nem tartalmaz a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások minimális hatóerejére vonatkozóan. Bár a tárgyalásokon egyes nukleáris fegyverrel rendelkező államok szerették volna fenntartani a kiserejű nukleáris robbantások végrehajtásának lehetőségét, a megállapodás végül a nullánál „húzta meg” a felszabaduló energiamennyiség felső határát, és ekként semmilyen robbantást nem tesz lehetővé.⁴² Így a szerződés felülírja az Egyesült Államok és a Szovjetunió között létrejött azon kétoldalú megállapodásokat, melyek – a részleges atomcsendszerződés által bizto-

³⁸ Johnson: *i. m.* 58–91.

³⁹ *Uo.* 59, 75, 97–102.

⁴⁰ Átfogó Atomcsend Szerződés, VIII. cikk (1) bekezdés. A kanadai és a kínai delegáció által kidolgozott rendelkezés a békés célú nukleáris kísérletek engedélyezésével kapcsolatos pekingi törekvések új mederbe terelését és egy olyan ésszerű kompromisszum kialakítását szolgálta, mely lehetővé teszi a szerződés megkötését és nem veszélyezteti a teljes atomcsendet. Hansen: *i. m.* 27; Johnson: *i. m.* 101–102.

⁴¹ Átfogó Atomcsend Szerződés, VII. cikk (1)–(6) bekezdés, VIII. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁴² Egyes elemzők rámutatnak, hogy a legkisebb hatóerejű robbantások nem érik el az észlelhetőség minimális határát, így alkalmasint észrevétlenek maradhatnak. Medalia, Jonathan: *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: Background and Current Developments*. Congressional Research Service, 7 December 2010. 17. Az észlelhetőség határai kapcsán ld. *infra* 93. lábjegyzet.

sított keretek között – az egyesével végrehajtott fegyverkísérleti és békés célú földalatti nukleáris robbantások maximális hatóerejét százötven kilotonnában, a csoportosan végrehajtott békés célú robbantások átlagos maximális hatóerejét pedig másfél megatonnában állapították meg.⁴³

Az átfogó atomcsend biztosítása érdekében a részes államok összesen hatféle magatartás tanúsítására vállaltak kötelezettséget, melyek közül négy passzív és kettő aktív jelleget ölt. (Megfigyelhető, hogy a felsorolt magatartások lényegében megegyeznek a részleges atomcsendszerződés hasonló tárgyú rendelkezésében foglaltakkal.⁴⁴) A legelső és legalapvetőbb kötelezettség a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások végrehajtásától való feltétlen tartózkodás – ezt a passzív magatartást fejezi ki a I. cikk (1) bekezdés első fordulatában a „nem végez” részlet. Ez a vállalás azonban nem vonatkozik a nukleáris robbantás végrehajtására irányuló előkészületekre, melyek nem sértik az atomcsendet, így a szerződés elfogadása után is jogszerűek maradtak. Noha a szöveg kidolgozása idején elhangzottak olyan javaslatok, melyek szerint az előkészületi tevékenységet is be kellene tiltani, ezeket utóbb elvetették, mivel megvalósításuk szükségtelennek, rendkívül költségesnek és nehezen kivitelezhetőnek tűnt. Nem vonatkozik a tárgyalt kötelezettség a közvetve előidézett robbantásokra sem, ezek az I. cikk (2) bekezdés első fordulatának hatálya alá tartoznak.

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások végrehajtásának tilalma nem terjed ki a nukleáris fegyverek alkalmazására. Az egyéb nukleáris robbantások kategóriája éppenséggel a harctéri felhasználás során bekövetkező robbantásokra is kiterjeszhető, ám a szerződés előkészítő anyagaiból és körültekintő értelmezéséből kiderül, hogy a tilalom semmilyen formában nem érinti az államok nukleáris fegyverek alkalmazásával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit. A Nemzetközi Bíróság – alig két hónappal a szerződés elfogadását megelőzően közzétett – releváns tanácsadó véleménye ezért változatlanul irányadónak tekintendő. Mint ismeretes, a testület megítélése szerint a nemzetközi jog szerződéses és szokásjogi szabályai konkrétan nem engedik meg, de átfogó és univerzális jelleggel nem is tiltják a nukleáris fegyverekkel való fenyegetést vagy azok alkalmazását. Ettől függetlenül, a kérdéses fegyverek igénybe vételének összhangban kell állnia az erőszak tilalmával és a fegyveres összeütközések jogának előírásaival. Bár alkalmazásuk általában véve ellentétesnek tűnik ez utóbbi előírásokkal, „a nemzetközi jog jelenlegi helyzete és a rendelkezésére álló tények ismeretében, a bíróság nem [tudta] egyértelműen megállapítani, hogy a nukleáris fegy-

⁴³ Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Underground Nuclear Weapon Tests, Moscow, 3 July 1974, Article I (1); Treaty between the United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on Underground Nuclear Explosions for Peaceful Purposes, Moscow – Washington D. C., 28 May 1976, Article III (2).

⁴⁴ Részleges atomcsend szerződés, I. cikk.

verekkel való fenyegetés vagy azok alkalmazása jogszerű vagy jogellenes lenne az önvédelem olyan szélsőséges esetében, mikor az állam pusztta túlélése forog kockán”⁴⁵

Az I. cikk (1) bekezdésének második fordulata két aktív magatartásra – a nukleáris robbantások megtiltására és megelőzésére – kötelezi a részes államokat. Az első fordulattól eltérően, az érintett állam jelen esetben nem kíván nukleáris robbantást végrehajtani, ám köteles a joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló területen minden lehetséges és jogszerű eszközzel megakadályozni, hogy bárki ilyen robbantást idézzon elő. E kötelezettség létjogosultsága egy érdekes anomáliából ered: bár a szerződés kizárólag a részes államokat kötelezi, az átfogó atomcsend megteremtéséhez az egyéb szereplők által előidézett robbantásokat is ki kell küszöbölni. Ez a célkitűzés azonban csak egyetlen módon – a részes államok közreműködését igénylő megtiltás és megelőzés révén – valósítható meg. Mint-hogy a rendelkezés semmilyen konkrétumot nem tartalmaz arra nézve, hogy kivel szemben kell fellépni, a tilalmi és megelőzési kötelezettség a nemzetközi élet minden nukleáris robbantásra képes szereplőjével szemben fennáll, ideértve például az államokat, a különböző nem állami entitásokat, a nemzetközi szervezeteket, a nem kormányközi szervezeteket, a jogi személyeket, valamint a természetes személyeket és csoportjait. A későbbiekben tárgyalandó nemzeti végrehajtási intézkedéseket leszámítva, a szerződés a kötelezettség teljesítésének mikéntje kapcsán sem nyújt iránymutatást. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a megtiltás és a megelőzés – mint magatartási formák – természetükből adódóan aktív cselekvést feltételeznek, mely részben a jogalkotás és az igazságszolgáltatás, részben a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek és a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése útján valósítható meg.

Az I. cikk (2) bekezdése három diszjunktív kapcsolatban álló elemmel egészíti ki a tiltott magatartások listáját, melyek mindegyike passzív kötelezettséggel párosul. Eme magatartások első helyen említett formája az előidézés, mely a felületes szemlélő számára azonosnak tűnhet az I. cikk (1) bekezdés első fordulataiban tilalom alá vont végrehajtással. Mindazonáltal a két kategória között érdemi különbségek fedezhetők fel. A végrehajtáshoz képest a kissé homályos és parttalan előidézés a nukleáris robbantást eredményező magatartások érezhetően szélesebb skáláját foglalja magában. Ezt jelzi például, hogy míg a végrehajtásnál a részes állam magatartása közvetlenül kapcsolódik a nukleáris robbantás bekövetkezéséhez, addig az előidézésénél más módozatok is elképzelhetők. Itt már olyan lehetőségeket is számításba kell venni, melyeknél az állam magatartása nem közvetlenül, hanem közvetve – köztes alanyok vagy köztes mozzanatok útján – okozza a kiküszöbölni kívánt eseményt. A nukleáris robbantás előidézése során tehát az állam nem feltétlenül egyedül jár el: akár egyéb állami vagy nem állami szereplőket is „eszközként” használhat fel a céljainak eléréséhez. Noha a gyakorlati valószínűsége elhanyagolható, ez történe abban a hipotetikus esetben, ha egy részes állam közvetve

⁴⁵ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, 266, para. 105. (Beszúrás – S.G.)

oly módon idézne elő nukleáris robbantást, hogy egy másik szereplőt előnyök kilátásba helyezése vagy kényszer alkalmazása révén bír rá annak tényleges kivitelezésére. Mindent egybevetve, a nukleáris robbantás végrehajtása fogalmilag rész–egész viszonyban áll az előidézéssel, és a tárgyalt fordulat a két halmaz különbözetében elhelyezkedő jelenségeket igyekszik megragadni.

A (2) bekezdésben tiltott következő magatartás a bátorítás. A kifejezés természetes értelméből kiindulva, a bátorítás leginkább olyan magatartásként határozható meg, mellyel egy részes állam hozzá kíván járulni egy másik szereplő fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantásra irányuló szándékának kialakulásához vagy megszilárdulásához. E magatartás talán legfontosabb sajátossága, hogy közvetlen hatást kizárólag pszichés téren fejt ki, és mint ilyen, a másik szereplő akaratán keresztül kapcsolódik a remélt nukleáris robbantáshoz. Ám a bátorításnak nem fogalma eleme a siker. A bátorító fél által elérni kívánt tudati változás és gyakorlati eredmény bekövetkezése nem nélkülözhetetlen feltétele a tilalom megsértésének: a szerződés sem a másik fél releváns szándékának kialakulását vagy megszilárdulását, sem a nukleáris robbantás bekövetkezését nem követeli meg a bátorítás fennforgásának megállapításához. (Ez a körülmény különös jelentőséget nyerhet a bátorítás és a közvetett előidézés bizonyos formáinak elhatárolásánál.)

A szerződés szövegéből kitűnik, hogy a bátorítás alanya csak egy részes állam, míg a címzettje bármely nukleáris robbantásra képes állami vagy nem állami szereplő lehet. Megalapozottan feltételezhető továbbá, hogy a bátorításnak mindig egy vagy több pontosan meghatározható címzett felé és egy konkrét cselekmény megvalósítására – jelen esetben egy vagy több fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantásra – kell irányulnia. Pontos címzett vagy egyértelmű tartalom hiányában a magatartás lényegét képező üzenet aligha alkalmas a nukleáris robbantásra irányuló szándék kialakítására vagy megszilárdítására, ezért bátorításként sem osztályozható. Vélhetően nem tekinthető bátorításnak az olyan „komolytalan” biztatás sem, melynek címzettje nyilvánvalóan nem képes a nukleáris robbantásra.

Elvileg a bátorító üzenet bármilyen alakot ölthet. Megjelenhet például szavakban vagy tettekben, kifejezett vagy hallgatóságos formában, egyetlen vagy egymással összefüggő több magatartásban. Ismételten le kell szögezni azonban, hogy a bátorítás közvetlen hatást kizárólag pszichés téren fejt ki. Ily módon a szándékerősítő jellegű, de tényleges közreműködést vagy segítségnyújtást is magukban foglaló aktusok már túlmutatnak a bátorításon, és más tilalmak hatálya alá tartoznak. Megjegyzendő, hogy alapesetben a szerződés megsértésével végrehajtott nukleáris robbantás sem minősíthető bátorításnak, noha – az államok szokásos viselkedését ismerve – kétségkívül ösztönözné a hasonló cselekmények megvalósítását. Még egy ilyen horderejű magatartás is legfeljebb akkor fogható fel bátorításként, ha azt a végrehajtó állam követendő példaként állítja a nukleáris robbantásra képes állami vagy nem állami szereplők elé.

A (2) bekezdésben tiltott harmadik magatartás a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantás végrehajtásában való bármilyen részvétel. (Megfigyelhető, hogy a fordulat a robbantás végrehajtásában, és nem az előidőzésében való részvételt tiltja.) Természetéből adódóan a részvétel több, azonos célok és szándékok által vezérelt cselekvőt feltételez, melyek kilétét illetően a szerződés – a tilalom teljessé tétele érdekében – semmilyen részlettel nem szolgál. Így bár a kötelezettség alanyai a részes államok, a potenciális résztvevők csoportja rendkívül tág, és magában foglal minden nukleáris robbantásra képes állami vagy nem állami szereplőt. Konkrét előírások hiányában az is kijelenthető, hogy a nukleáris robbantás végrehajtásában való bármilyen szándékos és tényleges közreműködés a tilalom megsértését jelenti, függetlenül a felek minőségétől és számától, a kooperáció formájától és módjától, valamint a robbantásból származó előnyök és tapasztalatok megosztásának arányától. Nélkülözhetetlen feltétele a részvétel megállapításának a nukleáris robbantás végrehajtása, mely – a felek összetételétől és számától eltekintve – jellegében megegyezik az I. cikk (1) bekezdés első fordulatában tiltott magatartással. Mindezek fényében részvételnek minősülhet például a nukleáris robbantás közös kivitelezése, az alkatrészek rendelkezésre bocsátása, a *know-how* átadása, a kísérleti telep átengedése, vagy a helyszíni segítségnyújtás. (Ide kívánczok, hogy a végrehajtásban való részvétel és a más szereplők „eszközként” való felhasználásával megvalósuló közvetett előidőzés kapcsán érdekes elhatárolási kérdések merülhetnek fel. Ezek megválaszolásához a felek céljait, szándékait, szerepét és viszonyát kell alapul venni.)

A szerződés által létesített tilalmak területi hatálya az átfogó atomcsend megteremtésére irányuló törekvés jegyében nyert megfogalmazást. Két magatartástól eltekintve, az I. cikkben rögzített alapvető kötelezettségek nem tartalmaznak területi korlátozást. Így mindenhol tilos a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantás végrehajtása, előidőzése, az arra való biztatás és az abban való bármilyen részvétel. A tilalom extraterritoriális jellegéből fakadóan, az I. cikk (1) bekezdés első fordulatában és a (2) bekezdésben felsorolt magatartásokra sem a részes államok területén, sem más államok területén, sem az állami főhatalom alatt nem álló, *res communis omnium usus* státuszú területeken nem kerülhet sor. Területi korlátozás csak az I. cikk (1) bekezdés második fordulatában szereplő tilalmi és megelőzési kötelezettséghez kapcsolódik, melynek teljesítésére a részes államok a joghatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló bármely területen kötelesek – ideértve az „úszó” és „repülő” államterületet is. Egyetlen állam sem léphet fel egy másik állam területén vagy a *res communis omnium usus* státuszú területeken a nukleáris robbantások megtiltása és megelőzése érdekében. Főszabály szerint ezek a magatartások csak az állam joghatósága vagy ellenőrzése alá tartozó területen minősülnek jogszerűnek, minden más esetben összeegyeztethetetlenek az államok szuverén egyenlőségének elvével, a beavatkozás tilalmával, vagy a *res communis omnium usus* státuszú területek nemzetközi jogi rezsimjével.

Látszólagos kivételek nyilván elképzelhetők. Például az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa – a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésére hivatkozással – eseti jelleggel kötelezheti vagy felhatalmazhatja a szervezet tagjait arra, hogy egy másik állam területén vagy egy *res communis omnium usus* státuszú területen megelőzzenek vagy megakadályozzanak egy nukleáris robbantást.⁴⁶ Léteznek továbbá olyan jogszerű állami magatartások, melyek közvetve képesek eltántorítani egy másik államot vagy egy az adott állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló területen kívüli nem állami szereplőt a nukleáris robbantás végrehajtásától. Mindazonáltal sem a biztonsági tanácsi kényszerintézkedések, sem a közvetett hatásokkal járó állami magatartások nem tekinthetők az I. cikk (1) bekezdés második fordulata szerinti megtiltásnak vagy megelőzésnek, és ekként nem érintik a fent elmondottak érvényét.

A tilalmi és megelőzési kötelezettség területi korlátozásokhoz kötése tehát szükségszerű megoldás volt, mely semmi esetre sem értékelhető az átfogó atomcsendet veszélyeztető engedményként vagy hiányosságként. Ne feledjük, hogy ez a kötelezettség a részes államok számának növekedésével egyre nagyobb területen fejt ki hatását, melyet az atomfegyvermentes övezetek és államok fokozatos gyarapodása is erősít. A *res communis omnium usus* státuszú területek védelmét illetően pedig elegendő felidézni a bevezetőben említett különböző nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjogot, hogy lássuk: a tilalmi és megelőzési kötelezettség területi korlátokhoz kötése nem ad okot aggodalomra. Egyébiránt a szerződés szigorúbb, mint a nukleáris robbantások korlátozása tárgyában született korábbi nemzetközi megállapodások, melyek nemcsak a tilalmi és megelőzési kötelezettséget, hanem a végrehajtási tilalmat is a részes államok joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló területekre korlátozták. [Jóllehet a szerződés I. cikk (1) bekezdése látszólag teret enged olyan értelmezésnek, mely a végrehajtási tilalom hasonló területi korlátozásához vezet, ám ez ellentétben áll az atomcsend átfogó jellegével. Ráadásul a rendelkezés szerkezete eltér a korábbi megállapodásokban következetesen alkalmazott nyelvtani megoldástól, amely körülmény szintén alátámasztani látszik a végrehajtási tilalom területi korlátozások nélküli jellegét.⁴⁷]

⁴⁶ Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 39, 41. és 42. cikk. Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

⁴⁷ A részleges atomcsend szerződés még a „betilt, megakadályoz és nem hajt végre nukleáris fegyverrel történő semmiféle kísérleti robbantást és semmiféle más nukleáris robbantást a joghatósága vagy ellenőrzése alá tartozó semmilyen helyen” formulát használta. Ilyen megoldáshoz folyamodtak a fegyverkísérleti és a békés célú nukleáris robbantások hatóerejének korlátozásáról szóló kétoldalú szerződések is. Az Átfogó Atomcsend Szerződés ezzel szemben a „nem végez semmiféle fegyverkísérleti nukleáris robbantást, illetve semmiféle más nukleáris robbantást, és megtilt, illetve megelőz minden ilyen nukleáris robbantást a joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló bármely területen” megfogalmazást tartalmazza, melynek nyelvtani szerkezete és értelme nyilvánvalóan eltér a korábbi megállapodásoktól. Hasonló szelvényben ld. CTBT: Article-by-Article Analysis. Carnegie Endowment for International Peace, 24 September 1996. <<http://www.carnegieendowment.org>>

A fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások lehetséges közege kapcsán a szerződés semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, noha a tárgyalások során napvilágot láttak olyan elképzelések, melyek szerint – a részleges atomcsend szerződés mintájára – tételesen fel kellene sorolni mindazon környezeteket, ahol tilos a nukleáris robbantás. Az értelmezési viták és az esetleges visszaélések elkerülése céljából azonban ezt a megoldást elvetették.⁴⁸ A megállapodás hallgat a robbantás közegét illetően, vagyis a tilalom egyaránt kiterjed a légkörben, a világűrben, a víz alatt és a földfelszín alatt végrehajtott robbantásokra.

Az átfogó atomcsend gyakorlati megvalósítása érdekében a részes államok nemzeti végrehajtási intézkedések megtételére kötelesek, melyek kapcsán a szerződés III. cikke tartalmaz néhány meglehetősen általános elvárást. Eszerint az államoknak – alkotmányos előírásaikkal összhangban – minden szükséges intézkedést meg kell tenniük a vállalt kötelezettségek végrehajtása érdekében. Eme intézkedések keretében kötelesek például megtiltani a szerződésben számukra tiltott tevékenységek folytatását a saját területükön és a joghatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló bármely területen minden természetes és jogi személy számára, továbbá a nemzetközi joggal összhangban, kötelesek megtiltani a saját állampolgáraik számára az ilyen tevékenységek bárhol történő folytatását. Mindemellett a részes államok kötelesek együttműködni és segíteni egymást, illetőleg kötelesek felállítani vagy kijelölni egy nemzeti hatóságot a szerződésből folyó kötelezettségek végrehajtása céljából, mely egyúttal a nemzeti központ és a kapcsolattartó szerv feladatait is ellátja.⁴⁹

Mivel a nemzeti végrehajtási intézkedések III. cikkben olvasható felsorolása exemplifikatív jellegű, a részes államok széles mérlegelést élveznek a konkrét eszközök és eljárások megválasztása terén. Ily módon minden államnak lehetősége nyílik arra, hogy messzemenően figyelembe vegye sajátos körülményeit és nemzeti jogrendszerét a vállalt kötelezettségek végrehajtása során – egészen addig, amíg eleget tesz a szerződésben rögzített minimális követelményeknek. E követelmények teljesítésének ellenőrzése céljából, a részes államokat tájékoztatási kötelezettség terheli mindazon intézkedések kapcsán, melyeket a III. cikk alapján fogatosítottak.⁵⁰

⁴⁸ Johnson: *i. m.* 59–60.

⁴⁹ Átfogó Atomcsend Szerződés, III. cikk (1)–(2) és (4) bekezdés. Magyarországon a nemzeti hatóság feladatait az Országos Atomenergia Hivatal látja el. Ld. 2087/1999. (V. 5.) Korm. határozat az ENSZ Közggyűlése által 1996. szeptember 10-én elfogadott Átfogó Atomcsend Szerződésnek a Magyar Köztársaság által történő törvényi megerősítéséről és kihirdetéséről, valamint a végrehajtásával kapcsolatos feladatokról.

⁵⁰ Átfogó Atomcsend Szerződés, III. cikk (3) bekezdés. Az Átfogó Atomcsend Szerződés Szervezetének Előkészítő Bizottsága nyilvántartást vezet a nemzeti jogalkotási intézkedésekről, mely – a jelen sorok írása idején – hazánknál még a korábbi Alkotmányt és a korábbi Büntető Törvénykönyvet nevesíti. National Legislation Implementing the CTBT and Other National Measures Related Thereto. CTBTO Preparatory Commission, Legal Services, 2010. 11. (Updated: 17 October 2012) Az Alkotmány helyett értelemszerűen már az Alaptörvény az irányadó, mely elsősorban a nemzetközi jogi klauzula miatt érde-

Ezen a ponton felmerül a kérdés, hogy a III. cikk által előírt nemzeti végrehajtási intézkedések elmulasztása mikor és mennyiben minősül az I. cikkben rögzített alapvető kötelezettségek megsértésének. Egyes nemzeti végrehajtási intézkedések – például a nemzeti hatóság felállítása vagy kijelölése – olyan távoli kapcsolatban állnak az alapvető kötelezettségekkel, hogy esetükben a válasz nyilvánvalóan nemleges. Találhatunk ugyanakkor olyan területeket is, ahol az alapvető kötelezettségek és a nemzeti végrehajtási intézkedések szemlátomást közvetlenül érintkeznek egymással. Ilyen az I. cikk (1) bekezdés második fordulatában és a III. cikk (1) bekezdésében egyaránt megjelenő tilalmi kötelezettség. Itt például úgy tűnik, hogy a természetes és jogi személyekre vonatkozó tilalom nemzeti szinten történő bevezetésének elmulasztása egyszerre sérti mindkét rendelkezést.⁵¹ Mindezek általánosítása nyomán megállapítható, hogy az I. cikk és III. cikk a kötelezettségek két egymással részlegesen átfedő halmazát képezi, ezért az egyik megsértése automatikusan nem, legfeljebb bizonyos esetekben vonja maga után a másik sérelmét.

Érdekes, hogy az I. cikk (1) bekezdés második fordulata a részes államok joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló területre nézve fogalmazza meg a tilalmi és megelőzési kötelezettséget, de a III. cikk (1) bekezdés c) pontja már az extraterritorialitás igényével írja elő, hogy a részes államok a nemzetközi joggal összhangban, kötelesek megtiltani a saját állampolgáraik számára a szerződésben tiltott tevékenységek bárhol történő folyta-

mel említést. Ld. Magyarország Alaptörvénye, Q) cikk (2) és (3) bekezdés. A hajdani Büntető Törvénykönyv nyilvántartásban kiemelt szakasza egyébiránt aligha tett eleget a magyar államot terhelő releváns kötelezettségeknek. A 160/A. § a nemzetközi szerződés által tiltott fegyverek alkalmazását rendelte büntetni, és két okból sem tűnt megfelelőnek: egyrészt a benne szereplő tételes felsorolás nem említette a nukleáris fegyvereket, másrészt a szerződés nem a nukleáris fegyverek alkalmazásának, hanem a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások végrehajtásának megtiltását és megelőzését várja el az államtól. Ld. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 160/A. §. Ugyanez a hatályos Büntető Törvénykönyvről is elmondható. Ld. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 155. § és 459. § (23) bekezdés. Különös, hogy a nyilvántartásban nem szerepelnek azok a szakaszok, melyek a radioaktív anyaggal, a nukleáris létesítmény üzemeltetésével, vagy az atomenergia alkalmazásával való visszaélést rendelték és rendelik büntetni. Bár ezek sem jelentenek tökéletes megoldást, sokkal inkább kapcsolódnak a szerződés elvárásaihoz, mint a nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazásának pönalizálása. Külön törvényi tényállás vonatkozik a nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel való visszaélésre is, ám ez a kategória – mint elhangzott – nem terjed ki a nukleáris fegyverekre. Jelenleg ld. *uo.* 250–252. § és 326. §. Nem szerepel a nyilvántartásban az 1947. évi párizsi békeszerződés sem, melynek 15. cikke szerint „Magyarország nem tarthat és nem szerkeszthet semmiféle atomfegyvert [...] és mindezek tekintetében kísérletet sem folytathat”. Kihirdette: 1947. évi XVIII. törvény a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában. Megjegyzendő, hogy az Előkészítő Bizottság részletes tájékoztató anyagokkal segíti a nemzeti jogalkotók munkáját. Prohibiting and Preventing Nuclear Explosions: Background Information for Parliamentarians on the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). CTBTO Preparatory Commission, July 2010. Doc. CTBT/LEGREL/LS/2.

⁵¹ Egyes nézetek szerint ilyen összefonódásra kizárólag egy fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantás bekövetkezésekor kerül sor. CTBT: Article-by-Article Analysis. Carnegie Endowment for International Peace, 24 September 1996. <<http://www.carnegieendowment.org>> Ez a kijelentés azonban nem helytálló, mivel a tilalmi kötelezettségre tévesen eredménykötelezettségként, és nem magatartási kötelezettségként tekint.

tását. (Ez a kötelezettség a honos jogi személyekre nem terjed ki, így számukra az államok változatlanul csak a joghatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló területen kötelesek gondoskodni a tilalomról.) A különös diszkrepanciára háromféle magyarázat adható. Egyfelől elképzelhető, hogy a két rendelkezés lényegét tekintve független egymástól, lévén az egyik egy alapvető kötelezettség, a másik pedig egy nemzeti végrehajtási intézkedés. A szerződés kontextuális értelmezése azonban aligha támasztja alá ezt a feltevést. Másfelől nem zárható ki a szövegezési hiba lehetősége sem. Míg az I. cikk (1) bekezdés második fordulója a korábbi hasonló tárgyú megállapodások mintáját követi, addig a III. cikk (1) bekezdés c) pontja vélhetően a vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény alapul vételével jött létre.⁵² Bármilyen meglepő lenne, mégis elképzelhető, hogy a két szöveg „összecsiszolásának” szükségessége elkerülte a delegációk figyelmét. Végezetül számolni kell azzal is, hogy a rendelkezések összefüggenek és körültekintő módon nyertek megfogalmazást. Ebben az esetben némi kreativitásra van szükség a diszkrepancia feloldásához, mivel olyan megoldást kell találni, mely összhangot teremt a látszólag ellentétes előírások között. Egyetlen olyan nemzeti hatáskörbe tartozó „intézkedés” létezik, mely a részes állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló területen materializálódik, az állampolgároknak nézve mégis extraterritoriális hatállyal bír, ráadásul nem sérti a nemzetközi jogot: a belső jogalkotás útján életbe léptetett – és az állam személyi főhatalmára támaszkodó – tilalom. Ez a tilalom nem érinti az I. cikk (1) bekezdés második fordulója kapcsán elmondottak érvényét, ellenben kielégíti a III. cikk (1) bekezdés c) pontjában foglalt elvárásokat. Minden más eszköz és eljárás azonban csak az állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló területen vehető igénybe. (Zárójelben említendő meg, hogy a vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezménytől eltérően, a szerződés nem várja el a tilalom megsértésének kriminalizálását. Noha a büntetőjog hatékony eszköz lehet a cél szolgálatában, a negatív jogkövetkezmények megválasztása az államok döntésére van bízva.)

7.3. Szervezet

Az Átfogó Atomcsend Szerződés megszövegezői – a vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezményhez hasonlóan – egy nemzetközi szervezet keretei között képzelték el a megállapodás tárgyának és céljának megvalósítását, a rendelkezések végrehajtását és betartásuk ellenőrzését, a felmerülő kérdések megvitatását és a részes államok együttműködését. Az Átfogó Atomcsend Szerződés Szervezete a nemzetközi jog önálló és független alanyaként, a szerződés kötelező hatályát elismerő államok mindegyikének automatikus részvételével, a megállapodás hatálybalépésétől kezdődően látja el feladatait. A bécsi székhelyű intézmény három nagy szervezeti egységből – egy plenáris szervből, egy szű-

⁵² Vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény, VII. cikk.

kebb körű végrehajtó testületből és egy speciális feladatokkal felruházott adminisztratív munkaszervből – épül fel.⁵³

A Részes Államok Konferenciája a szervezet általános hatáskörű plenáris szerve, mely a szerződéssel összefüggő bármely kérdést, témát vagy ügyet a napirendjére tűzhet, és ezek kapcsán ajánlásokat tehet vagy döntéseket fogadhat el.⁵⁴ Noha a vonatkozó rendelkezés szövegéből ez egyértelműen nem derül ki, az ajánlások és a döntések külön történő említése arra enged következtetni, hogy a testület – a jogilag nem kötelező ajánlások mellett – kötelező erejű döntéseket is elfogadhat. Ezt a feltételezést erősíti, hogy a vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény által felállított nemzetközi szervezet plenáris szerve szintén rendelkezik a kötelező erejű döntések elfogadásának jogával, és ennek normatív alapját egy olyan rendelkezés képezi, melynek megszövegezése csaknem teljes egészben megegyezik a három évvel később elfogadott Átfogó Atomcsend Szerződés hasonló tárgyú szakaszával.⁵⁵ Mindemellett a Részes Államok Konferenciája – a szervezet legfőbb szerveként – felügyeli a többi szervezeti egység tevékenységét, melyek részére akár iránymutatásokat is kibocsáthat. Figyelemmel kíséri továbbá a szerződés végrehajtását, ellenőrzi a kötelezettségek betartását és mindent megtesz a szerződés céljának és tárgyának előmozdítása érdekében, ideértve a szerződésben vállalt kötelezettségek betartásához és a szerződés megsértését eredményező helyzetek kiküszöböléséhez és orvoslásához szükséges intézkedések megtételét is.⁵⁶

A Részes Államok Konferenciája minden évben rendes ülészakot tart, de szükség esetén rendkívüli ülészakok is összehívhatók. A testületben minden részes államot egy fő képvisel, és egy szavazat illet meg. Eljárási kérdésekben a plenáris szerv a jelen lévő és szavazó tagok többségi szavazatával határoz, míg érdemi kérdésekben konszenzusra kell törekednie. Ha a konszenzust nem sikerül elérni, a konferencia elnöke huszonnégy órára elnapolja a döntést, mely idő alatt minden erőfeszítést meg kell tennie a konszenzus kialakítása érdekében. Ha ez a folyamat sikertelennek bizonyul, a testület az érdemi kérdésben hozott döntést a jelen lévő és szavazó tagok legalább kétharmados többségével fogadja el.⁵⁷ (Egyes érdemi döntések elfogadásához a szerződés ettől eltérő szavazási arányt is megállapíthat.) Minthogy a szerződés nem határozza meg, mi minősül eljárási és érdemi kérdésnek, felmerülhet az igény egy kérdés eljárási vagy érdemi jellegének

⁵³ Átfogó Atomcsend Szerződés, II. cikk A) (1)–(4), (8) bekezdés. A székhely megválasztása kézenfekvő döntés volt, hiszen a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség és az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik központja is itt található.

⁵⁴ *Uo.* II. cikk B) (24) bekezdés.

⁵⁵ Vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény, VIII. cikk B) (19) bekezdés. A döntések kötelező erejéről ld. Den Dekker, Guido: *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2001. 230, 312.

⁵⁶ Átfogó Atomcsend Szerződés, II. cikk B) (25)–(26) bekezdés.

⁵⁷ Egy érdemi döntés kétharmados többséggel történő elfogadása esetén előfordulhat, hogy a plenáris szerv aktusa a részes állam akaratától függetlenül állapít meg rá nézve kötelezettséget. Den Dekker: *i. m.* 312.

megállapítása iránt. Ha ilyen igény felmerül, akkor a kérdést érdemi kérdésnek kell tekinteni – feltéve, hogy az érdemi kérdések eldöntéséhez megkívánt többség másként nem határoz. A konferencia határozatképességéhez a részes államok többségének jelenléte szükséges.⁵⁸

Elnevezésével összhangban, a Végrehajtó Tanács a szervezet szűkebb körű végrehajtó testülete, mely – a plenáris szerv ajánlásainak, döntéseinek és iránymutatásainak megfelelően eljárva – folyamatos jelleggel, szakszerűen gondoskodik a hatáskörébe utalt feladatok ellátásáról. Ennek keretében a testület, többek között, elősegíti a szerződés végrehajtását, biztosítja a kötelezettségek betartását, felügyeli az adminisztratív munkaszerv tevékenységét, együttműködik a részes államok nemzeti hatóságaival, elősegíti a konferencia munkáját, a konferencia előzetes egyetértésével megállapodásokat köt a részes államokkal, más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, továbbá áttekint minden olyan problémát, mely a szerződés megsértése vagy a szerződésben rögzített jogokkal való visszaélés kapcsán a részes államok a tudomására hoznak. Ez utóbbi tevékenység keretében, a tanács egyeztetést folytat az érintett részes államokkal, és szükség esetén – megfelelő határidő tűzésével – felkérheti az adott részes államot a helyzet orvoslását célzó intézkedések megtételére. Ha a tanács megítélése szerint mindez nem elegendő, további eszközöket is igénybe vehet: értesítheti a részes államokat vagy a plenáris szervet, ajánlásokat intézhet a plenáris szervhez, vagy egyéb intézkedéseket tehet a helyzet orvoslása érdekében.⁵⁹

A Végrehajtó Tanács ötvenegy tagot számlál, melyeket a Részes Államok Konferenciája több szempont figyelembevételével választ meg. A tagok megbízatása a megválasztásuk szerinti konferenciái ülészak végén veszi kezdetét, és az ezt követő második rendes konferenciái ülészak végéig tart. Jóllehet a tárgyalások során számos eltérő elképzelés látott napvilágot a tanács összetétele kapcsán, végül megegyezés született, hogy – a méltányos földrajzi elosztás elvével összhangban – az afrikai részes államok tíz, a kelet-európai részes államok hét, a latin-amerikai és a karibi részes államok kilenc, a közel-keleti és a dél-ázsiai részes államok hét, az észak-amerikai és a nyugat-európai részes államok tíz, a délkelet-ázsiai, a csendes-óceáni és a távol-keleti részes államok pedig nyolc helyet kapnak a testületben. (Megfigyelhető, hogy a regionális csoportok rendszere eltér az Egyesült Nemzetek Szervezetéből ismert beosztástól.) A jelölés és a választás folyamán azonban egyéb tényezőkre is figyelemmel kell lenni. Ily módon a regionális helyek legalább egyharmadára olyan részes államokat kell jelölni, melyek a nukleáris képességeik, a szerződés ellenőrzésében vállalt szerepük, vagy a szervezet költségvetéséhez való hozzájárulásuk mértéke alapján erre érdemesnek mutatkoznak. Továbbá minden regionális csoportban egy helyre azt a részes államot kell jelölni, mely – a régió államainak angol alfabetikus sorrendje szerint – a legrégebben nem volt tagja a testületnek, míg a fennma-

⁵⁸ Átfogó Atomcsend Szerződés, II. cikk B) (12), (14)–(15), (20)–(22) bekezdés.

⁵⁹ *Uo.* II. cikk C) (37)–(41) bekezdés.

radó helyeket rotáció vagy választás útján végrehajtott jelölés alapján kell betölteni.⁶⁰ Mint látható, a jelölés és a választás eme rendszere nem létesít állandó helyeket sem a nukleáris fegyverrel rendelkező államok, sem a „küszöbállamok”, sem az egyéb nukleáris képességekkel rendelkező államok számára, de nem is zárja ki ezek folyamatos újraválasztását. Bár a gyakorlatban egyes államok vélhetően egyfajta félállandó státuszt fognak élvezni, ez a körülmény nem vezethet a tanács „kisajátításához”, hiszen a jelölés sajátos menete egyúttal megteremti annak a lehetőségét is, hogy a regionális csoportok minden állama előbb vagy utóbb a testület tagjává váljon.⁶¹

Noha a szerződés értelmében a Végrehajtó Tanács biztosítja a konferenciái ajánlások, irányelvek és döntések folyamatos végrehajtását, a testület nem működik állandó jelleggel. Főszabály szerint rendes ülésszakokat tart, melyek között csak abban az esetben ülésezik, ha ez szükséges a hatáskörének és feladatainak ellátásához. A tanács minden tagját egy fő képviseli, és egy szavazat illeti meg. Eljárási kérdésekben a testület az összes tag többségi szavazatával, míg érdemi kérdésekben az összes tag legalább kétharmados többségével határoz. Ha egy kérdés kapcsán felmerül, hogy eljárási vagy érdemi jellegű, akkor ezt a kérdést érdemi kérdésnek kell tekinteni – feltéve, hogy az érdemi kérdések eldöntéséhez megkívánt többség másként nem határoz.⁶² (A Résztes Államok Konferenciájának eljárásához hasonlóan, egyes érdemi döntések elfogadásához a szerződés ettől eltérő szavazási arányt is megállapíthat.) Itt említendő meg, hogy a vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény által felállított nemzetközi szervezet végrehajtó testületének döntéshozatali szabályai ugyanezt a megoldást követik, de a gyakorlati munkát a konszenzusra való törekvés jellemzi.⁶³ Elképzelhető tehát, hogy a Végrehajtó Titkárság – a szerződésben rögzített döntéshozatali eljárással szemben – ugyancsak előnyben fogja részesíteni a konszenzust.

A Technikai Titkárság a szervezet adminisztratív munkaszerve, mely különleges kettős feladatkörrel rendelkezik. Mindenekelőtt segíti a résztes államokat a szerződés végrehajtásában, támogatja a többi szervezeti egység munkáját, és elvégz minden olyan – jórészt adminisztratív természetű – feladatot, melyet a szerződés vagy a többi szervezeti egység a hatáskörébe utal. A titkárság funkciói azonban nem merülnek ki ennyiben, hiszen érdemi és meghatározó szerepet tölt be a szerződés betartásának ellenőrzésében is. Ennek megfelelően felelősséggel tartozik a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer felügyeletéért és tevékenységének összehangolásáért, üzemelteti a szervezetébe integrált Nemzetközi Adatközpontot, műszaki segítséget és támogatást nyújt a megfigyelőállomások felszereléséhez és működéséhez, továbbá közreműködik az esetleges viták rendezésében és

⁶⁰ *Uo.* II. cikk C) (27)–(29), (31) bekezdés.

⁶¹ Egyes szerzők szerint a jelölés és a választás körülmények között kialakított, bonyolult rendszere arra enged következtetni, hogy a Végrehajtó Tanács tényleges jelentősége meghaladhatja azt, mint ami a szerződés rendelkezéseiből első pillantásra leszűrhető. Den Dekker: *i. m.* 314.

⁶² Átfogó Atomcsend Szerződés, II. cikk C) (30), (34)–(36) bekezdés.

⁶³ Ld. <http://www.opcw.org>.

a helyszíni ellenőrzések lefolytatásában. (A szerződés ellenőrzéséről a későbbiekben részletesen is szó lesz.) A Technikai Titkárság élén a főigazgató áll, akit a Végrehajtó Tanács ajánlása alapján, a Részes Államok Konferenciája nevez ki négyéves időtartamra. A főigazgatói megbízatás legfeljebb egy alkalommal megújítható. A titkárság hivatali apparátusa a szükség szerinti tudományos, műszaki és egyéb személyzetből áll, melynek tevékenységét a professzionalitás, a költséghatékonyság, a szigorú nemzetközi jelleg és a lehető legszélesebb földrajzi alapon történő kiválasztás jellemzi.⁶⁴

Az imént vázolt struktúra azonban csak a szerződés hatálybalépését követően jön létre és kezdi meg működését. Eddig az időpontig a megállapodás végrehajtására való felkészülést, az ellenőrzés rendszerének kialakítását és a felmerülő egyéb feladatokat egy önálló nemzetközi szervezet, az Átfogó Atomcsend Szerződés Szervezetének Előkészítő Bizottsága látja el. Az aláíró államok által határozati formában létrehozott, plenáris jelleggel működő testület általános hatáskörrel rendelkezik a szerződés végrehajtásához szükséges előkészületek terén.⁶⁵ Tevékenységét több munka- és tanácsadó csoport, illetőleg a globális ellenőrzési rendszer kiépítésével és a megállapodás mielőbbi hatálybalépésének előmozdításával foglalkozó Ideiglenes Technikai Titkárság segíti. A szervezet legfontosabb tisztviselője a plenáris szerv által megválasztott és az Ideiglenes Technikai Titkárság munkáját is irányító végrehajtó titkár.⁶⁶ Sajátos átmeneti természetéből adódóan, az Előkészítő Bizottság a Részes Államok Konferenciája első ülészakánának végén megszűnik.⁶⁷

7.4. Ellenőrzés

Az Átfogó Atomcsend Szerződés ellenőrzési rendszere egyedülálló a maga nemében, hiszen arra hivatott, hogy a világ egészére kiterjedően, minden közegben figyelje és észlelje egy esetleges nukleáris robbantás árulkodó jeleit, továbbá a vitatható eseményekről megállapítsa, hogy azokat nukleáris robbantás, más emberi magatartás vagy valamilyen természeti jelenség idézte elő. Ennek megfelelően a rendszer mind komponenseit, mind szabályozását tekintve rendkívül összetett. A szerződés értelmében az ellenőrzés rendszere különböző létesítmények, eljárások és intézkedések hálózataként funkcionál, és a következő elemekből tevődik össze: Nemzetközi Megfigyelő Rendszer, konzultáció és

⁶⁴ Átfogó Atomcsend Szerződés, II. cikk *D*) (42)–(53) bekezdés.

⁶⁵ Resolution establishing the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, 19 November 1996, Doc. CTBT/MSS/RES/1.

⁶⁶ 2013. augusztus 1. napjától a végrehajtó titkári tisztséget Lassina Zerbo tölti be. Elődei Wolfgang Hoffmann és Tóth Tibor nagykövetek voltak.

⁶⁷ A Részes Államok Konferenciájának alakuló ülészakát a letéteményes a szerződés hatálybalépését követő harminc napon belül köteles összehívni. Átfogó Atomcsend Szerződés, II. cikk *B*) (13) bekezdés.

ügyek tisztázása, helyszíni ellenőrzések és bizalomerősítő intézkedések.⁶⁸ Ebben a felsorolásban nem nyertek elhelyezést a Nemzetközi Megfigyelő Rendszernek hivatalosan részét nem képező, de az ellenőrzésben alkalmasint közreműködő nemzeti műszaki eszközök, melyek másodlagos és kiegészítő szerepét a megállapodás – egyfajta kompromisszumos megoldásként – több ponton is elismeri.⁶⁹

Az ellenőrzés szabályozásának részletességét jelzi, hogy a szerződés szövegének jelentős része és a dokumentumhoz kapcsolódó hosszú, mellékletekkel is ellátott kiegészítő jegyzőkönyv egyaránt az átfogó atomcsend betartásának figyelemmel kísérésével foglalkozik. De az összesen mintegy kétszáz bekezdésnyi normaszöveg sem elegendő minden egyes részlet pontos és megnyugtató rendezéséhez: az ellenőrzéssel kapcsolatos szabályok körét a Technikai Titkárság által összeállított működési kézikönyvek teszik teljessé, melyek kiemelt szerepet töltenek be a rendszer elemeinek összehangolásában és zavartalan működésében. (A kiegészítő jegyzőkönyv és mellékletei a szerződés elválaszthatatlan részét képezik.⁷⁰ A működési kézikönyvek ezzel szemben nem minősülnek a szerződés vagy a kiegészítő jegyzőkönyv integráns részének, így azokon a Technikai Titkárság – a Végrehajtó Tanács előzetes beleegyezésével és a részes államok haladéktalan értesítése mellett – változtatásokat hajthat végre.⁷¹)

A szerződés hatálybalépésének idejére az ellenőrzési rendszernek készen kell állnia a feladatok ellátására, melynek biztosításáért, mint ismeretes, az Előkészítő Bizottság tartozik felelősséggel. A rendszer tényleges működtetése a Technikai Titkárság feladata lesz. E tevékenység során, többek között, fogadja, továbbítja, megosztja, tárolja és elemzi az összegyűjtött adatokat, műszaki segítséget és támogatást nyújt a részes államoknak, előmozdítja a konzultációt és az ügyek tisztázását, elősegíti a helyszíni ellenőrzések lefolytatását, közreműködik az ellenőrzést érintő megállapodások kidolgozásában és megkötésében, kidolgozza és gondozza az említett működési kézikönyveket, valamint felügyeli, összehangolja, biztosítja és értékeli a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer és a Nemzetközi Adatközpont működését.⁷² Hangsúlyozandó azonban, hogy a Technikai Titkárság kizárólag végrehajtási és ellenőrzési feladatokat lát el, a szerződésszegés megállapítására nem rendelkezik hatáskörrel.

⁶⁸ *Uo.* IV. cikk *A)* (1) bekezdés. Az Átfogó Atomcsend Szerződés Előkészítő Bizottságának honlapja ide sorolja a Nemzetközi Adatközpontot és a globális kommunikációs infrastruktúrát is. Ld. <http://www.ctbto.org>.

⁶⁹ Átfogó Atomcsend Szerződés, IV. cikk *A)* (5) bekezdés: „A jelen Szerződés céljaiból következően egyetlen Részes Állam sincs elzárva attól, hogy olyan információt használjon fel, amelyeket nemzeti műszaki ellenőrzési eszközökkel a nemzetközi jog általánosan elismert alapelveivel összeegyeztethető módon szereztek, ideértve az Államok szuverenitásának tiszteletben tartását is.” Ld. még *uo.* IV. cikk *B)* (27) és *D)* (37) bekezdés.

⁷⁰ *Uo.* X. cikk.

⁷¹ *Uo.* II. cikk *D)* (44) bekezdés.

⁷² *Uo.* II. cikk *D)* (43)–(44) bekezdés, IV. cikk *A)* (14)–(15) bekezdés.

A szerződés bizonyos alapelvek rögzítése útján igyekszik megtalálni a megállapodás céljának és tárgyának időszerű és hatékony megvalósítása, valamint a részes államok szuverenitásának és nemzetbiztonsági érdekeinek tiszteletben tartása közötti kényes egyensúlyt. Ily módon az ellenőrzésnek tényszerű információkon kell alapulnia és csak a szerződés tárgyára korlátozódhat. A részes államok kötelesek együttműködni egymással és a szervezettel a vállalt kötelezettségek betartásának ellenőrzése során, egyszerűen egyenlő ellenőrzési jogot élveznek, de egyenlő kötelezettséget is vállalnak az ellenőrzés elfogadására. Mindazonáltal az ellenőrzést a lehető legkisebb beavatkozással kell végrehajtani és tartózkodni kell az ellenőrzési joggal való bármilyen visszaéléstől. Hasonlóképpen tartózkodni kell az ellenőrzési rendszer és a nemzeti műszaki eszközök működésének bármilyen akadályozásától. Valamennyi részes állam jogosult azonban intézkedéseket tenni a szerződéshez nem kapcsolódó érzékeny berendezéseinek és titkos információinak vagy adatainak védelmére. Ha az ellenőrzés alkalmával bármilyen polgári vagy katonai tevékenység vagy létesítmény kapcsán titkos információ megszerzésére kerül sor, minden szükséges intézkedést meg kell tenni ezek védelme érdekében. Ez utóbbi esetet leszámítva, a szervezet – főszabály szerint – valamennyi részes állam számára köteles hozzáférhetővé tenni a rendszer által összegyűjtött információkat. Mindez természetesen nem akadályozhatja a nemzetközi tudományos információcserét és a részes államok nukleáris energia békés célú felhasználására irányuló gazdasági és technológiai fejlődését. Végezetül, a részes államok kötelesek együttműködni egymással és a szervezettel az ellenőrzési rendszer folyamatos tökéletesítésében, valamint az újabb megfigyelési módszerek hatékonyságának felmérésében és esetleges bevezetésében.⁷³

Az ellenőrzés gerincét a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer képezi. Ez a világméretű hálózat négyféle technológiát ötvöz és összesen háromszázharminchét egységből épül fel, melyek megoszlása a következő: százhetven szeizmológiai állomás (elsődleges hálózat: ötven állomás, kiegészítő hálózat: százhusz állomás), tizenegy hidroakusztikai állomás, hatvan infrahang állomás, nyolcvan radionuklid állomás és tizenhat radionuklid laboratórium.⁷⁴ A hálózat magában foglalja a szükséges kommunikációs eszközöket is,

⁷³ *Uo.* IV. cikk A) (2)–(13) bekezdés.

⁷⁴ *Uo.* IV. cikk B) (16) bekezdés és Kiegészítő Jegyzőkönyv, I. számú melléklet. A szeizmológiai állomások elsősorban a földalatti nukleáris robbantások által kiváltott szeizmikus hullámokat észlelik, melyből képesek az esemény helyének és hatóerejének meghatározására is. A hidroakusztikai állomások a víz alatti nukleáris robbantások eredményeként keletkező, a vízben nagy távolságokra eljutó hanghullámok észlelésére szolgálnak. A tizenegy hidroakusztikai állomásból hat a víz alatt, öt pedig a szárazföldön található. Az infrahang állomások főként a légköri nukleáris robbantások által előidézett nagyon alacsony frekvenciájú, az emberi fül számára nem észlelhető hanghullámokat érzékelik. A radionuklid állomások a különböző közegekben végrehajtott nukleáris robbantások nyomán a légkörbe kerülő radioaktív részecskéket és nemesgázokat figyelik, míg a radionuklid laboratóriumok a légkörből vett minták elemzésével és kiértékelésével foglalkoznak. A nemesgázok figyelésének feladatát negyven állomás látja el. A különféle hullámok észlelésén alapuló eljárásoktól eltérően, egyedül a radionuklid megfigyelés képes hitelt érdemlően bizonyítani egy robbantás nukleáris jellegét. Az elsődleges szeizmológiai hálózat állomásai, a hidroakusztikai állomások, az infrahang állomások és a radionuklid állomások folyamatosan működnek, míg a kiegészítő szeizmológiai állomások és a radionuklid laboratóriumok csak szükség esetén, kérelemre

melyek működését a Nemzetközi Adatközpont támogatja. Fontos megemlíteni, hogy a Nemzetközi Megfigyelő Rendszert alkotó különböző létesítmények a fekvésük szerinti és az őket működtető, vagy értük más módon felelősséget vállaló államok tulajdonában állnak, de a fenntartási és működési költségek meghatározott részét az Átfogó Atomcsend Szerződés Szervezete fedezi.⁷⁵ Érdekesség, hogy a szerződés és a kiegészítő jegyzőkönyv értelmében, ilyen létesítmények akár a szerződésben nem részes államok tulajdonában is állhatnak.⁷⁶ Ez a fajta technikai együttműködés azonban semmi esetre sem eredményez kvázi részes állami státuszt, így a létesítmény tulajdonosa – bár igényt tarthat a felmerülő költségek egy részének fedezésére vagy a Technikai Titkárság műszaki segítségére – például nem férhet hozzá a hálózat többi eleméből érkező információkhoz. (Nemzeti műszaki eszközöket szemlátomást csak részes államok bocsáthatnak a szervezet rendelkezésére.⁷⁷)

Itt említendő meg, hogy a tárgyalások során további megfigyelési módszereket – például az elektromágneses impulzusok vagy a műholdak révén történő ellenőrzés lehetőségét – is fontolóra vettek, ám ezeket a magas költségek és a téves riasztások várható gyakorisága miatt utóbb mellőzték és egyéb technológiákkal váltották ki.⁷⁸ Ennek ellenére a szerződés nem zárja ki a korábban elvetett vagy az újonnan kifejlesztett eljárások jövőbeni alkalmazását, sőt alapvető szinten rögzíti az államok együttműködési kötelezettségét az ellenőrzési rendszer tökéletesítése és az új megfigyelési módszerek hatékonyságának felmérése és esetleges bevezetése kapcsán. A Nemzetközi Megfigyelő Rendszert érintő bármilyen bővítés, csökkentés vagy kiigazítás azonban – a változtatás jellegétől függően – kizárólag a szerződés formális vagy egyszerűsített módosítása útján hajtható végre.⁷⁹ (Mindezek ismeretében látható, hogy a nemzeti műszaki eszközök hasznos, vagy esetenként létfontosságú kiegészítői lehetnek a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer hálózatának, kiváltképp a légkör felső rétegeiben és a világűrben végrehajtott nukleáris robbantások észlelése terén.)

Jóllehet a jelen sorok írása idején a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer még nem épült ki teljesen, a hálózat már több ízben bizonyította működőképességét. Az Észak-Korea által, 2006. október 9-én végrehajtott kiserejű földalatti nukleáris kísérleti robbantást követő két órán belül az aláíró államok automatikusan megkapták az esemény időpontjára, helyszínére és hatóerejére vonatkozó előzetes adatokat. Biztató fejleményként volt értékelhető, hogy még a részlegesen működő rendszer mérései alapján is sikerült a helyszíni el-

szolgáltatnak adatokat. Bővebben ld. <http://www.ctbto.org>. (Ld. még a „*Monitoring the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*” címmel, a Springer kiadó gondozásában, 2001 és 2002 között megjelent műszaki tárgyú könyvsorozat köteteit.)

⁷⁵ Átfogó Atomcsend Szerződés, IV. cikk B) (17) és (19)–(22) bekezdés.

⁷⁶ Uo. IV. cikk B) (17) bekezdés és Kiegészítő Jegyzőkönyv, I. rész A) (4)–(5) bekezdés.

⁷⁷ Ld. *supra* 69. lábjegyzet.

⁷⁸ Ld. <http://www.ctbto.org>.

⁷⁹ Átfogó Atomcsend Szerződés, IV. cikk B) (23)–(25) bekezdés és VII. cikk.

ellenőrzés maximális engedélyezett kiterjedésénél jóval kisebb területre szűkíteni a robbantás valószínű helyét. Az általa kiváltott hullámok alapján észlelt esemény nukleáris jellegének megerősítésére sem kellett sokat várni. Noha a robbantásra a föld alatt került sor, alig két héttel később egy kanadai radionuklid állomás észlelte a talaj rétegeiből lassan kiszivárgó xenon-133 izotóp koncentrációjának emelkedését. A légköri mozgások elemzésével a radionuklid részecskék kiindulási pontját a robbantás valószínűsített helyszínéig sikerült visszavezetni.⁸⁰ Három esztendővel később, a rendszer hasonlóan meggyőző teljesítményt nyújtott: a 2009. május 25-én végrehajtott újabb észak-koreai nukleáris robbantás időpontjáról, helyszínéről, mélységéről és hatóerejéről az aláíró államok már azt megelőzően kézhez vehették az előzetes adatokat, hogy a phenjani vezetés hivatalosan bejelentette a kísérlet végrehajtását. Némi bizonytalanságot okozott azonban a szakértők körében, hogy a radionuklid észlelésen alapuló megerősítés elmaradt. Ettől függetlenül a nemzetközi közösség az egyéb magyarázatok – például a szándékos megtévesztés – kizárása nyomán nukleáris kísérleti robbantásként kezeli az eseményt.⁸¹ Döntő bizonyítékot ilyen esetekben egy helyszíni ellenőrzés kínálhat a szerződés hatálybalépése után. Ugyancsak kifogástalanul működött a rendszer a 2013. február 12-én végrehajtott, sorban harmadik észak-koreai kísérlet alkalmával, melynek nukleáris jellegét ezúttal a radionuklid észlelés is megerősítette.

Elsődleges rendeltetésén túl, a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer a polgári vagy tudományos célú hasznosítás lehetőségét is magában hordozza. Globális kiterjedésének és technológiai színvonalának köszönhetően a különböző típusú állomások hálózata érdemben hozzájárulhat, többek között, a nukleáris balesetek által okozott szennyezés mértékének meghatározásához, a polgári légi közlekedés és a tengeri hajózás biztonságosabbá tételéhez, az óceánokban zajló folyamatok és a tengeri élővilág tanulmányozásához, a sarki jég viselkedésének figyelemmel kíséréséhez, az egyes meteorológiai jelenségek és a meteorbecsapódások észleléséhez, a globális felmelegedés hatásainak vizsgálatához és a természeti katasztrófák előrejelzéséhez. Ez utóbbi területen különös fontossággal bír a megfigyelési rendszer cunami-előrejelzésben játszott szerepe. Az Indiai-óceán térségében, 2004. december 26-án pusztító szökőár hatására külön megállapodások sora jött létre, melyek értelmében a szervezet rendkívül gyors – csaknem valós idejű – adatszolgáltatást biztosít több állam hatóságai számára, ekként elősegítve a riasztások megfelelő időben történő kibocsátását. Ilyen megállapodások jöttek létre például Ausztráliával, az Egyesült Államokkal, Franciaországgal, a Fülöp-szigetekkel, Indonéziával, Japánnal, a Koreai Köztársasággal, Thaifölddel és Törökországgal.⁸²

⁸⁰ A Meteorológiai Világszervezet jelentős segítséget nyújt ezen a téren, melynek normatív háttérét egy intézményközi megállapodás teremtette meg. Agreement between the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization and the World Meteorological Organization, Geneva, 27 June 2003 – Vienna, 11 July 2003.

⁸¹ Ld. <http://www.ctbto.org>.

⁸² Ld. *uo*.

Az ellenőrzési rendszer második összetevője a konzultáció és ügyek tisztázása elnevezésű eljárás. A szerződés értelmében a részes államoknak első lépésben, a lehetőségekhez mérten, minden tőlük telhetőt meg kell tennie az olyan ügyek tisztázása céljából, melyek a vállalt alapvető kötelezettségek esetleges megsértésével összefüggésben aggodalmat keltenek. A konzultáció főszabály szerint közvetlenül az érintett államok között megy végbe, de a nagyon szoros időbeli keretek között zajló folyamatba a szervezet – konkrétan a Végrehajtó Tanács és a Főigazgató – is bevonható.⁸³ Megjegyzendő, hogy a konzultáció nem érinti a részes államok helyszíni ellenőrzés kérelmezésére irányuló jogát, és bár a vonatkozó rendelkezés felettébb erőtlen hangvételű,⁸⁴ az aggályok megnyugtató tisztázásának elmaradása akár a Végrehajtó Tanács által ajánlott intézkedések foganatosításához is vezethet.

Az átfogó atomcsend betartásának figyelemmel kísérését lehetővé tevő harmadik eszköz a helyszíni ellenőrzés. A szerződés IV. cikk *D*) (34) bekezdése értelmében:

„Valamennyi Részes Államnak joga van helyszíni ellenőrzést kérni a jelen cikk és a Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. részének rendelkezéseivel összhangban a területén vagy bármely más Részes Állam joghatósága alatt álló területen, valamint bármely olyan területen, ami bármely Állam joghatóságán és ellenőrzésén kívül esik.”⁸⁵

A helyszíni ellenőrzés kizárólagos célja a szerződésben foglalt kötelezettségek megsértését eredményező fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantás megtörténtének megállapítása, valamint a potenciális jogsértő azonosítását elősegítő információk összegyűjtése. Ennek megfelelően minden részes állam köteles biztosítani, hogy a helyszíni ellenőrzés iránti kérelem a szerződés keretei között maradjon, továbbá köteles tartózkodni a komolytalan vagy joggal való visszaélésnek minősülő kérelmek előterjesztésétől. A kérelem a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer vagy a nemzeti műszaki ellenőrzési eszközök vagy a kettő által közösen gyűjtött adatokon alapulhat, és azt a Végrehajtó Tanácshoz és a Főigazgatóhoz egyidejűleg kell benyújtani.⁸⁶ Ezzel kezdetét veszi egy verseny az idővel, melynek során egyaránt törekedni kell az ellenőrzési mandátum hatékony teljesítésére, a nukleáris robbantás folyamatosan halványuló jeleinek mielőbbi megtalálására, illetőleg az ellenőrzés alá vont részes állam szuverenitásának és nemzetbiztonsági érdekeinek tiszteletben tartására. A különböző érdekek közötti egyensúlyt aprólékos rendelkezések, szigorúan szabályozott területi döntések és szoros határidők garantálják.

⁸³ Átfogó Atomcsend Szerződés, IV. cikk *C*) (29)–(33) bekezdés.

⁸⁴ *Uo.* IV. cikk *C*) (29) bekezdés: „[...] a Részes Államoknak először, amikor csak lehetséges, minden tőlük telhetőt meg kell tenniük [...]” Bizonyos értelemben véve, az ilyen rendelkezések pusztán *soft law* jelleggel bírnak. Ld. Blutman László: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1. (2008. március), 29.

⁸⁵ Átfogó Atomcsend Szerződés, IV. cikk *D*) (34) bekezdés.

⁸⁶ *Uo.* IV. cikk *D*) (35)–(38) bekezdés.

A helyszíni ellenőrzés iránti kérelemmel mind a Végrehajtó Tanács, mind a Főigazgató haladéktalanul foglalkozni kezd. A Főigazgató két órán belül visszaigazolja a kérelem beérkezését, hat órán belül továbbítja azt az ellenőrizni kívánt részes államnak, és a Technikai Titkárság apparátusával haladéktalanul megkezdi az ellenőrzés előkészítését. Ha az ellenőrzés helyszíne valamely részes állam joghatósága alá tartozik, a Főigazgató egyúttal magyarázatot kér az adott államtól a kérelem alapját képező probléma tisztázása és megoldása céljából. A magyarázatot legkésőbb a kérelem kézhezvételétől számított hetvenkét órán belül el kell juttatni a Főigazgatónak, melyet az – minden egyéb releváns információval egyetemben – haladéktalanul továbbít a Végrehajtó Tanácsnak. Ha a kérelmező részes állam elfogadja a magyarázatot és visszavonja a kérelmét, az eljárás ezen a ponton megszakad. Ellenkező esetben a Végrehajtó Tanács, legkésőbb a kérelem benyújtását követő kilencvenhat órán belül és legalább harminc tagjának megerősítő szavazatával dönt a helyszíni ellenőrzés engedélyezéséről.⁸⁷ Ha a testület nem hagyja jóvá az ellenőrzést, a Technikai Titkárság által tett előkészületeket le kell állítani és az eljárás befejeződik. Mint a határidőkből látható, a Végrehajtó Tanácsnak lehetősége van arra, hogy döntésével megvárja a Főigazgató közreműködésével zajló rövid egyeztetés eredményét, és csak akkor engedélyezze a helyszíni ellenőrzést, ha a tisztázás eredménytelenül zárult.

Minden részes állam köteles engedélyezni a helyszíni ellenőrzés lefolytatását a területén vagy a joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló bármely területen, ahol a kérelemben foglalt esemény történt. Az összefüggő egységet alkotó ellenőrzési terület maximális kiterjedése ezer négyzetkilométer lehet, ám a lineáris távolságok egyik irányban sem haladhatják meg az ötven kilométert. A vizsgált terület határainak körültekintő megvonása különös fontosságot nyer azért, hogy – az ellenőrzés hatékonyságához fűződő nemzetközi érdek és a szuverenitás tiszteletben tartása közötti egyensúly jegyében – a részes államok nem kötelesek engedélyezni a párhuzamos helyszíni ellenőrzéseket.⁸⁸ Ha egy állam kapcsán mindössze egyetlen gyanús esemény, vagy viszonylag kis területen végbemenő több esemény ad okot a helyszíni ellenőrzésre, ez a szabály aligha fogja hátrányosan érinteni a szerződés tárgyának és céljának megvalósítását. Különösen annak fényében nem, hogy az észak-koreai kísérleti robbantások kapcsán bebizonyosodott: a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer már a teljes kiépítését megelőzően is képes a maximálisan engedélyezettnél jóval kisebb területre szűkíteni a nukleáris robbantások valószínű helyszínét. Nagy kiterjedésű államoknál azonban elképzelhetők olyan időben közel, de földrajzilag távol végbemenő események, melyek – az összegyűjtött adatok ismeretében – párhuzamos helyszíni ellenőrzéseket tennének szükségessé. Ilyenkor legfeljebb a gyors egymásutánban végrehajtott, egymást időben át nem fedő ellenőrzések kínálnak megoldást – feltéve persze, hogy a nyomok időközben „nem hülnek ki”.

⁸⁷ *Uo.* IV. cikk *D)* (39)–(46) bekezdés.

⁸⁸ *Uo.* IV. cikk *D)* (56) bekezdés és Kiegészítő Jegyzőkönyv, II. rész *A)* (2)–(3) bekezdés.

Megjegyzendő, hogy az ellenőrzési terület fekvése kapcsán a szerződés minden lehetőséget figyelembe vesz, és az egyedi körülményekre tekintettel fogalmazza meg az érintett államok kötelezettségeit. Ily módon, ha az ellenőrzési terület a részes állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt áll, de egy nem részes állam területén fekszik, vagy a részes állam területén fekszik, de egy nem részes állam ellenőrzése vagy joghatósága alatt áll, az ellenőrzött részes állam mindössze arra köteles, hogy a nemzetközi joggal összhangban, bizonyíthatóan megtegyen minden szükséges intézkedést az ellenőrzés megvalósítása érdekében. (A szerződés a nem részes államok számára *res inter alios acta*, így az rájuk nézve semmilyen kötelezettséget nem állapíthat meg.⁸⁹) Ha az ellenőrzési terület egy részes állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt áll, de egy másik részes állam területén fekszik, vagy a belépési ponttól oda vezető út egy másik részes állam területén keresztül vezet, az ellenőrzött részes államnak természetesen teljesítenie kell vállalt kötelezettségeit, míg a területe folytán érintett másik részes államnak elő kell segítenie az ellenőrzés sikeres végrehajtását. Ha az ellenőrzés olyan területet ölel fel, mely több részes állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt áll, a vonatkozó rendelkezéseket szükség szerint minden érintett államra alkalmazni kell. Ha viszont az ellenőrzési terület egyetlen állam joghatósága vagy ellenőrzése alatt sem áll, a Főigazgató a megfelelő – például a földrajzi közelségük okán számításba vehető – részes államok segítségét kéri a helyszíni ellenőrzés végrehajtásához.⁹⁰

Legkésőbb hat nappal azt követően, hogy a Végrehajtó Tanács megkapta a helyszíni ellenőrzés iránti kérelmet, a Főigazgató által kinevezett és maximum negyven főt számláló ellenőrző csoportnak meg kell érkeznie az ellenőrzött állam belépési pontjára, majd a lehető leghamarabb – de mindenképpen hetvenkét órán belül – köteles megkezdeni feladatainak ellátását. Az ellenőrzést a hatékonyság, az időszzerűség és a lehető legkisebb mértékű zavarás elvével összhangban kell lefolytatni. Így a csoport először az ellenőrzött államot legkevésbé zavaró ellenőrzési eljárásokat köteles igénybe venni, és kizárólag akkor térhet át a zavaróbb módszerekre, ha ez elengedhetetlen a szükséges információk összegyűjtéséhez. Az ellenőrzött állam értelemszerűen köteles elősegíteni az ellenőrök munkáját, ellenben megtehet minden olyan intézkedést, melyet a nemzetbiztonsági érdekeinek és az ellenőrzéshez nem kapcsolódó bizalmas információinak védelme céljából szükségesnek tart. Érdekesség, hogy a szerződés egy átrepülésre is lehetőséget biztosít az ellenőrzési terület felett, ám további repülésekre csak az ellenőrzött állam beleegyezésének függvényében kerülhet sor. Fúrás elvégzéséhez a Végrehajtó Tanács

⁸⁹ 1969. évi Bécsi Egyezmény, 34. cikk: „A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre.” Kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Ld. még *uo.* 35. cikk.

⁹⁰ Átfogó Atomcsend Szerződés, Kiegészítő Jegyzőkönyv, II. rész A) (5)–(8) bekezdés és E) (105)–(107) bekezdés.

külön engedélyére van szükség: a kérelemről a testület hetvenkét órán belül, az összes tag többségi szavazatával dönt.⁹¹

A csoport a helyszíni ellenőrzés jóváhagyásától számított huszonöt napon belül közben-ső jelentést köteles tenni a Végrehajtó Tanácsnak. Ha a testület a jelentés kézhezvétele után hetvenkét órán belül, az összes tag többségi szavazatával nem állítja le az ellenőrzést, a tevékenység folytatása jóváhagyottnak tekintendő. Itt említendő meg, hogy az ellenőrző csoport kezdeményezheti a helyszíni ellenőrzés meghosszabbítását és idő előtti leállítását is. A Végrehajtó Tanács mindkét esetben hetvenkét órán belül hoz döntést. Az ellenőrök jelenlétének legfeljebb hetven nappal történő meghosszabbítása az összes tanácsi tag többségi szavazatát igényli, míg a leállításról szóló javaslat akkor tekinthető elfogadottnak, ha azt a testület az összes tag kétharmados határozatával nem bírálja felül. Az ellenőrzés végeztével a csoport jelentést készít, melyet a Főigazgató haladéktalanul eljuttat a Végrehajtó Tanácsnak és a részes államoknak. A Végrehajtó Tanács – a jelentésben foglaltak áttekintésével – megvizsgálja, hogy történt-e szerződésszegés vagy visszaélés a helyszíni ellenőrzés kérelmezése iránti joggal, és ha indokoltnak látja, további intézkedéseket foganatosíthat.⁹²

Az ellenőrzési rendszert a bizalomerősítő intézkedések teszik teljessé. A leszerelés terén jól ismert, többnyire politikai tartalmat hordozó kifejezés jelen esetben a részes államok együttműködési kötelezettségét takarja, melynek célja egyfelől a kémiai robbantásokkal kapcsolatos adatértelmezési aggályok és félreértések mielőbbi eloszlata, másfelől a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer részét képező állomások hitelesítése. Noha a szerződés vonatkozó rendelkezésének megfogalmazásából kitűnik, hogy a szervezettel és a többi részes állammal folytatott bizalomerősítő együttműködés jogi értelemben vett kötelezettség, a kiegészítő jegyzőkönyv már csak önkéntes alapon tett vállalásként szabályozza ennek konkrét formáját: a háromszáz tonna vagy ezt meghaladó mennyiségű trinitro-toluolnak megfelelő robbanóanyag egyidejű felrobbantásával végzett kémiai robbantások – lehetőség szerint előzetes – bejelentését.⁹³

⁹¹ *Uo.* IV. cikk *D)* (48), (53), (56)–(58) bekezdés és Kiegészítő Jegyzőkönyv, II. rész *A)* (9) bekezdés és *E)* (57), (71)–(74) bekezdés. Az ellenőrző csoportnak nem lehet olyan tagja, aki a kérelmező vagy az ellenőrzött állam polgára. A kérelmező állam azonban – az ellenőrzés alá vont állam egyetértésével – megfigyelőt delegálhat a csoport mellé. Az ellenőrök mellett egyidejűleg legfeljebb három megfigyelő lehet jelen a helyszíni ellenőrzés során. *Uo.* IV. cikk *D)* (61) bekezdés.

⁹² *Uo.* IV. cikk *D)* (47), (49)–(50), (62)–(66) bekezdés.

⁹³ *Uo.* IV. cikk *E)* (68) bekezdés és Kiegészítő Jegyzőkönyv, III. rész (1)–(4) bekezdés. Ezek a kémiai robbantások tehát legalább 0,3 kilotonna hatóerőt képviselnek, így – az esemény földrajzi területének és a közegének függvényében – már a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer által is érzékelhetők. A rendszer kapacitása kapcsán ld. National Academy of Sciences, Committee on Technical Issues Related to Ratification of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: Technical Issues Related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. *National Academy Press*, Washington D. C., 2002. 57. skk.

Ha az átfogó atomcsend végrehajtása vagy betartásának ellenőrzése során olyan körülmények merülnek fel, melyek a vállalt kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítását vagy az előállt helyzet rendezését igénylik, a Részes Államok Konferenciája – a Végrehajtó Tanács ajánlásaira és minden egyéb releváns információra figyelemmel – megteszi a szükséges intézkedéseket. Példának okáért, ha egy részes állam meghatározott időn belül nem tesz eleget egy adott helyzet rendezésére irányuló konferenciai vagy tanácsi felkérésnek, a plenáris szerv korlátozhatja vagy felfüggesztheti a szerződésből fakadó jogainak és kiváltságainak gyakorlását. Továbbá, ha az I. cikkben foglalt alapvető kötelezettségek megsértése hátrányosan érintheti a megállapodás tárgyát és célját, a Konferencia ajánlást tehet a részes államoknak – a nemzetközi joggal összhangban álló – együttes intézkedések foganatosítására. Jóllehet a rendelkezés szövege ezt külön nem említi, a tárgyalt cikk címéből kiderül, hogy ezek az intézkedések akár szankciók formáját is ölthetik. Hangsúlyozandó azonban, hogy a plenáris szerv kizárólag ajánlást tehet együttes intézkedésekre, kötelező erejű döntést ezen a téren nem hozhat. Végezetül, a Konferencia, vagy sürgős esetekben a Végrehajtó Tanács, az ügyet az Egyesült Nemzetek Szervezete elé terjesztheti.⁹⁴ A megállapodás nem határozza meg, hogy a világszervezet melyik szervezeti egysége kereshető meg a felmerülő problémákkal, de a főszervek feladatainak és hatáskörének ismeretében valószínűsíthető, hogy a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés egyaránt közreműködhet az átfogó atomcsend érvényre juttatásában.⁹⁵

7.5. Módosítás, felülvizsgálat, felmondás és hatálybalépés

Az Átfogó Atomcsend Szerződés vegyes és záró rendelkezéseiben számos további érdekesség található. Mivel a megállapodás határozatlan időre jött létre és fenntartás hozzá nem fűzhető,⁹⁶ a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások tilalmának jövője

⁹⁴ Átfogó Atomcsend Szerződés, V. cikk.

⁹⁵ Egészen más kontextusban, de az Egyesült Nemzetek Szervezetének egy másik főszerve is szerepet kaphat a szerződés „fennállása” során. A megállapodás értelmezéséből és alkalmazásából eredő viták rendezéséről szóló bekezdések lehetővé teszik a Nemzetközi Bíróság kölcsönös egyetértéssel történő igénybe vételét. Statútumából adódóan nyilvánvaló, hogy a testület csak azon viták esetében járhat el, melyek két vagy több részes állam közötti bontakoznak ki: a részes államok és a szervezet közötti viták eldöntésére nem rendelkezik jogaival. Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, 34. cikk (1) bekezdés. Kihirdette: 1974. évi 18. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya egyes rendelkezései módosításának kihirdetéséről. Mindemellett a Részes Államok Konferenciája és a Végrehajtó Tanács, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének felhatalmazásával, önállóan is jogosult tanácsadó véleményt kérni a Nemzetközi Bíróságtól minden olyan jogi kérdésben, mely érinti az Átfogó Atomcsend Szerződés Szervezetének tevékenységi körét. Átfogó Atomcsend Szerződés, VI. cikk (2) és (5) bekezdés; Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 96. cikk (2) bekezdés; Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, 65. cikk (1) bekezdés.

⁹⁶ Átfogó Atomcsend Szerződés, IX. cikk (1) bekezdés és XV. cikk. A teljesség kedvéért megemlítendő, hogy a szerződéshez és mellékleteihez egyáltalán nem fűzhető fenntartás, a kiegészítő jegyzőkönyvhöz és mellékleteihez pedig csak olyan fenntartás fűzhető, mely összhangban van a szerződés tárgyával és céljával.

szempontjából különös jelentőséget nyernek a módosítással, a felülvizsgálattal és a felmondással kapcsolatos előírások. A VII. cikk kétféle módosítási procedúrát rögzít: egy formális és egy egyszerűsített eljárást. Főszabály szerint a formális eljárást kell alkalmazni, melyet a hatálybalépést követően – a Főigazgatóhoz intézett közlés útján – bármely részes állam, bármikor kezdeményezhet. A módosító javaslatot a Főigazgató véleményezés céljából továbbítani köteles a részes államoknak és a letéteményesnek, és ha a részes államok többsége harminc napon belül támogatásáról biztosítja a kérdés további megvitatását, Módosítási Konferenciát hív össze. Formális módosítás kizárólag ilyen konferencián fogadható el. Eltérő kezdeményezés hiányában, a találkozózt a Részes Államok Konferenciájának rendes ülészakát követően azonnal, de legalább hatvan nappal a módosító javaslat köröztetése után kell megtartani. A javaslat akkor minősül elfogadottnak, ha a részes államok többsége mellette szavaz és egyik állam sem ad le nemleges szavazatot. Ily módon a szerződés két feltételhez köti a módosítások elfogadását: pozitív kritériumként az összes részes állam legalább felének támogatását, negatív kritériumként pedig az ellenszavazatok hiányát írja elő. A módosítások a konferencián igenlő szavazatot leadó államok ratifikációs okmányainak letétbe helyezését követően harminc nappal lépnek hatályba valamennyi részes állam vonatkozásában.⁹⁷ Noha áttöri a konszenzualitás elvét, ez a megoldás fontos célt szolgál – megelőzi a szerződéses rezsím megkettőződését a módosítást elfogadó és elutasító államok között, és ezáltal tartósan biztosítja a kötelezettség-vállalások azonosságát, egyensúlyát és kölcsönösségét. Ennek azonban komoly ára van, hiszen a részes államok két lehetőséget is kapnak a módosítások „megvétőzésára”: ha nemmel szavaznak a Módosítási Konferencián, vagy ha igennel szavaznak, de utóbb nem ratifikálják a módosítást a folyamat eredménytelenül zárul.⁹⁸

Egyszerűsített eljárás keretében csak a szerződés meghatározott szerkezeti egységeit – konkrétan a kiegészítő jegyzőkönyv I. és III. részét és 1. és 2. számú mellékletét – lehet megváltoztatni. (Érdemes megfigyelni a szerződés szóhasználatát, mely a „módosítás” kifejezést a formális eljárásnál használja, míg az egyszerűsített eljárásnál „változtatásról” beszél.) Ilyen eljárásnak akkor lehet helye, ha az említett rendelkezéseket érintő változtatások tisztán adminisztratív vagy műszaki jellegűek, és a szerződés működőképességének és hatékonyságának biztosítása érdekében szükségesek. Az egyszerűsített eljárás tehát egy tárgyában és céljában korlátozott megoldásként jellemezhető. A változtatási javaslatot itt is a Főigazgatóhoz kell eljuttatni, aki haladéktalanul továbbítja azt a részes államoknak, a letéteményesnek és a Végrehajtó Tanácsnak. A Főigazgató továbbá hatvan napon belül megvizsgálja a javaslat lehetséges következményeit, és megállapításait közli részes államokkal és a Végrehajtó Tanáccsal. Ez utóbbi testület a rendelkezésére álló információk alapján szintén megvizsgálja a kérdést, majd – a javaslat kézhezvételét követő kilencven napon belül – tudatja ajánlását a részes államokkal. Ha a

⁹⁷ *Uo.* VII. cikk (1)–(6) bekezdés.

⁹⁸ CTBT: Article-by-Article Analysis. Carnegie Endowment for International Peace, 24 September 1996. <<http://www.carnegieendowment.org>>

Végrehajtó Tanács a változtatás elfogadását ajánlja, a javaslat elfogadottnak tekinthető, ha kilencven napon belül egyetlen állam sem emel kifogást ellene. Szintén a *qui tacet consentire videtur* elve alapján, ha a testület a változtatás elutasítását ajánlja, a javaslat elutasítottnak tekinthető, ha kilencven napon belül egyetlen állam sem emel kifogást. (Ezt a döntéshozatali formát – „csendes eljárás” néven – más nemzetközi szervezetek is előszeretettel alkalmazzák.) A „csend megtörése” és a tanácsi ajánlás elutasítása azonban nem feltétlenül jelenti a változtatás kudarcát: ebben az esetben a javaslatot a Részes Államok Konferenciájának következő ülészakájának napirendjére kell tűzni, és a plenáris szerv érdemi kérdésben hozott határozatként mondja ki a végső szót. Más tanácsi ajánlás vagy konferenciái döntés hiányában, az egyszerűsített eljárás keretében elfogadott változtatások száznyolcvan nappal azt követően lépnek hatályba, hogy a Főigazgató tájékoztatja a részes államokat a javaslat elfogadásáról.⁹⁹

A módosítások és változtatások lehetőségétől függetlenül, a VIII. cikk előírja a szerződés felülvizsgálatát, melyre – a részes államok eltérő döntése híján – első alkalommal a hatálybalépés után tíz évvel, egy Felülvizsgálati Konferencia keretében kell sort keríteni. A leszerelési egyezmények gyakorlatából ismert találkozón az államok – az időközben elért tudományos és technológiai újítások fényében – megvizsgálják és értékelik a megállapodás működését, hatékonyságát, valamint tárgyának és céljának megvalósulását. Mint már korábban elhangzott, a Felülvizsgálati Konferencia jogosult arra, hogy bármely részes állam kérése nyomán fontolóra vegye a békés célú földalatti nukleáris robbantások engedélyezésének lehetőségét, melyhez – roppant nehezen teljesíthető követelményként – a résztvevők egyhangú döntésére és a szerződés formális módosítására van szükség. Az első találkozó után tízévenként újabb konferenciákat lehet összehívni, feltéve, hogy az előző esztendőben a Részes Államok Konferenciája eljárási kérdésként ekként határoz. (Ennél rövidebb idő elteltével csak akkor tartható felülvizsgálat, ha a plenáris szerv erről érdemi kérdésként döntést hoz.) A Felülvizsgálati Konferenciát alapesetben a Részes Államok Konferenciájának rendes ülészaka után kell megtartani.¹⁰⁰

Előfordulhatnak azonban helyzetek, amikor sem a módosítás, sem a felülvizsgálat nem képes arra, hogy fenntartsa az államok elkötelezettségét és közreműködését a megállapodás érvényre juttatásának határozatlan ideig tartó folyamatában. Ennek megfelelően a IX. cikk (2) bekezdése – a tömegpusztító fegyverek korlátozása tárgyában létrejött korábbi többoldalú szerződések mintájára – mindegyik részes állam számára biztosítja a felmondás jogát, ha az úgy ítéli meg, hogy a megállapodás tárgyával kapcsolatos vala-

⁹⁹ Átfogó Atomcsend Szerződés, VII. cikk (7)–(8) bekezdés. A kiegészítő jegyzőkönyv I. és III. része a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer és a Nemzetközi Adatközpont tevékenységéről és a bizalom erősítő intézkedésekről szól. A dokumentum 1. és 2. számú melléklete a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer állomásainak felsorolását és a Nemzetközi Adatközpont szabványos esemény karakterizációs paraméter listáját tartalmazza.

¹⁰⁰ Uo. VIII. cikk.

milyen „rendkívüli esemény veszélyezteti legfőbb érdekeit”.¹⁰¹ Mivel a rendelkezés nem határozza meg, hogy mi minősül rendkívüli eseménynek vagy az állam legfőbb érdekeinek, a fogalmak érdemi tartalommal való megtöltése a felek mérlegelési szabadságának körébe tartozik. Ily módon a legfőbb érdekeket veszélyeztető rendkívüli esemény – a többi részes állam általi súlyos szerződészegéstől vagy felmondástól kezdve, a szerződésen kívüli új nukleáris hatalmak felemelkedésén át, a saját nukleáris elrettentő képesség csökkenéséig – számtalan formát ölthet.¹⁰² A szerződés mindössze két formális kívánalmat fogalmaz meg: egyfelől a felmondás hat hónapos határidővel gyakorolható, másfelől az államnak – a rendkívüli esemény megjelölésével – közölnie kell döntését a többi részes állammal, a letéteménnyel, a Végrehajtó Tanáccsal és az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsával.¹⁰³

A vegyes és záró rendelkezések közül minden tekintetben kiemelkedik a hatálybalépési klauzula. A tárgyalások kezdetén a delegációk és a civil szervezetek még alig szenteltek figyelmet a hatálybalépés problémájának. Magatartásuk minden bizonnyal a vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény kidolgozása során szerzett tapasztalataikra vezethető vissza, melyek azt a képzetet kelthették, hogy az érdemi kérdésekről szóló viták rendezését követően a hatálybalépési klauzula megszövegezése már gyors és zökkenőmentes lesz. Ez a feltevés azonban tévesnek bizonyult, és az események egészen más irányt vettek.¹⁰⁴ Mikor a delegációk komolyan elkezdtek foglalkozni a hatálybalépés témájával, a tárgyalás folyamata a végéhez közeledett: a szerződés szövegének véglegesítésére és aláírására kitűzött időpont vészesen közeledett, ám az egyre erősebbé váló megegyezési kényszer ellenére az álláspontok megmerevedtek.

Helyzetüknek és érdekeiknek megfelelően, az államok eltérő – enyhébben vagy szigorúbban megfogalmazott – feltételekhez kívánták kötni az átfogó atomcsend életbe léptetését. Egy korai dokumentum például a hatálybalépés szabályozásának több mint tízféle koncepcióját sorolta fel. Eszerint a szerződés kötelező hatálya beállhatna a nukleáris fegyverrel elismerten rendelkező államok ratifikációjával, a nukleáris fegyverrel rendel-

¹⁰¹ *Uo.* IX. cikk (2) bekezdés. A korábbi megállapodások hasonló rendelkezései kapcsán, például ld. Atomsorompó szerződés, X. cikk (1) bekezdés; Részleges atomcsend szerződés, IV. cikk; Bakteriológiai és toxin fegyverek tilalmáról szóló egyezmény, XIII. cikk (2) bekezdés. Kihirdette: 1975. évi 11. törvényerejű rendelet a bakteriológiai (biológiai) és toxin-fegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és e fegyverek megsemmisítéséről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete XXVI. ülészakán, 1971. december 10-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről; Vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény, XVI. cikk (2) bekezdés.

¹⁰² *Vö.* Comprehensive Test Ban Treaty. Statement by President Clinton released by the White House, Office of the Press Secretary, Washington D. C., 11 August 1995.

¹⁰³ Átfogó Atomcsend Szerződés, IX. cikk (3) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a Biztonsági Tanács alkalmasint elrettentheti az államokat a szerződés felmondásától, hiszen még egy ilyen jogszerű aktust is a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének nyilváníthat, és belátása szerint kényszerintézkedéssel sújthat. A főszeremben vétőjoggal és nukleáris fegyverekkel egyaránt rendelkező nagyhatalmak viszonylatában egy ilyen intézkedés nyilván kizárható.

¹⁰⁴ Bővebben ld. Johnson: *i. m.* 109–137.

kező államok és a nukleáris képességekkel rendelkező egyéb államok ratifikációjával, a Leszerelési Értekezlet tagjainak ratifikációjával, a kibővített Leszerelési Értekezlet tagjainak ratifikációjával, a nukleáris reaktorral vagy kutatási programmal rendelkező államok mindegyikének, vagy legalább kilencvenöt százalékának ratifikációjával, az államok meghatározott számú és összetételű csoportjának ratifikációjával, a hatálybalépés feltételeinek felfüggesztéséről szóló állami nyilatkozatok megtételével, a legfontosabb államok jelentős hányadának ratifikációjával, vagy más módokon.¹⁰⁵ (A Leszerelési Értekezlet tagjainak körét a tárgyalások idején, 1996. június 17-én bővítették ki.)

Ez a felsorolás utóbb új elemekkel egészült ki. India például megpróbálta összekötni a hatálybalépés kérdését a teljes nukleáris leszerelésre vonatkozó kötelezettség vállalásával és a folyamat végső határidejének kitűzésével. Miután kezdeményezése kudarcot vallott, fokozatosan eltávolodott a szerződéstől, és annak egyik legnagyobb bírálójává vált. Felmerült továbbá, hogy a hatálybalépés feltételeinek szabályozását össze lehetne kapcsolni a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer állomásait rendelkezésre bocsátó államok felsorolásával. Ezt a felvetést – a politikai és a műszaki szempontok indokolatlan ötvözése okán – szintén heves ellenkezés fogadta, így mindössze annyit „sikerült” vele elérni, hogy az indiai fél visszavonta az ellenőrzési rendszer számára felajánlott állomásait. Hasonlóképpen elutasításra találtak a szerződés ideiglenes alkalmazását, a hatálybalépés feltételeit felfüggesztő konferencia összehívását és a megállapodás többfázisú életbe léptetését szorgalmazó kezdeményezések.¹⁰⁶ Miután nyilvánvalóvá vált, hogy a szűkös időbeli keretek között nem lehet általánosan elfogadható megoldást találni, a delegációk a következő – több javaslatból merítő – rendelkezést foglalták a megállapodás XIV. cikkébe:

„(1) A jelen Szerződés 180 nappal a megerősítést tanúsító okiratoknak a Szerződés 2. számú mellékletében felsorolt valamennyi Állam általi letétbe helyezését követően lép hatályba, de semmi esetre sem korábban, mint két évvel az aláírásra való megnyílását követően.

(2) Amennyiben jelen Szerződés három évvel az aláírásra való megnyitás dátumát követően nem lép hatályba, a Letéteményes a ratifikációs okmányokat már letétbe helyezett Államok részvételével, ezen Államok többségének kérésére Konferenciát hív össze. A Konferencia megvizsgálja az 1. bekezdésben szereplő

¹⁰⁵ *Uo.* 114. A hatálybalépés feltételeinek felfüggesztéséről szóló állami nyilatkozatok ötlete a latin-amerikai és a karibi térségre kiterjedő atomfegyvermentes övezetet létesítő szerződésből eredt. Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean (Treaty of Tlatelolco), Mexico City, 14 February 1967, Article 29 (2).

¹⁰⁶ Johnson: *i. m.* 114. skk. A nemzetközi szerződések ideiglenes alkalmazása kapcsán ld. 1969. évi Bécsi Egyezmény, 25. cikk: „(1) A szerződést vagy a szerződés egy részét, hatálybalépéséig ideiglenesen kell alkalmazni, ha: *a)* a szerződés maga így rendelkezik; vagy *b)* a tárgyaló államok más módon így állapodtak meg.”

feltétel megvalósulásának mértékét, és megtárgyalja, valamint konszenzussal dönt arról, hogy milyen, a nemzetközi joggal összhangban álló lépések tehetők a ratifikációs folyamat meggyorsítása érdekében, a jelen Szerződés mielőbbi hatálybalépésének megkönnyítése céljából.”¹⁰⁷

A XIV. cikk (1) bekezdésében hivatkozott 2. számú melléklet azokat az államokat sorolja fel, melyek 1996. június 18. napján tagjai voltak a Leszerelési Értekezletnek, formálisan részt vettek a testület 1996. évi ülészakán, és nevük olvasható a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség 1996. áprilisában megjelent „Nukleáris reaktorok a világban” című kiadványának 1. számú táblázatában, vagy az 1995. decemberében megjelent „Nukleáris kutató reaktorok a világban” című kiadványában.¹⁰⁸ A felsorolásban szereplő negyvennégy állam között egyaránt megtalálhatók a nukleáris fegyverrel rendelkező államok, a tényleges vagy potenciális „küszöbállamok”, a nukleáris képességekkel, reaktorral vagy kísérleti programmal rendelkező egyéb államok, valamint a Leszerelési Értekezlet bővítés utáni tagjai.¹⁰⁹

Mint látható, a (2) bekezdés egy konferencia összehívását irányozza elő a hatálybalépés elhúzódása esetén. Az első ilyen konferenciát három évvel a szerződés aláírásra való megnyitását követően hívták össze, és azóta minden második esztendőben ülést tart. A „XIV. cikk szerinti konferencia” néven ismertté vált találkozók teljes joggal csak a ratifikáló államok vesznek részt, ám meghívott megfigyelőként az aláíró államok, az egyéb államok, valamint egyes nemzetközi szervezetek és nem kormányközi szervezetek is kifejthetik álláspontjukat.¹¹⁰ Rendeltetésének megfelelően a konferencia az államok elkötelezettségének megerősítésével, a ratifikáció folyamatának felgyorsításával és

¹⁰⁷ Átfogó Atomcsend Szerződés, XIV. cikk (1)–(2) bekezdés. Az olyan államok vonatkozásában, melyek a hatálybalépést követően helyezik letétbe a ratifikációs vagy csatlakozási okmányait, a szerződés az aktust követő harmincadik napon lép hatályba. Uo. XIV. cikk (5) bekezdés.

¹⁰⁸ Algéria, Argentína, Ausztrália, Ausztria, Banglades, Belgium, Brazília, Bulgária, Chile, Dél-Afrika, Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Egyiptom, Finnország, Franciaország, Hollandia, India, Indonézia, Irán, Izrael, Japán, Kanada, Kína, Kolumbia, Koreai Köztársaság, Koreai Népi Demokratikus Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Mexikó, Németország, Norvégia, Olaszország, Orosz Föderáció, Pakisztán, Peru, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Törökország, Ukrajna, Vietnam, Zaire. Uo. 2. számú melléklet. (A szerződés magyar nyelvű hivatalos fordításából Ausztria kimaradt. Zaire jelenlegi hivatalos elnevezése: Kongói Demokratikus Köztársaság.)

¹⁰⁹ Érdekeség, hogy két állam nem szerepel a listán. Noha a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság korábban a Leszerelési Értekezlet tagja volt, a felbomlott entitás névleg fenntartott helyét sem az államazonossággal hiába érvelő Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, sem más utódállam nem foglalhatta el. Mivel így a jugoszláv „tag” részéről senki nem vett részt a testület 1996. évi ülészakán, az állam neve a szerződés 2. számú mellékletében sem nyert elhelyezést. A másik hiányzó ország az ekkor még Szaddám Huszein uralma alatt álló és kiterjedt kényszerintézkedésekkel sújtott Irak volt, melyet az Egyesült Államok nyomására, a hatálybalépés blokkolásának elkerülése végett mellőztek a felsorolásból. Johnson: *i. m.* 132.

¹¹⁰ A szerződés a konferencia évenkénti összehívását írja elő, de megengedi az ettől való eltérést. Bár a megfigyelők kapcsán a dokumentum csak az aláíró államokat említi, a gyakorlat eltér a rendelkezésben foglaltaktól, és a meghívottak jóval szélesebb körének biztosít részvételt a Bécsben vagy New Yorkban

a megállapodás mielőbbi hatálybalépésének előmozdításával foglalkozik.¹¹¹ (Mivel a konferencia által elfogadott lépéseknek összhangban kell állniuk a nemzetközi joggal, a résztvevők nyilvánvalóan nem függeszthetik fel a hatálybalépés feltételeit, és a ratifikációval késlekedő államokat sem „szankcionálhatják”.)

A hatálybalépési klauzula méltán vált a szerződés egyik legellentmondásosabb rendelkezésévé, hiszen egyaránt hordoz pozitív és negatív tulajdonságokat. Előnyeként említendő, hogy a ratifikáló államok név szerinti felsorolásával tiszta helyzetet teremt: minden aláíró már a kezdetektől fogva pontosan ismeri azon államok csoportjának minimális létszámát és összetételét, melyek vele együtt és egy időben léptetik életbe a szerződésben foglalt kötelezettségeket. Ily módon a ratifikációra készülő államoknak elméletileg nem kellene egymásra várniuk – a többiek nélkül a megállapodás úgysem léphet hatályba. Mivel a felsorolás az átfogó atomcsend kialakítása és fenntartása szempontjából fontos összes államot felöleli, a klauzula emellett kedvező körülményeket teremt a szerződés tárgyának és céljának eredményes megvalósításához, és megnyugtató garanciát kínál arra, hogy a kötelezettségeket vállaló államok nem kerülnek nemzetbiztonsági kockázatokkal járó hátrányba a nukleáris képességekkel rendelkező egyéb államokkal szemben.

A rendelkezés azonban a megállapodás kudarcának lehetőségét is magában rejti. Közel négy évtized erőfeszítéseinek sikerét negyvennégy állam – dinamikusan változó politikai szempontok által vezérelt – kormányának a kezébe helyezi, sőt olyan államoknak is esélyt ad a hatálybalépés „megvívására”, melyek a szerződés legelszántabb bírálói közé tartoznak. Mindezt abban a reményben teszi, hogy a közeli jövőben talán enyhül eme államok vonakodása, vagy a ratifikációk gyarapodásával egyenes arányban fokozódó nemzetközi nyomás belátható időn belül a kötelező hatály elismerésére sarkallja őket. Eddig ennek nem sok jele mutatkozott. Éppen ellenkezőleg, bizonyos államok egymásra várnak, így a gyakorlatban azon elméleti feltevés sem teljesül, hogy a felsorolásnak köszönhetően, a ratifikációnál nem kell tekintettel lenni másokra. Hátrányként róható fel továbbá, hogy a klauzula egy meghatározott időpontban fennálló politikai és technológiai állapotot tükröz, mely – a hatálybalépés jelentős elhúzódnása nyomán – lényegesen megváltozhat. Évtizedes távlatokban előfordulhat, hogy a felsorolásban szereplő egyes

megrendezett találkozók. Átfogó Atomcsend Szerződés, XIV. cikk (3)–(4) bekezdés. Ld. még <http://www.ctbto.org>.

¹¹¹ A New Yorkban, 2009. szeptember 24. és 25. között megrendezett konferenciával egyidejűleg állam- és kormányfői szintű ülést tartott az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa, melyen határozatban hívta fel az államokat a nukleáris kísérleti robbantásoktól való tartózkodásra és a szerződés lehető legkorábbi hatályba léptetésére. S.C. Res. 1887, U.N. SCOR, 64th year (S/INF/65), 255. Hasonló felszólítások nagy számban születtek a Közgyűlésben is. 2012. december 3-án például a plenáris főszerv ezen a téren addig soha nem látott arányú támogatással – száznolcvannégy igen szavazattal, egy nem ellenében, három tartózkodás mellett – fogadott el egy ilyen tárgyú határozatot. U.N. Doc. GA/11321.

államok lemondanak nukleáris kapacitásukról,¹¹² míg más államok olyan képességekre tesznek szert, melyek révén helyet érdemelnének a listán.

Mindent egybevetve tehát a hatálybalépési klauzula egy „mindent vagy semmit elven” működő diplomáciai hazárdjátékhoz hasonlít. Egyelőre nem tudhatjuk, hogy megérte-e ekkora veszélyt vállalni. Mindazonáltal elgondolkoztató, hogy a tömegpusztító fegyverek korlátozása tárgyában létrejött korábbi többoldalú szerződések egyike sem folyamosított ilyen merev megoldáshoz.¹¹³ Ezeknél a szövegezők nem a legfontosabb államok bármely áron való bevonására, hanem a mielőbbi hatálybalépésre törekedtek: a részes felek körének kiteljesítését a jövőre bízták, és döntésük – a megállapodások gyakorlati hatékonyságának fényében – helyesnek bizonyult.¹¹⁴ A jelen sorok írása idején egyébként a szerződés 2. számú mellékletében felsorolt negyvennégy államból harminchat ratifikálta a szerződést. Ez az arány látszólag okot ad a bizakodásra, ám a távolmaradó államok csoportjára tekintve könnyen belátható, hogy a hatálybalépés időpontját illetően még becslésekbe sem lehet bocsátkozni.¹¹⁵

Itt jegyzendő meg, hogy a hatálybalépés elhúzódásával szükségképpen előtérbe kerülnek a szerződéshez kapcsolódó olyan jogi kategóriák, mint az ideiglenes státusz, az ideiglenes alkalmazás és a szokásjoggá válás. E kategóriák közül jelenleg csak az ideiglenes státusz bír gyakorlati relevanciával, lévén az aláíró államok már most is tartózkodni kötelesek minden olyan cselekménytől, mely meghiúsítaná a szerződés tárgyát és célját.¹¹⁶ Ez a kötelezettség közvetve biztosítja a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások tilalmát a hatálybalépésig terjedő időben.¹¹⁷ Hatálya alól legfeljebb akkor lehet mentesülni, ha az aláíró államok kifejezésre juttatják azon szándékukat, hogy mégsem kíván-

¹¹² Kiváló példával szolgálnak erre a németországi atomerőművek fokozatos bezárásáról szóló hírek. Például ld. Breidthardt, Annika: German Government Wants Nuclear Exit by 2022 at Latest. *Reuters*, 30 May 2011. <<http://www.reuters.com>> Ha a bezárások a kísérleti reaktorokat nem érintik, a német állam „megőrzi helyét” a felsorolásban. A fejlemények mégis azt jelzik, hogy a szerződés 2. számú mellékletében közölt lista még középtávon sem időálló.

¹¹³ Például ld. Atomsorompó szerződés, IX. cikk (3) bekezdés; Részleges atomcsend szerződés, III. cikk (3) bekezdés; Bakteriológiai és toxin fegyverek tilalmáról szóló egyezmény, XIV. cikk (3) bekezdés; Vegyi fegyverek tilalmáról szóló egyezmény, XXI. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁴ Johnson: *i. m.* 111–112.

¹¹⁵ Ld. <http://www.ctbto.org>.

¹¹⁶ 1969. évi Bécsi Egyezmény, 18. cikk: „Az állam tartózkodni köteles azoktól a cselekményektől, amelyek meghiúsítanak a szerződés tárgyát és célját, midőn *a*) megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás fenntartásával írta alá a szerződést vagy cserélte ki a szerződést létrehozó okiratokat, mindaddig, amíg nem válik nyilvánvalóvá az a szándéka, hogy a szerződésnek nem válik részesévé, vagy *b*) kifejezte azt, hogy a szerződés reá nézve kötelező hatályát elismeri, mindaddig, amíg a szerződés hatályba nem lép, és feltéve, hogy e hatálybalépést indokolatlanul nem késleltetik.”

¹¹⁷ Tabassi, Lisa: The Nuclear Test Ban: *Lex Lata* or *de Lege Ferenda*? *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 14. No. 2. (2009), 318. Ld. még Jonas, David S.: The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: Current Legal Status in the United States and the Implications of a Nuclear Test Explosion. *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 39. No. 4. (2007), 1029–1040.

nak a szerződés részesévé válni, vagy a ratifikáló államok azt tapasztalják, hogy a hatálybalépést indokolatlanul késleltetik.¹¹⁸

Az ideiglenes alkalmazás ideája már a tárgyalások során felmerült, és bár nem nyerte el a delegációk támogatását, egyes szakirodalmi vélemények alapján ez lenne a hatálybalépéssel összefüggő problémák áthidalásának legjobb módja. Természetesen ehhez a szerződést ideiglenes jelleggel alkalmazni kívánó államok külön megállapodására van szükség, melynek kidolgozására akár egy „XIV. cikk szerinti konferencia” égisze alatt is sor kerülhet.¹¹⁹ Egy másik álláspont szerint azonban ez a kerülőút túlzottan bonyolult lenne és kevés kézzelfogható előnnyel járna.¹²⁰ (A szerződés ideiglenes alkalmazása nem tévesztendő össze annak ideiglenes státuszával.)

Végezetül, a nemzetközi közvélemény fokozódó türelmetlensége és a hatálybalépést övező bizonytalanságok a szokásjog esetleges szerepére is felhívták a figyelmet. Egyes szerzők úgy vélik, hogy az átfogó atomcsend szokásjogi normaként történő elismeréséhez megkövetelt általános gyakorlat és jogi meggyőződés bizonyíthatóan fennáll, ám ez a feltevés aligha felel meg a valóságnak.¹²¹ Főbb hibái közé tartozik, hogy a nukleáris fegyverrel rendelkező államok által vállalt önkéntes moratóriumot tévesen a tilalmat tükröző általános gyakorlatként állítja be, az említett nukleáris kísérleti robbantások biztonsági tanácsi elítélését automatikusan a jogellenesség bizonyítékaként értékeli, továbbá az átfogó atomcsend szükségességének – számtalan formában kifejezésre jutó – érzetét jogi meggyőződésként tünteti fel. Megállapítható tehát, hogy a nemzetközi szokásjogban egyelőre nem alakult ki a fegyverkísérleti vagy egyéb nukleáris robbantások átfogó tilalma: ha formálódik is ilyen szabály, megszilárdulása még nem fejeződött be.¹²²

¹¹⁸ Az ideiglenes státusz megszüntetésének kérdése azután került az érdeklődés középpontjába, hogy az Egyesült Államok „visszavonta aláírását” a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumáról. *United Nations Treaty Series*, Vol. 2189, A-38544 (2002), 500. A jelen szerződés esetében nem beszélhetünk a hatálybalépés indokolatlan késleltetéséről: a ratifikáló államok körének lassú bővülése és a „XIV. cikk szerinti konferenciák” pusztá léte ellentmond ennek a feltételezésnek. Hasonló szellemben ld. Tabassi: *i. m.* 316.

¹¹⁹ Anastassov, Anguel: *Can the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Be Implemented Before Entry Into Force?* *Netherlands International Law Review*, Vol. LV. No. 1. (2008), 81-97.

¹²⁰ International Group on Global Security: *A New Look at the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT)*. *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*, The Hague, 2008. 45-46.

¹²¹ Anastassov: *i. m.* 87–88; Tabassi: *i. m.* 331–339. Ld. még Asada, Masahiko: *Breaking the Impasse: Ways to Give „Effect” to the CTBT*. <<http://www.jaif.or.jp>>

¹²² Ld. *supra* 33. lábjegyzet.

7.6. Záró gondolatok

Az Átfogó Atomcsend Szerződés a leszerelés történetének egyik legjelentősebb és legnagyobb vállalkozása, mely kiteljesíti a nukleáris fegyverek vertikális proliferációja ellen folytatott küzdelmet. Négy évtized nemzetközi erőfeszítéseire, több mint kétezer nukleáris robbantásra és számos közfelháborodást kiváltó incidensre volt szükség ahhoz, hogy az államok biztonságára, az emberi egészségre és a természeti környezetre egyaránt komoly veszélyekkel járó tevékenység teljes betiltásának gondolata egy megállapodásban öltön testet. Bár a nemzetközi közösség a kétpólusú világrend megszűnése utáni első adandó alkalommal megkezdte a szerződés kidolgozását, a szöveg elfogadása kis híján az egyéni politikai megfontolások áldozatául esett. A dokumentum aláírását csak bravúros eljárási megoldások révén sikerült lehetővé tenni, a hatálybalépés pedig több mint másfél évtizede várat magára.

Egyesek szemében az aláírás óta eltelt idő egyértelműen bizonyítja a megállapodás kudarcát és a sajátos hatálybalépési klauzula tarthatatlanságát. Jóllehet a nemzetközi közvélemény egyre türelmetlenebb, nem szabad elfeledni, hogy a nemzetközi szerződések gyakorlatában korántsem ritka jelenség a hatálybalépés elhúzódása. Több ismert megállapodás aláírását szintén hosszú várakozás követte. Példának okáért, az 1966. évi két emberi jogi egyezségokmány esetében nagyjából tíz, az 1982. évi tengerjogi egyezmény esetében tizenkettő, a szerződésekben való államutódlásról szóló 1978. évi Bécsi Egyezmény esetében pedig tizennyolc esztendőtt kellett várni a kötelező hatály beálltára.¹²³ El kell ismerni, hogy a leszerelési megállapodások hatályba léptetése ennél általában gyorsabban zajlik, és legfeljebb néhány évet vesz igénybe. De ezen a területen sem ritka a folyamat elhúzódása: az 1990. évi Nyitott Égbolt Szerződés tíz év,¹²⁴ míg az afrikai atomfegyvermentes övezetet létesítő 1996. évi szerződés tizenhárom év elteltével vált kötelezővé.

Következésképp, az évek múlása nem feltétlenül jelenti egy megállapodás kudarcát. Egyes szerződések rövid idő alatt is elbukhatnak, másokról viszont az aláírók még évtizedek távlatában sem mondanak le. Az Átfogó Atomcsend Szerződés kétségkívül ez utóbbi körbe tartozik. Elegendő egy pillantást vetni az elmúlt bő másfél évtized eseményeire ahhoz, hogy lássuk – az indiai, a pakisztáni és az észak-koreai nukleáris robban-

¹²³ Ld. 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről; 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről; United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982. (Magyar nyelvű fordítását ld. <http://www.parlament.hu>); Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties, Vienna, 23 August 1978.

¹²⁴ Ld. 2004. évi V. törvény az 1992. március 24-én, Helsinkiben aláírt Nyitott Égbolt Szerződés kihirdetéséről.

tások, az iráni nukleáris programot övező aggályok, vagy az amerikai és orosz kétoldalú leszerelési törekvések átmeneti megtorpanása ellenére – ez az időszak sem telt el eredmények nélkül. Létrejött például az Átfogó Atomcsend Szerződés Szervezetének Előkészítő Bizottsága, megindult a Nemzetközi Megfigyelő Rendszer kiépítése és tesztelése, kezdetét vette a szakértők felkészítése, és új távlatok nyíltak az állomások hálózatának békés célú felhasználása előtt. Mindeközben folyamatosan bővült az aláíró és a ratifikáló államok közössége, rendszeressé vált a hatálybalépést előmozdító konferenciák összehívása, és ami különösen fontos, az egyoldalú kísérleti moratóriumot hirdető nagyhatalmak következetesen tartották magukat vállalásaikhoz. Az áttöréshez természetesen ennél többre – konkrétan a megkívánt ratifikációt elutasító államok álláspontjának gyökeres megváltozására – van szükség. Noha ennek időpontját illetően még becslésekbe sem bocsátkozhatunk, az átfogó atomcsend iránti széles körű nemzetközi elkötelezettség és a hatálybalépésre való folyamatos felkészülés világos üzenetet hordoz: az évek múlása türelmetlenségre igen, szkepticizmusra talán, ám lemondásra semmiképp nem adhat okot.



7. fejezet

LAMM VANDA

A nukleáris létesítmények fegyveres támadásoktól való védelme a humanitárius nemzetközi jog alapján

7.1. A veszélyes erőket tartalmazó létesítmények védettségének fontossága

A New York-i ikertornyok elleni 2001. szeptember 11-ei terrortámadás nyomán még inkább a figyelem előterébe került a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények erőszakos cselekményektől, terroristámadásoktól vagy más meg nem engedett akcióktól való védelmének ügye.¹ Ennek jegyében került sor 2005-ben a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (a továbbiakban: NAÜ) égisze alatt 1980-ban létrejött egyezmény felülvizsgálatára,² majd pedig szintén 2005-ben a

¹ Ld. ezzel kapcsolatban Bunn, George: Enforcing International Standards: Protecting Nuclear Materials From Terrorists Post-9/11. *Arms Control Today*; January/February 2007. Published on Arms Control Association (<http://www.armscontrol.org>), valamint Rónaky József, Macsuga Géza, Volent Gábor, Csurgai József, Cziva Oszkár, Horváth Kristóf, Petőfi Gábor, Vincze Árpád, Zelenák János, Solymosi József: A nukleáris létesítmények katonai terror-fenyegetettségének értékelése I. (A nemzetközi és hazai szabályozás, valamint a gyakorlat áttekintése) *Hadmérnök*, II. évfolyam 1. szám. 2007 március.

² A nukleáris anyagok fizikai védelme a nukleáris anyagok lopása, elrablása vagy bármely más módon való jogtalan megszerzésének megakadályozására, továbbá nukleáris anyagokkal vagy nukleáris létesítményekkel szemben végrehajtott szabotázsakciók megelőzésére irányul. A nukleáris anyagok fizikai védelmével a NAÜ már az 1970-es évektől foglalkozott, s erre vonatkozóan szakértők közreműködésével ajánlásokat dolgozott ki. (ld. IAEA INFCIRC/225 és módosításait). Az Ügynökség által közzétett szabályok a nukleáris anyagoknak mind békés, mind pedig katonai célú felhasználására, tárolására, szállítására vonatkoztak, legyenek azok államokon belüliek, vagy pedig nemzetközi szállítások. A szabályok alkalmazása azonban nem volt kötelező az államok számára. Ezen a helyzeten a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló 1980. március 3-án Bécsben és New Yorkban egyidejűleg aláírt egyezmény (Convention on Physical Protection of Nuclear Material) létrejöttével változás történt, s a korábbi soft law normát szerződéses szabály váltotta fel. Ugyanakkor azonban ez az egyezmény – ellentétben az Ügynökség által kidolgozott normáktól – csak a békés célú nukleáris tevékenységekre vonatkozik, s a nukleáris anyagok fizikai védelmét csak a békés célokra szánt nukleáris anyagok nemzetközi szállítása tekintetében szabályozza. A nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény 21 állam ratifikációja után 1987. február 8-án lépett hatályba. A szerződésnek 2012. október 17-ei állapot szerint 148 állam részese van és 44 állam írta alá. Magyarországon kihirdetve az 1987. évi 8. törvényerejű rendelet által. A fizikai védelemről szóló egyezmény 2005-ben történt módosításakor az okmány hatókörét jelentősen kiterjesztették, amennyiben az a nukleáris anyagoknak államon belüli felhasználásáról, tárolásáról és szállításáról is rendelkezik. Ugyanakkor azonban a módosítások következtében valamely államban a nukleáris anyagok fizikai védelme továbbra is a „biztonságnak az adott állam általi értékelésén alapul.” A módosító dokumentum a nukleáris anyagok fizikai védelmével kapcsolatban tizenkét alapvető elvet rögzít, a változások azonban továbbra sem vonatkoznak a katonai célú nukleáris létesítményekben felhasznált nukleáris anyagokra. A 2005. évi

nukleáris terrorizmus elleni küzdelemről önálló nemzetközi egyezmény született.³ Ezek a szerződések a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények biztonságát hívatottak előmozdítani, megakadályozandó azt, hogy nukleáris anyagok, vagy nukleáris fegyverek felelőtlen elemek kezébe kerüljenek, illetve, hogy nukleáris létesítmények ellen terrorista akciókat hajtsanak végre.

A nukleáris létesítmények háború vagy béke idején különféle támadásoktól való védelmének fontosságát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az emberiség háborúinak történetéből a példák hosszú sorát lehetne idézni arra vonatkozóan, hogy miképpen váltak hadműveleti célpontokká olyan létesítmények – például gátak, töltések –, amelyek lerombolása, megromlásuk hatalmas károkat, sőt katasztrófákat okozhat. Ilyen létesítményeket különösen a 20. században végbement fegyveres konfliktusok során rongáltak meg. Így például 1938-ban a kínai hatóságok a Sárga folyón felrobbantották a gátakat, hogy megakadályozzák a japán csapatok előrenyomulását. Ugyanettől a céltól vezéreltetve 1944-ben Hollandiában gátakat, töltéseket vágtak át és hatalmas mezőgazdasági területeket tengervízzel öntöttek el. 1943-ban Németországban az Edei és Mőhne folyón lévő gátak váltak az ellenség célpontjaivá. Később hasonló események történtek mind a koreai, mind pedig a vietnami háborúban.⁴ A felsorolt példák tehát azt is mutatják, hogy

módosítások – a 20. cikk értelmében – az azt követő harmincadik napon lépnek hatályba, hogy a fizikai védelmi egyezményben a módosítások elfogadásakor részes államok kétharmada (vagyis 112 állam kétharmada) azt ratifikálta, elfogadta, illetve jóváhagyta. 2013. szeptember 16-ai állapot szerint 70 állam részese a módosító okmánynak, amely azonban a hatálybalépéshez még nem elegendő. Ld ezzel kapcsolatban Siazon Jr., D.L.: The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. *IAEA Bulletin*, vol. 22. 3-4; 57–62. Lourdes Vez Carmona, Maria de: The International Regime on the Physical protection of Nuclear Material and the amendment to the Convention on the Physical protection of Nuclear material. *Nuclear Law Bulletin*, No. 76. (2005) 29–46.

³ 2005-ben fogadta el az ENSZ Közgyűlése a Nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló egyezményt (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism), amely 2007. július 7-én lépett hatályba, 2013. július 10-ei adatok szerint 86 állam részese az okmánynak. Magyarországon kihirdetve a 2007. évi XX. tv. által. Az egyezmény a nukleáris anyagoknak, illetve fegyvereknek terroristák által való megszerzésének megakadályozása érdekében nemzetközi összefogásról rendelkezik. A szerződés pontosan rögzíti, hogy mely nukleáris anyagokkal, vagy nukleáris létesítményekkel összefüggő határokon átnyúló cselekmények elkövetőit kötelesek az államok büntetni, illetve a joghatósággal rendelkező államnak kiadni. Hangsúlyozni kell azonban, hogy sem a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló felülvizsgált egyezmény, sem pedig a nukleáris terrorcselekmények visszaszorítását célzó egyezmény nem vonatkozik fegyveres erőkre a nemzetközi humanitárius jog szerinti fegyveres konfliktusok idején végrehajtott akcióira, továbbá a nukleáris anyagoknak katonai létesítményekben való felhasználására, tárolására stb. A nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló egyezményrel kapcsolatban ld. Jankowitsch-Prevor, Odette: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, *Nuclear Law Bulletin*, No. 76. (2005) 7–27.; valamint Christopher, Joyner, C.: Countering Nuclear Terrorism: A Conventional Response. *European Journal of International Law*, 2007. Vol. 18. No. 2. 225–251.

⁴ Vö. *Commentary to the Additional Protocols to the Geneva Conventions*. Ed. Sandoz, Yves–Swinarski, Christophe–Zimmermann, Bruno: International Committee of the Red Cross, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987. 667.

fegyveres konfliktusok során a gátakat, töltéseket nem egy esetben nem az ellenség rongálta meg vagy semmisítette meg, hanem azokat maguk a védők rombolták le és tették tönkre, hogy ezzel az ellenség előrejutását akadályozzák.

Mindezek arra készítették a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságát, hogy az 1950-es évek első felében az 1949. évi genfi humanitárius jogi egyezményekben foglaltak⁵ továbbfejlesztésével kapcsolatos tárgyalásokon a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények különleges védelméről külön is rendelkezzenek, s az 1956-ra elkészített „A polgári lakosságot háború idején érintő veszélyeket korlátozó” szabálytervezetbe erre vonatkozóan egy önálló szakaszt iktassanak be.⁶ A tervezet szerint az államoknak békés viszonyok között olyan megállapodást kellene kötniük, amelyben fegyveres összeütközések esetén általános védelmet biztosítanak egyes kizárólagosan békés célokat szolgáló létesítményeknek, így a vízierőművek gátjainak, a töltéseknek stb.; továbbá háború idején külön megegyeznének bizonyos olyan létesítmények speciális védelméről, amelyek a katonai műveletekkel nincsenek és nem is lesznek bármiféle kapcsolatban.⁷

A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának tervezete az 1971–1972. évi kormányzakeretű konferenciákon nem talált kedvező fogadtatásra, elsősorban azért, mert azt többen a gyakorlatban alkalmazhatatlannak találták, miután lényegében fegyveres konfliktusok idején megkötendő szerződésekről rendelkezett.⁸ Többen úgy vélték, hogy a fegyveres konfliktusok által teremtett légkör nem igazán alkalmas az érintett államok közötti nemzetközi szerződésekről szóló tárgyalásokra.⁹ Ennek tudható be, hogy a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága új tervezetet dolgozott ki, amelyben fegyveres összeütközések esetén gátak, töltések és atomerőművek minden körülmények között való védeltségét javasolták, valamint azt, hogy a felek tartózkodjanak ilyen létesítmények közelében bármiféle katonai objektum telepítésétől; vagyis, e létesítmények fegyveres konfliktusok idején való védeltsége tekintetében semmiféle kivételt nem tartottak elfogadhatónak¹⁰

⁵ 1949-ben a háború áldozatainak védelméről négy nemzetközi egyezmény született, mégpedig: I. a hadra kelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javításáról; II. a tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javításáról; III. a hadifoglyokkal való bánásmódról; IV. a polgári lakosság háború idején való védelméről. Az egyezményeket Magyarországon az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁶ Ez akkor a 17. cikk volt. A tervezettel kapcsolatban ld. Herczegh Géza: A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 1981. 143–145.

⁷ Bothe, Michael–Partsch, Karl Josef–Solf, Waldemar A.: *New Rules for the Victims of Armed conflicts*. *Martinus Nijhoff Publishers*. The Hague (Boston) London, 1982. 350–351.

⁸ *Uo.* 351.

⁹ *Uo.* 351.

¹⁰ *Commentary...i.m.* 667–668.

Végül is, hosszas vita után konszenzussal került elfogadásra „Az 1949. évi augusztus 12-én kötött genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv” (a továbbiakban: I. Jegyzőkönyv),¹¹ amelynek 56. cikke kimondja a következőket:

„1. A veszélyes erőket tartalmazó üzemek, vagy berendezések, nevezetesen gátak, töltések és áramszolgáltató atomerőművek ellen akkor sem szabad támadást intézni, ha azok katonai célpontot képeznek; amennyiben a támadás veszélyes erőket szabadíthat fel, és ennek következtében súlyos veszteségeket okozhat a polgári lakosság körében. Az ilyen művek, vagy berendezések mellett, illetve közelében levő más katonai célpontok ellen sem szabad támadást intézni, ha a támadás az érintett művekből, vagy berendezésekből veszélyes erőket szabadíthat fel, és ennek következtében súlyos veszteségeket okozhat a polgári lakosság körében.

2. A támadás ellen az 1. bekezdésben előírt különleges védelem megszűnik;

- a) gát, vagy töltés esetében csak akkor, ha azt nem rendeltetésének megfelelően és katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására használják, és ha a támadás a támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja;
- b) áramszolgáltató atomerőmű esetében csak akkor, ha az katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására szolgáltat elektromos energiát, ha a támadás a támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja;
- c) ilyen művek, vagy berendezések mellett, illetve közelében levő egyéb katonai célpontok esetében csak akkor, ha azokat katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására használják, és ha a támadás a támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja.

3. A polgári lakosságot és a polgári személyeket ilyenkor is minden esetben megilleti mindaz a védelem, melyet részükre a nemzetközi jog biztosít, az 57. cikkben előírt óvintézkedésekkel történő védelmet is ideértve. A védelem megszűnése és az 1. bekezdésben említett létesítmények, illetve katonai célpontok megtámadása esetén minden ésszerű óvintézkedést meg kell tenni a veszélyes erők elszabadulásának megakadályozására.

¹¹ 1977-ben két nemzetközi szerződés elfogadására kerül sor, ezek voltak: „Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló Jegyzőkönyv” (I. Jegyzőkönyv), valamint „Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló Jegyzőkönyv” (II. Jegyzőkönyv). Hatályba léptek 1978. december 7-én; Magyarországon kihirdetve az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet által. 2013. június 1-jei állapot szerint az I. Jegyzőkönyvnek 173 állam, a II. Jegyzőkönyvnek 163 állam részese.

4. Tilos az 1. bekezdésben említett bármely létesítmény, vagy katonai célpont ellen megtorló támadást intézni.

5. Az összeütköző Felek törekedni fognak arra, hogy az 1. bekezdésben említett létesítmények közelében ne helyezzenek el katonai célpontokat. Megengedett azonban az olyan berendezések létesítése, amelyek kizárólagos célja a védett művek és berendezések támadástól való védelme és ezeket sem szabad megtámadni, feltéve, hogy az ellenségeskedések során azokat a védett létesítmények elleni támadás visszaveréséhez szükséges védelmi műveletekre használják és fegyverzetük csak a védett létesítmények ellen irányuló ellenséges műveletek elhárítására alkalmas fegyverekre korlátozódik.

6. Ajánlatos, hogy a Magas Szerződő Felek és az összeütköző Felek további megállapodásokat kössenek egymással a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények fokozott védelme érdekében.

7. A jelen Cikk által védett létesítmények azonosításának megkönnyítése céljából az összeütköző Felek a jelen Jegyzőkönyv I. Mellékletének 16. Cikkében meghatározott – egy tengelyen fekvő három élénk narancssárga színű körből álló – különleges jellel láthatják el azokat. Az ilyen jelzés hiánya semmiképpen sem mentesíti az összeütköző Feleket a jelen Cikk alapján rájuk háruló kötelezettségek alól.¹²

Az 1949-es genfi egyezményeket kiegészítő I. Jegyzőkönyvbe az idézett meglehetősen terjedelmes cikk beiktatása egyértelműen a nemzetközi humanitárius jog fejlődésének jelentős vívmányaként értékelhető. Ugyanakkor azonban el kell ismerni azt is – amint ez majd a továbbiakból is kiderül –, hogy ezen rendelkezések több szempontból is kifogásolhatók.¹³

¹² Az 56. cikk értelmezésével kapcsolatban ld. Commentary..., *i.m.* 666–675; továbbá Bothe–Partsch–Solf: *i.m.* 350–357.

¹³ Meg kell jegyezzük, hogy egyebek között éppen e cikk bonyolultságára és zavaros voltára hivatkozva az Egyesült Államok 2013. június 1-jei állapot szerint csak aláírta, de nem ratifikálta az 1977. évi I. Jegyzőkönyvet. Ld. még Carnahan, Burrus M.: Protecting Nuclear Facilities from Military Attack: Prospects after the Gulf War. *American Journal of International Law*, 1992. 533.

7.2. A védett létesítmények köre és a védettség fogalma

7.2.1. Az I. Jegyzőkönyv alapján védett létesítmények

Az I. Jegyzőkönyv 56. cikkének alap gondolata az, hogy mindenképpen védelemben részesítsék azokat a létesítményeket, amelyek elleni erőszakos cselekmények következtében a polgári lakosság körében súlyos veszteségeket okozó erők szabadulhatnak fel.

Az 56. cikk 1. bekezdése a védett létesítmények három kategóriáját sorolja fel: a gátakat, a töltéseket és az áramszolgáltató atomerőműveket. Az 56. cikkel kapcsolatban a szakirodalomban többen felvetik, hogy e szakasz nem tesz említést más, szintén igen csak veszélyes erőköt tartalmazó létesítményekről, így hiányolják, hogy e bekezdésben nincs szó bizonyos vegyi üzemekről, vagy pedig olajlétesítményekről.¹⁴ Meg kell jegyezni, hogy az egyezmény kidolgozása során szóba került, hogy a védelemben részesítendő létesítmények körét bővíteni kellene, s különösen az olajfinomító létesítmények és az olajtározók védettségét tartották fontosnak.¹⁵ Az ezekkel kapcsolatos javaslatokat azonban utóbb visszavonták. Ennek egyik oka talán az volt, hogy az I. Jegyzőkönyv 55. cikke külön foglalkozik a környezeti károkkal, s az olajfinomítók és olajtározók, illetve a vegyi üzemek elleni támadások egyébként is a környezeti károk előidézésének tilalmába ütköznek.¹⁶

Az I. Jegyzőkönyv a védett létesítmények harmadik csoportjaként az áramtermelő atomerőműveket említi. Ez azt jelenti, hogy az I. Jegyzőkönyv kizárólag a békés célú nukleáris létesítményeket tartja szem előtt, s azok közül is a létesítmények egyetlen fajtájáról, az áramszolgáltató atomerőművek védettségéről rendelkezik.

Az egyezmény tehát semmiképpen nem vonatkozik a nukleáris fegyverekre, noha – amint erről majd még a későbbiekben szó lesz – a nukleáris fegyverek alkalmazásának súlyos környezetkárosító hatásai vannak. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának tervezete leszögezte, hogy az okmány a nukleáris fegyverekkel nem kíván foglalkozni. Rogers szerint erre azért volt szükség, mert a nukleáris hatalmak csak azzal a feltétellel voltak hajlandók tárgyalásztalhoz ülni, ha a kidolgozásra kerülő okmány a nukleáris fegyverekre nem vonatkozik.¹⁷ Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a Nem-

¹⁴ Vö. Rogers, A. P. V.: *Law on the Battlefield*. Manchester University Press. Manchester and New York, 1996. 117.

¹⁵ Cf. *Commentary* ..., *i.m.* 668.

¹⁶ Az I. Jegyzőkönyvnek a környezet védelméről szóló rendelkezéseinek létrejöttével kapcsolatban ld. Herczegh Géza: *La protection de l'environnement naturel et le droit humanitaire*. In: *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*. Ed. Swinarski, Christophe. Comité international de la Croix-Rouge. Martinus Nijhoff Publishers. 1984. 725.

¹⁷ Lényegében ennek tudható be, hogy a jegyzőkönyv aláírásakor, illetve ratifikálásakor több állam külön nyilatkozatban hangsúlyozta, hogy az I. Jegyzőkönyvben lefektetett szabályok nem érintik a nukleáris fegyvereket és nem tiltják azok használatát. Vö. Rogers: *i.m.* 118.

zetközi Bíróság a nukleáris fegyverekkel való fenyegetés, illetve a nukleáris fegyverek alkalmazásának jogszerűségével foglalkozó 1996-ban kelt tanácsadó véleményében külön kiemelte, hogy az 1949. évi és az 1974–1977. évi genfi konferenciákon a nukleáris fegyverekkel nem foglalkoztak; mindebből – hangsúlyozta a Bíróság – nem következik az, hogy a fegyveres konfliktusok során alkalmazandó humanitárius jogi elvek és szabályok a nukleáris fegyverekre ne vonatkoznának.¹⁸

Az 56. cikk 1. bekezdésének második mondata értelmében a védelem nemcsak a gátakra, a töltésekre és az áramszolgáltató atomerőművekre terjed ki, hanem az „ilyen művek, vagy berendezések mellett, illetve közvetlen közelében lévő más katonai célpontok”-ra is, „ha a támadás az érintett művekből, vagy berendezésekből veszélyes erőket szabadíthat fel, és ennek következtében súlyos veszteségeket okozhat a polgári lakosság körében.” Vagyis, ha a gát, a töltés és az atomerőmű közelében más katonai célpontnak minősülő létesítmények, például hidak, repülőterek stb. vannak, és az azok elleni támadás következtében a gátakban, a töltésekben vagy az áramszolgáltató atomerőművekben olyan károk keletkeznek, amelyek veszélyes erőket szabadíthatnak fel, úgy ezek a létesítmények is mentességet élveznek.¹⁹

A védett létesítmények elleni támadások következményeinek súlyosságára utal az 56. cikk 5. bekezdése, amikor rögzíti, az összeütköző felek „törekedni” fognak arra, hogy a védett létesítmények közelében ne helyezzenek el katonai célpontokat; illetve csak olyan berendezések létesítése megengedett, amelyeknek kizárólagos célja a védett művek és berendezések támadástól való védelme és ezeket sem szabad megtámadni, feltéve hogy „azokat a védett létesítmények elleni támadás visszaveréséhez szükséges védelmi műveletekre használják és fegyverzetük csak a védett létesítmények ellen irányuló ellenséges műveletek elhárítására alkalmas fegyverekre korlátozódik.”

7.2.2. A kutatóreaktorok védelme

Mint már említettük, az I. Jegyzőkönyv csak az áramtermelő atomerőművek védeltségéről rendelkezik, ami azt jelenti, hogy a békés célú nukleáris létesítmények másik nagy csoportjára, a kutatóreaktorokra a védelem nem vonatkozik. Álláspontunk szerint ez a Jegyzőkönyv egyik nagy hiányossága, s szükséges lenne a kutatóreaktorokat is felvenni a védett létesítmények listájára, mégpedig a következő okok miatt:

- (i) A védeltségnek a kutatóreaktorokra való kiterjesztése mellett mindenekelőtt az szól, hogy napjainkban a világ 56 államában több mint 240 kutatóreaktor működik,²⁰

¹⁸ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion. *I.C.J. Reports* 1996, 259.

¹⁹ Commentary... *i.m.* 670.

²⁰ Az 56 állam között 40 fejlődő állam található. A kutatóreaktorok államonkénti hozzávetőleges megoszlása következő: Oroszország 47db; Egyesült Államok 41 db; Kína 17 db.; Japán 13 db; Franciaország 11 db; Németország 9 db (2012. decemberi adatok).

^{v6.} http://www-naweb.iaea.org/napc/physics/research_reactors/index.html

amelyek együttes kapacitása meghaladja a 3000 MW-ot.²¹ Ezeket a reaktorokat kutatási és oktatási célokra, továbbá anyagvizsgálatra, valamint a gyógyászat és az ipar számára izotópok előállítására használják.

- (ii) A másik ok az, hogy többféle kutatóreaktor létezik, s vannak olyanok, amelyek meghaladják a 100 MW kapacitást.²²
- (iii) A védettségnek a kutatóreaktorokra való kiterjesztését az is indokolja, hogy a kutatóreaktorok egy része egyetemeken, illetve kutatóintézetek keretében működik, amelyek általában lakott települések közelében találhatók.

Mindezek következtében erősen kifogásolható a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények sorából a kutatóreaktorok kihagyása, miután *ezek elleni támadások következtében a polgári lakosság körében jelentős károk keletkezhetnek.*²³

A kutatóreaktorok védetté nyilvánításával kapcsolatban önként adódik a kérdés, hogy mi történjen az olyan kutatóreaktorokkal, amelyekben nukleáris fegyverek céljaira állítanak elő hasadó anyagokat.²⁴ Ez a probléma annál is inkább felmerül, mert – mint látható – a humanitárius jogi szabályok hangsúlyozottan csak a békés célú nukleáris létesítményekre vonatkoznak. A kutatóreaktorok védetté nyilvánítása esetén mindenképpen törekedni kellene arra, hogy a védettség vonatkozzon a katonai célú kutatásokat végző létesítményekre is. Ha azonban reálisak vagyunk, akkor el kell ismernünk, kevés a valószínűsége annak, hogy mindaddig, amíg nem kerül sor a nukleáris fegyverek alkalmazása teljes tilalmának kimondására, a politikusok hajlandóak lennének elfogadni a védettség ilyen mértékű kiterjesztését.

7.2.3. Az épülőfélben lévő nukleáris létesítmények problémája

Az I. Jegyzőkönyv *áramtermelő atomerőművek* védettségéről rendelkezik, amiből egyértelműen következik, hogy a szerződés kidolgozása során kizárólag már működő léte-

²¹ Ibid. http://www-naweb.iaea.org/naweb/physics/research_reactors/index.html (2012. decemberi adatok) Vö. Ritchie, Iain G.: Growing Dimensions, spent Fuel Management at Research Reactors. www.iaea.org/worldatom/Periodicals/Bulletin/Bull401/article_7.html

²² A NAÜ adatai szerint a kutató reaktorok 7%-a 23MW és 85 MW közötti, 3,5% esetében pedig eléri, illetve meghaladja a 100MW kapacitást. Ld. <http://nucleus.iaea.org/RRDB/Content/Cat/PowHigh.aspx>

A kutatóreaktorok némelyikében egyébként több ezer ember dolgozik.

²³ A radioaktív sugárzásoknak az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásaival kapcsolatban szomorú példaként a braziliai Goiânia-ban 1987 szeptemberében történt esetet szokták felhozni, amikor egy elhagyott kórház épületéből hulladékgyűjtők elvitték egy orvosi berendezés radioaktív forrását, amely cézium 137 izotópot tartalmazott. A radioaktív anyagot tartalmazó tartályt szétszedtek, a radioaktív port szétszórták, a fém hulladékgyűjtőnek eladták. Mindezek következtében a radioaktív anyaggal és az azt tartalmazó tartály darabjaival sok száz ember került kapcsolatba, s közülük négyen meghaltak, mintegy 250 fő szenvedett sugárfertőzést, s a környezett oly mértékben szennyeződött, hogy több helyütt talajeserét kellett végrehajtani. A radioaktív sugárzásokkal összefüggésben Ld. Zimmerman, Peter D. with Loeb, Cheryl: Dirty Bombs: The Threat Revisited. *Defense Horizons*, January 2004. 1–11.

²⁴ Carnahan: *i.m.* 533.

sítmények védelmére gondoltak, s épülőfélben lévő nukleáris létesítmények védelmére az I. Jegyzőkönyv rendelkezései nem vonatkoznak. Az épülőfélben lévő nukleáris létesítmények védelme azonban egyáltalán nem elhanyagolható kérdés, miután békés körülmények között – amelyekre kétségtelen nem vonatkoznak a genfi egyezmények rendelkezései – tisztázatlan célú, illetve katonai rendeltetés gyanúja miatt épülőfélben lévő nukleáris létesítmények váltak katonai támadások célpontjaivá.²⁵

Az első e körbe sorolható esemény 1981. június 7-én történt, amikor Izrael bombázta a Bagdadtól délre található Tuwaitha kutatócentrumban található Tammuz francia gyártmányú 70 MW-os kutató, ún. Osirak reaktort.²⁶ Az első öbölháború idején, 1981-ben az Egyesült Államok ugyanezt a nukleáris létesítményt támadta, mindkét esetben a katonai akció indoka az volt, hogy Irak megsérti az atomszorompó-szerződésben vállalt kötelezettségeit, a reaktorban lévő anyagokat nukleáris fegyverek előállítására kívánja felhasználni, s a bombázásokkal a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozására törekedtek.²⁷ A rendelkezésre álló adatok szerint egyébként az első öbölháború idején az iraki nukleáris létesítmények elleni támadásokat úgy hajtották végre, hogy azok nem okoztak radioaktív szennyeződést.²⁸

2007 őszén a nemzetközi közvélemény ismét egy tisztázatlan rendeltetésű nukleáris létesítmény elleni izraeli támadásról szerezhetett tudomást, amennyiben 2007. szeptember 6-án Izrael bombázott egy, a kelet-szíriai területeken lévő, az iraki határhoz közeli Al Kibar térségben található építményt. Minden valószínűség szerint itt is egy épülő nukleáris létesítményről volt szó, amelyet azonban álcáztak.²⁹

Meg kell jegyezzük – anélkül, hogy ezekkel az esetekkel részletesen foglalkoznánk – az izraeli és az amerikai akciók között lényeges különbség van. Annak idején Izrael eljárását az ENSZ Alapokmány 2. cikkének 4. bekezdése alapján a nemzetközi közösség több

²⁵ Ezzel kapcsolatban ld. Louka, Elli: *Nuclear Weapons, Justice and the Law*. Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2011. 380–391.

²⁶ A támadás idején a reaktor még nem üzemelt, a létesítményhez szükséges dúsított urán azonban már a NAÜ biztositéki ellenőrzése alá tartozott, s az izraeli támadást megelőzően néhány hónappal az Ügynökség ellenőrei a létesítményt rendben találták. A létesítmény ellen nem ez volt az első támadás, ugyanis 1980. szeptember 30-án az iráni légierő bombázta a centrumot; erre ellencsapásként Irak 1984 és 1988 között hét alkalommal támadott iráni nukleáris létesítményeket. V.ö. Carnahan: *i.m.* 535.

²⁷ Vö. Carnahan: *i.m.* 524–525.

²⁸ Vö. Rogers: *i.m.* 125.

²⁹ 2008 áprilisában az Egyesült Államok nyilvánosságra hozta, hogy felderítői szerint az izraeli erők által bombázott létesítmény gáz-grafit nukleáris reaktor volt, amely nagyon hasonlított az észak-koreai Jongbjon reaktorhoz. A létesítmény egyébként minden valószínűség szerint észak-koreai segítséggel épült, amire az előbb említettek mellett az is utal, hogy az izraeli támadás ellen egyedül Észak-Korea tiltakozott. Az is szokatlan volt, hogy sem Irán, sem pedig a többi arab állam nem ítélte el a támadást. A létesítmény igazi rendeltetése egyébként később sem derült ki, s azt a NAÜ-nek sem sikerült tisztáznia. Vö. Louka: *i.m.* 382–383.

állama elítélte,³⁰ az amerikai támadások azonban a Biztonsági Tanács felhatalmazásával történtek. Külön kérdés az, hogy a Biztonsági Tanácsnak Irakkal foglalkozó 678. határozata alapján mennyiben volt indokolt a támadás. A Tanács ugyanis ebben a határozatában a világszervezet tagállamait arra szólította fel, hogy minden lehetséges eszközt vegyenek igénybe annak érdekében, hogy Irak kivonuljon Kuvaitból, s „a térségben helyreállítsák a békét és biztonságot”. Nyilvánvalóan a biztonsági tanácsi határozat első fordulata semmiképpen sem igazolhatja a Tuwaitha kutatócentrum elleni támadásokat, hiszen nehezen hozható közvetlen összefüggésbe az iraki csapatoknak Kuvaitból való kiűzése egy, a NAÜ biztosítéki ellenőrzése alá tartozó létesítmény elleni támadással.³¹ Az amerikai akció igazolásául inkább a határozatnak a térségbeli béke és biztonság helyreállítására vonatkozó része hozható fel.³² Ezt látszik igazolni az is, hogy sem a koalíción belül, sem pedig a Biztonsági Tanács zárt ülésén az amerikai akciót nem firtatták; ennek alapján Henri Meyrowitz arra a következtetésre jut, hogy Irak lefegyverzése kiterjedt az iraki nukleáris létesítmények bombázására is.³³

Az elmondottak alapján úgy véljük, mindenképpen a jelenlegi szabályozás hiányaként fogható fel, hogy az csak a már működő áramszolgáltató atomerőművekre vonatkozik, s nem érinti azokat a létesítményeket, amelyeket még nem helyeztek üzembe. Ebből a szempontból nyilvánvalóan – a dolog jellegénél fogva – csakis azon létesítmények különleges védelméről lehet szó, amelyekben már elhelyeztek nukleáris anyagokat, ugyanakkor azonban a létesítmény még nem üzemel, illetve az még nem termel elektromos áramot.

7.2.4. A támadás fogalma és annak célpontja

A védett létesítményekkel szembeni „támadás” fogalma tekintetében I. Jegyzőkönyv 49. cikkében foglaltak az irányadóak. E szakasz szerint a „támadás” alatt nemcsak az ellenség ellen irányuló támadó jellegű erőszakos cselekmények értendők, hanem a védelmi jellegű ellencsapások is. Sőt ugyanezen cikk 2. bekezdése értelmében a támadásokra

³⁰ Ld. a Biztonsági Tanács SC Res.487. U.N. Doc. S/RES/487 (June 19, 1981) határozatát. Több állam a NAÜ-ben is erőteljes fellépést sürgetett Izraellel szemben, így követelték az Izraelnek nyújtott technikai segítség és az ország NAÜ-beli tagsági jogainak a felfüggesztését, sőt bizonyos arab államok Izraelnek a szervezetből való kizárását szerették volna elérni. Louka: *i.m.* 399.

³¹ Vö. Carnahan: *i.m.* 526.

³² *Uo.*

³³ Meyrowitz, Henri: *La guerre du Golfe et le droit des conflits armés. R.G.D.I.P.*, 1992. 581.

Az első öbölháború idején történtek az I. Jegyzőkönyv fényében való vizsgálatánál mindenképpen figyelembe kell venni, hogy az események idején sem Irak, sem pedig a koalíció három vezető hatalma – az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Franciaország – az I. Jegyzőkönyvnek nem volt részese. Irak 2010. április 1-jén, az Egyesült Királyság 1998. január 28-án, Franciaország pedig 2001. április 11-én ratifikálta az I. Jegyzőkönyvet. A koalíció más tagjai közül azonban több állam már ekkor részese volt az I. Jegyzőkönyvnek. Az Egyesült Államok – mint már említettük – 2013. június 1-jéig nem ratifikálta az okmányt.

vonatkozó rendelkezések érvényesek bárhol folyó minden nemű támadásra, beleértve „valamelyik összeütköző Félnek a saját, de a szemben álló Fél ellenőrzése alatt lévő területén folytatott támadását is.”³⁴

Az 56. cikk 1. bekezdése alapján védettséget élvező létesítmények esetében mindez azt jelenti, hogy gátak, töltések és áramszolgáltató atomerőművek akkor is védelemben részesülnek, ha azok a fél saját területen vannak, de az ellenség kezére kerültek. Ugyanakkor azonban – amint azt a szakirodalomban többen hangsúlyozzák – e bekezdés nem tiltja a saját ellenőrzés alatt lévő gátak, tározók megrongálását, ha az az ellenség megállítása, vagy előretörésének megakadályozása végett történik.³⁵ Ezzel összefüggésben két tényezőt kell hangsúlyozni: egyfelől, a saját területen lévő és az ellenség megállítása vagy előretörésének megakadályozását hivatott ilyen akcióra – a polgári lakosság háború idején való védelméről szóló 1949. évi egyezmény 53. cikke alapján – csak akkor kerülhet sor, ha ez a katonai akciók szempontjából elengedhetetlenül szükséges; másfelől pedig az akciót elrendelő kormánynak ilyen esetben is gondoskodnia kell a polgári lakosság védelméről.³⁶

A saját területen lévő védett létesítményeknek az ellenség megállítása vagy előretörésének megakadályozása céljából történő megrongálásával összefüggésben felmerül a kérdés, vajon ez vonatkozik-e a védett létesítmények harmadik kategóriájára, az atomerőművekre is. Nyilvánvalóan az ellenség megállítása vagy előretörésének megakadályozása végett egy atomerőmű megrongálása nehezen képzelhető el. Illetve elképzelhető, hogy még ez is felmerülhet, ezzel összefüggésben azonban nem szabad elfelejteni, hogy az a polgári lakosság körében és a természeti környezetben igen jelentős károkat okozhat, így az – álláspontunk szerint – semmiképpen nem megengedhető. Védelmi célból a saját ellenőrzés alatt lévő nukleáris létesítmény megrongálásának legfeljebb az az esete képzelhető el, amikor a létesítményt azért rongálják meg, hogy az az ellenség kezére kerülve ne legyen üzemeltethető.

A veszélyes erőket tartalmazó létesítményekkel kapcsolatban is felmerül a megtorlás kérdése. A megtorlással összefüggésben az I. Jegyzőkönyv 52. cikkének 1. bekezdése általános jelleggel rögzíti, hogy „A polgári javak nem szolgálhatnak támadás, vagy megtorlás célpontjául”. Miután a polgári javak fogalmába értelemszerűen beletartoznak a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények is, s így azok sem lehetnek megtorlás tárgyai.

³⁴ Ld. még *Commentary...* i.m. 602–605.

³⁵ Bothe–Partsch–Solf: i.m. 353.

³⁶ *Commentary...* i.m. 669.

7.3. A védettség megszűnésének problémája

A nemzetközi humanitárius jog ismeri azt az esetet, amikor az egyezmények által biztosított védettség megszűnik. Az I. Jegyzőkönyv 56. cikkének 2. bekezdése értelmében a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények különleges védelme bizonyos esetekben szintén megszűnik. E létesítmények esetében, a védettség megszűnésének feltétele az, hogy a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények elleni *támadás legyen az egyetlen eszköz ahhoz, hogy véget vessenek e létesítmények által a katonai műveletekhez nyújtott támogatásnak.*

Az I. Jegyzőkönyv a védettség megszűnése szempontjából külön tárgyalja egyfelől a gátakat és töltéseket; másfelől pedig az atomerőműveket. Az előbbieket esetében a különleges védelem három feltétel együttes megléte esetén szűnik meg; mégpedig, ha

- (i) a gátat, vagy töltést nem rendeltetésének megfelelően használják,
- (ii) a gátat vagy töltést a katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására használják,
- (iii) a támadás a katonai műveletekhez nyújtott támogatás megszüntetésének egyetlen eszköze.³⁷

Az áramszolgáltató atomerőművek esetében a különleges védelem csak akkor szűnik meg, ha a támadás a katonai műveletekhez nyújtott rendszeres, jelentős és közvetlen *támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja.*³⁸

Az atomerőművek védettségének megszűnésével kapcsolatos eme rendelkezés több szempontból is kifogásolható. Mint már említettük, az atomerőművek esetében a védettség megszüntetésének az a célja, hogy a létesítmény többé ne nyújthasson támogatást a katonai műveletekhez. Ez a támogatás azonban – amint erre az I. Jegyzőkönyv kommentárja is utal – más módon is megakadályozható, nevezetesen úgy, hogy az elektromos vezetékeket támadják és így lehetetlenné válik az atomerőmű által termelt elektromos áramnak a katonai műveletek során való igénybevétele.³⁹ Egyébként az atomerőművek védettségének megszűnésére vonatkozó rendelkezéseknek a gyakorlatban való alkalmazása igen csak problematikus lehet, miután egy integrált villamoshálózati rendszerben elég nehéz megállapítani a villamos áram forrását.⁴⁰

Figyelemmel arra, hogy az áramszolgáltató atomerőművek által a katonai műveletekhez nyújtott támogatás megszüntetése az atomerőmű elleni támadáson kívül más módon is

³⁷ I. Jegyzőkönyv 56. cikk 2. bek a) pont és vö. Bothe–Partsch–Solf: *i.m.* 354.

³⁸ Vö. I. Jegyzőkönyv 56. cikk 2. bek b) pont.

³⁹ Commentary... *i.m.* 672.

⁴⁰ A diplomáciai konferencián ezt a kérdést a svájci küldöttség vetette fel. Vö. Bothe–Partsch–Solf: *i.m.* 355.

elérhető, így sokkal megnyugtatóbb lenne kimondani *az atomerőművek feltétlen, minden körülmények közötti védettségét, s e létesítmények esetében a védettség megszűnését semmilyen körülmények között sem lenne szabad megengedni.*

Az atomerőművek feltétlen védelme mellett szól az is, hogy e létesítmények elleni támadás a polgári lakosság körében és a természeti környezetben óriási veszteségeket okozhat. A csernobili és a fukushimai baleset szomorú tapasztalatai mutatják a nukleáris balesetek nyomán bekövetkező károk pénzben ki sem fejezhető nagyságát, s azt, hogy a káros következmények a létesítménytől igen csak távoli térségekben is éreztetik hatásukat. Mindez arra utal, hogy adott esetben az atomerőművek elleni támadások okozta súlyos veszteségek nemcsak az ellenségeskedésekben közvetlenül résztvevő feleknél, hanem harmadik, vagy semleges államok területén is jelezhetnek.

A humanitárius nemzetközi jog értelmében a védettség megszűnését követően – a katonai szükségesség alapján – a védett létesítmények is támadhatók, elpusztíthatók, vagy károsíthatók. Mindezt Herczegh Géza a „katonai követelményeknek a realitás jegyében tett engedményeknek” nevezi.⁴¹ Vagyis, bizonyos körülmények között a védett létesítmények elleni támadás is megengedetté válik. Az erről való döntés – amint arra a szakirodalomban Goldblat rámutat – a katonai vezetőknek széles mérlegelési lehetőséget biztosít.⁴² A szerző azt írja, hogy ilyen esetekben a katonai vezetőknek valójában olyan egymással összemérhetetlen tényezőket kell mérlegre tenniük, mint az emberi szenvedés és a katonai szükségesség, s a katonai vezetőknek harci cselekmények közepette kell határozniuk arról, hogy valamely korábban védettséget élvező létesítmény támadása jogszerű-e vagy sem.⁴³

A veszélyes erőket tartalmazó létesítmények védettségének megszűnése esetén az I. Jegyzőkönyv 56. cikkének 3. bekezdése értelmében a polgári lakosságot továbbra is „megilleti mindaz a védelem, amelyet részükre a nemzetközi jog biztosít”. E szakasz valójában az I. Jegyzőkönyv 51. és 57. cikkeire utal, amelyek a polgári lakosság védelméről és a támadások közbeni óvintézkedésekről rendelkeznek.

Mindezek következtében a védelem megszűnésének esetére is vonatkoznak az alábbi szabályok:

1. *Tilos a megkülönböztetés nélküli támadás*, vagyis az olyan támadás, „amelynek során olyan harcmódot, vagy harceszközt alkalmaznak, amelyek hatásait nem lehet a jelen Jegyzőkönyv kívánalmai szerint korlátozni”, hiszen a

⁴¹ Herczegh: A humanitárius nemzetközi jog...*i.m.* 236.

⁴² Goldblat: Legal Protection, 3. utal rá Rogers: *i.m.* 117.

⁴³ *Uo.*

megkülönböztetés nélküli támadások egyaránt sújtják a katonai célpontokat és a polgári személyeket, illetve a polgári javakat [51. cikk 4. bek. c) pont].

2. Minden esetben be kell tartani az *arányosság* szabályát, vagyis tilos az olyan támadás, „amely a polgári lakosság körében feltehetően annyi áldozatot követel, és annyi sebesülést okoz, valamint a polgári létesítményekben akkora károkat idéz elő, hogy azok önmagukban, vagy együttesen meghaladnák a támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előny mértékét”[57.cikk 2. bek. (iii)].

Az I. Jegyzőkönyv 56. cikke 3. bekezdésének utolsó mondata egyébként külön hangsúlyozza, hogy a gátek, töltések és áramszolgáltató atomerőművek védelmének megszűnése esetén is „minden ésszerű óvintézkedést meg kell tenni a veszélyes erők elszabadulásának megakadályozására”.

Ha megkíséreljük a fent felsorolt kritériumokat az atomerőművekre vetíteni, akkor megállapíthatjuk, hogy e létesítmények elleni támadások esetén meglehetősen nehéz ezeknek a kívánalmaknak eleget tenni. A nukleáris létesítmények elleni támadások ugyanis bizonyos mértékben egy nukleáris balesethez hasonló helyzetet idéznek elő, olyan értelemben, hogy a rendszerben „zavar” keletkezik, aminek következtében nagy a valószínűsége annak, hogy a létesítményből ellenőrizetlenül radioaktív anyagok kerülnek ki.

Az ilyen helyzetek elkerülése érdekében a legcélszerűbbnek az tűnik, ha fegyveres konfliktus idején a nukleáris létesítményeket minél előbb leállítják. Kérdéses azonban, hogy váratlan támadás esetén – amelyre az I. Jegyzőkönyv értelmében éppen azért kerülhet sor, mert az áramtermeléssel rendszeresen és jelentős mértékben a katonai akciókat támogatják – az üzemeltetőnek a létesítmény leállítására lesz-e elegendő ideje.

Vagyis, az elektromos áramot termelő atomerőművek elleni támadás esetén a veszélyes erők elszabadulásának megakadályozása igen csak nehezen valósítható meg. Erősen megkérdőjelezhető tehát, vajon igazuk volt-e azoknak, akik az 1977-es jegyzőkönyvet kidolgozó diplomáciai konferencián az I. Jegyzőkönyv 56. cikke 3. bekezdésével kapcsolatban azt fejtegették, hogy figyelemmel napjainkban a modern hadseregek rendelkezésére álló fegyverzetekre, ez a szakasz valódi védelmet biztosít a veszélyes erők kiszabadulásából eredő katasztrófákkal szemben.⁴⁴

A védettség alól kikerült atomerőművekkel szembeni esetleges támadásokról a katonai vezetők valójában úgy hoznak döntést, hogy ők maguk sem tudhatják, a *támadás következtében a rendszertől nem kerülnek-e ki radioaktív anyagok*. Ha a támadás a létesítmény valamely külső egysége ellen irányul – feltéve, hogy a létesítményt leállították – akkor esetleg előfordulhat, hogy ellenőrizetlenül nem következik be radioaktív

⁴⁴ Commentary ... *i.m.* 673.

szennyeződés; más esetekben azonban erős a valószínűsége annak, hogy radioaktív anyagok kerülnek ki a környezetbe, éppen ezért az atomeróművek elleni támadás még a védettség megszűnése esetén sem elfogadható.

Meg kell jegyezzük, a szakirodalomban van olyan szerző, aki az atomeróművekkel szembeni támadásokkal összefüggésben azt írja, hogy ha egy atomerómű úgy támadható, hogy a támadás nem eredményezi radioaktív szennyeződés veszélyét, akkor a támadás megengedett.⁴⁵ A szerző szerint azonban még abban az esetben is, ha radioaktív anyagok kerülnek ki a rendszerből, felmerülhet az arányosság kérdése, olyan összefüggésben, hogy az okozott szennyezés mennyire súlyos, s a polgári lakosságot milyen mértékben sújtja, illetve a polgári lakosság körében okoz-e súlyos veszteségeket.⁴⁶

7.4. Veszélyes erőket tartalmazó létesítmények és a környezet védelme

Az I. Jegyzőkönyv egyik újdonsága, hogy kifejezetten rendelkezik a természeti környezet védelméről. Meg kell jegyezzük, hogy a környezet védelmére vonatkozó szakaszok nem szerepeltek a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága által a diplomáciai konferenciához benyújtott javaslatokban, s a delegátusok által elfogadott két cikk (35 cikk 3. bek. és 55. cikk) magán a konferencián került betervezésre, ami jól mutatja a környezet védelmével összefüggő problémáknak az előtérbe kerülését.⁴⁷

A környezet védelmével foglalkozó említett két szakasz között azonban fontos különbségek vannak.⁴⁸ A 35. cikk 3. bekezdése magának a környezetnek, mint olyannak a védelmére irányul, ezzel szemben az 55. cikk – amely lényegében megismétli a 35. cikk 3. bekezdését – a környezet védelméről a polgári lakosság védelmével összefüggésben rendelkezik.⁴⁹ Ezzel kapcsolatban Alexandre Kiss professzor azt írja, hogy 35. cikk 3. be-

⁴⁵ Rogers: *i.m.* 125.

⁴⁶ *Uo.*

⁴⁷ Bouvier, Antoine: Protection of the Natural Environment in Time of Armed Conflict. *International Review of the Red Cross*, November–December 1991. 574.

⁴⁸ A 35. cikk 3. bekezdésével és az 55. cikkel kapcsolatban ld. Kiss, Alexandre: Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977 et la protection de biens de l'environnement. In: *Etudes et essais sur le droit international humanitaire ... i.m.* 184–186.

⁴⁹ A 35. cikk 3. bekezdése a következőképpen szól:

„Tilos olyan hadviselési módokat, vagy eszközöket alkalmazni, amelyek célzatosan vagy valószínűen nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károkat okozhatnak a természeti környezetben.”

Az 55. cikk 1. és 2. bek. értelmében

„1. A hadviselés során gondoskodni kell a természeti környezetnek nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károsodástól való megvédéséről. E védelem körébe tartozik az olyan hadviselési módok és eszközök alkalmazásának tilalma, amelyek célzatosan, vagy valószínűen ilyen károkat okoznak a természeti környezetben, és ezzel veszélyeztetik a lakosság egészségét vagy életben maradását.

2. Tilos a természeti környezet ellen megtorló támadást intézni.”

kezdése általános jelleggel írja elő a környezetnek a Jegyzőkönyv által érintett esetekben való védelmét.⁵⁰ Az 55. cikk alkalmazási köre ezzel szemben jóval korlátozottabb, annak következtében, hogy az nem az alapvető szabályok között szerepel, hanem a polgári lakosság védelméről szóló IV. résznek a „Polgári javak”-kal foglalkozó III. fejezetében.⁵¹

A szakirodalomban van olyan szerző, Antoine Bouvier, aki szerint tudomásul kell venni, hogy – mindenféle óvintézkedés ellenére – háború idején a környezeti károk bekövetkezte elkerülhetetlen. A szerző szerint a nemzetközi humanitárius jogi szabályok a környezet védelme kapcsán nem általában a környezeti károk megelőzésére irányulnak, hanem arra, hogy azokat tolerálható szinten tartsák.⁵² Mindezek következtében joggal vetődik fel a kérdés, hogy a keletkező környezeti kár a tolerálható szinten tartható-e, s egyáltalán ilyen esetben mi tekinthető „tolerálható” szintnek.

A nukleáris erőművekre vetítve az elmondottakat, úgy véljük, hogy az áramszolgáltató atomerőművek – még ha leállított létesítményről van is szó – védeltségének megszűnése után végrehajtott támadás sérteni fogja az I. Jegyzőkönyv 55. cikkét. Mégpedig a nukleáris létesítmények sajátosságaiból adódóan, hiszen e létesítmények leállítása után végrehajtott támadások nyomán sérülhetnek a létesítményekben tárolt hasadó anyagok, a kiégett fűtőelemek stb., amelyek következtében káros anyagok kerülhetnek ki a rendszerből, s ezek mind a polgári lakosság körében, mind pedig a természeti környezetben súlyos károkat okozhatnak.

7.5. Következtetések

Az elmondottak alapján megállapítható, hogy mindenképpen jelentős előrelépés volt, amikor az 1949. évi genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló 1977-ben elfogadott I. Jegyzőkönyv a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények közé beiktatta az áramszolgáltató atomerőműveket.

A vonatkozó rendezés azonban nem jelenti valamennyi nukleáris létesítmény teljes körű védelmét. Mindenképpen hiányként említhető, hogy egyfelől ez a védelem csak az áramszolgáltató atomerőművekre vonatkozik, s kimaradtak a kutatóreaktorok; másfelől pedig, hogy a védeltség megszűnése esetén nem zárja ki az áramszolgáltató atomerőművek elleni támadást.

Kétségtelen az I. Jegyzőkönyv 56. cikkének 6. bekezdése tovább viszi a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága 1956. évi tervezetének azt a gondolatát, miszerint, „Ajánlatos,

⁵⁰ Kiss: *i.m.* 186.

⁵¹ *Uo.*

⁵² Bouvier: *i.m.* 569.

hogy a Magas Szerződő Felek és az összeütköző Felek további megállapodásokat kössenek egymással a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények fokozott védelme érdekében.” Vagyis, a tárgyalásokon résztvevők elismerték, hogy a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények védelme érdekében a nemzetközi közösségre további jogalkotói feladatok várnak. Az újabb szabályozás egyik célja lehetne *valamennyi békés célú nukleáris létesítmény, beleértve a kutatóreaktorok, minden körülmények között való teljes körű védelmének a kimondása*.⁵³ Ezt a különleges védelmet a polgári lakosság és a környezet védelme indokolja.

Az atomerőművek minden körülmények közötti védelme azt is jelentené, hogy a nemzetközi humanitárius jogban ismert „védettség megszűnése” az atomerőművekre nem lenne vonatkozatható. Annál is inkább, mert a védettség megszűnése utáni támadások okaként felhozott célok – nevezetesen, hogy a védett létesítmény ne nyújthasson támogatást a katonai műveletekhez –, az áramszolgáltató atomerőművek esetében más módon is elérhetők.

⁵³ Ez a javaslat egyáltalán nem új. A nukleáris létesítmények teljes körű védelme az 1970-es évek végén a radiológiai fegyverekre vonatkozó szerződéssel kapcsolatos leszerelési tárgyalásokon is felmerült. Ezen a megbeszéléseken beterjesztésre került egy olyan javaslat, miszerint tilos azon nukleáris létesítmények támadása, amelyek olyan mennyiségű radioaktív anyagot tartalmaznak, hogy azok a létesítményből kikerülve, tömeges pusztítást okozhatnak. Ekkor 10 MW-tól kezdődően határozták meg a számításba jöhető nukleáris reaktorokat, újrafeldolgozó üzemeket, valamint a jelentős mennyiségű kiegészítő fűtőelemet, illetve nukleáris hulladékokat tartalmazó létesítményeket. Az Egyesült Államok annak idején a javaslattal nem értett egyet, miután az gyakorlati katonai problémákat vet fel, nem utolsósorban amiatt, hogy olyan létesítményeket védelmez, amelyek kifejezetten katonai célpontoknak minősülnek, s valójában soha sem engedi meg olyan nukleáris létesítmények támadását, amelyekből bizonyos mennyiségű radioaktív sugárzás szabadulhat fel. Carnahan: *i.m.* 534.



Szerzőkről

KECSKÉS GÁBOR

PhD.; a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa, és a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi adjunktusa.

LAMM VANDA

akadémikus; a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatóprofesszora, és a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára.

SILYE JUDIT

(dr. jur.) az Országos Atomenergia Hivatal Külsőkapcsolatok, EURATOM és Jogi Főosztályának EURATOM ügyekért felelős közigazgatási tanácsadója.

SULYOK GÁBOR

PhD., Dr. habil; a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének osztályvezető tudományos főmunkatársa, és a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának habilitált egyetemi docense.

