

## Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban<sup>[1]</sup>

### I.

A Rule of Law-t a belső jogokban első megközelítésben a „jog uralma”-ként szokták nevezni, ami a német, illetve a francia szakirodalomban „Rechtsstaat”-ként, illetve „État de droit”-ként jelenik meg. Magyarul általában „jogállam”-ként, illetve a „jog uralma”-ként fordítják. A *Rule of Law*, a *Rechtsstaat* és az *État de droit* azonban korántsem ugyanazt jelenti, miután e fogalmak a különböző jogrendszerekben igen erősen kötődnek az egyes államok jogi kultúrájához és alkotmányos tradícióihoz.<sup>[2]</sup> Ebből következően a szakirodalomban az angol-amerikai Rule of Law, illetve a kontinentális európai, a német Rechtstaat és a francia État de droit között differenciálnak, amely utóbbiak között is jelentős eltérések vannak.<sup>[3]</sup> Az angol-amerikaiakat sokan nagyon röviden úgy jellemzik, mint amely a bírósági tárgyalótermekben született, a kontinentális európai pedig az írott alkotmányokból eredeztethető.<sup>[4]</sup>

Mint említettük, a Rule of Law-t – e fogalomnak a 17. századi Angliában való megjelenése óta<sup>[5]</sup> – többféleképpen értelmezték és többféleképpen próbálták meghatározni, s túlzás nélkül állítható, a kérdéskörnek könyvtárnyi irodalma van. A Rule of Law sokféle értelmezése kapcsán két alapvető koncepció különböztethető meg,<sup>[6]</sup> illetve bizonyos szerzőknél megjelennek ún. átmeneti irányzatok is.<sup>[7]</sup> A *formális* koncepció a jogon és a jogrendszeren azt kéri számon, hogy azok formálisan

[1] E tanulmány rövidített változata elhangzott a Magyar Tudományos Akadémián, 2007. április 11-én, a szerző akadémiai székfoglaló előadásaként.

A szerző ezuton szeretne köszönetet mondani Elek Judit könyvtárvezetőnek a szakirodalmi munkák beszerzéséhez nyújtott segítségéért.

[2] A fogalom történelmi előzményeivel kapcsolatban R. C. van Caenegem: *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge University Press, 1995. 338. p.

[3] Ezek összefoglalását ld. Erik p. Wennerström: *The Rule of Law and the European Union*. Iustus Förlag, Uppsala, 2007. 48–76. p.

[4] Vö. u. o. 60–61. p.

[5] Samuel Rutherford skót teológusnak *Lex Rex* c. 1644-ben napvilágot látott munkája volt az egyik legelső írás, amelyben a fogalom elméleti alapjaival találkozunk.

[6] Ezzel kapcsolatban ld. Paul Craig: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: an Analytical Framework*. *Public Law*, 1997. 267–487. p.; valamint Augusto Zimmermann: *The Rule of Law as a Culture of Legality: Legal and Extra-Legal Elements for the Realisation of the Rule of Law*. *Murdoch University Electronic Journal of Law (E-Law)*, 2007. No.1.

[7] Vö. Craig: i. m. 484–486. p.

megfeleljenek bizonyos szabályoknak, sztandardoknak. A tekintetben azonban már különböznek a szerzők, hogy valójában melyek ezek a kritériumok, s legtöbbjüknel hosszabb-rövidebb lista található. Ezen irányzat kapcsán a régebbi szerzők közül a leggyakrabban Dicey-t emlegetik<sup>[8]</sup> Az utóbbi évtizedekben pedig Joseph Raz-t szokták idézni, aki azt írja, hogy a széles értelemben vett Rule of Law nem jelent mást, mint azt, hogy „people should obey the law and be ruled by it”,<sup>[9]</sup> közelebbről pedig a jognak világosnak, átláthatónak és relative stabilnak kell lennie; a jogalkotásnak is ilyen szabályok szerint kell történnie; tilos a visszaható hatályú jogalkotás; a bírói függetlenség garantálandó; a bíróságoknak rendelkezniük kell felülvizsgálati joggal; a bíróságok való fordulás jogát biztosítani kell stb.

A Rule of Law lényegét megragadni próbáló másik irányzat a *tartalmi elemekre* koncentrál, arra, hogy a jogrendszer igazságos és kiszámítható legyen, összhangban legyen bizonyos erkölcsi elvekkel, biztosítsa a szabadságot, a jogegyenlőséget, védje az emberi jogokat, garantálja a hatalmi ágak szétválasztását, tiltsa az önkényes hatalom gyakorlását.<sup>[10]</sup>

Jelen írásunkban semmiképpen nem vállalkozhatunk a Rule of Law különféle irányzatainak ismertetésére, annál is inkább, mert célunk rámutatni arra, hogy napjaink nemzetközi jogának bizonyos területein miképpen érvényesül a Rule of Law. Meg kell jegyezzük, hogy a Rule of Law nemzetközi jogbeli szerepével a szakirodalomban többen foglalkoztak, azonban a szerzők többsége a Rule of Law-t elsősorban az emberi jogok szemszögéből vizsgálja. A magunk részéről éppen ezért e kérdéskörre nem térünk ki, s a Rule of Law-t – a teljesség igénye nélkül – a továbbiakban a nemzetközi jog jogforrási rendszerével összefüggésben, a bírói kontroll, a háborús bűnösök felelőssége vonása és terrorizmus elleni harc szemszögéből közelítjük meg.

A Rule of Law-nak a nemzetközi jogban való érvényesülésével összefüggésben még a 20. század első felében, de később is igen jeles szerzők meglehetősen szkeptikusan írtak, s főleg a nemzetközi jog „sajátos” természetére hivatkoztak annak kapcsán, hogy a Rule of Law a nemzetközi jogban bizony igen csak korlátozottan érvényesülhet.<sup>[11]</sup> Más szerzők óvatosságra intenek a tekintetben, hogy nemzetközi jogot a belső jogokból levezetett kritériumok alapján vizsgáljuk, ugyanakkor azonban elismerik, hogy abszurd lenne, ha ezt a jogterületet ne lehetne a Rule of Law alapján értékelni.<sup>[12]</sup> Egy neves amerikai szerző, Thomas M. Franck szerint azonban napjainkra a nemzetközi jog is kellőképpen „éretté” vált, s a nemzetközi

[8] Mégpedig Albert Venn Dicey: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1st ed. Macmillan, London, 1885.) c. művét.

[9] Joseph Raz: *The Authority of Law*. Clarendon Press, Oxford, 1990, 212. p.

[10] Ezen irányzattal kapcsolatban ld. Hayek és Dworkin munkáit, így különösen F. A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press, 1960. 570. p. Ld. Ronald Dworkin: *A Matter of Principle*. Clarendon Press, Oxford, 1986, 425. p.

[11] Vö. H. Lauterpacht: *The Function of Law in the International Community*. Clarendon Press, Oxford, 1933, 399–400. p. Hasonló értelemben ír a kiváló brit nemzetközi jogász 25 évvel később megjelent *The Development of International Law by the International Court* c. könyvében.

jog esetében egy komplex jogrendszerről van szó, amely magában foglalja az államok közötti kapcsolatok minden területét.<sup>[13]</sup> Thomas M. Franck úgy véli, hogy a nemzetközi jogászoknak ma már nem azzal kell foglalkozniuk, hogy a nemzetközi jog mennyiben tekinthető jognak, hanem arra kell választ keresniük, hogy a nemzetközi jog kikényszeríthető-e, hatékony-e, a legfontosabb kérdésként pedig azt említi, hogy igazságos-e.<sup>[14]</sup> Meg kell jegyezzük, hogy a nemzetközi jog „érettségének” koncepcióját is többen vitatják,<sup>[15]</sup> ugyanakkor azonban egyértelmű, hogy – amint erre Andrea Bianchi is rámutat – a nemzetközi jogban is végbemegy egy konstitucionalizálódási folyamat.<sup>[16]</sup>

Úgy tűnik azonban, hogy mára a nemzetközi jog legfontosabb szereplői, az államok is kellőképpen „érettnek” tartják a nemzetközi jogot ahhoz, hogy e jogterületen is komolyan számonkérhető legyen a Rule of Law megvalósulása. Ennek jegyében a 2005-ben megtartott világcsúcson (World Summit-on) az állam- és kormányfők kifejezték elkötelezettségüket az ENSZ Alapokmányában lefektetett célok és elvek mellett, s egy olyan nemzetközi világrend mellett, ahol mind a belső jogokban, mind pedig a nemzetközi viszonyokban érvényesül a Rule of Law.<sup>[17]</sup> Egyébként már a 19. század végétől a nemzetközi jogban is nyomon követhetők azok a törekvések, amelyek igenis a Rule of Law megvalósulását célozzák. Ilyenként említhető például az 1899-es, az első hágai békeértekezleten elfogadott, a nemzetközi viszályok békés rendezéséről szóló Egyezmény, amelynek preambuluma szerint a szerződő felek törekvése:

*„Kiterjeszteni (óhajtván) a jog uralmát és erősíteni a nemzetközi igazságérzetet”.*

De hasonló gondolat jelenik meg az ENSZ Alapokmányában, amikor az Egyesült Nemzetek népei kimondták:

*„...elhatározván azt, ... hogy megteremtjük azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható”.*

De a Rule of Law-ra való utalás található az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata preambulumának harmadik bekezdésében, és még sok más dokumentumban.

[12] Vö. Ian Brownlie: International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations. *Recueil des Cours*, 1996, 212–213. p.

[13] Thomas M. Franck: *Fairness in International Law and Institutions*. Clarendon Press, Oxford. 1995, 5. p.

[14] U. o. 6. p.

[15] Ezzel kapcsolatban ld. David Dyzenhaus: The Rule of (Administrativ) Law in International Law. *Law and Contemporary Problems*, 2005, 153. p.

[16] Vö. Andrea Bianchi: Ad-hocism and the Rule of Law. *European Journal of International Law*, 2002, 263–272. p.

[17] Ennek nyomán 2006 óta az ENSZ Közgyűlés VI. bizottságának napirendjén szerepel a Rule of Law nemzeti és nemzetközi szinten való érvényesülésének kérdése. A Közgyűlés felkérésére a főtítkárság tagállamoktól beérkezett válaszok alapján összeállított egy jelentést, „The Rule of Law at the national and international levels” címmel (A/62/121 and Add.1.), s felállításra került egy kis létszámú titkársággal működő Rule of Law and Coordination and Resource Group, valamint az ENSZ Titkárságon belül az egyik főtítkárhelyettes irányítás alatt működő Office of Rule of Law and Security Institutions (OROLSI). Ld. ezzel kapcsolatban a Közgyűlés A/Res/61/39, A/Res/62/70, valamint a A/Res/63/443. sz. határozatokat.

## II.

A szakirodalomban valamennyi szerző egyetért abban, hogy a nemzetközi jogban a Rule of Law másképpen érvényesül, mint a belső jogokban, hiszen a nemzetközi jogban kétségtelenül hiányoznak bizonyos olyan elemek, amelyek a belső jogokban a Rule of Law szempontjából meghatározó jelentőségűek.

Így a nemzetközi jogban a hatalmi ágak szétválasztásáról nem beszélhetünk, mindenekelőtt azért, mert a nemzetközi jogban hiányzik az önálló törvényhozó hatalom, s nincs egy olyan testületi szerv, amely formálisan fel lenne hatalmazva arra, hogy a nemzetközi jog alanyaira közvetlenül kötelező normákat alkosson.<sup>[18]</sup> Jean Salmon szerint az ENSZ Közgyűlése az egyetlen a jogalkotásra alkalmas demokratikus szerv, a Közgyűlést azonban ezzel a jogkörrel nem ruháztak fel, s közös politikai akarat hiánya miatt az erre vonatkozó kísérletek nem vezettek sikerre, illetve csak egészen marginális esetekben.<sup>[19]</sup> A nemzetközi jogi normákat tehát maguk a nemzetközi jog alanyai alkotják, s maguk az államok hozzák létre azokat a szabályokat, amelyekkel a saját cselekvési szabadságukat korlátozzák.

A hatalmi ágak szétválasztásának kérdésével kapcsolatban egy kiváló amerikai jogász, Louis Henkin azt írja: nem az a lényeg, hogy a nemzetközi rendszerben – hasonlóan a belső jogokhoz – van-e törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ág, hanem az, hogy a nemzetközi jog befolyásolja-e a nemzetek – az államok<sup>[20]</sup> – politikáját és a nemzetek közötti kapcsolatokat.<sup>[21]</sup> Nem az a kérdés, hogy van-e hatékony törvényhozó hatalom, hanem az, hogy a jog válaszolni tud-e a felmerülő kérdésekre és megfelel-e a változó társadalom változó igényeinek; s nem az a kérdés továbbá, hogy vannak-e hatékony bíróságok, hanem az, hogy a vitákat rendben, a nemzetközi jognak megfelelően tudják-e rendezni; s – ami a legfontosabb – nem az a kérdés, hogy a jog kikényszeríthető-e, hanem az, hogy a jogot tiszteletben tartják-e, s a jog a nemzetközi élet szereplőinek magatartását mennyiben irányítja, illetve befolyásolja.<sup>[22]</sup>

A nemzetközi jogban a központi jogalkotó hatalom hiányából bizonyos előnyök, de hátrányok is származnak. Ez a jogalkotási rend ugyanis egyfelől – ha valóban tiszteletben tartják a felek egyenjogúságát – a gyengék szuverenitására is figyelem tud lenni, hiszen végső soron maguk az államok dönthetik el, hogy mely nemzetközi jogi szabályokat fogadnak el, s melyeket nem. Másfelől azonban egy olyan világban, ahol a gazdasági és politikai viszonyok funkcionálisan egyenlőt-

[18] Vö. *Prosecutor v. DuskoTadić*. ICTY, Judgement of the Appeals Chamber on the legality of the establishment of the ICTY and on its jurisdiction, 2 October 1995. para. 43.

[19] Vö. Jean Salmon: *Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIème siècle*. Coursos Euroméditerranéens Bancaja de Derecho International, Separata, Vol. VI. 105. p.

[20] A szerző – mint maga is írja – könyvében az „államok” helyett szándékosan a „nemzetek” szót használja. Vö. Louis Henkin: *How Nations Behave*. Law and Foreign Policy. Frederick A. Praeger, Publishers. New York, Washington, London, 1968, 3. p.

[21] Vö. U. o. 28. p.

[22] Vö. U. o. 344. p.

lenek, ez a rendszer alkalmas lehet arra, hogy az erősek pozíciói még erősebbek legyenek, s ilyenkor az államok önálló döntési joga bizony csak fikció.<sup>[23]</sup>

Az önálló törvényhozó hatalom hiánya ellenére a nemzetközi jogban is érvényesül a normák között egyfajta hierarchikus rend,<sup>[24]</sup> amit a belső jogokban a jogforrások hierarchiájaként szoktak említeni. A belső jogokban a jogforrások hierarchiája a jogalkotó tevékenységet végző szerveknek az államszervezeten belül elfoglalt és alkotmányosan meghatározott helyén és szerepén alapszik.<sup>[25]</sup> A nemzetközi jogban a jogforrásoknak a jogalkotóknak valamely rendszerben elfoglalt helyzetéhez igazodó hierarchiájáról nem lehet beszélni, hiszen valamilyen nemzetközi jogi norma – legyen az szerződéses vagy szokásjogi szabály – a nemzetközi jog alanyainak, az államok jogalkotó tevékenységének az eredménye.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy napjainkban a nemzetközi jogi jogforrások vonatkozásában ne érvényesülne bizonyos hierarchikus rend. Előre kell bocsátani, hogy itt most nem a nemzetközi jogi szabályok kötelező erejének magyarázatául szolgáló alapnormáról van szó,<sup>[26]</sup> s hasonlóképpen nem a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikke 1. bekezdésében felsorolt jogforrások közötti hierarchiára gondolunk.<sup>[27]</sup>

Az alábbiakban tárgyalandó a nemzetközi jogi jogforrások közötti hierarchia azon alapul, hogy *a nemzetközi jogi szabályokat alkotó államok a különböző nemzetközi jogi normáknak milyen kötelező erőt biztosítanak*. Vitathatatlan, hogy ez a hierarchia – amint azt Carrillo Salcedo hangsúlyozza – a *jus cogens* normák fogalma nemzetközi jogban való megjelenésének köszönhető.<sup>[28]</sup> A szerző szerint ugyanis a nemzetközi jog fejlődése következtében vannak olyan kötelező szabályok, amelyek alól az államok nem vonhatják ki magukat, mindaddig, amíg a nemzetközi közösség tagjának tartják magukat.<sup>[29]</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy

[23] Vö. Salmon: i. m. 105. p.

[24] Robert Kolb azt írja, hogy a nemzetközi jog forrásai differenciálatlanok és hierarchia nélküliek. A szerző a hierarchia meglétét csak a nemzetközi szervezetek vonatkozásában látja fennforogni, miután a szervezeten belül érvényesül a különböző szervek hierarchiája. A nemzetközi szervezeteknél a hierarchia csúcán a szervezetet alapító szerződés található, amely elsőbbséget élvez a szervezet többi belső normájával szemben.

Vö. Robert Kolb: *Le droit international est-il un droit primitif?* Zeitschrift für öffentliches Recht. 2000. 107. p.

[25] Peschka Vilmos: *Jogforrási rendszer*. In: *Állam- és Jogtudományi enciklopédia* (Főszerk. Szabó Imre). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 869. p.

[26] Ian Sinclair szintén rámutat arra, hogy ez a hierarchikus rend nem azonos a Kelsen-Merkl-féle lépcső-elmélettel.

Vö. Sir Ian Sinclair: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester University Press, Manchester. Second ed. 1984, 206. p.

[27] Ezzel kapcsolatban ld. Michael Akehurst: *The Hierarchy of the Sources of International Law*. In: *The British Year Book of International Law 1974-1975*. Oxford at the Clarendon Press, 1977, 273-285. p.

[28] Vö. Juan Antonio Carrillo Salcedo: *Reflections on the Existence of a Hierarchy of Norms of International Law*. *European Journal of International Law*, 1999, 595. p.

[29] U. o.

a nemzetközi jogi *jus cogens* normák létéről a szakirodalomban sokat vitatkoztak, s a második világháború után vált elterjedtté az a nézet, hogy az általános nemzetközi jog bizonyos szabályai *jus cogens* normának minősülnek.<sup>[30]</sup>

Ebben a megközelítésben a nemzetközi jogban a hierarchia csúcsán a feltétlen alkalmazást igénylő szabályok, az ún. *jus cogens* normák helyezkednek el. A *jus cogens* fogalmának meghatározásával és az e körbe tartozó normák felsorolásával a nemzetközi jog tudományában sokat foglalkoztak.<sup>[31]</sup> Általánosan elfogadottnak tekinthető, hogy egy norma *jus cogens*nek minősül, ha attól az egyes államok nem térhetnek el, még egymás közti kapcsolataikban közös megegyezéssel sem. A *jus cogens* normák definíciójaként a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 53. cikkére szoktak utalni, amely úgy szól, hogy „az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el, mint amelytől nem lehet eltérni és amelyet csak a nemzetközi jognak ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.”

A hierarchia következő szintjén az ENSZ Alapokmánya helyezkedik el, mégpedig az Alapokmány 103. cikke következtében, amely kimondja:

„Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.”<sup>[32]</sup>

Ez a szakasz mindenképpen bizonyos magyarázatra szorul. Egyfelől ugyanis a 103. cikk nem tesz különbséget az ENSZ-tagállamok egymásközti megállapodásai és a nem-tagállamokkal kötött megállapodások között, ámbar minden valószínűség szerint ez utóbbiak esetében is érvényesül az, hogy az Alapokmányból folyóak megelőzik minden más nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségeiket;<sup>[33]</sup> másfelől pedig ez a rendelkezés csak a szerződéses normákat érinti, a szokásjogikat nem.

Ami a *jus cogens* és az Alapokmány közötti viszonyt illeti, az Alapokmánynak bizonyos rendelkezései, így pl. az erőszak alkalmazását, vagy az azzal való fenyegetést tiltó 2. cikk 4. bekezdése egyértelműen *jus cogens* szabály, ami azt jelenti, hogy az államok nem szövetkezhetnek erőszakos cselekményekre, s erőszak alkalmazására csak az Alapokmány által szigorúan meghatározott esetekben

[30] Vö. Alfred Verdross: *Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law. American Journal of International Law*. 1966, 56-57. p.

[31] A *jus cogens*-sel könyvtárnyi munka foglalkozik.

Ld. Michel Virally: *Réflexions sur le „jus cogens”*. *Annuaire Français de Droit International*, 1966, 5-29. p. Jerzy Sztucki: *Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties*. *Vienna*, 1974.; Alfred Verdross: *i. m.*; Levan Alexidze: *Legal Nature of Jus Cogens in Contemporary International Law. Recueil des Cours*, 1981. vol. III.; Eduardo Jimenez de Aréchaga: *International Law in the Past Third of the Century. Recueil des Cours* 1978. vol. I.; A legújabb szakirodalmi munkák közül kiemelést érdemel Robert Kolb: *Théorie du ius cogens international*. Paris, 2001., valamint Alexander Orakhelashvili: *Peremptory Norms of International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2006.

[32] Az Alapokmány 103. cikkéről ld. *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Second Edition. vol. I-II. Ed. Bruno Simma, Herman Mosler, Albrecht Randelzhofer, Christian Tomuschat, Rüdiger Wolfrum. Oxford University Press, 2002. 1294-1302. p.

kerülhet sor. Az Alapokmánynak vannak azonban olyan szakaszai, amelyek nem minősülnek *jus cogens* normának, s ezektől a szabályoktól a tagállamok közös megegyezéssel eltérhetnek.

Ha egy nemzetközi szerződés megkötésekor az ENSZ Alapokmány valamely *jus cogens* rendelkezésébe ütközik, úgy az a szerződés az 1969-es bécsi egyezmény fentebb már idézett 53. cikke értelmében semmis. Ha viszont az összeütközés az Alapokmány valamely *jus cogens*-nek nem minősülő rendelkezése vonatkozásában áll fenn, úgy a szerződés nem válik semmissé, viszont az Alapokmánnyal szemben – annak 103. cikke következtében – nem lesz alkalmazható. Pontosabban fogalmazva: ha a kettő között összeütközés van, az Alapokmányból folyó kötelezettségek megelőzik a szerződésből eredőket.<sup>[34]</sup>

A nemzetközi jog, illetve a nemzetközi jogászok már jó ideje küszködnek azal, hogy milyen kritériumok alapján lehet valamely általános nemzetközi jogi szabályról megállapítani, hogy az *jus cogens* normának minősül.<sup>[35]</sup> Az igazat megvallva ebben az esetben a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény 53. cikke bizonyos mértékben félrevezető. A hivatkozott rendelkezés értelmében ugyanis *jus cogens* az a szabály, amelyet a nemzetközi közösség államai feltétlen alkalmazásának ismertek el, s amelytől az eltérés nem megengedett. Ezzel a rendelkezéssel az a probléma, hogy az államok valamely szerződésben valójában bármely nemzetközi normáról kimondhatják, hogy az attól való eltérés tilos. Jól bizonyítja ezt az, hogy számos olyan nemzetközi szerződést ismerünk, amelyben a felek rögzítik, hogy az adott szerződés bizonyos rendelkezésétől való eltérés a felek számára nem megengedett. Tévedés lenne azonban azt hinni, hogy ezzel az adott szerződéses rendelkezés *jus cogens*-sé válna. Éppen erre mutatott rá a Nemzetközi Jogi Bizottság, amikor azt hangsúlyozta, hogy nem egy általános nemzetközi jogi szabály formája, hanem a szabály tárgyának speciális jellege (pl. a védett jogtárgy jelentősége) az, ami az adott szabálynak *jus cogens* jelleget ad.<sup>[36]</sup>

Jimenez de Aréchaga szerint a *jus cogens* lényege úgy fogalmazható meg, hogy a nemzetközi közösség elismer bizonyos olyan alapvető, erkölcsi elveknek megfelelő normákat, amelyek az egész emberiség, s nem csak egyes államok vagy az államok egy csoportja számára életbevágóan fontos értékeket védenek. Ilyenként említhető az erőszak alkalmazása és az erőszakkal való fenyegetés tilalma, a genocídium, a kalózkodás, a rabszolgakereskedelem, a faji megkülönböztetés, a terrorizmus és a túszedés tilalma. Ezen elvek betartása mélyen gyökeredzik az

[33] Virally szerint a 103. cikk a nemzetközi kötelezettségek között egyfajta hierarchiát teremt, ami bizonyos elméleti problémákat is felvet, miután az ellentmond a *pacta sunt servanda* elvének. Mindezek mellett azonban a 103. cikk az Alapokmánynak egyfajta alkotmányos jelleget kölcsönöz. Vö. Virally: i. m. 26–27. p. Hasonló értelemben ld még. *The Charter of the United Nations. A Commentary.* i. m. 1295. p.

[34] Vö. *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua.* (Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application.) Judgment of 26 November 1984. *I.C.J. Reports*, 1984, 440. p.

[35] Vö. Sinclair: i. m. 203–226. p. Virally: i. m. 23–29. p.

[36] Vö. *The Vienna Convention on the Law of Treaties.* (Travaux Préparatoires) Ed. and pref. Dietrich Rauschning. Alfred Metzner Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 1978, 377. p.

államok nemzetközi közössége jogi meggyőződésében, s megtartásukat a nemzetközi közösség minden tagjától megkövetelik, megszegésük pedig a közösség minden tagjának rosszállásával találkozik.<sup>[37]</sup> E definíció első ránézésre bármennyire is találónak tűnik, nem képes választ adni bizonyos kérdésekre; így egyfelől arra, hogy valójában mit értünk a „nemzetközi közösség egészén”, másfelől pedig a legtöbb *jus cogens*-nek tekintett nemzetközi jogi norma vonatkozásában miképpen lehet kimutatni azt, hogy az államok nemzetközi közössége, mint egész, egy-egy normát mikor fogadott el és ismert el feltétlen alkalmazást igénylő szabályként.<sup>[38]</sup> Nem véletlen tehát, hogy egyes szerzők szerint a *jus cogens* valójában nem egyeztethető össze a nemzetközi jog pozitivista felfogásával.<sup>[39]</sup>

Míg tehát a belső jogokban a jogalkotói akarat az állam legmagasabb rendű jogszabályai közé elvileg bármely normát beemelhet, s a gyakorlatban ez meg is történik, hiszen a példák hosszú sorát lehetne idézni arra, amikor egy állam alkotmánya olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket bizony felesleges volt alkotmányos szabály rangjára emelni. Mégis ezek a szabályok – a jogalkotói akarat következtében – bekerültek az alaptörvénybe. Ezzel ellentétben viszont a nemzetközi jogban csak bizonyos különleges jogtárgyakkal kapcsolatos szabályok válhatnak legmagasabb rendű normákká. Kétségtelen azonban, hogy a nemzetközi jogban – amint erre Theodor Meron rámutat – nincs egy felsőbb hatalom, amely perdőntően meghatározná, hogy mely normák minősülnek *jus cogens* szabálynak.<sup>[40]</sup>

Visszatérve a nemzetközi jogi normák hierarchiájára, a rendszer harmadik szintjén található az egyéb szerződéses nemzetközi szabályok, amelyek a fentebb említettekkel nem lehetnek ellentétben. Ezek a szerződéses szabályok – függetlenül attól, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát miképpen fogjuk fel – a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikke értelmében tkp. az államok belső joga felett állnak, miután „Egyetlen szerződő fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.”<sup>[41]</sup>

[37] Jimenez de Aréchaga: *i. m.* 64–65. p.

[38] Vö. Prosper Weil: Le droit international en quête de son identité. *Recueil des Cours*, 1992, vol. VI. 269–270. p.

[39] Vö. Michael J. Glennon: De l'absurdité du droit impératif (*jus cogens*). *Revue Générale de Droit International Public*. 2006, 532. p.; Bokorné Szegő Hanna: *Az ENSZ helye a nemzetközi jogalkotásban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 44–45. p.; Valki László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989, 37–38. p.;

[40] Vö. Theodor Meron: *The Humanization of International Law*. The Hague Academy of International Law Monographs. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, Vol. 3. 202. p.

[41] A rendelkezés úgy folytatódik, hogy „Ez a szabály nem érinti a 46. cikket.”



### III.

A nemzetközi jogban nem csak a törvényhozó hatalom hiányzik, de a hatalmi ágak közötti egyensúly érdekében sem érhető tetten azok az ellensúlyok, amelyek a belső jogokban ismertek. A nemzetközi közösség 192 államát tömörítő ENSZ rendszerében sincs egy olyan fórum, amelyet az egyes államok legfelsőbb bíróságaihoz, illetve az alkotmánybíróságokhoz hasonlóan felruháztak volna az a joggal, hogy a főszervek aktusainak jogszerűségét felülvizsgálhassa. Meg kell jegyezni, hogy ez a kérdés az Európai Unió vonatkozásában nem okoz gondot, miután a Luxemburgi Bíróság rendelkezik azzal a joggal, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság bizonyos aktusait a jogszerűség szempontjából ellenőrizhesse.<sup>[42]</sup>

A Nemzetközi Bíróság az Alapokmány értelmében kétségtelenül az ENSZ legfőbb bírói fóruma,<sup>[43]</sup> azonban az Alapokmányban a Bíróságnak nem adták meg azt a jogot, hogy a többi főszerv tevékenysége felett bármiféle kontrollt gyakorolhasson, sőt az ilyen jellegű javaslatokat a konferencia egyértelműen elvetette.<sup>[44]</sup> Ezt támasztja alá a San Francisco-i konferencia anyaga, amely szerint valamennyi ENSZ szerv jogosult, napi munkája során, az Alapokmányt mindenféle bírói kontroll nélkül értelmezni.<sup>[45]</sup>

Mindemellett azonban a Nemzetközi Bíróság az eléje került ügyek egész sorában találkozott azzal, hogy bizonyos ENSZ szervek, vagy ENSZ akciók jogszerűségének kérdéséről kellett döntenie. Ilyenként említhető több tanácsadó véleményezési, illetve peres ügy, amelyekben a Bíróságnak véleményt kellett mondania arról, hogy valamely nemzetközi szervezet korábbi akciója érvényes, illetve jogszerű volt-e;<sup>[46]</sup> vagyis a Bíróságtól post factum kértek állásfoglalást. Ezek közül

[42] Vö. Anthony Arnall: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford University Press. Oxford, 1999, 31–34. p.

Macdonald utal Sir Robert Jennings véleményére, aki szerint létre kellene hozni egy, az európai alkotmánybíróságokhoz hasonló bírói fórumot, s ezzel megoldhatnák azt a bírói felülvizsgálatokkal kapcsolatos problémát, ami abból adódik, hogy az Alapokmányban erről nem rendelkeznek. Vö. R. St. J. Macdonald: A Short Note on the Interpretation of the Charter of the United Nations by the International Court of Justice. In: *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*. Ed. Nisuke Ando, Edward McWhinney, Rüdiger Wolfrum. Kluwer Law International, The Hague/London/New York. 2002, vol. I-II. 189. p.

[43] Alapokmány 92. cikke.

[44] Vö. Kathleen Renée Cronin-Furman: The International Court of Justice and the United Nations Security Council: Rethinking a Complicated Relationship. *Columbia Law Review*, 2006, 445. p.

[45] U.N.C.I.O. Docs. vol. XIII. 719-720. p. Ugyanezt hangsúlyozta Sir Percy Spender az 1960-as években az ENSZ pénzügyi válságával foglalkozó tanácsadó véleményhez benyújtott egyéni véleményében. Vö. *Certain Expenses of the United Nations*. Advisory Opinion of 20 July 1962. *I.C.J. Reports*, 1962, Separate Opinion of Judge Sir Percy Spender, 197. p.

[46] Erre példa a *Nemzetközi Munkaiügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának az UNESCO elleni ügyekben hozott ítéletet*, a *Kormányközi Tengerészeti Tanácsadó Szervezet Tengeri Biztonsági Bizottságának összetételére vonatkozó ügy*, a *Dél-Nyugat-afrikai ügy*, de különösen az ENSZ egyes költségeivel foglalkozó foglalkozó tanácsadó vélemény – közismert nevén: az ENSZ pénzügyi válsága - , ●

kétségtelenül a legismertebb ügy az ENSZ pénzügyi válságával kapcsolatos tanácsadó vélemény, valamint a dél-nyugat-afrikai 1971-es tanácsadó vélemény. Ezekben a jogesetekben a Nemzetközi Bíróság leszögezte: egyes államok belső jogával ellentétben az ENSZ szervezetének rendszerében nincs egy olyan eljárás, amely az egyes ENSZ szervek aktusainak érvényességéről döntene, illetve a Bíróság nem rendelkezik azzal joggal, hogy bírói felülvizsgálatot gyakoroljon az ENSZ egyes szerveinek döntése felett.<sup>[47]</sup>

A bizonyos ENSZ szervek eljárásának jogszerűsége feletti bírói kontroll kérdése a Nemzetközi Bíróság előtt igazából élesen az 1990–2000-es években merült fel, s ebből a szempontból a legismertebb jogesetként az ún. Lockerbie ügyek említhetők,<sup>[48]</sup> amelyekben az volt a kulcskérdés, hogy jogosult-e az ENSZ legfőbb bírói fóruma vizsgálni a Biztonsági Tanács akciójának jogszerűségét.<sup>[49]</sup> Szintén a biztonsági tanácsi akciók jogszerűségét érintették egy másik nagy vihart kavart peres ügyben, a Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti Genocidium ügyben.<sup>[50]</sup> A megszállt palesztin területeken épített fal jogi következményei tárgyában előter-

- amelyben a Bíróságtól a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács bizonyos akcióinak érvényességével kapcsolatban kértek állásfoglalást.

Keith e körbe sorolja a *Genocidium bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezményhez fűzött fenntartásokkal kapcsolatos tanácsadó véleményt is, miután ebben az esetben a főtitkár eljárásának jogszerűségéről kellett döntenie. Kenneth James Keith: *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*. A.W. Sijthoff, Leyden, 1971, 229. p.

[47] *Vö. Certain Expenses of the United Nations*. Advisory Opinion of 20 July 1962. *I C.J. Reports*, 1962, 168. p. és *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276*, (1970) Advisory Opinion of 21 June 1971. *I.C.J. Reports*, 1971, 45. p.

[48] Ez volt az a két, Líbia és az Egyesült Államok, illetve Líbia és az Egyesült Királyság közötti jogvita, amelyek a PanAm légitársaság 103. sz. járatának 1988. december 21-én a skóciai Lockerbie feletti líbiai terroristák által történt felrobbantása nyomán keletkezett.

[49] A *Lockerbie* ügyekben a Nemzetközi Bíróságnak az ideiglenes intézkedések elrendelésére vonatkozó kérelem kapcsán arról kellett döntenie vajon az ENSZ egyik főszerve túllépte-e az Alapokmányban meghatározott hatáskörét, s *ultra vires* járt-e el, amikor Líbiával szemben olyan szankciók alkalmazását rendelte el, amelyek Libiának helyrehozhatatlan károkat okoznak.

A *Lockerbie* ügyeknek ezen szakaszával kapcsolatban ld. Jean-Marc Sorel: *Les ordonnances de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l’Affaire relative à des questions d’interprétation et d’application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie* (Libye c. Royaume-Uni et Libye c. Etats-Unis) *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, 687–725. p.

[50] Az ideiglenes intézkedések elrendelésére vonatkozó előterjesztésében Bosznia-Hercegovina arra kérte a Bíróságot, hogy a Biztonsági Tanácsnak a volt jugoszláv területek vonatkozásában fegyverembargót elrendelő 713(1991). sz. határozatát úgy értelmezze, mint amely korlátozza Bosznia-Hercegovinának az Alapokmány 51. cikke szerinti egyéni, illetve kollektív önvédelemhez való elidegeníthetetlen jogát. Szarajevó szerint mindez genocidiumhoz vezethet, s így a Tanács említett határozata *ultra vires*. A Bíróság ezt az érvelést nem tette magává, s csak Elihu Lauterpacht *ad hoc* bíró próbált úgy érvelni, hogy miután a fegyverembargó hozzájárul a szerb és a muszlim lakosság fegyverzete közötti egyensúly felbomlásához, ami etnikai tisztogatást és ennek következtében genocidiumot eredményezhet, így megkérdőjelezhető a Biztonsági Tanács határozatának érvényessége.

*Vö. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) Further Request for the Indication of Provisional Measure. Order of 13 September 1993. *I.C.J. Reports*, 1993, 439–441. p.

jesztett tanácsadó vélemény kapcsán viszont egyes államok a Közgyűlés eljárásának jogszerűsége tárgyában próbálták a Bíróságot vélemény nyilvánításra rábírní. A felsorolt ügyekben a Bíróság a saját feladatát többféleképpen értelmezte.<sup>[51]</sup>

Az ENSZ pénzügyi válságával foglalkozó tanácsadó véleményében a Bíróság elvileg nem zárta ki, hogy – amennyiben szükségesnek találja – ne vizsgálhassa meg azt, hogy az ENSZ bizonyos költségeiről szóló közgyűlési határozatok „meghozatala az Alapokmánnal összhangban” történtek-e.<sup>[52]</sup> A Bíróságnak ez a megállapítása elsősorban azért érdekes, mert a tanácsadó véleménykérésnek a tárgyalása során a Közgyűlés elvetette azt a francia módosító indítványt, amely szerint a Bíróság igenis foglaljon állást abban a kérdésben, hogy a Közgyűlésnek az ENSZ kongói és közel-keleti akcióival kapcsolatos költségeivel foglalkozó határozatai megfelelnek-e az Alapokmányban foglaltaknak.<sup>[53]</sup> A délnyugat-afrikai tanácsadó véleményében viszont a Bíróság – noha hangsúlyozta, hogy nincs joga a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés eljárása jogszerűségének vizsgálatára – döntésében azonban valójában ezt mégis megtette.<sup>[54]</sup> A Bosznia-Hercegovina és Jugoszlávia közötti genocídium ügyben azonban a Bíróság elhárította, hogy a Biztonsági Tanácsnak a volt jugoszláv területek irányába fegyverembargót elrendelő 713(1991). sz. határozatának jogszerűségével kapcsolatban állást foglaljon.<sup>[55]</sup>

A Lockerbie ügyekben és a palesztin területeken épített fal tárgyában meghozott tanácsadó véleményében azonban a Bíróság foglalkozott a két ENSZ főszerv eljárásának jogszerűségével.

A Lockerbie ügyeknek ma már hatalmas irodalma van,<sup>[56]</sup> s ez az eset óriási

[51] A Nemzetközi Bíróság véleményében foglalkozott azzal az izraeli érveléssel, miszerint – miután a Biztonsági Tanács intenzíven foglalkozik a közel-keleti helyzettel, beleértve a palesztin kérdést – a Közgyűlés az Alapokmány 12. cikkét megsértve ultra vires járt el, amikor a Bíróságtól tanácsadó véleményt kért az elfoglalt palesztin területeken megépített fal jogi következményeiről. A Bíróság álláspontja az volt, hogy a Közgyűlés ES-10/14 sz. a Bíróságtól tanácsadó véleményt kérő határozata nem sérti az Alapokmány 12. cikkének 1. bekezdésében foglaltakat, s a kéressel a Közgyűlés nem lépte túl hatáskörét.

*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion of 9 July 2004. *I.C.J. Reports*, 2004, 148–150. p.

[52] *Cf. Certain Expenses of the United Nations*. Advisory Opinion of 20 July 1962. *I.C.J. Reports*, 1962, 169. p.

[53] Mindebből a Bíróság több tagja azt a következtetést vont le, hogy a terület nem vizsgálhatja, hogy a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács vonatkozó határozatai az Alapokmánnal összhangban vannak-e. *Vö. u. o. Declaration of Judge Spiropoulos* 181. p.; *Separate Opinion of Judge Sir Percy Spender*. 182. p. *Separate Opinion of Judge Morelli*. 216. p.

Moreno Quintana bíró viszont azon a véleményen volt, hogy Bíróságnak igenis foglalkoznia kellett volna a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács közel-keleti és kongói akcióval kapcsolatos határozatai jogi jellegének kérdésével, miután az a meghozandó tanácsadó vélemény döntő elemét képezi. *Dissenting Opinion of Judge Moreno Quintana*. 252. p.

[54] *Vö. Macdonald: i. m.* 188. p. A szerző rámutat arra, hogy a Bíróság helyesen egy olyan értelmezést preferált, amely az együttműködéshez és nem a Biztonsági Tanáccsal való konfrontációhoz vezet. *U. o.* 189. p.

[55] *Ld. az 50. jegyzetben foglaltakat.*

[56] A sok írás közül ld. Michael W. Reisman: *The Constitutional Crisis in the United Nations*. In: *American Journal of International Law*, 1993. 83–100. p.; T. Stein: *Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof*. *Archiv des Völkerrechts*, 1993, 206–229. p.; Vera Gowlland-Debbas: *The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie case*. In: *American Journal of International Law*, 1994, 643–677. p.

vitát generált a Biztonsági Tanács és a Nemzetközi Bíróság közötti viszonyról, miután ez volt az első olyan ügy a Bíróság előtt, amikor a Biztonsági Tanácsnak a VII. fejezet szerinti hatáskörét vitatták.<sup>[57]</sup>

A Lockerbie ügyekben – amint erre Shahabuddeen bíró egyéni véleményében rámutatott – a Líbia által felvetett kérdés mögött (nevezetesen, hogy megkérdőjelezte a Biztonsági Tanács 748(1992) sz. határozatának érvényességét) tulajdonképpen az a probléma húzódott meg, hogy a Biztonsági Tanács hatáskörének van-e valamiféle korlátja egy helyzet megítélésében. Ha pedig vannak ilyen korlátok, akkor melyek ezek, s a Biztonsági Tanácson kívül mely szerv jogosult e korlátok megállapítására.<sup>[58]</sup> A Nemzetközi Bíróság tehát azzal a nem könnyű feladattal találta magát szemben, hogy döntsön az ENSZ egyik legfontosabb politikai szervének hatásköréről.<sup>[59]</sup>

Éppen ezért a szakirodalomban a Lockerbie ügyeket sokan az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága által 1803-ban eldöntött *Marbury v. Medison* ügyhöz<sup>[60]</sup> hasonlítják, ahol az amerikai Legfelsőbb Bíróság szintén azzal a problémával találta magát szemben, hogy az állam egy politikai szerve döntésének jogszerűségét vizsgálhatja-e. (Pontosabban, az volt a kérdés, megtagadhatja-e a kongresszus egy törvényének az alkalmazását arra hivatkozva, hogy az az alkotmányba ütközik.)<sup>[61]</sup> A Lockerbie ügy és a *Marbury v. Medison* ügy közötti hasonlóság azért is kézenfekvő, mert az ENSZ Alapokmányában – az Egyesült Államok alkotmányához hasonlóan – nincs tisztázva a politikai szervek döntései feletti bírói kontroll kérdése.

A Nemzetközi Bíróság a Lockerbie ügyekben nem utasította el az ENSZ egyik politikai főszerve döntésének jogszerűsége feletti bírói felülvizsgálat lehetőségét, s lényegében – amint ezt Thomas M. Franck hangsúlyozza – a Biztonsági Tanács eljárását *intra vires*-nek minősítette.<sup>[62]</sup> A Bíróság érvelésében abból indult ki, hogy az Alapokmány 25. cikkében a szervezet tagjai vállalták, hogy a Biztonsági

[57] Ezzel kapcsolatban ld. különösen Peter Malanczuk: *Reconsidering the Relationship between the ICJ and the Security Council*. In: *International Law and The Hague's 750th Anniversary*. (Ed. Wybo P. Heere) T.M.C. Asser Press, 1999, 87–99. p.

[58] Vö. *Case concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*. (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America). Order of 14 April 1992. Separate Opinion of Judge Shahabuddeen. *I.C.J. Reports*, 1992, 142. p.

[59] Vö. Bernd Martenczuk: *The Security Council, the International Court and judicial review: what lessons from Lockerbie?* *European Journal of International Law*, 1999, 546. p. Ld. még. Krzysztof Skubiszewski: *The International Court of Justice and the Security Council*. In: *Fifty Years of the International Court of Justice*. Essays in honoiur of Sir Robert Jennings. (Ed. Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice.) Grotius Publications, Cambridge University Press, 1996, 606–629. p.

[60] A *Marbury v. Medison* ügygel kapcsolatban ld. Erwin Chemerinsky: *Constitutional Law Principles and Policies*. Aspen Law and Business, New York. 1997, 36–44. p.

[61] Vö. Thomas M. Franck: *Editorial Comment. The „Powers of Appreciation”: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality?* *American Journal of International Law*, 1992, 519–521. p.

[62] Franck: *Editorial Comment*. i. m. 521. p.

[63] Vö. *Case concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*. (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America) Order of 14 April 1992. *I.C.J. Reports*, 1992, 126. p.

Tanács határozatait elfogadják és végrehajtják, s ez a kötelezettség *prima facie* kiterjed a Biztonsági Tanácsnak az ügyben érintett (748(1992) sz.) határozatában foglalt döntésére is. Ezen túlmenően pedig – az Alapokmány 103. cikke értelmében – a feleknek az Alapokmányból folyó kötelezettségei elsőbbséget élveznek bármely más nemzetközi megállapodásból, így a Montreali Egyezményből eredő kötelezettségeik felett.<sup>[63]</sup>

A palesztinai területeken épített fal tárgyában meghozott tanácsadó véleményében a Bíróság részletesen kitért a Közgyűlés ES-10/14 sz., a tanácsadó véleménykérésre vonatkozó határozatára, s arra az álláspontra helyezkedett, hogy – figyelemmel az Alapokmány 12. cikkében foglaltakra<sup>[64]</sup> – a Közgyűlés nem lépte túl hatáskörét. A Bíróság, értelmezve az Alapokmány hivatkozott rendelkezését, valamint saját korábbi joggyakorlatát és különböző ENSZ szervek gyakorlatát, arra a következtetésre jutott, hogy a tanácsadó véleménykérés előterjesztésével a Közgyűlés nem sértette meg az Alapokmány 12. cikkének 1. bekezdését, vagyis nincs szó *ultra vires* eljárásról.<sup>[65]</sup> A megszállt palesztin területeken épített fal ügyében tehát a Bíróság vizsgálta a Közgyűlés eljárásának jogszerűségét.

Mint látható a Nemzetközi Bíróság gyakorlatában több alkalommal előfordult, hogy – mind tanácsadó véleményezési eljárás, mind pedig peres eljárás keretében – *post factum* bizonyos ENSZ főszervek eljárásának jogszerűségéről kellett döntenie. Figyelemmel azonban arra, hogy az ENSZ főszervek egymással nem alárendeltségi, hanem mellérendeltségi viszonyban vannak, s egymással kötelesek együttműködni, az egyes szervek aktusai jogszerűségének szempontjából kívánatos lenne, ha e szervek *ante factum* fordulnának tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

A *post factum* tanácsadó vélemény – noha kétségtelen a tanácsadó vélemények nem bírnak kötelező erővel<sup>[66]</sup> –, akárhogy is nézzük, magában hordja azt, hogy a Bíróság egyfajta bírói kontrollt gyakorol különböző ENSZ szervek tevékenysége felett, s ez mindenképpen holmi nemzetközi alkotmánybírói jelleget kölcsönöz a Bíróságnak, ami a világszervezet alapítóinak nem volt szándéka.<sup>[67]</sup> Olyannyira

[64] Az Alapokmány 12. cikkének 1. bekezdése értelmében

„Mialatt a Biztonsági Tanács valamely viszály vagy helyzet tekintetében a jelen Alapokmány által ruházott feladatokat végzi, a Közgyűlés e viszály vagy helyzet tekintetében nem tehet ajánlásokat, ha csak a Biztonsági Tanács eziránt nem keresi meg.”

[65] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion of 9 July 2004. *I.C.J Reports*, 2004, 150. p.

[66] A tanácsadó véleményezési ügyekben a Bíróság nem „dönt”, hanem „véleményt mond”, amelyeknek azonban – az esetek jelentős részében – igen csak messzemenő következményei lehetnek. Ugyanakkor azonban az ENSZ égisze alatt idővel létrejött egy sor olyan nemzetközi szerződés (ilyenek pl. az ún. székhely-egyezmények), amelyek bizonyos viták felmerülése kapcsán a Bíróság által megadott tanácsadó véleményt „döntés”-nek (decision)-nak nevezik, s ezzel mulhatatlanul becsempészik a nemzetközi jogba az érintett felek vonatkozásában a „kötelező erővel” bíró tanácsadó vélemények fogalmát. Az ilyen tanácsadó véleményekkel kapcsolatban ld. Roberto Ago: „Binding” Advisory Opinions of the International Court of Justice. *American Journal of International Law*, 1991, 439–451. p.

[67] Keith könyvében utal arra, hogy a Dél-Nyugat-Afrikai (szavazási) ügy kapcsán a Közgyűlésen az izraeli delegátus előadta, hogy a *post factum* kérés a Nemzetközi Bíróságot egy nemzetközi alkotmánybírói rangjára emelné.

nem, hogy amikor a San Franciso-i konferencián ez a kérdés felmerült, a delegátusok határozottan elutasították, hogy a Bíróságnak bármiféle ilyen jogosultságot megadjanak.<sup>[68]</sup> Mindemellett azonban egyet kell értenünk azokkal a véleményekkel, amelyek szerint a Nemzetközi Bíróság a nemzetközi közösség és különösen az ENSZ vonatkozásában a törvényesség öre.<sup>[69]</sup>

Az *ante factum* tanácsadó vélemény kéressel szemben persze joggal felhozható az, hogy számos esetben nincs idő kivárni, amíg a Bíróság meghozná döntését. Ez azonban csak részben igaz, ugyanis a tanácsadó véleményezési ügyekben való döntéshozatal időben minden további nélkül lerövidíthető, egyszerűen annak következtében, hogy az ilyen eljárások menetét a Bíróság jobban kontroll alatt tudja tartani, hiszen nem kerülhet sor pergátló kifogásra – aminek következtében peres ügyekben gyakran éveket késlekedhet az érdemi döntés meghozatala –, a határidőknél a Bíróságnak nem kell a felek kérelmeire tekintettel lennie. Egyébként a tanácsadó véleményezési eljárások lerövidítése úgy is elérhető lenne, ha bizonyos kérelmeknek elsőbbséget biztosítanának, vagy ha ezen ügyeket is tanácsban tárgyalhatná a Bíróság.<sup>[70]</sup>

A nemzetközi kapcsolatokban a Rule of Law megerősödését jelentené egyfelől az, ha általában az erre jogosult nemzetközi szervezetek gyakrabban élnének az *ante factum* tanácsadó véleményezési eljárás adta lehetőségekkel,<sup>[71]</sup> másfelől pedig bővülne azoknak a köre, akik ilyen véleményért fordulhatnak a Nemzetközi Bírósághoz.<sup>[72]</sup> Itt egyébként mindenekelőtt az ENSZ főtítkárára kell gondolnunk.

Vö. Keith: i. m. 228. p.

[68] Ld. a 45. jegyzetet.

[69] Vö. Lachs bíró egyéni véleményével *Case concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*. (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America) Order of 14 April 1992. Separate Opinion of Judge Lachs. *I.C.J. Reports*, 1992, 138. p., valamint Thomas M. Franck: *The „Power of Appreciation”*... i. m. 523. p.

Hasonló értelemben ld. még Malanczuk: i. m. 99. p.

[70] A *Barcelona Traction* ügy második szakaszában meghozott ítélethez fűzött egyéni véleményében Jessup bíró utalt arra, hogy a Bíróságot még soha sem kérték fel, hogy egy jogvitát, vagy pedig egy tanácsadó véleményezési ügyet sommás eljárásban, vagy tanácsban tárgyaljon. Az amerikai bíró szerint, ha a felek gyors döntést óhajtanak, a Bíróság minden bizonnyal képes lesz ezen kérésüknek eleget tenni.

Vö. *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*. Second Phase. Judgment of 5 February 1970. Separate Opinion of Judge Jessup. *I.C.J. Reports*, 1970, 211. p.

A magunk részéről a Jessup bíró által mondottakhoz hozzátehetjük, hogy mindez annál is inkább lehetséges, mert a Bíróság Eljárási Szabályának 103. cikke értelmében – ha a tanácsadó véleményezési kérést előterjesztő nemzetközi szervezet, vagy pedig maga a Bíróság úgy véli, hogy a vélemény sürgős meghozatala szükséges –, a Bíróság minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy meggyorsítsa az eljárást, s a kérés megtárgyalása végett a lehető leghamarabb összeül.

[71] A legutóbbi időben, 2008 októberében a Közgyűlés 63/3 sz. határozatban tanácsadó véleményért fordult a Bírósághoz, azzal kapcsolatban, hogy Koszovo 2008. február 17-én történt Szerbiától való egyoldalú függetlenné nyilvánítása összhangban van-e a nemzetközi joggal.

[72] Mint ismeretes az ENSZ Alapokmány 96. cikke értelmében tanácsadó vélemény kérésre jogosult a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács, valamint a „Szervezet minden más szerve és a szakosított intézmények a Közgyűlés által bármikor megadható felhatalmazás alapján a tevékenységük körében felmerülő jogi kérdésekben”.

Nehezen elfogadható, hogy a főtítkár – aki vitathatatlanul nem csak a világszervezet első tisztviselője, de a nemzetközi politikai élet egyik kulcsfigurája – saját jogán nem veheti igénybe a Nemzetközi Bíróság segítségét a tevékenységi körében felmerülő jogi kérdések megoldásában. Egyébként a Bíróságnak egy-egy fontos kérdésben tanácsadó véleményezési eljárás keretében meghozott döntése egyértelműen jótékonyan hatna valamennyi ENSZ szerv működésére, s a Bíróság érvei – no meg a testület tekintélye – mindenképpen abba az irányba befolyásolnák egyes szervek, illetve e szervezetekben meghozott döntések mögötti állami akaratokat, hogy azok minél inkább megfeleljenek a Rule of Law-nak.<sup>[73]</sup>

#### IV.

A 20. század utolsó évtizedében a nemzetközi jog és a Rule of Law fejlődésének jelentős állomásához érkezett, amikor felállításra kerültek a háborús bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonására hivatott nemzetközi büntetőbíróságok, a három ad hoc büntetőbíróság, vagyis a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonására létrejött Büntetőtörvényszék (a továbbiakban: Jugoszláv Büntetőtörvényszék),<sup>[74]</sup> valamint a ruandai (a továbbiakban: Ruandai Büntetőtörvényszék),<sup>[75]</sup> illetve a Sierra Leone-i Büntetőtörvényszék, valamint az első állandó Nemzetközi Büntetőbíróság, amelynek

[73] Alvarez azt írja, hogy ha a tanácsadó vélemény kérésre jogosult szervek részéről megvan a szűkebb politikai akarat, akkor az ENSZ szervek gyakrabban fordulnak majd tanácsadó véleményért a Bírósághoz azt megelőzően valamely vitatható akciót végrehajtanának, vagy pedig nem sokkal az ilyen akciók után.

Vö. Jose E. Alvarez: Judging the Security Council. *American Journal of International Law*, 1996, 27. p.

[74] A Jugoszláv Büntetőtörvényszékkel kapcsolatban ld. Daphna Shraga-Ralph Zacklin: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *European Journal of International Law*, 1994, 360-380. p.

Alain Pellet: Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie? Pourde aux yeux ou avancée décisive? *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, 7-59. p.; Maria Castillo: La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie. *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, 61-87. p.

A Jugoszláv Büntetőtörvényszék létrehozásának a nemzetközi hadi jogi és humanitárius jogi normák fejlődésére gyakorolt hatásával kapcsolatban ld. Theodor Meron: War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law. *American Journal of International Law*, 1994, 78-87. p.

[75] A Ruandai Büntetőtörvényszékkel kapcsolatban annak idején két elképzelés látott napvilágot. Az egyik szerint egy ad hoc büntető bíróságot kell létrehozni, a másik pedig a Jugoszláv Büntetőtörvényszék hatáskörét kívánta kiterjeszteni a Ruandában, illetve a ruandai állampolgárok által a szomszédos államokban elkövetett cselekményekre. A felkért szakértői bizottság a Biztonsági Tanács elé terjesztett előzetes jelentésében a második megoldást javasolta. A Tanács végülis egyfajta kompromisszumos megoldásként önálló alapokmánnyal rendelkező *ad hoc* törvényszék felállításáról döntött, ugyanakkor azonban ez a bíróság erősen kötődött – legalábbis ez volt a helyzet jó néhány évig – a Jugoszláv Büntetőtörvényszékhez, amennyiben ugyanaz volt a vádhatóság, s ugyanaz a fellebbezési tanács. (Vö. Mutoy Mubiala: Le tribunal international pour le Rwanda: vraie ou fausse copie du tribunal penal international pour l'ex-Yougoslavie? In: *Revue Générale de Droit International Public*, 1995, 929-954. p.) 2003 óta a Ruandai Büntetőtörvényszéknek önálló főügyésze van, korábban ugyanis ezt a feladatot – mint már említettük – a Jugoszláv Törvényszék főügyésze látta el.

A Ruandai Büntetőtörvényszékkel kapcsolatban ld. még Daphna Shraga-Ralph Zacklin: The International Criminal Tribunal for Rwanda. *European Journal of International Law*, 1996, 501-518. p.

Statútumát 1998-ban Rómában írták alá.<sup>[76]</sup> Az az elképzelés, hogy a nemzetközi jogot sértő és az emberiség elleni legsúlyosabb bűncselekmények elkövetői nemzetközi bírói fórum előtt feleljenek tetteikért, több mint 130 évvel ezelőtt vetődött fel,<sup>[77]</sup> mégis két világháborúnak, sok millió ember életét kioltó fegyveres konfliktusok százainak, tengernyi szörnyűségnek és kegyetlenkedésnek kellett megtörténnie ahhoz, hogy egy *állandó* nemzetközi büntetőbíróság felállítására sor kerüljön.<sup>[78]</sup> A 20. század utolsó évtizedében életre hívott nemzetközi büntetőbíróságok létrehozásának legfőbb üzenete az, hogy nem maradhatnak büntetlenül azok – legyenek akár egy állam legfelsőbb politikai vezetői –, akik háborús bűntetteket, genocídiumot, vagy emberiség elleni bűntetteket követtek el. A nemzetközi büntetőbíróságok egyéni felelősségre vonással a súlyos jogsértések tetteit kívánják büntetni, s távol áll tőlük mindenféle kollektív bűnösségi koncepció, ami bizony beárnyékolta valamennyi ma működő nemzetközi büntetőtörvényszék elődjének, a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszéknek a tevékenységét.

A három *ad hoc* bíróság közül különösen a volt Jugoszlávia területén történt háborús bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonására létrejött törvényszék tevékenységét kísérte és kíséri nagy figyelem és elvárás.<sup>[79]</sup> A nemzetközi jog

[76] A Statútum 126. cikke értelmében a szerződés a 60. ratifikációs okmány letétele után, vagyis 2002. július 1-jén lépett hatályba. A 2006. márciusában a kongói hatóságok által a Nemzetközi Büntetőbíróságnak átadott kongói Thomas Lubanga Dyilo az első személy, aki a Bíróság Statútumának hatálybalépése óta a Bíróság előtt felel tetteiért. Lubangát háborús bűnökért, így mindenekelőtt 15 éven aluli gyermekeknek a hadseregbe való besorozása és az ellenségeskedésekben való részvétele miatt vonják felelősségre, miután a Római Statútum értelmében e cselekmények háborús bűntettnek minősülnek.

[77] A francia-porosz háború után, 1872-ben a svájci Gustave Moynier állt elő a javaslattal, hogy a nemzetközi humanitárius jog szabályait megsértőkkel szemben nemzetközi választott bírói fórum járjon el.

[78] Egy *ad hoc* nemzetközi büntetőbíróság felállításának gondolata már az első világháború után felmerült, s az 1919-ben megtartott párizsi békekonferencia egyik bizottsága javasolta egy főbíróság létrehozását, amely „a háború jogának és szokásainak, valamint az emberiség jogának a megsértésével” foglalkozna. Ezzel függ össze, hogy a Versaille-i békeszerződés 277. cikke értelmében II. Vilmos volt német császárt egy *ad hoc* büntetőbíróság előtt fogják nyilvánosan vád alá helyezni. Erre azonban nem került sor, miután Hollandia II. Vilmost nem adta ki. Kevéssé ismert, hogy egy büntetőbíróság létrehozásának kérdését az Állandó Nemzetközi Bíróság Statútumát kidolgozó 1920-as Jogászbizottság is tárgyalta, s javaslat született egy önálló bíróság életre hívásáról. Ezzel az elképzeléssel azonban a bizottság több tagja nem értett egyet, s az sem a Nemzetek Szövetségének Tanácsában, sem pedig a Közgyűlésben nem nyerte el a szükséges támogatást.

*Ad hoc* büntetőbíróságok felállítására csak a II. világháború után került sor, s ilyenként működött a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék és a Távol-Keleti (tokiói) Nemzetközi Katonai Törvényszék.

[79] A Biztonsági Tanács egy sor határozatában foglalkozott a volt Jugoszlávia területén történt háborús és emberiség elleni bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonásával. A sorban az első határozat a 764. sz. (1992. július 13.) volt, amelyben kimondták, hogy azok a személyek, akik az 1949. évi genfi egyezményeket súlyosan sértő cselekményeket követnek el vagy ezek elkövetésére utasítást adnak, a jogsértésekért *egyénilag felelősek*. Ezt követte az 1992. augusztus 12-i 771. sz. határozat, amelyben felhívták az államokat és különféle testületeket, hogy a Főtitkárhoz juttassák el bizonyító információikat, aki a Tanács számára a szükséges további intézkedésekről jelentést készít. A Biztonsági Tanács 780(1992. október 6.) határozatával a nemzetközi humanitárius jogot sértő cselekmények kivizsgálására szakértői bizottságot hozott létre. A bizottság jelentése (ld. Interim Report of the Commission of Experts, U.N. Doc. S/25274(26 January 1993) alapján a Tanács 1993. február 22-i, 808. sz. határozatában döntött egy nemzetközi büntetőbíróság megalakításáról, majd pedig 827. sz. 1993. május 25-i határozatával felállította a Jugoszláv Törvényszéket és elfogadta a bíróság Statútumát.



és az igazság diadalának tekintették, amikor 2002. február 12-én megkezdődött Slobodan Milošević pere, hiszen a szerb vezér volt az emberiség történetében az első államfő, akinek nemzetközi büntetőbíróság előtt kellett felelnie tetteiért.<sup>[80]</sup> Mint tudjuk, Milošević börtönében meghalt, így elítélésére nem került sor, de ez a per, s a nemzetközi büntetőbíróságok előtt jelenleg is folyamatban lévő ügyek arra utalnak, hogy – bármilyen magas beosztásban legyen is valaki – a felelősségre vonást nem kerülheti el.

Amikor a Biztonsági Tanács 1993. május 25-én kelt 827. sz. határozatával felállította a volt Jugoszlávia területén 1991 után elkövetett a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére rendelt nemzetközi törvényszéket egy korábban példa nélküli határozatot hozott,<sup>[81]</sup> s egy olyan lépést tett, amellyel kapcsolatban mind a szakirodalomban, mind pedig számos fórumon felvetődött az a kérdés, vajon a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával kapcsolatos feladatainak ellátása során elmehet-e egy büntetőbíróság felállításáig.<sup>[82]</sup> Ismét arra hivatkoztak, hogy sem az Alapokmányban, sem pedig a világszervezet alapító okiratát kidolgozó San Francisco-i konferencia anyagaiban a Biztonsági Tanáccsal összefüggésben erről egyetlen szó sem található. Másképpen fogalmazva tehát: az a kérdés, hogy az *ad hoc* büntetőbíróság létrehozása jogszerű volt-e. Koskenniemi szerint a két *ad hoc* büntetőbíróság felállításával a Biztonsági Tanács visszavonhatatlanul közel jutott ahhoz, hogy nemzetközi jogalkotóvá váljon, s a neves finn nemzetközi jogász felveti azt a kérdést, tulajdonképpen mi a Tanács: egyszerre bíróság és parlament?<sup>[83]</sup>

Mint látható, az *ad hoc* büntetőbíróságokkal kapcsolatban – a Nemzetközi Bíróság által már korábban tárgyalt ügyekhez hasonlóan – ismét felmerült egyes ENSZ főszervek akciói jogszerűségének, illetve azok felülvizsgálatának a kérdése. A Jugoszláv Büntetőtörvényszék vonatkozásában ezzel a problémával az eléje került első ügyben – az azóta elhíresült Tadić-ügyben – maga a Jugoszláv Büntetőtörvényszék foglalkozott.<sup>[84]</sup> Erre egyébként azért kerülhetett sor, mert – míg a

[80] Miloševićet a Koszovóban történt az emberiség ellen elkövetett bűncselekményekért, a háború jogának és szokásainak megsértésért, valamint a Horvátországban és Boszniában elkövetett bűncselekményekért vonták felelősségre. A Milošević elleni perrel kapcsolatban ld. Michael P. Scharf: *The Legacy of the Milosevic Trial*. In: *Bringing Power to Justice?* (Ed. Joanna Harrington, Michael Milde, Richard Vernon.) McGill-Queen's University Press. Montreal and Kingston, London, Ithaca, 2006, 25–46. p.

[81] A Jugoszláv Büntetőtörvényszék létrehozásával kapcsolatos előkészítő tárgyalásokon alapvetően három koncepció fogalmazódott meg. Az egyik az ún. francia és olasz tervezeteken alapult, s az *ad hoc* büntetőbíróságot biztonsági tanácsi határozattal kívánta létrehozni; a másik koncepció az EBESZ Tanácsának 1992. decemberi stockholmi ülésén elfogadott döntésén alapult, s e szerint a bíróságot nemzetközi szerződéssel kívánták megalakítani; s végül bizonyos államok azon az állásponton voltak, hogy a bíróságot közgyűlési határozattal kellene életre hívni. Vö. Pellet: i. m. 18–32. p.

[82] Vö. Martti Koskenniemi: *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*. In: *European Journal of International Law*, 1995, 326. p. és kk. Jose E. Alvarez: *Nuremberg Revisited: The Tadić Case*. *European Journal of International Law*, 1996, 249. p.

[83] Vö. Koskenniemi: i. m. 326. p.

[84] A boszniai szerb Dusko Tadić-ot a humanitárius nemzetközi jogba ütköző cselekmények, így genocídium elkövetésével, az 1949. évi IV. genfi jegyzőkönyv megszegésével, és emberiség elleni bűncselekményekkel vádolták. Tadić a törvényszék előtt azzal védekezett, hogy a Biztonsági Tanácsnak •

nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék Szabályzata kizárta a törvényszék legitimitásának megkérdőjelezését<sup>[85]</sup> –, a Jugoszláv Büntetőtörvényszék létrehozásáról szóló dokumentumok erre nem tértek ki.

A Tadić-ügyben mind az első fokú tanács, mind pedig a fellebbviteli tanács álláspontja szerint a Biztonsági Tanácsnak megvolt a hatásköre a Jugoszláv Büntetőtörvényszék felállítására, miután az Alapokmány értelmében a Biztonsági Tanács jogosult eldönteni, hogy mi minősül a „béke veszélyeztetésének”, s ilyen esetekben egyedül a Tanács dönt a szükséges intézkedésekről. Az első fokú tanács szerint a Biztonsági Tanács, amikor meghozta a Jugoszláv Büntetőtörvényszék létrehozásáról szóló 827. sz. határozatát, azon az állásponton volt, hogy a „hajdani Jugoszlávia különleges körülményei között” a nemzetközi büntetőtörvényszék megalakítása hozzá fog járulni a béke fenntartásához és helyreállításához. A testület úgy vélte, valójában ebben az esetben „csak a folyamathoz igénybe vett eszköz minősül újdonságnak (magyarul a büntetőbíróóság felállítása) nem pedig az elérendő cél”.<sup>[86]</sup> A bíróság érvelése szerint kétségtelen, az Alapokmányban semmi sem utal arra, hogy a VII. fejezet alapján egy *ad hoc* büntetőbíróóság létrehozására is sor kerülhet, azonban egyfelől az Alapokmány a Biztonsági Tanácsnak igen széles hatáskört biztosít, másfelől pedig a 41. cikkben a Biztonsági Tanács által elrendelhető rendszabályok felsorolása semmiképpen nem tekinthető kimerítőnek, s semmi sem indokolja azt, hogy a 41. cikk olvasata során kizárjanak egy olyan lépést – egy *ad hoc* büntetőbíróóság felállítását –, amely az adott körülmények között nagyon is helyénvalónak tűnt.<sup>[87]</sup>

A biztonsági tanácsi határozatok esetleges felülvizsgálatával kapcsolatban azonban az első fokú tanács és a fellebbviteli tanács álláspontja eltért egymástól. Az első fokú tanács szerint – a Biztonsági Tanácsot a VII. fejezet alapján megillető széles felhatalmazás következtében – a Tanácsnak e fejezet szerint hozott határozatai nem képezhetik felülvizsgálat tárgyát,<sup>[88]</sup> s erre sem a Nemzetközi Bíróság, sem pedig az *ad hoc* büntetőbíróóság nem jogosult.<sup>[89]</sup> Ezzel szemben viszont a fellebbviteli tanács már részletesen foglalkozott nem csak a saját joghatóságával, hanem – túlmenve a szorosan vett joghatósági kérdéseken – azt is vizsgálta, hogy a törvényszék megalakítása jogszerűen történt-e.<sup>[90]</sup> A fellebbviteli tanács

• nem volt joga a Jugoszláv Büntetőtörvényszék felállítására, törvényszék eljárása nem élvez elsőbbséget a belső bíróságok eljárásával szemben, s ügyére a Jugoszláv Büntetőtörvényszék *ratione materiae* nem rendelkezik joghatósággal.

[85] Vö. A Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék Szabályzatának 3. cikkével.

[86] *Prosecutor v. Dusko Tadić*. ICTY . Trial Chamber, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction. 10 August 1995. para. 22.

[87] Vö. *U.o.* paras. 27–28. *Prosecutor V. DuskoTadić*. ICTY, Judgement of the Appeals Chamber on the legality of the establishment of the ICTY and on its jurisdiction, 2 October 1995. paras. 31–40.

[88] *Prosecutor v. Dusko Tadić*. ICTY . Trial Chamber, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction. 10 August 1995. para. 7.

[89] *U. o.* Paras. 10–13. és 17.

[90] Vö. *Prosecutor v. Dusko Tadić* ICTY, Judgement of the Appeals Chamber on the legality of the establishment of the ICTY and on its jurisdiction, 2 October 1995. paras. 26–48.

hangsúlyozta: semmiképpen nem járhat el holmi alkotmánybírósként, amikor bizonyos ENSZ szervek, így a Büntetőtörvényszéket „létrehozó” Biztonsági Tanács aktusait felülvizsgálja. Ahhoz azonban, hogy a Büntetőtörvényszék elsődleges joghatóságát megállapíthassa – vagyis, hogy a Tadić-üggyel egyáltalán foglalkozhasson –, vizsgálnia kell azt a „járulékos” joghatósági kérdést is, hogy a Biztonsági Tanács a büntetőtörvényszéket jogszerűen hozta-e létre.<sup>[91]</sup> Annak igazolásul, hogy a fellebbviteli tanács elismerte a biztonsági tanácsi határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségét, érdemes idézni a fellebbviteli tanács következő megállapítását: „Minél szélesebb a Biztonsági Tanácsnak az Alapokmány szerinti döntési joga, a Büntetőtörvényszék annál kisebb körben vizsgálhatja felül a Tanács aktusait... Mindenesetre ez nem jelenti azt, hogy ez a joga teljes egészében eltűnne, különösen olyan esetekben, amikor az Alapokmány céljai és elvei között nyilvánvaló ellentmondás állhat fenn.”<sup>[92]</sup>

Mindenképpen a fellebbviteli tanács javára írandó, hogy vette a bátorságot, s kimondta, hogy a biztonsági tanácsi határozatok esetében igenis szó lehet bírói felülvizsgálatról. Ugyanakkor azonban nem a legszerencsésebb, hogy egy *ad hoc* büntetőbíróskör – amelyet a Biztonsági Tanács hozott létre – az első nemzetközi bírói fórum, amely kötelező jellegű döntésében kimondta bizonyos biztonsági tanácsi határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségét.<sup>[93]</sup> Ez annál is inkább így van, mert a Tadić-ügyben, a Jugoszláv Büntetőtörvényszék valójában a saját létének, illetve – ha úgy tetszik – a születésének törvényességét igazolta.

Kétségtelen, a Nemzetközi Bíróság is több ügyben foglalkozott bizonyos ENSZ főszervek eljárásának jogszerűségével, azonban ezek egyfelől tanácsadó vélemények voltak, amelyek – mint tudjuk – nem bírnak kötelező erővel; másfelől pedig a kérdést érintő peres ügyekben a Nemzetközi Bíróság igen csak óvatosan fogalmazott. A fellebbviteli tanács egyébként a Biztonsági Tanács hatáskörének vizsgálatába jóval részletesebben belement, mint ahogyan ezt annak idején a Nemzetközi Bíróság a *Lockerbie* ügyekben a Biztonsági Tanács és a Nemzetközi Bíróság közötti kapcsolatokkal összefüggésben tette.<sup>[94]</sup> A fellebbviteli tanács hangsúlyozta, hogy az Alapokmány VII. fejezete alapján a Biztonsági Tanács igenis jogosult volt az *ad hoc* büntetőbíróskör létrehozására az Alapokmány VII. fejezete szerinti intézkedésként, miután megállapította a béke veszélyeztetésének fennállását.<sup>[95]</sup>

Mindezzel a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés aktusai bírói felülvizsgálatának kérdése messze nem tekinthető lezártnak, mégpedig több okból. Először is, a jugoszláviai *ad hoc* büntetőbíróskör egyének felelőssége vonására létrehozott bírói

[91] Vö. U. o. para. 20. A fellebbviteli tanács eljárásának igazolásul a Nemzetközi Bíróság két döntésére, mégpedig a namíbiai tanácsadó véleményre, valamint az *Effect of Awards ügyre* hivatkozott, amelyekben a Bíróság szintén belement hasonló „járulékos” joghatósági kérdések boncolgatásába. Vö. U. o. para. 21.

[92] Vö. U. o. para. 21.

[93] Alvarez ennél erősebben fogalmaz, s mindezt „ironikusnak” nevezi. José E. Alvarez: *Nuremberg Revisited: The Tadić Case. European Journal of International Law*, 1996, 249. p.

[94] Vö. *Prosecutor v. Dusho Tadić*. ICTY, Judgement of the Appeals Chamber on the legality of the establishment of the ICTY and on its jurisdiction, 2 October 1995. paras. 28–40.

[95] Vö. U. o. paras. 9–40.

fórum, amelynek nem lehet a feladata, hogy az ENSZ főszervek közötti kapcsolatok kérdésében végleges döntést hozzon. A másik ok, s valójában ez az igazi probléma – amerről azonban még volt szó – nevezetesen, hogy a bírói felülvizsgálat mennyiben befolyásolja a nemzetközi biztonsági rendszer hatékonyságát.

Ha realisan szemléljük a nemzetközi viszonyokat, akkor meg kell állapítani, hogy bizony a nemzetközi biztonsági rendszer hatékonyságát veszélyeztetné az, ha a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés határozatai a jogszerűség szempontjából minden korlátozás nélkül megkérdőjelezhetők lennének.<sup>[96]</sup> Nem zárható ki ugyanis, hogy egyes államok bizonyos határozatok állítólagos jogszerűtlenségére hivatkozva tagadnák meg az említett határozatok végrehajtását, illetve a határozatban foglaltakat semmibe vennék, s bírói felülvizsgálatot kezdeményeznének, ahogyan ezt az 1960-as években Franciaország és a Szovjetunió tette az ENSZ pénzügyi válsága idején.<sup>[97]</sup>

Mindezek alapján a Nemzetközi Bíróság által a biztonsági tanácsi akciók jogszerűségének vizsgálata kapcsán egyet kell érteni Lauterpacht *ad hoc* bírónak azzal a megállapításával miszerint a Biztonsági Tanács nem járhat el mindenféle jogi kontroll nélkül, ugyanakkor azonban a Bíróság felülvizsgálati joga rendkívül korlátozott.<sup>[98]</sup> A Bíróságot bizonyos felülvizsgálati jog megilleti, azonban ez a jog nem jelenti azt, hogy saját diszkrecionális döntésével helyettesíthetné a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke veszélyeztetése, a béke megszegése vagy támadó cselekmények fennállásával kapcsolatos megállapításait, vagy pedig ezek nyomán teendő politikai lépéseket. Ugyanakkor azonban a Bíróság – az ENSZ legfőbb bírói fórumaként – jogosult és köteles a Rule of Law megtartását biztosítani az ENSZ szervek rendszerében, s a jogszerűen eléje terjesztett ügyekben kiállni a mellett, hogy valamennyi ENSZ szerv betartsa a tevékenységét irányító szabályokat.<sup>[99]</sup>

Áttérve az 1998-as Római Statútummal<sup>[100]</sup> létrehozott első állandó Nemzetközi Büntetőbíróságra,<sup>[101]</sup> mindenképpen hangsúlyozni kell azt a Rule of Law szempontjából igen fontos tény, hogy a bíróság Statútumában a nemzetközi közösség államai jelentősen túlmertek az okmány létrejöttének idején hatályos nemzetközi

[96] Hasonló értelemben ld. Christopher Greenwood: The Impact of Decisions and Resolutions of the Security Council on the International Court of Justice. In: *International Law and The Hague's 750th Anniversary*. i. m. 85–86. p.

[97] Vö. N. D. White: *The law of international organizations*. Manchester University Press, Manchester and New York. 1996, 119. p.

[98] *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro) Order of 13 September 1993. Separate Opinion of Judge *ad hoc* Lauterpacht. *I.C.J. Reports*, 1993, 439. p.

[99] U. o.

[100] A Statútum 2002. július 1-jén lépett hatályba.

[101] A Bíróság létrehozásával könyvtárnyi mű foglalkozik. A Statútum kidolgozásáról ld. *The Statute of the International Criminal Court: A Documentary History*. Compiled by M. Cherif Bassiouni. Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York, 1998, 1-793. p. és Mauro Politi: Le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale: Le point de vue d'un négociateur. *Revue Générale de Droit International Public*. 1994, 818–850. p.

szokásjogi szabályokon,<sup>[102]</sup> amikor rögzítették bizonyos a nemzetközi jogot súlyosan sértő cselekményeket elkövetőknek, köztük<sup>[103]</sup> magas rangú állami vezetőknél, akár államfőknél is, nem csak a Nemzetközi Büntetőbíróság általi felelősségre vonását, hanem – személyeket megfosztva immunitásuktól – lehetővé teszik azoknak más államok által való elfogását és a Nemzetközi Büntetőbíróság részére való átadásukat.<sup>[104]</sup> Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a magas állami vezetők vonatkozásában az immunitásukról való lemondás csak a Római Statútumban részes államok vonatkozásában érvényesül, s harmadik államok vezetői tekintetében továbbra is fennáll a nemzetközi jog szerinti immunitásuk.<sup>[105]</sup>

Miután itt egy új szabályról van szó, különös jelentősége van annak, hogy a Római Statútum elfogadása még messze nem nevezhető univerzálisnak, s mind a mai napig nem csatlakozott az okmányhoz jó néhány olyan állam, amelyekben jelenleg is ilyen vagy olyan katonai akciók mennek végbe, illetve több olyan állam, amelyekben nagy a valószínűsége annak, hogy a nemzetközi hadi jogi és humanitárius normák megsértése történik (pl. Izrael, az arab államok, több ázsiai és afrikai állam). Sajnos azonban az említetteken kívül a Biztonsági Tanács több állandó tagja sem részese a Statútumnak, így az Egyesült Államok, Kína és Oroszország, de megemlíthető még a világ egyik legnépesebb állama, India is, amely ugyan nem állandó tagja a Biztonsági Tanácsnak.<sup>[106]</sup>

Ezen a helyzeten valamelyest javít az, hogy a Római Statútum értelmében maga a Biztonsági Tanács is jogosult a Büntetőbírósághoz fordulni, s ennek alapján eljárást folytathatnak olyan személlyel szemben, akinek ügyére egyébként a bíróság joghatósága nem áll fenn, pl. mert az állampolgársága szerinti állam a Római Statútumnak nem részese.<sup>[107]</sup> Ez mindenképpen öröndetes tény. Az igazat megvallva azonban csekély a valószínűsége annak, hogy hosszú távon a

[102]Vö. Dapo Akande: The Application of International Law Immunities in Prosecutions for International Crimes. In: *Bringing Power*: i. m. 75. p. Prandler Árpád: A Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozása: radikális előrelépés a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jog fejlesztése terén. In: *Ars boni et aequi. Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről. Bokorné Szegő Hanna 75. születésnapjára.* Aula Kiadó, Budapest, é. n. 35–57. p.

[103] A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának 5. cikke értelmében a Büntetőbíróság joghatósága csak a nemzetközi közösség egészét érintő legsúlyosabb bűncselekményekre terjed ki, így a népirtásra, az emberiség elleni bűncselekményekre, a háborús bűncselekményekre, valamint az agresszióra. Miután az agresszió meghatározásában a Római Statútumot kidolgozó felek nem tudtak megegyezni, így e cselekmények vonatkozásában a Büntetőbíróság majd csak valamikor a jövőben gyakorolhatja joghatóságát, ha – a Statútum 121. és 123. cikkével összhangban – meghatározásra kerül ez a bűncselekmény és azok a feltételek, amelyek mellett a Büntetőbíróság ezen cselekmények vonatkozásában gyakorolhatja joghatóságát.

Az agresszió meghatározásának kidolgozására a Bíróság Statútumában részes államok konferenciája egy külön bizottságot hozott létre. Elképzelhető, hogy e bizottság javaslata alapján az agresszió meghatározásával összefüggésben módosítani fogják a Római Statútumot.

[104] Ld. ezzel kapcsolatban a Római Statútum 27. cikkét.

[105] Ld. ezzel kapcsolatban Akande: *i. m.* 59–62. p.

[106] A Római Statútumnak 2008. év végén 108 állam részese.

[107] Akande utal több szerzőre, akik szerint a nemzetközi közösség államainak joguk van szerződés útján létrehozni olyan nemzetközi büntetőbíróságot, amely a szerződésben nem részes államok polgárai felett is jogosult joghatóságot gyakorolni. Vö. Akande: *i. m.* 89. p. 90. lj.

Biztonsági Tanács határozataival – amelyek meghozatalakor érvényesül a nagyhatalmak egyhangúságának az elve – pótolható az a hiányosság, amely abból adódik, hogy mind ez idáig az ENSZ tagállamainak mintegy a fele – köztük a Biztonsági Tanács három állandó tagja – nem csatlakozott a Római Statútumhoz.<sup>[108]</sup>

A Biztonsági Tanács azonban nem csak pótolhatja a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságának a hiányát, hanem meg is akadályozhatja e bírói fórumot joghatóságának gyakorlásában. A Római Statútum 16. cikke értelmében ugyanis adott esetben – az Alapokmány VII. fejezete alapján meghozott határozatával – a Biztonsági Tanács kérheti mind az eljárás megkezdésének az elhalasztását, mind pedig egy már folyamatban lévő eljárás felfüggesztését, igaz csak 12 hónapra, azonban ez a 12 hónapos periódus akár hányszor meg is hosszabbítható.<sup>[109]</sup> Vagyis, a nemzetközi politika megálljt parancsolhat a genocídiumot, az emberiség elleni és háborús bűncselekményeket elkövetők felelősségre vonásának. Ha komolyan vesszük a Rule of Law-t, akkor önként adódik a kérdés: milyen magasabb rendű politikai érdekek indokolhatják azt, hogy a legsúlyosabb nemzetközi bűncselekmények tettesének a megbüntetésére ne kerüljön sor, vagy pedig az jelentősen – akár évekre is – késlekedjen.

A 16. cikkel kapcsolatban mindenképpen felvethető, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság minek minősül: politikai intézmények, amelynek bizonyos politikai célokat kell szolgálnia, vagy pedig egy igazi, független bírói fórumnak. Ha ez utóbíróról van szó, akkor a 16. cikkben foglaltakat nem könnyű megindokolni. Ez a szakasz azonban kétségtelenül egyfajta kompromisszumot tükröz azok között, akik a Nemzetközi Büntetőbíróság elé kerülő ügyek listája feletti teljes biztonsági tanácsai ellenőrzés mellett szálltak síkra, s azok között, akik úgy vélték, hogy a Tanácsnak ez a szerepe egy szükségtelen politikai beavatkozásnak minősül.<sup>[110]</sup> A szakirodalomban a 16. cikk védelmében azt hozzák fel, hogy számos esetben a megbékélési folyamatot, s a diktatúrákat felváltó törekeny demokráciákat veszélyeztetnék, ha

[108] Természetesen nem zárhatók ki ilyen esetek, amint az Darfur esetében történt. Mint ismertes, a Biztonsági Tanács – noha Szudán nem ratifikálta a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumát – a szudáni Darfurban 2002. július 1-je után történt véres eseményeket és a kialakult helyzetet 1593(2005) sz. határozatával a Nemzetközi Büntetőbíróság főügyésze elé utalta, hogy vizsgálják meg bizonyos személyek felelősségre vonásának kérdését.

A Darfural kapcsolatos határozat egyébként négy tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül került elfogadásra, a tartózkodók között volt két nagyhatalom, az Egyesült Államok és Kína.

A Nemzetközi Büntetőbíróság egyébként 2007. áprilisában Ahmed Haroun, volt belügyminiszter és Ali Kushayb katonai vezető ellen háborús és emberiség elleni bűncselekmények miatt elfogatóparancsot adott ki. További személyek, köztük a szudáni elnök, Omar al-Bashir elleni elfogatóparancs kiadásának ügye e cikk kéziratának lezárása idején még folyamatban volt.

Az Egyesült Államoknak a Nemzetközi Büntetőbírósággal kapcsolatos politikáját illetően ld. John P. Cerone: *Dynamic Equilibrium: The Evolution of US Attitudes toward International Criminal Courts and Tribunals. European Journal of International Law*, 2007, 277–315. p., különösen 290–315. p.

Ruth Wedgwood: *The International Criminal Court: An American View. European Journal of International Law*, 1999, 93–107. p.

[109] Vö. A Római Statútum 16. cikkével.

[110] Vö. Darryl Robinson: *Serving the Interests of Justice: Amnesties, Truth Commissions, and the International Criminal Court. In: Bringing Power... i. m. 230. p.*

a korábbi vezetőkkel szemben lefolytatnák az eljárást.<sup>[111]</sup> Vagyis, a megbékélési folyamat jegyében adott esetben a legsúlyosabb, a nemzetközi jog által tiltott bűncselekményeket elkövetők is megmenekülhetnek a felelősségre vonástól.

Mindenképpen hangsúlyozni kell azonban azt, hogy a 16. cikk értelmében a Biztonsági Tanács csak akkor kezdeményezheti a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárásának felfüggesztését, ha az Alapokmány VII. fejezete alapján valamilyen határozatot hoz, vagyis – amint erre Catherine Lu rámutat – az eljárás felfüggesztése csak akkor tekinthető indokoltnak, ha az eljárás folytatása közvetlenül és jelentősen aláásná a nemzetközi béke és biztonság előmozdításával kapcsolatos politikai tárgyalásokat.<sup>[112]</sup>

A Büntetőbíróság joghatósága alól egy másik rendelkezés is kibívót biztosít. A Római Statútum 98. cikke értelmében ugyanis a Büntetőbíróság nem kérheti valamely személy átadását, kiadását, ha a kéreésnek eleget téve megsértené más állammal szembeni vagy valamely személy diplomáciai mentességével, továbbá harmadik állam tulajdonával kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségeit, kivéve, ha megszerzi ez érintett harmadik államnak az immunitásról való lemondásra vonatkozó együttműködését. Nem véletlen tehát, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság jelenlegi formában való működésének egyik legfőbb ellenzője, az Egyesült Államok ezen 98. cikk alapján különböző államokkal több mint 100 bilaterális szerződést kötött, amelyek alapján egymás állampolgárai nem adhatók ki a Nemzetközi Büntetőbíróságnak.<sup>[113]</sup>

Mindezek ellenére azonban megállapítható, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma egyértelműen beleillik a nemzetközi szerződéseknek abba sorába, amely a hágai egyezményektől, a genfi humanitárius jogi egyezményeken és a különféle emberi jogi szerződésekben át ível, s amely az államoknak a nemzetközi Rule of Law iránti elkötelezettségét tükrözi.

## V.

A Rule of Law a nemzetközi jogban sem csak normákat jelent, hanem azt is, hogy a nemzetközi közösség tagjai az előírt szabályokat betartsák és az azokban foglaltak szerint járnak el. A Rule of Law érvényesülése szempontjából tehát legalább olyan fontos a jogalkalmazás, mint a jogalkotás; s a legtökéletesebb szabályok sem érnek semmit, ha nincs garantálva és felügyelve a normáknak a gyakorlatban való érvényesülése, megsértésük esetén pedig szankciók alkalmazása.

A nemzetközi közösségnek különösen ügyelnie kell a Rule of Law megtartására, amikor szankcióval él. A szankciókkal ugyanis jogsértésre reagálnak az államok egyénileg, illetve kollektíve, vagy pedig a nemzetközi közösség nevében. A jogsértővel szembeni fellépésnek mindenkor jogszerűnek kell lenni. Éppen ezért

[111] Vö. Wedgwood: i. m. 95–96. p.

[112] Catherine Lu: The International Criminal Court as an Institution of Moral Regeneration: Problems and Prospects. In: *Bringing Power...* i. m. 195. p.

[113] 2008. áprilisi adatok szerint ezek közül 95 egyezmény van hatályban.

nem elfogadható, hogy bármilyen jogsértésre a nemzetközi közösség bármely állama vagy államai meg nem engedett eszközökkel vagy a szabályok féltételével válaszoljanak. Elfogadhatatlan és a Rule of Law súlyos sérelmét jelenti az, ha a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül kerül sor fegyveres erő alkalmazására, mint ahogyan ez Irak esetében történt.<sup>[114]</sup> Az Irakkal szembeni erőszak alkalmazására nem volt meg a Biztonsági Tanács felhatalmazása, illetve nem állt fenn az önvédelem esete. Hasonlóképpen nem megengedhető, ha a jogsértőkkel szembeni fellépés a legelemibb szabályok semmibe vételével történik.<sup>[115]</sup> Nem véletlen, hogy a guantanamoi támaszponton fogvatartottakkal kapcsolatban egyes szerzők azt írják, hogy ezzel nem csak az amerikai igazságszolgáltatáson esik folt, hanem a Rule of Law-n is, s az felhatalmazást ad arra, hogy a biztonság nevében semmibevegyék az emberi jogokat.<sup>[116]</sup>

A nemzetközi közösségnek a Rule of Law megtartására ügyelnie kell nem csak szankciók alkalmazásakor, hanem olyan esetekben is, amikor a nemzetközi közösség válságövezetekben lép fel, s ez vonatkozik mind a békefenntartó fegyveres erőkre, mind pedig arra az esetre, amikor a nemzetközi közösség képviselői a békés átmenetet biztosítani hivatott polgári közigazgatásban működnek közre.

Éppen ezért nehezen elfogadható a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Államok nyomására született 2002. július 12-i (1422. sz.) határozata, amelyben – élve a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának 16. cikke adta lehetőséggel – a Tanács kérte a Nemzetközi Büntetőbíróság részéről mindenféle nyomozás felfüggesztését minden olyan békefenntartóval szemben, aki valamely, a Büntetőbíróság Statútumában nem részes állam polgára.<sup>[117]</sup>

Vitathatatlan, a békefenntartók a nemzetközi közösség számára – nagyon nehéz körülmények között – igen fontos és értékes missziót teljesítenek. Ugyanakkor azonban bizonyos súlyos jogsértéseket ők sem követhetnek el, illetve, ha ez megtörténik, akkor nekik is felelniük kell.

Napjainkban a Rule of Law megtartása talán a legnehezebb akkor, amikor a nemzetközi közösségnek ún. nem állami szereplőkkel – non State actor-okkal – szemben kell fellépnie, akik a világ legkülönbözőbb részein egyfajta szervezett-

[114] Mint ismeretes, 2003 márciusában a Biztonsági Tanács két állandó tagja, az Egyesült Államok és Nagy-Britannia megtámadta Irakot, s a Tanács előtt a világ vezető hatalma olyan információkkal állt elő, amelyek nem bizonyultak igaznak.

[115] Vö. Hans Corell: Who Needs Reforming the Most – the UN or its Members? *Centennial Regional Meeting of the American Society of International Law*. 14–16 November 2006. San Diego, California. (kézirat) 9–10. p.

[116] Helen Duffy: *The War on Terror' and the Framework of International Law*. Cambridge University Press, 2005, 442. p.

[117] Csak emlékeztetnénk arra, hogy Clintonék aláírták a Római Statútumot, a Bush adminisztráció azonban ezt az aláírást visszavonta, ami a nemzetközi jogban meglehetősen szokatlan lépés. A 1422(2002). sz. határozat az Egyesült Államok nyomására született, miután Washington azzal fenyegetőzött, hogy mindaddig, amíg ezt a határozatot nem fogadják el, megvétőz minden, az ENSZ békefenntartók mandátumának meghosszabbításával kapcsolatos határozatot.

Ezzel kapcsolatban ld. Carsten Stahn: *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422(2002)*. *European Journal of International Law*, 2003, 85–104. p.



séggel végeznek erőszakos cselekményeket, fegyveres akciókat, terrorcselekményeket, megszegve a hadi jogi és humanitárius jogi szabályokat. Ezen akcióikra jellemző továbbá, hogy azok jelentős részét a békés polgári lakossággal szemben követik el. Most nem csak az olyan nagy visszhangot kiváltó szörnyű terrortámadásokra kell gondolni, mint a 2001. szeptember 11-én történtek,<sup>[118]</sup> hanem azokra a nap-nap után végbemenő eseményekre is, mint amit pl. a taposóáknák ezreinek a telepítése jelent, s amelyek évente a békés polgári lakosság százait sebesítik, illetve ölik meg.<sup>[119]</sup>

Az Egyesült Államok és a Nemzetközi Büntetőbíróság közötti viszonyról sokan foglalkoztak,<sup>[120]</sup> s joggal vetik fel, nehezen érthető egy olyan államnak a bírósággal szembeni fenntartásai, amely mindig is büszke volt demokratikus államrendjére, s arra, hogy az emberi jogok tiszteletben tartásának élharcosa. Egyes szerzők szerint az amerikai magatartás mögött nem a nemzetközi humanitárius és hadi jogi szabályokat súlyosan megsértő katonák felelősségre vonása miatti aggodalom húzódik meg – e katonáit minden bizonnyal maga az Egyesült Államok is bíróság elé állítaná –, hanem az attól való félelem, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság az amerikai katonai doktrína megvalósításából eredő ügyekkel foglalkozna, s az ezzel kapcsolatos döntései felérnének az Egyesült Államok politikájának az elítélésével.<sup>[121]</sup>

A szakirodalomban nagy vitát váltott ki,<sup>[122]</sup> s a Rule of Law szempontjából különösen élesen bírálják a Biztonsági Tanácsnak a terrorizmus elleni harc jegyében született határozatait,<sup>[123]</sup> így különösen az 1267(1999), az 1373(2001), valamint az 1540(2004) sz. határozatokat.<sup>[124]</sup> Mint ismeretes, e határozatok alapján felállí-

[118] A szeptember 11-i terrortámadás nemzetközi jogi vonatkozásaival kapcsolatban ld. Luigi Condorelli: Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international. *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, 829–848. p.

[119] A taposóáknákat a szegények fegyvereként szokták emlegetni. Nem csak azért mert könnyebb és olcsóbb beszerezni, mint a nukleáris fegyverek előállításához szükséges hasadóanyagokat, hanem azért is, mert ezek az áknák elsősorban a földeken dolgozó szegények közül szedik áldozataikat, esetleg még évekkal a fegyveres konfliktusok után is. Vö. Margaret Busé: *Non-State Actors and Their Significant* 2. p.

[120] Az Egyesült Államoknak a Nemzetközi Büntetőbírósággal kapcsolatos politikáját illetően ld. Cerone: i. m. 277–315. p., különösen 290–315. p.

Ruth Wedgwood: The International Criminal Court: An American View. *European Journal of International Law*, 1999.

[121] Vö. David Wippman: Exaggerating the ICC. In: *Bringing Power...* i. m. 127. p.

[122] Ld. Ezzel kapcsolatban Koskenniemi: i. m., továbbá Andrea Bianchi: Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. *European Journal of International Law*, 2006, 881–919. p. és Therese O'Donnelli: Naming and Shaming: The Sorry Tale of Security Council Resolution 1530 (2004). *European Journal of International Law*, 2006, 945–968. p.

[123] Ld. még az 1333(2000), az 1390(2002), az 1455(2003), az 1526(2004), az 1617(2005), az 1735(2006), az 1822 (2008), továbbá az az 1530(2004), az 1535 (2004), az 1673 (2006) és az az 1810(2008) sz. határozatokat.

[124] Az 1267(1999) sz. határozat alapján létrehozták az Al-Kaida és a tálibok elleni szankciós bizottságot; az 1373(2001) sz., határozat az Egyesült Államok elleni 2001. szeptember 11-i terrortámadás után két héttel született és ennek nyomán került felállításra a Biztonsági Tanács terrorizmus ellenes bizottsága; az 1540(2004) sz. határozat nem sokkal a madridi pályaudvar elleni terrortámadás után született. Ez utóbbi •

tott bizottságok az Al-Kaidával és a tálibokkal kapcsolatban álló személyekről és szervekről ún. listákat állítanak össze, s a tagállamok kötelesek befagyasztani a listákon szereplők vagyonát, követeléseit, számláit stb., e személyeket területükre nem engedhetik be, kötelesek megakadályozni, hogy részükre közvetlenül, vagy közvetetten fegyvereket vagy ezzel kapcsolatos anyagokat, beleértve a katonai és félkatonai felszereléseket adjanak el, vagy juttassanak, illetve hogy műszaki segítségben, vagy katonai tevékenységgel összefüggő kiképzésben részesüljenek.<sup>[125]</sup> Az említett listákkal kapcsolatban nem csak az a gond, hogy a Biztonsági Tanács quasi jogalkotóként lép, s a 1267. sz. határozattal felállított bizottság pedig szinte bírói funkciókat gyakorol, amikor bizonyos személyeket vagy szervezeteket büntetésnek nyilvánít,<sup>[126]</sup> hanem az is, hogy e listák összeállítása bizonyos alapvető emberi jogi normák megsértését jelenti.<sup>[127]</sup>

Kérdés az, hogy a nem állami szereplőkkel szembeni fellépés során lehet-e az önvédelemnek az Alapokmány 51. cikke szerinti jogára hivatkozni, vagy pedig ez a rendelkezés csak az államok egymás közti kapcsolatait érinti.<sup>[128]</sup> Ha elfogadjuk, hogy az államokat a nem állami szereplőkkel szemben is megilleti az önvédelem joga, akkor könnyen lehet, hogy az 51. cikket kiterjesztően értelmezzük. Ha viszont az 51. cikkel kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedünk, hogy az a nem állami szereplők vonatkozásában nem érvényesül, akkor nagy a valószínűsége annak, hogy végül az áldozat lesz a jogsértő, hiszen ő lesz az, aki a nem állami szereplőkkel szembeni védekezése során túllépi a szükségesség és az arányosság kritériumát.<sup>[129]</sup>

- határozat előírja a tagállamok számára, hogy megfelelő belső jogi ellenőrzési szabályokkal megakadályozzák, hogy a nem állami szereplők nukleáris, vegyi, biológiai, vagy más tömegpusztító fegyverekhez, illetve ezek hordozó szerkezeteihez hozzájussanak, s az államoknak megfelelő intézkedésekkel meg kell akadályozniuk ezen fegyverek elterjedését és az azokkal kapcsolatos anyagok felett pedig szigorú ellenőrzési rendszert kell kiépíteniük. A határozat alapján felállított bizottság – amelynek mandátumát a Biztonsági Tanács többször meghosszabbította, legutóbb 2011. április 25-ig – felügyeli, hogy a tagállamok betartják-e a határozatban foglaltakat. A bizottsággal kapcsolatban ld. Serge Sur: La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques. *Revue Générale de Droit International Public*, 2004, 855–876. p. és Philippe Weckel: Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire. *Annuaire Français de Droit International Public*, 2006, 179–197. p.

[125] 2008. december végi állapot szerint az Al-Kaida és a tálibok elleni szankciós bizottság összesített listáján 395 személy, 112 szervezet és csoport szerepelt.

[126] Vö. Dyzenhaus: *i. m.* 146–147. p.

[127] Meg kell jegyezzük, hogy az említett listákhoz hasonlóak készültek az Iránnal szembeni szankciók kapcsán is. Mint ismeretes, a 2000-es évek elejétől Irán vonatkozásában felmerült a gyanú, hogy meg nem engedett nukleáris tevékenységet folytat. Miután Irán többszöri felszólítás ellenére nem tett eleget az atomsorompó-szerződés alapján fennálló kötelezettségeinek, a Biztonsági Tanács az Alapokmány 41. cikke alapján szankciók alkalmazásához folyamodott, s ennek keretében S/Res/1737(2006), valamint S/Res/1803(2008). sz. határozataiban az iráni atomprogrammal kapcsolatban álló különböző személyeket, szervezeteket stb. tartalmazó listákat tett közé.

[128] Ld. ezzel kapcsolatban Jörg Kammerhofer: Uncertainties of the Law on Self-Defence in the United Nations Charter. *Netherlands Yearbook of International Law*, 2004, 178–187. p.

[129] Ld. ezzel kapcsolatban Duffy: *i. m.* 158–163. p.

Miután a nem állami szereplők sem légüres térben mozognak, s valahol a világon léteznek bázisaik, akcióikat pedig általában valamely állam területéről indítják, így a nemzetközi közösségnek egyértelműen ki kellene mondania, hogy azok az államok, amelyeknek területéről a nem állami szereplők akcióikat végrehajtják, kötelesek együttműködni mind a Biztonsági Tanáccsal, mind pedig azzal az állammal, amellyel szemben, illetve amelynek területén a nem állami szereplők akcióikat végrehajtják.<sup>[130]</sup>

[130] Vö. *Institut de droit international*. Session de Santiago de Chili, 20–28 Octobre 2007. Dixième Commission, Rapport du M. Roucouas. (kézirat) 10. pont.

## IRODALOM

- Ago, Roberto: „Binding” Advisory Opinions of the International Court of Justice. *American Journal of International Law*, 1991, 439–451. p.
- Akehurst, Michael: The Hierarchy of the Sources of International Law. *The British Year Book of International Law* 1974–1975. Oxford at the Clarendon Press, 1977, 273–285. p.
- Alexidze, Levan: Legal Nature of Jus Cogens in Contemporary International Law, *Recueil des Cours*, 1981. vol. III. 219-270. p.
- Arnull, Anthony: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford University Press. Oxford, 1999, 593 p.
- Alvarez, Jose E.: Judging the Security Council. *American Journal of International Law*. 1996, 1–39. p.
- Alvarez, Jose E.: Nuremberg Revisited: The Tadić Case. *European Journal of International Law*, 1996, 245–264. p.
- Bassiouni, M. Cherif (Compiled): *The Statute of the International Criminal Court: A Documentary History*. Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York, 1998, 793 p.
- Bianchi, Andrea: Ad-hocism and the Rule of Law. *European Journal of International Law*, 2002, 263–272. p.
- Bianchi, Andrea: Assessing the Effectiveness of the UN Security Council’s Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. *European Journal of International Law*, 2006, 881–919. p.
- Bokorné Szegő Hanna: *Az ENSZ helye a nemzetközi jogalkotásban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 179 p.
- Brownlie, Ian: International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations. *Recueil des Cours*, 1996, 9–228. p.
- Broomhall, Bruce: *International Justice and International Criminal Court; between Sovereignty and Rule of Law*. Oxford University Press, Oxford, 2003, 215 p.
- Caenegem, R. C. van: *An historical introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge University Press, 1995, 338 p.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio: Reflections on the Existence of a Hierarchy of Norms of International Law. *European Journal of International Law*, 1999, 583–595. p.
- Castillo, Maria: La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie. *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, 61–87. p.
- Cerone, John P.: Dynamic Equilibrium: The Evolution of US Attitudes toward International Criminal Courts and Tribunals. *European Journal of International Law*, 2007, 277–315. p.
- Erwin Chemerinsky: *Constitutional Law Principles and Policies*. Aspen Law and Business, New York. 1997. 1093. p.
- Corell, Hans: Who Needs Reforming the Most – the UN or its Members? *Centennial Regional Meeting of the American Society of International Law*. 14–16 November 2006, San Diego, California. (kézirat) 17. p.
- Condorelli, Luigi: Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international. *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, 829–848. p.
- Craig, Paul: Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: an Analytical Framework. *Public Law*, 1997, 267–487. p.
- Cronin-Furman, Kathleen Renée: The International Court of Justice and the United

Nations Security Council: Rethinking a Complicated Relationship. *Columbia Law Review*, 2006, 435–463. p.

- Duffy, Helen: *The War on Terror' and the Framework of International Law*. Cambridge University Press, 2005, 488.p.
- Dworkin, Ronald: *A Matter of Principle*. Clarendon Press, Oxford, 1985, 425 p.
- Dyzenhaus, David: The Rule of (Administrativ) Law in International Law. *Law and Contemporary Problems*, 2005, 127–166. p.
- Franck, Thomas M.: Editorial Comment. The „Powers of Appreciation”: Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality? *American Journal of International Law*, 1992, 519–523. p.
- Franck, Thomas M.: *Fairness in International Law and Institutions*. Clarendon Press, Oxford. 1995. 500 p.
- Glennon, Michael J.: De l'absurdité du droit impératif (*jus cogens*). *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, 529–536. p.
- Gowlland-Debbas, Vera: The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie case. *American Journal of International Law*, 1994, 643–677. p.
- Greenwood, Christopher: The Impact of Decisions and Resolutions of the Security Council on the International Court of Justice. In: *International Law and The Hague's 750th Anniversary*. 85–86. p.
- Harrington, Joanna – Milde, Michael – Vernon, Richard (Ed.): *Bringing Power to Justice?* McGill-Queen's University Press, Montreal-Kingston, London, Ithaca, 2006, 270. p.
- Hayek, F. A.: *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press, 1960, 560 p.
- Henkin, Louis: *How Nations Behave*. Law and Foreign Policy. Frederick A. Praeger, Publishers. New York, Washington, London, 1968. 324 p.
- Jimenez de Aréchaga, Eduardo: *International Law in the Past Third of the Century*. *Recueil des Cours*, 1978. vol. I.
- Kammerhofer, Jörg: Uncertainties of the Law on Self-Defence in the United Nations Charter. *Netherlands Yearbook of International Law*, 2004, 143–204. p.
- Keith, Kenneth James: *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1971, 229 p.
- Kolb, Robert: Le droit international est-il un droit primitif? *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2000. 107. p.
- Kolb, Robert: The Jurisprudence of the Yugoslav and Rwandan Criminal Tribunals on their Jurisdiction and on International Crimes. *The British Yearbook of International Law*, 2000, 259–315. p.
- Robert Kolb: *Théorie du ius cogens international*. Press Universitaire de France, Paris, 2001, 399 p.
- Koskenniemi, Martti: The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View. *European Journal of International Law*, 1995, 325–348. p.
- Lauterpacht, Hersch: *The Function of Law in the International Community*. Clarendon Press, Oxford, 1933, 469 p.
- Lauterpacht, Hersch: *The Development of International Law by the International Court*. Grotius Publications Limited, Cambridge, 1982, 408 p.
- Macdonald, R. St. J.: A Short Note on the Interpretation of the Charter of the United Nations by the International Court of Justice. *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*. Ed. Nisuke Ando, Edward McWhinney, Rüdiger Wolfrum. Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2002, vol. I. 177–190. p.

- Malanczuk, Peter: Reconsidering the Relationship between the ICJ and the Security Council. In: *International Law and The Hague's 750th Anniversary*. (Ed. Wybo P. Heere) T.M.C. Asser Press, 1999, 87–99. p.
- Martenczuk, Bernd: The Security Council, the International Court and judicial review: what lessons from Lockerbie? *European Journal of International Law*, 1999, 517–547. p.
- Meron, Theodor: War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law. *American Journal of International Law*, 1994, 78–87. p.
- Meron, Theodor: *The Humanization of International Law*. The Hague Academy of International Law Monographs. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, Vol. 3. 202 p.
- Mubiala, Mutoy: Le tribunal international pour le Rwanda: vraie ou fausse copie du tribunal penal international pour l'ex-Yougoslavie? *Revue Générale de Droit International Public*, 1995, 929–954. p.
- O'Donnelli, Therese: Naming and Shaming: The Sorry Tale of Security Council Reseolution 1530 (2004). *European Journal of International Law*, 2006, 945–968. p.
- Orakhelashvili, Alexander: *Peremptory Norms of International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2006, 622. p.
- Pellet, Alain: Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie? Pourde aux yeux ou avancée décisive? *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, 7–59. p.
- Peschka Vilmos: Jogforrási rendszer. In: *Állam- és Jogtudományi enciklopédia* (Főszerk. Szabó Imre), Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 853–870. p.
- Politi, Mauro: Le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale: Le point de vue d'un négociateur. *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, 818–850. p.
- Prandler Árpád: A Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozása: radikális előrelépés a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jog fejlesztése terén. In: *Ars boni et aequi. Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről. Bokorné Szegő Hanna 75. születésnapjára*. Aula Kiadó, Budapest, é. n. 35–57. p.
- Rauschnig, Dietrich (Ed. and pref.): *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (Travaux Préparatoires) Alfred Metzner Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 1978, 543 p.
- Raz, Joseph: *The Authority of Law*. Clarendon Press, Oxford, 1990, 292 p.
- Reisman, Michael W.: The Constitutional Crisis in the UN. *American Journal of International Law*, 1993, 83–100. p.
- Salmon, Jean: *Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIème siècle*. Coursos Euroméditerranéens Bancaja de Derecho International, Separata, Vol. VI. 363. p.
- Shraga, Daphna - Zacklin, Ralph: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *European Journal of International Law*, 1994, 360–380. p.
- Shraga, Daphna - Zacklin, Ralph: The International Criminal Tribunal for Rwanda. *European Journal of International Law*, 1996, 501–518. p.
- Simma, Bruno - Mosler, Herman - Randelzhofer, Albrecht - Tomuschat, Christian - Wolfrum, Rüdiger (Ed): *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Second Edition. vol. I-II. (2nd edn) Oxford University Press, 2002.
- Sinclair, Sir Ian: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester University Press, Manchester. Second ed. 1984, 268. p.
- Skubiszewski, Krzysztof: The International Court of Justice and the Security Council. In: *Fifty Years of the International Court of Justice*. Essays in honour of Sir Robert Jennings. (Ed. Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice.) Grotius Publications, Cambridge University Press, 1996, 606–629. p.,

- Sorel Jean-Marc: Les ordonnances de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l’Affaire relative a des questions d’interprétation et d’application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie (Libye c. Royaume-Uni et Libye c. Etats-Unis) *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, 687–725. p.
- Stahn, Carsten: The Ambiguities of Security Council Resolution 1422(2002). *European Journal of International Law*, 2003, 85–104. p.
- Stein, T.: Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof. *Archiv des Völkerrechts*, 1993, 206–229. p.
- Sur, Serge: La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques. *Revue Général de Droit International Public*, 2004, 855–882. p.
- Sztucki, Jerzy: *Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vienna, 1974.
- Valki László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989, 370. p.
- Verdross, Alfred: Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law. *American Journal of International Law*. 1966. 55–63. p.
- Virally, Michel: Réflexions sur le „jus cogens”. *Annuaire Français de Droit International*, 1966, 5–29. p.
- Weckel, Philippe: Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l’arme nucléaire. *Annuaire Français de Droit International Public*, 2006, 179–197. p.
- Wedgwood, Ruth: The International Criminal Court: An American View. *European Journal of International Law*, 1999, 93–107. p.
- Weil, Prosper: Le droit international enquête de son identité. *Recueil des Cours*, 1992, vol. VI. 269–270. p.
- Wennerström, Erik p.: *The Rule of Law and the European Union*. Iustus Förlag, Uppsala, 2007, 354. p.
- White, N. D.: *The law of international organizations*. Manchester University Press, Manchester and New York, 1996, 285. p.
- Zimmermann, Augusto: The Rule of Law as a Culture of Legality: Legal and Extra-Legal Elements for the Realisation of the Rule of Law, *Murdoch University Electronic Journal of Law (E-Law)*, 2007, No.1.