

A Biztonsági Tanács mint világtörvényhozás STEFAN TALMON*

A mint azt valaki nemrégiben megjegyezte, a Biztonsági Tanács belépett tevékenységének törvényhozó fázisába.¹ Ez a fázis 2001. szeptember 8-án kezdődött, az 1373. sz. határozattal.² A 2004. április 28-án elfogadott 1540. sz. határozat a legújabb, de kétségtelenül nem az utolsó példa. Egy, a Tanács 2004. áprilisi programjáról szóló tájékoztatóban a Biztonsági Tanács elnöke, az 1540. sz. határozat tervezett elfogadására utalva, úgy írta le az éppen zajló egyeztetési folyamatot, mint amely „az első nagyobb lépés afelé, hogy a Biztonsági Tanács törvényeket hozzon az Egyesült Nemzetek többi tagjára vonatkozóan.” Rávilágított, hogy az „1373. [határozat] volt az első lépés,” és hogy „szükség lesz rá, hogy a Tanács egyre többet foglalkozzon majd ezzel a fajta törvényhozói munkával.”³ A jogi irodalomban előfordul, hogy a Tanácsra „törvényhozóként”⁴ vagy „világtörvényhozóként”⁵ utalnak. Az egyik szerző egyenesen azt állította, hogy „jogérvényesítő hatáskörének köszönhetően a Biztonsági Tanács nemzetközi szinten valójában felváltotta a konvencionális jogalkotási folyamatot”.⁶ Forradalmi megállapítások ezek, minthogy hosszú ideje az volt az elfogadott nézet, hogy „nincs nemzetközi tör-

* Reader in Public International Law, St Anne's College, University of Oxford. Eredeti megjelenés: Stefan Talmon: The Security Council as World Legislature, *The American Journal of International Law*, 99 (2005) 1., 175-193. o. Az American Society of International Law engedélyével. Fordította: Bódig Mátyás.

¹ Lásd José E. Alvarez: Hegemonic International Law Revisited, *American Journal of International Law*, 97 (2003) 874. o.

² Costa Rica képviselője, az 1373. sz. határozatra utalva, azt mondta, hogy „röviden szólva, a történelem során először esett meg, hogy a Biztonsági Tanács törvényt alkotott a nemzetközi közösség többi része számára.” UN Doc. A/56/PV.25 (2001) 3. o.

³ A Biztonsági Tanács elnökének sajtótájékoztatója: 2004. április 2. <http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/pleugerpc.DOC.htm>

⁴ Lásd például José E. Alvarez: The UN's 'War' on Terrorism, *International Journal of Legal Information*, 31 (2003) 241. o. Matthew Happold: Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United States, *Leiden Journal of International Law*, 16 (2003) 596. o. Nico Krisch: The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council, in: *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?* (ed. by Christian Walter et al.) Berlin, London, New York: Springer, 2004, 88. o.

⁵ Lásd például Klaus Dicke: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, *Vereinte Nationen*, 49 (2001) 163. o. Jasper Finke — Christiane Wandscher: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, *Vereinte Nationen*, 49 (2001) 172. o.

⁶ Krisch: *i.m.* 884. o.

vényhozási mechanizmus.⁷ A volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia — ICTY*) fellebbviteli tanácsa a Tadićs-ügyben még 1995-ben is azt mondta ki, hogy „Nincs [...] törvényhozás az Egyesült Nemzetek rendszerében a szó technikai értelmében véve... Azaz nem létezik olyan testületi szerv, amit formálisan felhatalmaztak volna, hogy a nemzetközi jog alanyaira közvetlenül kötelező törvényeket alkosson.”⁸ Ugyanakkor a fellebbviteli tanács azt is megjegyezte, hogy a Tanács olyan testület, amelynek „megvan a korlátozott hatásköre, hogy kötelező döntéseket hozzon [...] amikor, az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján eljárva, az Alapokmány 25. cikke szerint hoz döntéseket.”⁹ A jelen áttekintés a Biztonsági Tanács törvényalkotásának jogi kereteit veszi vizsgálat alá, és azt méri fel, hogy mennyire hatékony ez az új fegyver a Biztonsági Tanács arzenáljában. Mielőtt azonban ehhez hozzálátnánk, hasznos lehet rákérdezni, hogy, a Biztonsági Tanács tevékenységének összefüggésében, mit értünk „nemzetközi törvényhozás” alatt.*

I. A biztonsági tanácsi határozatok mint nemzetközi törvényhozási aktusok

A szerzők többféleképpen használták már a 'nemzetközi törvényhozás' fogalmát. Alkalmazták olyan tág értelemben, amely „átfogja annak a tudatos erőfeszítésnek mind a folyamatát, mind az eredményét, hogy kiegészítéseket tegyenek a nemzetek jogához, vagy hogy megváltoztassák azt.”¹⁰ Használták arra is, hogy leírják a jogalkotó szerződések (vagyis az általános érdekeket érintő, multilaterális szerződések) megkötését, illetve a nemzetközi szervezetek kötelező döntéseinek elfogadását.¹¹ Az irodalomban nevezték már nemzetközi törvényhozásnak vagy törvény-

⁷ *Oppenheims International Law* (ed. by Robert Jennings and Arthur Watts), 9th ed., Harlow: Longman, 1992, 114. o.

⁸ Prosecutor v. Tadić, Appeal on Jurisdiction, No. IT-94-1-AR72, (Oct. 2, 1995) *International Legal Materials* 35 (1996) 32. o., para. 43.

⁹ *Uo.* para. 44.

* A szövegben a 'törvényhozás' kifejezés mindvégig a 'legislation' fordításaként szerepel. Tisztában vagyok azzal, hogy a nemzetközi jogászok közül sokan tartják elfogadhatatlannak, hogy a nemzetközi jog összefüggésében törvényhozásról, illetve törvényekről beszéljünk. Nemzetközi jogászok óvtak is attól, hogy ez a szóhasználat szerepeljen a szövegben. Arra a következtetésre jutottam azonban, hogy a lehetséges alternatíva, a 'jogalkotás' fogalma elvénél Talmon érvelésének elméleti élett. Elvégre a szerző amellelt foglal állást, hogy egy új típusú, a nemzeti jogrendszerekben található törvényhozási tevékenységgel párhuzamba állítható jogalkotási mechanizmus alakult ki az utóbbi években a nemzetközi jogban, és ez kikényszeríti a bevett szóhasználat módosítását. Ha valaki az általa előterjesztett évek fényében is kételkedik abban, hogy van a nemzetközi jogban törvényhozás, akkor erről Talmonnal kell tartalmi vitát folytatnia. Hasonló okok miatt választottam a 'legislative resolution' fordításaként a 'törvényhozó határozat' kifejezést. A ford.

¹⁰ *International Legislation: A Collection of Texts of Multipartite International Instruments of General Interest* (ed. by Manley O. Hudson), Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1931, XIII. o.

¹¹ Lásd Krzysztof Skubiszewski: International Legislation, in: *Encyclopedia of International Law*, vol. 2. (ed. by Rudolf Bernhardt), Amsterdam, London: North Holland, 1995, 1255. o. A 'nemzetközi tör-

hozási aktusnak azokat a biztonsági tanácsi határozatokat is, amelyek létrehozták az Egyesült Nemzetek Kompenzációs Bizottságát (*United Nations Compensation Commission*), a két, háborús bűncselekményeket tárgyaló *ad hoc* törvényszéket Jugoszlávia és a Ruanda ügyében, valamint azokat a határozatokat, amelyek leszerelési kötelezettségeket róttak Irak számára, meghatározták Kuvait és Irak határát, kinyilvánították a negyedik Genfi egyezmény alkalmazhatóságát a palesztin területeken, és általában azokat a határozatokat, amelyek gazdasági szankciókat írtak elő.¹² Az államok viszont először csak az 1373. sz. határozattal összefüggésben, újabban pedig az 1540. sz. határozattal összefüggésben használták a fogalmat.¹³

Úgy tűnik, az államok gyakorlata Krzysztof Skubiszewskit követi, aki azt javasolta, hogy nemzetközi törvényhozás alatt csak azokat a jogalkotási aktusokat kellene érteni, amelyek főbb vonásaikban azonosak a nemzeti jogalkotás aktaival.¹⁴ De melyek ezek a vonások, amelyek mintegy fémjelzik a nemzetközi törvényhozást? Kiindulásként meg kell jegyeznünk, hogy a nemzetközi törvényhozás nem szükségképpen követel meg a tagállamok részéről valamiféle törvényhozói tevékenységet.¹⁵ A nemzetközi törvényalkotást nem szabad egyenlőnek tekintenünk azzal, amikor a Biztonsági Tanács törvényhozási programot ad a tagállamoknak. Észben kell tartanunk, hogy a gazdasági szankciót előíró biztonsági tanácsi határozatok többsége bizonyos törvényhozói aktivitást követel meg a tagállamoktól, egyébként ugyanis ezek nem alkalmazhatóak egyénekre. Az, hogy az ilyen határozatokban található rendelkezések természetüknél fogva főleg személyekre, nem pedig államokra vonatkoznak, szintén nem tekinthető a nemzetközi törvényalkotás megkülönböztető sajátosságának. A Biztonsági Tanács már az 1990-es évek közepétől 'célzott', illetve 'okos' szankciókhoz folyamodott, és rendelkezéseit kifejezetten bizonyos személyekre vagy személyek csoportjaira irányította, amelyeket kiváltképpen felelősnek tartott a béke veszélyeztetéséért. Erre a célra elsősorban pénzügyi szankciókat és utazási tilalmakat alkalmazott.

vényhozás' fogalmának használatáról lásd még a hivatkozásokat az *Oppenheim's International Law*-ban. Idézett kiadás 32. o., 9. lábjegyzet.

¹² Lásd például Jost Delbrück: *Transnational Federalism: Problems and Prospects of Allocating Public Authority Beyond the State*, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 11 (2004) 37. o. Keith Harper: *Does the United Nations Security Council Have the Competence to Act as a Court and Legislature?*, *New York University Journal of International Law and Politics*, 27 (1994) 126-129. o. Frederick L. Kirgis, Jr.: *The Security Council's First Fifty Years*, *American Journal of International Law*, 89 (1995) 520. és 522. o. Martti Koskenniemi: *The Police in the Temple: Order, Justice and the UN: A Dialectic View*, *European Journal of International Law*, 6 (1995) 326. o. Laura Lopez: *Uncivil Wars: The Challenge of Applying International Humanitarian Law to Internal Armed Conflicts*, *New York University Law Review*, 69 (1994) 954. o. Lásd még Paul C. Szasz: *Remarks*, in: *The UN Decade on International Law: Progress and Promises, Proceedings of the American Society of International Law*, 89 (1995) 183. o.

¹³ 1373. sz. BT-határozat (2001. szept. 28.) *International Legal Materials* 40 (2001) 1278. o. (amely eldöntötte, hogy minden államnak széles körű intézkedéseket kell tennie a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem érdekében, és meg kell előznie, illetve el kell fojtania a terrorizmus finanszírozását). 1540. sz. BT-határozat (2004. ápr. 28.) *International Legal Materials* 43 (2004) 1237. o. (amely eldöntötte, hogy minden államnak tennie kell a tömegpusztító fegyverek és a szállításukat szolgáló eszközök terjedésének, különösen pedig a terrorizmus céljára való felhasználásának a megakadályozásáért).

¹⁴ Lásd Skubiszewski: *i.m.* 1255. o.

¹⁵ Vö. 1373. sz. BT-határozat para. 1-2; 1540. sz. BT-határozat para. 1 és 3.

A nemzetközi jogalkotást az előírt kötelezettségek *általános és elvont karaktere* fémjelzi. Ezeket gyakran, de nem kizárólagosan valamilyen egyedi helyzet, konfliktus vagy esemény váltja ki. A kötelezettségek inkább semleges nyelven fogalmazódnak meg, meghatározatlan számú esetre vonatkoznak, és általában nincs időbeli korlátjuk sem.¹⁶ Így, bár a Biztonsági Tanács 1390. sz. határozata még úgy rendelkezik, hogy „minden állam [...] haladéktalanul befagyasztja [Oszama bin Laden, az al-Kaida tagjai, a Talibán, és a velük kapcsolatban álló egyének, csoportok, vállalkozások és entitások] pénzalapjait, egyéb pénzügyi eszközeit, illetve gazdasági erőforrásait,”¹⁷ az 1373. sz. határozat már azonos fogalmakkal, de általános érvénnyel mondja ki, hogy „minden állam [...] haladéktalanul befagyasztja azoknak a személyeknek a pénzalapjait, egyéb pénzügyi eszközeit, illetve gazdasági erőforrásait, akik terrorcselekményeket követnek el, erre tesznek kísérletet, illetve részt vesznek terrorcselekmények elkövetésében, vagy elősegítik terrorcselekmények elkövetését.”¹⁸ Abban áll az ilyen újfajta törvényhozó vagy 'generikus' határozatnak¹⁹ az alapvető sajátossága, ahogy azt a Biztonsági Tanácsban a kolumbiai küldött megfogalmazta, hogy „nem nevez meg egyetlen országot, közösséget vagy embercsoportot sem.”²⁰ Ennyiben az ilyen határozatok által előírt kötelezettségek azokra a kötelezettségekre hasonlítanak, amelyeket az államok a nemzetközi megállapodásokban vállalnak magukra. Így tehát alapvető különbség áll fenn a hagyományos, individualizált határozatok és az új, törvényhozó, illetve generikus határozatok között; csak az utóbbiakra kellene nemzetközi törvényhozásként utalnunk.

II. A Biztonsági Tanács törvényhozási tevékenysége

A nemzetközi törvényhozás imént megállapított kritériumai alapján azt mondhatjuk, hogy a Biztonsági Tanács eddig négy alkalommal alkotott törvényt. Az egyhangúlag elfogadott, 1373. sz. határozatban a Biztonsági Tanács egy sor elvont rendelkezést írt elő az összes állam számára azért, hogy vegyenek részt a terrorizmus elleni küzdelemben. Egyebek közt kötelezték őket a terrorcselekmények finanszírozásának megelőzésére vagy visszaszorítására, a terroristák forrásainak befagyasztására,

¹⁶ A klasszikus határozatoknak kifejezett vagy hallgatóságos időbeli korlátai vannak; addig érvényesülnek, amíg megvalósul a cél, ami miatt elfogadták őket — tehát általában egy kötelezettség teljesítésének vagy egy nemzetközi jogba ütköző cselekmény beszüntetésének biztosítása a címzett részéről. Elvileg ugyanez vonatkozik a törvényhozó határozatokra is. Pillanatnyilag azonban nem látszik, hogy hol a vége a nemzetközi terrorizmus vagy a tömegpusztító fegyverek terjedése elleni küzdelemnek, vagyis a kérdéses törvényhozó határozatok némelyikében megjelölt célnak.

¹⁷ 1390. sz. BT-határozat (2002. jan. 16.) para. 2(a), *International Legal Materials*, 41 (2002) 511. o. A hasonló specifikus kötelezettségekre nézve lásd 1333. sz. BT-határozat (2000. dec. 19.) para. 8(c), *International Legal Materials*, 40 (2001) 509; 1267. sz. BT-határozat (1999. okt. 15.) para. 4(b), *International Legal Materials*, 39 (2000) 235. o.

¹⁸ 1373. sz. BT-határozat para. 1(c).

¹⁹ Új-Zéland küldötte a 'generikus határozatot' úgy határozta meg, mint olyan „határozatot, amely nem egy egyedi tényhelyzetre reagál.” Un Doc. S/PV.4568 (2002) 5. o., UN Doc. S/PV.4772 (2003) 5. o. Lásd még UN Doc. S/PV.4568 (2002) 20. o. (Liechtenstein nyilatkozata).

²⁰ Maggie Farley: U.N. Measure Requires Every Nation to Take Steps Against Terrorism, in: *L.A. Times*, 2001. szeptember 28, A6. o. Hozzáférhető in: *Lexis*, News Library, Allnews File.

a terrorcselekmények elkövetésének kriminalizálására.²¹ Több rendelkezés szinte azonos volt *A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény* rendelkezéseivel, amely akkor még nem volt hatályban.²² A Biztonsági Tanácsban zajló vita során, 2004. április 22-én Angola küldötte kijelentette, hogy „az 1373. (2001) sz. határozat elfogadásával a Biztonsági Tanács megtette azt a példa nélkül álló lépést, hogy a terrorizmus elleni küzdelem kérdésében minden államra nézve kötelező törvényhozást léptetett életbe.”²³ Az 1373. sz. határozat elfogadását széles körben üdvözték az ENSZ tagállamai.²⁴ „Úttörő jelentőségű határozatként,”²⁵ „mértőkövet jelentő döntésként,”²⁶ „történelmi eseményként,”²⁷ sőt a Biztonsági Tanács történetének „egyik legfontosabb határozataként”²⁸ köszöntötték. 2002. január 18-án, a terrorcselekmények nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyeiről szóló vita során harminchét állam küldöttei és a palesztin megfigyelő szóltak az 1373. sz. határozat bevezetéséről. Egyik hozzászóló sem fejezte ki aggodalmát azzal kapcsolatban, hogy a Biztonsági Tanács az adott határozattal törvényt alkot a nemzetközi közösségre nézve,²⁹ bár úgy tűnik, a Biztonsági Tanács néhány tagja számított ilyen aggodalmakra.³⁰ Még Mexikó sem emelt kifogást az 1373. sz. határozat ellen,³¹ pedig korábban nehezményezte az *ad hoc* nemzetközi büntető törvényszékek felállítását, mivel azokkal szerinte a Biztonsági Tanács túllépte 41. cikkéből fakadó hatáskörét.³²

A biztonsági tanácsi törvényalkotás következő, gyakran figyelmen kívül hagyott példája volt az 1422. és az 1487. sz. határozat elfogadása a Nemzetközi Büntetőbíróságról (*International Criminal Court — ICC*).³³ Ezekben a határozatokban a Biz-

²¹ Az 1373. sz. határozatról lásd Jurij Daniel Aston: Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Massnahmen des Sicherheitsrat — Resolution 1373 (2001) im Kontext, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [ZaöRV]*, 62 (2002) 257. o. Fike – Wandscher: *i.m.* 168-173. o. Happold: *i.m.* 593-610. o. Lásd még *An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390, Proceedings of the American Society for International Law*, 97 (2003) 41-54. o. (Jane E. Stromseth, Elin Miller és Danilo Türk írásai).

²² International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999. december 9., *International Legal Materials*, 39 (2000) 270.o.

²³ UN Doc. S/PV.4950 (2004) 9-10. o.

²⁴ UN Doc. A/56/757 (2001) 4. o. (India és az Európai Unió tizenöt tagállama); UN Doc. A/56/PV.59 (2001) 34. o. (Kazahsztán).

²⁵ UN Doc. A/56/PV.48 (2001) 9. o. (Törökország). Lásd még UN Doc. A/56/PV.34 (2001) 13. o. (Guatemala).

²⁶ UN Doc. A/56/PV.25 (2001) 10. o. (Szingapúr).

²⁷ UN Doc. S/PV.4413 (2001) 15. o. (Egyesült Királyság).

²⁸ UN Doc. S/PV.4453 (2002) 7. o. (Franciaország).

²⁹ Lásd *uo.* (Resumption 1).

³⁰ Lásd Sir Jeremy Greenstocknak, az Egyesült Királyság biztonsági tanácsi képviselőjének és a Tanács Terrorizmusellenes Bizottsága elnökének a nyilatkozatát: „Meglepetésként ért a tagság fogékonysága a Terrorizmusellenes Bizottság messzire mutató programja iránt... Eljöttek az üléseinkre, amelyeket ezekről az ügyekről tartottunk, de nem a Biztonsági Tanácsot érintő panaszokkal — *pedig, tekintetbe véve a 1373. sz. határozat jellegét, lehettek volna panaszok* —, hanem azért, hogy előhozakodjanak az őket foglalkoztató kérdésekkel, amelyek éppen a lényegét érintették annak, amit csináltunk.” UN Doc. S/PV.4432 (2001) 5. o. (Kiemelés tőlem — S.T.)

³¹ Lásd például UN Doc. A/55/PV.95 (2001) 3. o.; UN Doc. A/55/PV.102 (2001) 3. o.

³² Lásd UN Doc. S/PV.4453 (Resumption 1) (2002) 26. o.

³³ 1422. sz. BT-határozat (2002. júl. 12.) *International Legal Materials*, 41 (2002) 1276. o.; 1487. sz. BT-határozat (2003. jún. 12.) *International Legal Materials*, 42 (2003) 1025. o. Viszont ezeket a hatá-

tonsági Tanács azt az általános követelményt fogalmazta meg a Nemzetközi Büntetőbírósággal szemben, hogy tizenkét hónapos periódusra függesse fel a nyomozást és a büntetőeljárást minden olyan ügyben, amely ENSZ műveletekben közreműködő, de az Nemzetközi Büntető Bíróság Római Statútumában nem részes államok jelenlegi és egykori hivatalos személyeit vagy személyzetét érinti, és amely az ENSZ által előírt vagy engedélyezett műveletekkel kapcsolatos cselekményekre vagy mulasztásokra vonatkozik. A Biztonsági Tanács arra is kötelezte a tagállamokat, hogy ne tegyenek semmilyen lépést, amely összeegyeztethetetlen ezzel a követelménnyel, illetve nemzetközi kötelezettségeikkel. Bár a határozat kezdetben egyhangú támogatást élvezett, megújításakor csak tizenkét szavazattal három ellenében fogadták el. A tagállamok széles körben bírálták a határozatokat amiatt, hogy nem konkretizálják a béke veszélyeztetését, pedig az előfeltétele a VII. fejezet alapján való intézkedésnek.³⁴ Az államok abban sem értettek egyet, hogy a Római Statútum 16. cikke³⁵ vajon lehetővé tesz-e egy ilyen általános követelményt. Nem emeltek azonban kifogást a Biztonsági Tanácsnak azzal a hatáskörével kapcsolatban, hogy elvont és általános jellegű kötelezettségeket állapíthat meg.

A biztonsági tanácsi törvényhozás legújabb példáját, az 1540. sz. határozatot egyhangúan fogadták el. Ebben a határozatban a Biztonsági Tanács egy sor általános kötelezettséget írt elő az összes államra nézve azért, hogy azok tartsák távol a nem állami szereplőket a tömegpusztító fegyverektől és a szállításukat szolgáló eszközöktől.³⁶ Első alkalommal ez a határozat készítetett több tagállamot is arra, hogy hangot adjon „alapvető aggodalmainak azzal az egyre erőteljesebb tendenciával kapcsolatban, hogy az utóbbi években a Biztonsági Tanács, minden államra kötelező határozataival új és szélesebb, a nemzetközi közösség nevében végzett törvényalkotásra is kiterjedő hatáskört tulajdonít magának.”³⁷ Mások tagadták, hogy a Biztonsági Tanácsnak lenne bármilyen „törvényhozói autoritása,”³⁸ és azt állították, a globális törvényhozás bevezetése „nem fér össze az Egyesült Nemzetek

rozatokat is a törvényhozó határozatok közé sorolja Happold (lásd *i.m.* 609 o.), valamint Andreas Zimmermann – Björn Eberling: Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrat, *Vereinte Nationen*, 52 (2004) 72-73. o.

³⁴ Az 1422. sz. határozat vonatkozásában lásd UN Doc. S/PV.4568 (2002) 3. o. (Kanada). Az 1487. sz. határozat vonatkozásában lásd UN Doc. S/PV.4772 (2003) 5., 7. és 15.o. (Kanada, Liechtenstein, Trinidad és Tobago); UN Doc. S/PV.4568 (Resumption 1) (2002) 7. és 9. o. (Szamoa, Németország).

³⁵ A Nemzetközi Bíróság Római Statútumának 16. cikke kimondja, hogy „A jelen statútum szerint, miután a Biztonsági Tanács az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezetének értelmében hozott határozatában erre kéri a bíróságot, 12 hónapig nem indítható vagy folytatható nyomozás vagy büntetőeljárást; a kérelmet a Biztonsági Tanács ugyanazon feltételekkel meghosszabbíthatja.” 1998. július 17., UN Doc. A/CONF.183/9^a (1998) *International Legal Materials*, 37 (1998) 999. o., 2002. január 16-i hatállyal kiigazítva: <http://www.icc-cpi.int>

³⁶ Egy ilyen határozatot David A. Koplow már 1996-ban megelőlegezett „abban a szellemben, [...] amely 'a nemzetközi jog fokozatos fejlesztésére' hív fel.” David A. Koplow: Remarks, in: *Nuclear Non-Proliferation and Weapon Control, Proceedings of the American Society of International Law*, 90 (1996) 571. o.

³⁷ UN Doc. S/PV.4950 (2004) 31. o. (India). Hasonló aggodalmak kifejeződéseként lásd *uo.* 30. o. (Kuba) *uo.* (Resumption 1) 5. o. (Mexikó) és *uo.* 17. o. (Namíbia).

³⁸ *Uo.* (Resumption 1) 3. o. (Egyiptom).

Alapokmányának rendelkezéseivel.”³⁹ Most azt vizsgáljuk meg, hogy mennyiben igazoltak ezek az aggodalmak és kifogások.

III. A biztonsági tanácsi törvényalkotás jogszerűsége

A Biztonsági Tanács nem valamiféle jogi vákuumban tevékenykedik, amikor meghozza határozatait. Az *ICTY* fellebbezési tanácsa a Tadićs ügyben kimondta, hogy „az Alapokmánynak sem a szövege, sem a szelleme nem tekinti a Biztonsági Tanácsot *legibus solutus*-nak (jog által nem korlátozotttnak).”⁴⁰ Az a tény, hogy a nemzetközi rendszer nem ad lehetőséget a Biztonsági Tanács döntéseinek semmilyen automatikus felülvizsgálatára, nem zárja ki a lehetőséget, hogy a gyakorlatban, akár közvetetten, akár alkalomszerűen, bírói úton kezeljék az *ultra vires* kérdéseit.⁴¹ Így az, hogy a Biztonsági Tanács tényleg tulajdoníthat-e magának ilyen széles hatáskört, és hogy alkothat-e törvényeket a nemzetközi közösség számára, nem csak akadémikus kérdés.

Általános ellenvetések a biztonsági tanácsi törvényalkotással szemben. Számos általános ellenvetést lehet megfogalmazni a biztonsági tanácsi törvényalkotással kapcsolatban. Először is, lehet amellett érvelni, hogy egy olyan, nyilvánvalóan nem reprezentatív és nem demokratikus testület, mint a Biztonsági Tanács, alkalmatlan a nemzetközi jogalkotásra.⁴² Ezt az egyébként érvényes ellenvetést azonban bármilyen más biztonsági tanácsi intézkedéssel szemben is meg lehet fogalmazni. Nehezen tartható az az álláspont, hogy az erő alkalmazásához adott felhatalmazás kevesebb demokratikus legitimitást igényel, mint a terrorcselekmények finanszírozásának megelőzésére és visszaszorítására vonatkozó kötelezettség megállapítása. Másodszor, amellett is lehet érvelni, hogy a Nemzetközi Bí-

³⁹ UN Doc. S/PV.4950 (2004) 31. o. (Indonézia). Hasonló nézetek kifejeződéséért lásd *uo.* 32. o. (Irán); *uo.* 5. o. (Algéria); UN Doc. A/58/PV.30 (2003) 20. o. (Algéria).

⁴⁰ Prosecutor c. Tadić, Appeal on Jurisdiction, No. IT-94-1-AR72, (Oct. 2, 1995) *International Legal Materials*, 35 (1996) 32. o. para. 28. Lásd még *uo.* para. 29-30. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) Advisory Opinion, in: *ICJ Reports* 1971, 54. o., para. 118 (utalva egy olyan „helyzetre, amelynél a Bíróság arra jutott, hogy azt már *érvényesen* jogellenesnek nyilvánították [mármint a Biztonsági Tanács annak nyilvánította].” (Kiemelés tőlem — S.T.) Az utóbbi nyilatkozat azt sugallja, hogy a Bíróság legalább implicit módon vizsgálta a biztonsági tanácsi intézkedés érvényességét.

⁴¹ Ian Brownlie: *International Law and the Fiftieth Anniversary of the United Nations: General Course on Public International Law*, *Recueil des Cours*, 255 (1995) 214-215. o. Lásd még Susan Lamb: *Legal Limits to United Nations Security Council Powers*, in: *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie* (ed. by Guy S. Goodwin and Stefan Talmon), Oxford, New York: Clarendon, 1999, 365. o. Lásd azonban a Ruanda ügyében felállított Nemzetközi Büntetőtörvényszék Elsőfokú Tanácsának döntését, amely kimondta, hogy „az ilyen diszkrecionális értékelések [mint például a béke veszélyeztetése] nem bírálhatóak el.” Prosecutor v. Kanyabashi, Jurisdiction, No. ICTR-96-15-T (June 18, 1997) para. 20. (Hozzáférhető az alábbi címen: <http://www.itcr.org>)

⁴² Vessd össze ezzel Paraguay képviselőjének nyilatkozatát: „Az 1373. (2001) sz. határozat hatékony végrehajtása megkívánja az összes tagállam akaratát és együttműködését. Ehhez reprezentatív, méltányos és átlátható Biztonsági Tanácsra van szükségünk.” UN Doc. A/56/PV.36 (2001) 2. o.

róság (*International Court of Justice — ICJ*) a nemzetközi jog forrásai között nem tartja számon a törvényhozó határozatokat.⁴³ Ez az állítás nem veszi számításba, hogy a biztonsági tanácsi határozatok jogi alapját az ENSZ Alapokmánya képezi, vagyis egy, a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikke (1) bekezdésének (a) pontja értelmében vett nemzetközi egyezmény, és ez besorolhatóvá teszi őket a „másodlagos szerződési (vagy Alapokmányból fakadó) jogba.” Az a tény, hogy a Nemzetközi Bíróság anélkül is képes volt alkalmazni a biztonsági tanácsi határozatokat, hogy utalást tett volna a 38. cikk hiányosságaira,⁴⁴ erőteljesen jelzi, hogy a kötelező biztonsági tanácsi határozatokról, legyenek akár általános, akár pedig egyedi jellegűek, továbbra is joggal gondolhatjuk, hogy a nemzetközi jog hagyományos forrásai közé tartoznak.⁴⁵ A határozatoknak ez a minősége csak akkor változna meg, ha a Biztonsági Tanács kifejezetten az Alapokmány által biztosított kereteken kívül, vagyis az ENSZ tagjai közé nem tartozó államokra nézve próbálna törvényt alkotni. Harmadszor, a biztonsági tanácsi gyakorlat bírálható azért, mert ellentétes a nemzetközi jognak, mint egy konszenzuson alapuló jogrendnek az alapvető struktúrájával.⁴⁶ Ez a nézet figyelmen kívül hagyja, hogy, az ENSZ Alapokmány 25. cikke értelmében, a Biztonsági Tanács minden kötelező döntése természete szerint a tagállamok jóváhagyásán alapul.⁴⁷ Végül pedig azt is lehet mondani, hogy az, ha a Biztonsági Tanács törvényhozói hatáskört tulajdonít magának, nehezen egyeztethető össze azzal, hogy az Alapokmány szerint inkább 'rendőri', mint törvényhozói vagy bírói szerepe van.⁴⁸ Csakhogy a Biztonsági Tanács jogköreit nem általános szerepére utalva kell meghatározni, hanem az ENSZ Alapokmány rendelkezései alapján.

A törvényhozás mint az ENSZ Alapokmány VII. fejezetén alapuló intézkedés. Az ENSZ Alapokmányának 24. cikke kimondja, hogy a Biztonsági Tanács viseli „a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget,” és úgy rendelkezik, hogy „[a]zt a különleges hatáskört, amellyel a Biztonsági Tanács ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítése végett fel van ruházva,” a VI., a VII., a VIII., és a XII. fejezet tartalmazza. Ezek közül egyedül a VII. fejezet releváns az olyan kötelező döntések szempontjából, amelyek minden államtól megkövetelik bizonyos intézkedések elfogadását. Minthogy a törvényhozó határozatok fegyveres

⁴³ Lásd *A Nemzetközi Bíróság Statútuma* 38(1) cikk.

⁴⁴ Lásd például *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Lybia v. UK, Lybia v. U.S.)*, *ICJ Reports* (1992. ápr. 14), 3. és 114. o. (A továbbiakban *Lockerbie*.)

⁴⁵ Lásd azonban Skubiszewski: *i.m.* 1261. o. (ahol a szerző a nemzetközi szervezetek jogalkotó aktusait új, a szerződésektől különböző jogforrásnak tekinti).

⁴⁶ Lásd Martin Kühnemund: *Die Vereinten Nationen und der 'Krieg gegen den Terrorismus'* in: *Forschungsstelle Dritte Welt Working Paper*, 2003, 54-55. o.: <http://www.forschungsstelle-dritte-welt.de/Schriften.htm>

⁴⁷ Az ENSZ Alapokmány 25. cikke kimondja, hogy „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.”

⁴⁸ A Biztonsági Tanács rendőri funkciójáról lásd Jochen Abr. Frowein – Nico Krisch: *Introduction to Chapter VII*, in: *The Charter of the United Nations: A Commentary* (ed. by Bruno Simma), 2nd. ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, 705-706. o., 12-14. §. Lásd még Koskenniemi: *i.m.* 325-348. o.

erő alkalmazásával nem járó és állandó rendszabályokat tartalmaznak, jogszerűsé-
güket az Alapokmány 39. és 41. cikke alapján kell mérlegre tenni.⁴⁹ E két rendelkezés alapján a Biztonsági Tanács „felhívhatja az Egyesült Nemzetek tagjait arra, hogy [...] rendszabályokat alkalmazzanak [a fegyveres erő alkalmazását nem beleértve],” amint a Biztonsági Tanács megállapította „a béke bármilyen veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek a fennforgását.”

Ebben az összefüggésben két különböző, de egymással kapcsolatban álló kérdés követel külön figyelmet. Először is az, hogy az olyan általános jelenségek, mint a terrorizmus vagy a tömegpusztító fegyverek terjedése, minősíthető-e az Alapokmány 39. cikke szerinti 'béke veszélyeztetésének', másodsor pedig az, hogy az olyan általános és elvont jellegű kötelezettségek, például az, hogy kriminalizáljanak egy bizonyos magatartást, vagy hogy alkossanak meg bizonyos törvényeket, besorozhatóak-e az Alapokmány 41. cikke értelmében vett 'rendszabályok' fogalma alá.

Általános jelenségek mint a 'béke veszélyeztetései': A Közgyűlésben, a 2001. október 15-ei vita során Costa Rica képviselője kijelentette, hogy „az 1373. (2001) sz. határozat új korszak kezdetét jelenti a nemzetközi kapcsolatokban. A Biztonsági Tanács a történelem során először jelentette ki, hogy egy meghatározott jelenség — a nemzetközi terrorizmus — minden körülmények között veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra.”⁵⁰ A kérdés, hogy elvont jelenségek jelenthetik-e „a béke veszélyeztetését,” vitákat vált ki a szakirodalomban. Miközben több szerző is amellett érvelt, hogy a Biztonsági Tanács csak specifikus helyzetekkel és konfliktusokkal összefüggésben tehet intézkedéseket,⁵¹ mások semmi problémát nem láttak abban, hogy a fogalmat kiterjesztjük egy bizonyos viselkedésre, vagy egy helyzetre mint olyanra.⁵² Mint szerződést, az ENSZ Alapokmányát jóhiszeműen kell értelmeznünk, egyrészt azoknak a köznapi jelentéseknek megfelelően, amelyeket a benne található fogalmaknak a maguk kontextusában tulajdonítanunk kell, másrészt a szöveg tárgyának és céljának fényében. A kontextussal együtt minden, az egyezmény alkalmazását illető későbbi gyakorlatot is (*subsequent practice*) számításba kell vennünk.⁵³ Ez utóbbi kritérium, „az ENSZ tagságának széles értelemben vett 'későbbi gyakorlata'” az, amire az *ICTY* fellebbviteli tanácsa a Tadić-ügyben támaszkodott, amikor a „béke veszélyeztetésének” fogalmát értelmezte.⁵⁴ A fellebbvi-

⁴⁹ Kolumbia küldötte kifejezetten utalt a 41. cikkre, mint az 1373. sz. határozat jogi alapjára. Lásd UN Doc. S/PV.4394 (Resumption 1) (2001) 7. o.

⁵⁰ UN Doc. A/56/PV.25 (2001) 3. o.

⁵¹ Lásd Happold: *i.m.* 598-601. o. Zimmermann – Eberling: *i.m.* 71-72. o.

⁵² Lásd Harper: *i.m.* 149. o. Christian Tomuschat: *Obligations Arising for States Without or Against Their Will, Recueil des Cours*, 241 (1993 IV) 344-346. o.

⁵³ A nemzetközi szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény (1969. május 23-án aláírásra megnyitva), 31 cikk (1) bekezdés és 31. cikk (3) bekezdés (b) pont. 1155 UNTS 331. (A továbbiakban Bécsi Egyezmény.)

⁵⁴ Prosecutor v. Tadić, Appeal on Jurisdiction, No. IT-94-1-AR72, (Oct. 2, 1995) *International Legal Materials*, 35 (1996) 32. o., para. 30. A 'későbbi gyakorlat' fontosságáról a nemzetközi szervezeteket létrehozó okmányok értelmezésében lásd még Georg Ress: Interpretation, in: *The Charter of the United Nations: A Commentary* (ed. by Bruno Simma) 2nd. ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, 27-30. o.

teli tanács szerint „a 'béke veszélyeztetése' inkább politikai fogalom.”⁵⁵ Így a béke veszélyeztetésének megállapítása nem pusztán normatív megfontolásokat követel meg; a politikai realitások elemzését is szükségessé teszi. Ezért az ENSZ Alapokmánya a Biztonsági Tanácsnak széles, de nem korlátozatlan diszkréciót ad a béke veszélyeztetésének megállapítása terén.

A biztonsági tanácsi gyakorlat és az ENSZ tagság közös álláspontjának vizsgálata általában véve azt mutatja, hogy a 'béke veszélyeztetése' állandó fejlődésben lévő fogalom. Az 1990-es évek eleje óta az arra vonatkozó elképzelések, hogy mi-
ben áll a 'béke veszélyeztetése', számottevően kitágultak; a fegyveres erő alkalmazásának hiányán alapuló szűk fogalomtól elmozdultak egy tágabb fogalom felé, amely az olyan szituációkat is felöleli, amelyek fegyveres erő alkalmazásához vezethetnek. Ezt, vagyis a 'béke veszélyeztetésének' pusztán formális értelmétől annak egy tartalmi értelme felé való elmozdulást jelezte a Biztonsági Tanács elnökének a nyilatkozata annak az 1992. január 30-i, állam- és kormányfői szinten tartott ülésnek a lezárásakor, ahol a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért viselt felelősségét vitatták meg. Az elnök, a Biztonsági Tanács tagja-
inak nevében felszólalva, kijelentette, hogy „a háború és az államok közötti katonai konfliktusok hiánya önmagában nem biztosítja a nemzetközi békét és biztonságot. Immár a gazdasági, szociális, humanitárius és ökológiai téren megnyilvánuló instabilitás nem katonai forrásai is veszélyessé váltak a békére és a biztonságra nézve.”⁵⁶ Ugyanebben a nyilatkozatban, több mint tizenkét évvel az 1540. sz. határozat 2004. évi elfogadása előtt, a Biztonsági Tanács tagjai már kinyilvánították, hogy „a nemzetközi békére és biztonságra a tömegpusztító fegyverek összes fajtájának terjedése fenyegetést jelent,” valamint hogy „elkötelezetten munkálkodnak majd azon, hogy megakadályozzák az ilyen fegyverek kifejlesztését és gyártását segítő technológia terjedését, és hogy megfelelő lépéseket tesznek ennek a célnak a megvalósítása érdekében.”⁵⁷

1992 óta mind a Biztonsági Tanács, mind a Közgyűlés igen különböző helyzeteket minősített a 'béke veszélyeztetésének'. Egyebek közt a tömegpusztító fegyverek (és a szállításukat szolgáló eszközök) terjedését és fejlesztését,⁵⁸ a nemzetközi terrorcselekményeket,⁵⁹ a zsoldosok alkalmazását,⁶⁰ a válsághelyzeteket⁶¹ és az ál-

⁵⁵ Prosecutor v. Tadić, Appeal on Jurisdiction, No. IT-94-1-AR72, (Oct. 2, 1995) *International Legal Materials*, 35 (1996) 32. o., para. 29.

⁵⁶ UN Doc. S/23500 (1992) 3. o. <<http://projects.sipri.se/cbw/docs/cbw-uns23500.html>>.

⁵⁷ *Uo.* 4. o.

⁵⁸ Lásd *uo.*; UN Doc. S/PRST/1996/17, para. 4; UN Doc. S/PRST/1998/12, para. 4; 1172. sz. BT-határozat (1998. jún. 6.), preambulum; 57/63. sz. közgyűlési határozat (2003. jan. 20.), preambulum; 58/44. sz. közgyűlési határozat (2003. dec. 8.), preambulum. A 'szállításukat szolgáló eszközökre' való utalás csak az 1540. sz. BT-határozat preambulumban jelent meg, minthogy az ilyen fegyverekkel kapcsolatban felmerül az 'illegális kereskedelem veszélye.'

⁵⁹ Lásd 1368. sz. BT-határozat (2001. szept. 12.), para. 1; 1373. sz. BT-határozat (2001. szept. 28.), preambulum; 1377. sz. BT-határozat (2001. nov. 12.), melléklet, preambulum; 1456. sz. BT-határozat (2003. jan. 20.), melléklet, preambulum; 1465. sz. BT-határozat (2003. febr. 3.), para. 1.; 1535. sz. BT-határozat (2004. márc. 26.), preambulum. Lásd még 50/53 sz. közgyűlési határozat (1995. dec. 11.), para. 7 (amely emlékeztet „a Biztonsági Tanács szerepére a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben, amikor az veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra”); 49/60 sz. közgyűlési határozat (1994. dec. 9.), melléklet [Nyilatkozat a nemzetközi terrorizmus megszüntetését szolgáló rendszabályokról] és para. 2 („A terrorista cselekmények, módszerek és gyakorlatok súlyosan

lamok erőszakos felbomlását.⁶² Így tehát elmondható, hogy az ENSZ tagállamai között általánossá vált 'későbbi gyakorlat' az államok bizonyos mértékű egyetértését fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy a 39. cikk szerinti 'béke veszélyeztetése' bizonyos szituációkat önmagukban véve felölel. Könnyen elképzelhető, hogy a jövőben a környezetkárosító gyakorlatok bizonyos fajtáit,⁶³ az illegális fegyverkereskedelmet, a határokon átívelő szervezett bűnözést, a kábítószer-csempészetet, a kiterjedt kalózkodást, a globális járványokat és a tömeges menekülthullámokat ugyancsak a béke veszélyeztetésének gondoljuk majd. Lehet emellett érvelni, hogy minden egyes szituáció, amit a Biztonsági Tanács korábban egy egyedi konfliktusban a béke veszélyeztetéseként azonosított, potenciálisan a béke általában vett veszélyeztetésének minősíthető. Követelmény marad azonban az ésszerű kapcsolat a kérdéses jelenség és az erő alkalmazása között.⁶⁴ Egy ilyen széles értelmezés megfelel a 39. cikk tárgyának és céljának, minthogy az mindenre kiterjedő lehetőséget ad a Biztonsági Tanács számára, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása iránti felelősségének eleget tegyen. Amint azt az 1. cikk (1) bekezdése mutatja, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása egyaránt felöleli a béke veszélyeztetésének megszüntetését és megelőzését. Következésképpen a biztonsági tanácsi intézkedéseknek van egy 'pro-aktív' dimenziója is (nem csak reaktív, illetve helyreállító dimenziója), és ez azt jelenti, hogy a Biztonsági Tanácsnak képesnek kell lennie rá, hogy ugyanúgy kezelje a béke elvont veszélyeztetéseit, mint a konkrétakat.

Az általános és elvont jellegű kötelezettségek mint 'rendszabályok'. Az, hogy a 39. cikk a békét fenyegető általános jelenségekre is kiterjed-e, szorosan kapcsolódik ahhoz a kérdéshez, hogy a Biztonsági Tanács megállapíthat-e általános és elvont jellegű kötelezettségeket a tagállamokra nézve a 41. cikk alapján. Az elvont fenyegetések természetüknél fogva általános rendszabályok megalkotását követelik meg, míg a specifikus fenyegetések az őket kiváltó egyedi helyzetre szabott rendszabályokat követelnek. Ezért a Biztonsági Tanács általában olyan rendszabályokat alkot, amelyek a kérdéses fenyegetés típusának megfelelnek. Néhány kommentátor emellett érvelt, hogy a 41. cikk hatálya nem terjed ki a törvényhozó határozatokban leírt általános kötelezettségekre, mert azok minőségileg különböznek az ott felsorolt rendszabályoktól. Az 1373. és az 1540. sz. határozatokban megállapított kötelezettségek inkább azokra a kötelezettségekre hasonlítanak, amelyeket az államok a nemzetközi egyezményekben vállalnak magukra.⁶⁵ A 'rendszabály' fogalma azonban elég tág ahhoz, hogy mind a specifikus, mind az általános kötelezettsége-

sértik az Egyesült Nemzetek céljait és elveit, és ez veszélyt jelenthet a nemzetközi békére és biztonságra...").

⁶⁰ Lásd 48/92. sz. közgyűlési határozat (1993. dec. 20.), preambulum.

⁶¹ Lásd 57/337. sz. közgyűlési határozat (2003. júl. 3.), melléklet és para. 28.

⁶² Lásd 53/71 sz. közgyűlési határozat (1998. dec. 4.), preambulum.

⁶³ Ezt először Paul Szasz vetette fel. Lásd *Restructuring the International Organizational Framework*, in: *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions* (ed. by Edith Brown Weiss), Tokyo: UNited Nations University Press, 1992, 360. o. Lásd még Harper: *i.m.* 126. o., 101. lábjegyzet; Tomuschat: *i.m.* 344-345. o.

⁶⁴ Lásd Aston: *i.m.* 287-288. és 290. o.

⁶⁵ Lásd Frowein – Krisch: *i.m.* 708. o., 23. §; Zimmermann – Eberling: *i.m.* 71-72. o. Lásd ugyanakkor Krisch: *i.m.* 884-885. o. (ahol a szerző megjegyzi, hogy „a jogi helyzet korántsem világos”). Aggodalmait fejezi ki továbbá Finke – Wandscher: *i.m.* 172. o.

ket felölelje.⁶⁶ Ráadásul a 41. cikk nem kimerítő jelleggel sorolja fel az intézkedéseket, ahogy azt a „felölhelheti” formula használata is mutatja. Ezt az értelmezést az ICTY fellebbviteli tanácsa is megerősítette, amikor a Tadićs ügyben kimondta, hogy „[e]videns, hogy a 41. cikkben megjelölt rendszabályok pusztán illusztratív példák, amelyek nyilvánvalóan nem zárnak ki más rendszabályokat. A cikk csak annyit követel meg, hogy a rendszabályok ne öleljék fel az `erőszak alkalmazását’. Ez egy negatív meghatározás. [...] A 39. cikk [amely úgy rendelkezik, hogy a Biztonsági Tanács állapítja meg, hogy milyen rendszabályokat kell foganatosítani a 41. cikkel összefüggésben, a béke és a biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében] a Biztonsági Tanácsra hagyja az eszközök kiválasztását és értékelését, amely ebben a vonatkozásban széles diszkrecionális jogkört élvez; és ez nem is lehetne másként, minthogy egy ilyen választás igen komplex és dinamikus helyzetek politikai értékelését is magában foglalja.”⁶⁷

Az eredményt, vagyis azt, hogy a Biztonsági Tanács megállapíthat általános és elvont jellegű kötelezettségeket, a következő megfontolás is támogatja: ha a Biztonsági Tanács megkövetelheti az államoktól, hogy fagyasszák be minden egyes személy pénzforrásait, aki egy specifikus terrorcselekményt elkövet, akkor — *a fortiori* — arra is képes, hogy megparancsolja az államoknak minden olyan személy pénzforrásainak befagyasztását, aki ilyen cselekményeket követ el. Ebben az értelemben az általános kötelezettségek megállapítása nem más, mint az egyedi kötelezettségek általánosítása.

IV. A biztonsági tanácsi törvényhozás korlátai

Bár a Biztonsági Tanács széles diszkréciót élvez annak eldöntésében, hogy mikor és hol áll fenn a béke veszélyeztetése, és hogy az államoknak milyen rendszabályokat kell meghozniuk a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében, ez a hatásköre jogilag nem korlátlan.⁶⁸ Ebben a részben a biztonsági tanácsi törvényalkotás három lehetséges jogi korlátját vizsgáljuk meg: az ENSZ Alapokmányának szövegéből eredő korlátozásokat, az arányosság elvét és a szerződések integritásának fogalmát.

Az ENSZ Alapokmány szövegéből eredő korlátozások. A Biztonsági Tanács csak olyan hatásköröket élvez, amelyeket az ENSZ Alapokmánya kifejezetten vagy implicit módon ráruház.⁶⁹ Csak az ENSZ Alapokmányához képest *intra vires* határozatok nyernek kötelező erőt a 25. cikk értelmében, amely kimondja,

⁶⁶ Lásd Aston: *i.m.* 283. o.; Markus Wagner: Die Wirtschaftlichen Massnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext — Von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [ZaöRV]*, 63 (2003) 907-909. és 913. o.

⁶⁷ Prosecutor v. Tadić, Appeal on Jurisdiction, No. IT-94-1-AR72, (Oct. 2, 1995) *International Legal Materials*, 35 (1996) 32. o. para. 35. és 39. Lásd még Prosecutor v. Kanyabashi, Jurisdiction, No. ICTR-96-15-T (June 18, 1997) 7. o., para. 27.

⁶⁸ Lásd Frowein – Krisch: *i.m.* 710-712. o.

⁶⁹ Lásd *uo.* 710. o., 25. §.

hogy „[a tagállamok] a Biztonsági Tanács határozatait a *jelen Alapokmány*nak megfelelően elfogadják és végrehajtják.”⁷⁰ Így a Biztonsági Tanács törvényalkotó hatalmát általában véve az ENSZ joghatósága, valamint a hatásköröknek a szervezeten belüli elosztása korlátozza.

A 39. cikk értelmében a Biztonsági Tanács a VII. fejezet alapján csak a „nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása” érdekében tehet lépéseket.⁷¹ A Biztonsági Tanács törvényalkotó hatalmának alapvető korlátozása abban áll, hogy ezt a hatáskört olyan módon kell gyakorolnia, amely előmozdítja a nemzetközi béke és biztonság fenntartását.⁷² Az Alapokmány a Biztonsági Tanácsot nem mindenható világtörvényhozássá, hanem inkább egy tárgykörre korlátozódó törvényhozássá teszi. Ezt a korlátozást az a tény is megerősíti, hogy az Alapokmány a Közgyűlésre ruhazza a feladatot, hogy tegyen javaslatokat a nemzetközi jog fokozatos fejlesztése és kodifikálása céljából.⁷³ A legtöbb nemzetközi kérdés, különösen az igazgatási és technikai jellegűek, kívül maradnak a biztonsági tanácsi törvényalkotás körén. Így például a Biztonsági Tanács nem fektethet le általános szabályokat a parti tenger kiterjedéséről, és nem húzhatja meg a tengerjog szerint az egyenes alapvonalakat (*straight baselines*) sem, bár juthat arra a következtetésre, hogy a parti tengerre vonatkozóan egy bizonyos — alaptalan vagy túlzó — igény fenyegetést jelent a nemzetközi békére és biztonságra. Ez az áttekintés amellet foglal állást, hogy az ilyen esetekben mindig valódi kapcsolatnak kell fennállnia az előírt általános kötelezettségek és a nemzetközi béke és biztonság fenntartása között. Így aztán a Biztonsági Tanács nem szabályozhatja a pénzügyi műveleteket általában, hanem csak az olyan műveleteket, amelyek összefüggésbe hozhatóak a béke veszélyeztetésével; vagyis amelyek összefüggésben hozhatóak terrorcselekményekkel, a tömegpusztító fegyverek terjedésével, és esetleg a határon átvélő szervezett bűnözéssel, az illegális fegyverkereskedelemmel és a kábítószer-csempészettel.

Egy másik korlátozás is levezethető az Alapokmányban azokból a rendelkezéseiből, amelyek csak ajánlástartó jogot adnak a Biztonsági Tanácsnak. A 26. cikk szerint a Biztonsági Tanács „köteles [...] a Szervezet tagjai elé terjesztés végett [...] a fegyverkezés szabályozását szolgáló rendszer létesítésére tervezetet kidolgozni.” Az ilyen tervezetek nem kötelezőek a tagállamokra nézve,⁷⁴ nem utolsósorban azért, mert érintik a nemzetbiztonságot és az önvédelemhez való jogot.⁷⁵ A fegyverkezés

⁷⁰ ENSZ Alapokmány 25. cikk (kiemelés tölem — S.T.). Lásd Lamb: *i.m.* 366-367. o.

⁷¹ Lásd még az ENSZ Alapokmány 24. cikke (2) bekezdését (amely úgy rendelkezik, hogy a Biztonsági Tanács az egyebek közt a VII. fejezetben neki juttatott különleges hatásköröket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért viselt felelősségéből fakadó kötelezettségek teljesítése céljából kapja).

⁷² Vesd össze ezzel a kínai küldött nyilatkozatát: „a tömegpusztító fegyverek és a szállításukat segítő eszközök terjedésének megakadályozása hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához...” UN Doc. S/PV.4950 (2004) 6. o.

⁷³ Lásd ENSZ Alapokmány 13. cikk (1) bekezdés (a) pont. Lásd még Harper: *i.m.* 153. o.

⁷⁴ Lásd Hans-Joachim Schütz: Article 26, in: *The Charter of the United Nations: A Commentary* (ed. by Bruno Simma), 2nd. ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, 467. o., 11. §. A Közgyűlés csak nemrégiben erősítette meg újra „a multilaterális diplomácia abszolút érvényességét a leszerelés területén.” 58/44. sz. közgyűlési határozat (2003. dec. 8.), preambulum.

⁷⁵ Vesd össze ezzel a pakisztáni küldött nyilatkozatát: „súlyos következményekkel jár az a biztonsági tanácsi törekvés, hogy olyan kötelezettségeket írjanak elő az államokra nézve, amelyeket azok kor-

szabályozásának' fogalmát 'fegyvezetellenőrzésként' kell értenünk, vagyis olyan fogalomként, amely kiterjed a fegyverek és a fegyveres erők, valamint a fegyvergyártás és fegyverbirtoklás, illetve a fegyverkereskedelem csökkentésére, korlátozására és felszámolására is.⁷⁶ Bár bizonyos fajta fegyverek (mint a nukleáris, a vegyi és a biológiai fegyverek) vagy a fegyverek mértéktelen felhalmozása önmagában is fenyegeti a békét, a Biztonsági Tanács nem írhat elő általános leszerelési kötelezettségeket az államok számára, például úgy, hogy megtiltja a fegyverzetek egyes típusainak kifejlesztését, előállítását és birtoklását.⁷⁷ A Biztonsági Tanács *A hagyományos fegyverek ENSZ nyilvántartásában* való részvételt sem írhatja elő (amit a Közgyűlés önkéntes alapon hozott létre 1992-ben⁷⁸), és nem korlátozhatja az államok katonai költségvetését. A 26. cikk azonban nem tiltja meg a Biztonsági Tanácsnak, hogy egyes államokra nézve leszerelési kötelezettségeket írjon elő, ha adott esetben, az adott állam korábbi magatartásából ítélve, bizonyos fegyverek birtoklása veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra.⁷⁹

Egy hasonló korlátozást levezethetünk a 36. cikkből is, amely úgy rendelkezik, hogy a Biztonsági Tanács az olyan viták esetén, amelyek, ha tovább folytatódnak, valószínűleg veszélyeztetik majd a nemzetközi béke fenntartását, valamint más hasonló helyzetekben ajánlásokat tehet a megfelelő eljárásokra és módszerekre, beleértve azt is, hogy a felek a jogvitájukat utalják a Nemzetközi Bíróság elé. Megint csak elmondhatjuk, hogy miközben bizonyos jogviták (mint például a határviták) önmagukban is fenyegetést jelenthetnek a békére nézve, a Biztonsági Tanács sem általános érvénnyel, sem az egyes esetekre vonatkozóan nem teheti kötelezővé az államok számára, hogy az ilyen vitákat utalják a Nemzetközi Bíróság elé.⁸⁰

Az arányosság elve. Bár a Biztonsági Tanács, amikor a VII. fejezet alapján jár el, nem köteles tiszteletben tartani az Alapokmányon kívüli nemzetközi jogot,⁸¹ maga az Alapokmány több rendelkezésében is jelzi, hogy a Biztonsági Tanács intézkedései alárendelődnek az arányosság elvének.⁸² Ezek a rendelkezések jelzik,

mányai és szuverén törvényhozásai nem fogadtak el szabadon, különösen akkor, ha az ilyen kötelezettségek némelyike a nemzetbiztonsághoz és az önvédelemhez való jogukhoz kapcsolódó kérdéseket is érint." UN Doc. S/PV.4950 (2004) 15. o.

⁷⁶ Lásd Schütz: *i.m.* 469. o., 18. §.

⁷⁷ Lásd Happold: *i.m.* 605-607. o.; Zimmermann – Eberling: *i.m.* 72. o.; Ezzel ellentétes véleményt képvisel Aston: *i.m.* 287. o. Paul C. Szasz: *The Security Council Starts Legislating*, *American Journal of International Law*, 96 (2002) 904. o.; Tomuschat: *i.m.* 344-345. o.

⁷⁸ Lásd 46/36 sz. közgyűlési határozat (1991. dec. 9.) (Átláthatóság a fegyverkezés terén). A határozat felhívta az államokat, hogy minden évben május 31-ig nyújtsák be a főtítkárhoz a releváns adatokat a hagyományos fegyverek kiviteléről és behozataláról, hogy azokat belefoglalhassák a nyilvántartásba. Az ENSZ tagállamokat arra is felkérték, hogy tegyenek jelentést katonai készleteikről és beszerzéseikről, amelyeket nemzeti termelésük és releváns politikájuk tett lehetővé.

⁷⁹ Lásd 687. sz. BT-határozat (1991. ápr. 3.), *International Legal Materials*, 30 (1991) 846. o.

⁸⁰ A Bizottság ugyanakkor létrehozott egy bizottságot annak a 'technikai feladatnak' az ellátására, hogy húzza meg a határok pontos koordinátáit, amelyeket két állam közötti megállapodással rögzítettek. Lásd *uo. para. 2; 773. sz. BT-határozat* (1992. aug. 26.); 833. sz. BT-határozat (1993. máj. 27.), *International Legal Materials*, 32 (1993) 1465. o.

⁸¹ Lásd Hans Kelsen: *The Law of the United Nations*, London: Stevens, 1950, 294-295. o.

⁸² ENSZ Alapokmány 40., 42., 43(1), 51. cikk (ez utóbbi úgy rendelkezik, hogy a Biztonsági Tanács — saját megítélése szerint — megteheti azokat az intézkedéseket és meghozhatja azokat a rendszabá-

hogy a biztonsági tanácsi törvényalkotásnak *szükségesnek* kell lennie a béke és a biztonság fenntartásához, ami annyit jelent, hogy a kötelezettség-keletkeztetés hagyományos módjainak (a szerződéskötésnek és a nemzetközi szokásjog fejlődésének) elégtelennek kell lenniük a cél eléréséhez. A biztonsági tanácsi törvényalkotás mindig vész helyzetben végzett törvényalkotás.⁸³ A Biztonsági Tanács nyílt vitájában, 2004. április 22-én a svájci küldött éppen ezt a mozzanatot emelte ki, kijelentve, hogy „csak valamilyen sürgős szükségére adott válaszként... fogadható el, hogy a Biztonsági Tanács efféle törvényhozói szerepet tulajdonítson magának.”⁸⁴ Az ilyen értelemben vett sürgősséget több más képviselő is hangsúlyozta,⁸⁵ mint ahogy a Biztonsági Tanács elnöke is, aki az 1540. sz. határozattal összefüggésben kijelentette, hogy „Volt egyfajta hézag a nemzetközi jogban a nem állami szereplők vonatkozásában. Így aztán új nemzetközi jogot kell alkotni, vagy kivárva a vonatkozó nemzetközi szokásjog kifejlődését, vagy nekilátva egy szerződés, illetve egy egyezmény megtárgyalásának. Mindkettő sok időt vesz igénybe, és mindenki érezte, hogy 'közvetlen veszély' állt fenn, amire reagálni kellett, és ez a reagálás nem várható addig, amíg a szokványos utat bejárjuk.”⁸⁶

A jogi keretekben fennálló hézag vagy hiányosság nem szükséges ahhoz, hogy jelezni lehessen a biztonsági tanácsi törvényalkotás sürgős szükségességét, ahogy azt az 1373. sz. határozat is mutatja, amelynek néhány rendelkezése *A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezményen* alapult. Ebben az esetben a biztonsági tanácsi törvényalkotás szükségessége azért merült fel, mert az adott időpontban az egyezménynek csak négy állam volt részese, ezért még messze volt attól, hogy hatályba lépjen.

Az, hogy a biztonsági tanácsi törvényalkotás jellege szerint vész helyzetben végzett törvényhozás, nem jelenti azt, hogy az előírt általános kötelezettségek átmeneti vagy időleges jellegűek, és hogy multilaterális tárgyalások útján megalkotott szerződésekkel kell helyettesíteni őket, amelyek az összes érdekelt állam számára lehetővé teszik, hogy egyenlő félként vegyenek részt kötelezettségeik meghatározásában.⁸⁷ Azt a több állam által megfogalmazott felhívást, amely egy, a határozat tárgyában létrehozandó, kötelező nemzetközi jogi okmány mielőbbi megalkotására

lyokat, amelyek szükségesek a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához vagy helyreállítása érdekében). Lásd Frowein – Krisch: *i.m.* 711. o., para. 30; Kirgis: *i.m.* 517. o., 87. lábjegyzet.

⁸³ Nem lehet kétséges, hogy a Biztonsági Tanács „nemzetközi szinten ténylegesen felváltotta a hagyományos jogalkotási folyamatot,” ahogy azt Krisch állítja. Lásd Krisch: *i.m.* 884. o.

⁸⁴ UN Doc. S/PV.4950 (2004) 28. o.

⁸⁵ Lásd *uo.* 3. o. (Brazília); *uo.* 5. o. (Algéria); *uo.* 7. o. (Spanyolország); *uo.* 9. o. (Angola); *uo.* 11. o. (Egyesült Királyság); *uo.* 20. o. (Peru); *uo.* 21. o. (Új-Zéland); *uo.* 24. o. (India); *uo.* 25. o. (Szingapúr); *uo.* 27. o. (Svédország); *uo.* 28. o. (Japán, Svájc); *uo.* 31. o. (Indonézia); *uo.* (Resumption 1) 4. o. (Malajzia az elnemi kötelezettek csoportjának nevében); *uo.* 5. o. (Mexikó); *uo.* 8. o. (Koreai Köztársaság); *uo.* 11. o. (Jordánia); *uo.* 14. o. (Nigéria); UN Doc S/PV.4956 (2004) (Románia). Lásd még UN Doc. S/PV.4451 (2002) 19. o. (India, az 1373. sz. határozattal kapcsolatban).

⁸⁶ A Biztonsági Tanács elnökének sajtótájékoztatója (2004. április 2.). Lásd: <http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/pleuercpc.DOC.htm>

⁸⁷ Az egyiptomi küldött például kijelentette, hogy minden biztonsági tanácsi intézkedésnek „ideiglenes alapon kell fennállnia, valamilyen specifikus, korlátozott időpontig, amíg létre nem hoznak egy nemzetközileg ratifikált szerződést.” UN Doc. S/PV.4950 (Resumption 1) (2004) 2. o. Lásd még *uo.* 4. o. (Malajzia); *uo.* 15. o. (Nigéria); *uo.* 17. o. (Namíbia, Kuvait).

irányult, nem foglalták bele az 1540. sz. határozatba.⁸⁸ Ez nem zárja ki a lehetőséget, hogy a későbbiekben nemzetközi szerződés jöjjön létre az adott kérdésben.⁸⁹ Abban az esetben azonban, ha a határozatból és a későbbi szerződésből fakadó kötelezettségek összeütközésbe kerülnek egymással, a határozatból fakadó kötelezettségek fognak érvényesülni.⁹⁰ Ha a szerződést azzal a céllal hozzák létre, hogy helyettesítse a határozatot, akkor a Biztonsági Tanácsnak azt hatályon kívül kell helyeznie, de legalábbis a jóváhagyását kell adnia a szerződéshez egy másik határozattal vagy egy elnöki nyilatkozattal.

A gyakorlatban az arányosság elvének kevés korlátozó hatása van a biztonsági tanácsi törvényalkotásra, minthogy az Alapokmány igen széles lehetőséget ad a Biztonsági Tanácsnak, hogy értékelje saját intézkedéseinek arányosságát.⁹¹ Ezért a törvényhozás csak akkor sérti az Alapokmányt, ha a tagállamokra gyakorolt hatása nyilvánvalóan aránytalan az elérni kívánt cél, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása szempontjából. Mint ahogy a Biztonsági Tanács más *ultra vires* döntéseihez esetében sem, itt sincs eljárás a törvényhozás jogszerűségének felülvizsgálatára. Ez ebből eredő problémák még korántsem oldódtak meg, és semmi esetre sem oldhatóak meg leegyszerűsített megfogalmazások útján.⁹²

A nemzetközi szerződések integritásának fogalma. Több állam is amellett érvelt, hogy a Biztonsági Tanácsnak nincs hatásköre olyan döntések meghozatalára a VII. fejezet alapján, amelyek nemzetközi szerződéseket módosítanak.⁹³ Pakisztán küldötte például kijelentette, hogy „Pakisztán szilárdan kitart amellett az álláspont mellett, hogy a Biztonsági Tanács, széles körű autoritása és felelőssége dacára, nincs felhatalmazva arra, hogy egyoldalúan módosítson vagy hatályon kívül helyezzen olyan nemzetközi szerződéseket és megállapodásokat, amelyekhez szuverén államok szabadon csatlakoztak.”⁹⁴ Dél-Afrika kimondta, hogy „a Biztonsági Tanács mandátuma nem ad lehetőséget sem újraértelmezésre, sem módosításra az olyan szerződések vonatkozásában, amelyeket az ENSZ többi tagja megtárgyalt, és amelyekben egyetértésre jutott.”⁹⁵ Ezeket a nyilatkozatokat annak a vitának az összefüggésében kell látnunk, amely az 1422. és az 1487. sz. határozat jogszerű-

⁸⁸ Lásd UN Doc. S/PV.4956 (2004) 7. o.

⁸⁹ Kína ENSZ nagykövete kijelentette, hogy az 1540. sz. határozat most már „kitölti a rést,” de hosszú távon támogatta egy globális szerződés létrehozását. Edith M. Lederer: U.N. Adopts Resolution to Keep Weapons of Mass Destruction from Terrorists, *AP Newswires*, 2004. április 24. Hozzáférhető az alábbi forrásból: Westlaw, Allnewsplus, 2004.

⁹⁰ ENSZ Alapokmány 103. cikk; Bécsi Egyezmény 30. cikk (1) bekezdés.

⁹¹ Lásd Frowein – Krisch: *i.m.* 712. o., 30. §.

⁹² Lásd Ian Brownlie: *Principles of Public International Law*, 6th ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2003, 666-667. o.

⁹³ Lásd UN Doc. S/PV.4772 (2003) 10. o. (Irán); *uo.* 13. o. (Brazília); *uo.* 25. o. (Németország); UN Doc. A/58/PV.29 (2003) 9. o. (Kuba); UN Doc. S/PV.4568 (2002) 3. o. (Kanada); *uo.* 5-6. o. (Uj-Zéland); *uo.* 11. o. (Franciaország); *uo.* 15. o. (Costa Rica a Rio csoport tizenkilenc tagállamának nevében); *uo.* 15. o. (Irán); *uo.* 18. o. (Írország); *uo.* 22. o. (Brazília); *uo.* 23. o. (Svájc); *uo.* 26. o. (Maxikó); *uo.* 30. o. (Venezuela); *uo.*(Resumption 1) 2. o. (Fidzsi); *uo.* 5. o. (Guinea); *uo.* 8. o. (Malajzia); *uo.* 10. o. (Szíria); *uo.* 14. o. (Kuba); UN Doc. A/57/PV.22 (2002) 6. o. (Liechtenstein).

⁹⁴ UN Doc. S/PV.4772 (2003) 21. o.

⁹⁵ UN Doc. S/PV.4568 (2002) 6. o.

ségéről folyt, és ami a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútuma 16. cikkének értelmezése körül forgott.⁹⁶ Az említett államok amellet érveltek, hogy a rendelkezés csak specifikus esetekre nézve tette lehetővé a Biztonsági Tanács számára, hogy bárkitől is megkövetelje, hogy vesse alá magát a nyomozásnak és a büntető-eljárásnak. Érvelésük szerint egy általános követelés a szerződés módosításával érne fel.⁹⁷ A vitát láthatólag inkább befolyásolta az államoknak a Nemzetközi Büntetőbírósághoz való viszonya, mint az az általános kérdés, hogy mire terjed ki a Biztonsági Tanács autoritása a VII. fejezet alapján. Ám még ha a Római Statútum 16. cikke nem is vetítette volna előre az általános követelést, ez nem akadályozhatja meg a Biztonsági Tanácsot abban, hogy efféle követelést fogalmazzon meg, ha ez egyébként szükséges a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához. Az Alapokmány 103. cikke értelmében abban az esetben, ha összeütközésbe kerül egymással egy ilyen követelés és a Római Statútum, az előbbinek kell érvényesülnie. A Nemzetközi Bíróság a *Lockerbie*-ügyben kimondta, hogy a Biztonsági Tanács által előírt kötelezettségek elsőbbséget élveznek a nemzetközi szerződésekből származó kötelezettségekkel szemben.⁹⁸ Ennek azonban előfeltétele, hogy a Biztonsági Tanács az adott kérdésben egyáltalán előírhasson kötelezettségeket. A Biztonsági Tanács egy olyan döntése, mely kizárja, hogy az államok gyakorolhatják azt az *Atomsorompó-szerződésből* (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*) fakadó jogukat, hogy kiléphetnek a szerződésből, ellentétes lenne az ENSZ Alapokmány 26. cikkével, hiszen az a fegyverzettszabályozás területén csak ajánlástételi jogot ad a Biztonsági Tanácsnak.⁹⁹ Egy érvényes törvényhozó határozatnak, amelynek alkalmazása (a célba vett jelenség folytatólagos jellege miatt) nem esik időbeli korlátozás alá, lehet persze olyan hatása, hogy *de facto* módosít létező szerződéseket, vagyis megváltoztat valamely szerződést — szövegének megváltoztatása nélkül.

Más kérdés, hogy a Biztonsági Tanács rákényszeríthet-e létező szerződéseket a tagállamokra, akár úgy, hogy kötelezi őket a szerződésekhez való csatlakozásra, akár úgy, hogy kötelezővé teszi a szerződést.¹⁰⁰ Az 1373. sz. határozatban a Biztonsági Tanács csak egy nem kötelező rendelkezés keretében hívta fel az államo-

⁹⁶ Lásd fentebb a 35. lábjegyzetet.

⁹⁷ Erről a vitáról lásd Claudia Fritsche: Security Council Resolution 1422: Peacekeeping and the International Criminal Court, in: *Verhandeln für den Frieden — Negotiating for Peace, Liber Amicorum Tono Eitel* (ed. by Jochen Abr. Frowein et al.), Berlin: Springer, 2003, 107. o. Andreas Zimmermann: 'Acting Under Chapter VII' — Resolution 1422 and Possible Limits of the Power of the Security Council, in: *Verhandeln für den Frieden — Negotiating for Peace, Liber Amicorum Tono Eitel* (ed. by Jochen Abr. Frowein et al.), Berlin: Springer, 2003, 253. o.

⁹⁸ *Lockerbie* (Lybia v. UK), *ICJ Reports*, (1992. ápr. 14), 15. o., para. 39: „Minthogy mind Líbiának, mind az Egyesült Királyságnak, mint ENSZ tagállamoknak, az Alapokmány 25. cikke értelmében kötelességük elfogadni és végrehajtani a Biztonsági Tanács döntéseit, minthogy a bíróság... úgy véli, hogy ez a kötelezettség *prima facie* kiterjed a 748 (1991) sz. határozatban foglalt döntésre; és minthogy az Alapokmány 103. cikke értelmében a felek kötelezettségei ebben a vonatkozásban minden más nemzetközi egyezményből fakadó kötelezettség elébe vágnak, a Montreali Egyezményt is beleértve.”

⁹⁹ Ezzel ellentétes nézetet képvisel: William Epstein – Paul C. Szasz: Extension of the Nuclear Non-Proliferation Treaty: A Means of Strengthening the Treaty, *Virginia Journal of International Law*, 33 (1993) 754. o.

¹⁰⁰ Lásd Lopez: *i.m.* 654-957. o. (a négy Genfi Egyezményről és az I. Kiegészítő Jegyzőkönyvről a nemzetközi fegyveres konfliktusok összefüggésében); Szasz: The Security Council Starts Legislating 903. o. (a terrorizmusra vonatkozó nemzetközi egyezmények és jegyzőkönyvek összefüggésében).

kat, hogy „amint lehet, váljanak részeseivé a releváns nemzetközi egyezményeknek és a terrorizmussal kapcsolatos jegyzőkönyveknek.”¹⁰¹ Bár a Biztonsági Tanács előírhat bizonyos szerződéses kötelezettségeket az államokra nézve, ahogy az az 1373. sz. határozatban meg is történt, azt főszabály szerint nem teheti meg, hogy egész szerződéseket ír elő számukra, azok ugyanis nem csak tartalmi kötelezettségeket írnak elő, hanem pusztán technikai és igazgatási jellegű rendelkezéseket is, amelyek előírása nem szükséges a nemzetközi békét és biztonságot érintő veszélyek leküzdéséhez.

V. A nemzetközi törvényhozás elfogadásához vezető eljárás

A biztonsági tanácsi határozatokat általában az összes tagra kiterjedő informális konzultációk, vagyis az összes biztonsági tanácsi tag részvételével zajló, zártkörű összejövetelek során készítik elő.¹⁰² Ezután a Biztonsági Tanács egy formális, nyilvános ülésen, gyakran vita nélkül fogadja el őket. Az olyan országok, amelyek nem tagjai a Biztonsági Tanácsnak, általában semmilyen szerepet nem játszanak a határozatok megszövegezésében.¹⁰³ Felmerül a kérdés, hogy a Biztonsági Tanács nemzetközi törvényhozási aktusai nem kívánják-e meg a szélesebb ENSZ tagság részvételét a törvényalkotási folyamatban. Tekintetbe véve a biztonsági tanácsi törvényalkotás messzeható következményeit, jelen cikk mellett érvel, hogy azoknak a tagállamoknak, amelyek részt akarnak venni a folyamatban, meg kell adni a lehetőséget, hogy kifejezésre juttassák nézeteiket és észrevételeiket a törvényhozó határozatokról. Ahogy azt a Fülöp-szigetek ENSZ képviselője megfogalmazta: „azokat, akiket köteleznek, meg kell hallgatni.”¹⁰⁴ Az ENSZ Alapokmány 31. cikke szerint „a Szervezet minden olyan tagja, amely nem tagja a Biztonsági Tanácsnak, szavazati jog nélkül részt vehet a Biztonsági Tanács elé terjesztett bármilyen kérdés megvitatásában, valahányszor a Biztonsági Tanács úgy véli, hogy az ügy az illető tag érdekeit különösképpen érinti.” Ennek a megfogalmazásnak a fényében amellet is érvelhetünk, hogy egyik állam sem 'különösképpen érintett', amennyiben, mint épp a törvényhozó határozatok esetében, a határozat következményei egyformán érintik az összes állam érdekeit. Az eddigi biztonsági tanácsi gyakorlat azonban elfogadta, hogy egy állam érdekeltségét nem csökkenti az, hogy a határozat ugyanazt

¹⁰¹ 1373. sz. BT-határozat para. 3(d). Az 1540. sz. BT-határozat esetében az Egyesült Államok küldötte kifejezetten világossá tette, hogy „a szerződésekben vagy rezsimekben nem részes tagállamokat nem fogjuk ezzel a határozattervezettel az azokhoz való csatlakozásra kényszeríteni.” UN Doc. S/PV.4950 (2004) 18. o. Még Irak esetében is az volt a helyzet, hogy a Biztonsági Tanács a 687. sz. határozat (1991. ápr. 3.) (*International Legal Materials*, 30 (1991) 846. o.) 7. cikkével csak 'felhívta' az országot *A bakteriológiai (biológiai) és toxin-fegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és e fegyverek megsemmisítéséről szóló egyezményhez* való csatlakozásra.

¹⁰² Az informális konzultációkról lásd Loie Feuerle: *Informal Consultation: A Mechanism in Security Council Decision-Making*, *New York University Journal of International Law and Politics*, 18 (1991) 267. o. Natalie Reid: *Informal Consultations* (1999. jan.) <http://www.globalpolicy.org/security/informal/natalie.htm>

¹⁰³ A biztonsági tanácsi határozatok szövegezéséről lásd Michael C. Wood: *The Interpretation of Security Council Resolutions*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2 (1998) 80-81. o.

¹⁰⁴ UN Doc. S/PV. 4950 (2004) 2. o.

a hatást gyakorolja egy régió vagy egy földrész többi államára is.¹⁰⁵ A 31. cikk szűk értelmezése azt eredményezné, hogy az ENSZ tagságát kizárnánk a legmesszebbre ható biztonsági tanácsi döntések némelyikének tárgyalásából, és ez ellentétes lenne a rendelkezés trágájával és céljával, hiszen azt a biztonsági tanácsi tagsággal nem rendelkező államok javára, kompenzációs szabályként alkották meg.¹⁰⁶

A részvétellel kapcsolatos megengedő nézetet tükrözi a tagállamok gyakorlata is. Az 1422. és az 1487. sz. határozattal kapcsolatban több állam is kérte, hogy „összhangban az ENSZ Alapokmány releváns rendelkezésével [vagyis a 31. szaksszal] és a Biztonsági Tanács Ideiglenes Eljárási Szabályzatának 37. pontjával,¹⁰⁷ a Biztonsági Tanács hívjon össze nyilvános ülést, és arra hívja meg az érdekelt államokat, hogy szóljanak hozzá a biztonsági tanácsi vitához” a javasolt határozattal összefüggésben.¹⁰⁸ A kérések indokai között megfogalmazódott, hogy a kérdéses határozat „minden tagállam létfontosságú érdekeit érintő kérdéseket” ölel fel,¹⁰⁹ vagy hogy vannak „olyan implikációi, amelyek minden tagállam számára jelentőséggel bírnak.”¹¹⁰ Az 1422. sz. határozat elfogadását megelőző nyílt vitában Új-Zéland küldötte hasonlóképpen kinyilvánította, hogy „nézetünk szerint ilyen kérdésekben [amelyeknek minden ENSZ tagra kiterjedő implikációi vannak] a Biztonsági Tanácsnak nem szabad döntést hoznia anélkül, hogy teljesen megfontolná az összes olyan tagállam nézeteit, amely szeretné kifejezésre juttatni azokat.”¹¹¹ A 31. cikk megfogalmazása szerint („valahányszor a Biztonsági Tanács úgy véli”), úgy tűnik, kizárólag a Biztonsági Tanácsra marad, hogy eldöntse, különösképpen érintettek-e a tagállamok érdekei, és így az is, hogy meghívja-e őket a megbeszéléseire. Ez a cikk azonban kitarthat emellett, hogy az olyan esetekben, mint a nemzetközi törvényhozás, ahol is nyilvánvaló, hogy az összes tagállam létfontosságú érdekei (különösképpen) érintettek, többé nincs helye a diszkréciónak a Biztonsági Tanács részéről. Az ilyen esetekben a tagállamoknak joguk van részt venni a Biztonsági Tanács vitájában, és, ha nincs napirenden formális ülés, a Biztonsági Tanácsnak joga van nyilvános vagy zártkörű találkozót összehívni, és meghívni az érdekelt

¹⁰⁵ Lásd Rudolf Dolzer: Article 31, in: *The Charter of the United Nations: A Commentary* (ed. by Bruno Simma), 2nd. ed. Oxford: New York: Oxford University Press, 2002, 577. o., 18. §.

¹⁰⁶ Lásd *uo.* 576. o., 17. §.

¹⁰⁷ A Biztonsági Tanács átmeneti eljárási szabályzatának (1981. dec. 21.) 37. szabálya kimondja: „Az Egyesült Nemzetek minden olyan tagja, amely nem tagja a Biztonsági Tanácsnak, a Biztonsági Tanács döntésének eredményeként meghívható, hogy szavazati jog nélkül vegyen részt a Biztonsági Tanács elé terjesztett bármilyen kérdés megvitatásában, valahányszor a Biztonsági Tanács úgy véli, hogy az ügy az illető tag érdekeit különösképpen érinti.” UN Doc. S/96/Rev.7, UN Sales No. E.83.I.4 (1983)

¹⁰⁸ 2003. június 6-án datált levél Kanada, Jordánia, Liechtenstein, Új-Zéland és Svájc állandó képviselőitől az Egyesült Nemzetekhez, a Biztonsági Tanács elnökének címezve; UN Doc. S/2003/620. A kérést erőteljesen támogatta az Európai Unió, amely „teljesen osztja a levélben kifejeződő nézetet, mely szerint tanácsos olyan nyilvános üléseket tartani, amelyekre meghívják az érintett államokat, hogy szóljanak hozzá a biztonsági tanácsi vitához.” UN Doc. S/2003/639. Hasonló levelekre példaként lásd UN Doc. S/2002/723 és UN Doc. S/2004/412.

¹⁰⁹ UN Doc. S/2002/723 (kiemelés tőlem — S.T.)

¹¹⁰ UN Doc S/2003/620.

¹¹¹ UN Doc S/PV.4568 (2002) 5. o.

tagállamokat, hogy szólaljanak fel.¹¹² Vannak gyakorlati indokok is, amelyek erre az eredményre vezetnek. A Biztonsági Tanácsnak nincs módja rá, hogy kikényszerítse az ENSZ szélesebb tagsága körében népszerűtlen törvényeit. Érdekében áll, hogy a törvényalkotási folyamatba bevonja a tagállamokat, ezáltal is fokozva törvényhozási aktusainak legitimitását és elfogadottságát. Másképpen azok holt betűk maradhatnak.

A Biztonsági Tanács gyakorlata bizonyos fejlődésen ment át. Az 1373. sz. határozatot alig több mint negyvennyolc óra alatt fogadták el. Az Egyesült Államok 2001. szeptember 26-án kezdte meg az egyeztetéseket a többi négy állandó taggal; a következő napon, amikor a Biztonsági Tanács informális konzultációra gyűlt össze, az Egyesült Államok egy határozattervezetet köröztetett. A határozattervezetet, amit a Biztonsági Tanács informális konzultációi során készítettek elő, 2001. szeptember 28-án formális, nyilvános ülésen fogadták el — amely csak öt percig tartott. Egyetlen biztonsági tanácsi tag sem szólt hozzá a határozattervezethez, és egyikük sem fűzött magyarázatot a szavazatához; a biztonsági tanácsi tagsággal nem rendelkező államok egyikével sem egyeztettek, és egy ilyen állam képviselője sem volt jelen.¹¹³ Később azonban a biztonsági tanácsi tagsággal nem rendelkező tagállamok közül több is hangot adott aggodalmainak az 1373. sz. határozat elfogadásának módjával kapcsolatban, és átláthatóbb és interaktívabb megközelítésre hívta fel a Biztonsági Tanácsot.¹¹⁴ Costa Rica képviselője a Közgyűlésben kijelentette, hogy „[a]z 1373 (2001) sz. határozat a Biztonsági Tanács széleskörű hatáskörét demonstrálja. Ennek a hatalomnak a gyakorlása során azonban a Biztonsági Tanácsnak felelősségteljesen kell eljárnia. Az Alapokmány rendelkezései szerint a Biztonsági Tanács az ENSZ összes tagja nevében jár el. Tagjai, legyenek állandó vagy választott tagok, egyenlő mértékben reprezentálják a szervezet összes tagállamát, és ezért felelősséget is viselnek irántuk. Ezért lényeges a Biztonsági Tanács számára, hogy tartson átlátható és hatékony egyeztetéseket a nemzetközi közösség többi tagjával, amikor messzeható jelentőségű rendszabályokat alkot.”¹¹⁵

A nyíltabb és átláthatóbb megközelítésre irányuló felhívások meghallgatásra találtak: az 1422. sz. határozat 2002. július 12-ei elfogadását¹¹⁶ kiterjedt informális konzultációk, valamint július 10-én egy nyílt biztonsági tanácsi ülés előzték meg, amelyen huszonnégy, a Biztonsági Tanácsban tagságot nem viselő tagállam és egy állandó megfigyelő (Svájc) küldöttei szólaltak fel.¹¹⁷ Hasonlóképpen, tizennyolc, a Biztonsági Tanácsban tagságot nem viselő állam vett részt azon a nyilvános ülésen,

¹¹² Lásd Dolzer: *i.m.* 577-578. o., 22-23. §. Több állam egyenesen azt állította, hogy a 31. cikk általános 'jogot' ad a meghallgatásra a Biztonsági Tanács előtt. Lásd UN Doc. S/PV.3864 (1998) 17. és 57. o. (Costa Rica, Irak); UN Doc. A/53/33 (1998) 19. o. (Líbia); UN Doc. A/53/PV.40 (1998) 9. o. (Ukrajna). Ez a nézet azonban túl messzire megy.

¹¹³ Lásd UN Doc. S/PV.4358 (2001) 2. o.

¹¹⁴ Lásd UN Doc. A/56/PV.36 (2001) 2. o. (Paraguay); UN Doc. A/56/PV.34 (2001) 13. o. (Guatemala); UN Doc. A/56/PV.33 (2001) 3. és 16. o. (Japán, India); UN Doc. A/56/PV.28 (2001) 5. és 16. o. (Jugoszlávia, Ghána)

¹¹⁵ UN Doc. A/56/PV.25 (2001) 3. o.

¹¹⁶ Lásd UN Doc. S/PV.4572 (2002). Az ülés, amelyen a határozati javaslat elfogadásra került, megint csak öt percig tartott.

¹¹⁷ Lásd UN Doc. S/PV.4568 (2002) 2. és 29. o. *Uo.* (Resumption 1), 2. és 12. o. Lásd még Lásd UN Doc. S/2002/937, 6. o.

amelyen az 1487. sz. határozatot elfogadták.¹¹⁸ Az eddigi legátfogóbb egyeztetési folyamatra az 1540. sz. határozat elfogadásával összefüggésben került sor. A Biztonsági Tanács öt állandó tagja mintegy hat hónapot töltött a határozattervezet szövegének kidolgozásával. A szöveget 2004. március 24-én osztották meg a Biztonsági Tanács tíz választott tagjával. Ezzel egy időben ajánlatok fogalmazódtak meg az államok különböző csoportjai, például a (116 országot képviselő) el nem kötelezett mozgalom felé, hogy készek tájékoztatni őket a szöveg részleteiről. A határozattervezetet támogató biztonsági tanácsi tagok hosszasan magyarázták a szöveget, és figyelmesen meghallgatták a Biztonsági Tanácson kívüli és belüli tag-államokat.¹¹⁹ A biztonság tanácsi tagok között informális konzultációkra került sor április 8-án, 20-án és 28-án. Április 22-én, több állam kérésére, a Biztonsági Tanács nyílt vitát tartott ötvenegy ENSZ-tagállam részvételével, amelyek közül harminchat nem volt tagja a Biztonsági Tanácsnak.¹²⁰ Ezeknek az eszmecseréknek az eredményeként a határozattervezet szövegét egy hónap alatt háromszor dolgozták át. A nyílt vita során Spanyolországnak, a Biztonsági Tanács egyik választott tagjának a küldötte megjegyezte, hogy „mivel a Biztonsági Tanács az egész nemzetközi közösség számára alkot törvényt,” a határozattervezetet „a Biztonsági Tanácsban tagságot nem viselő államokkal való egyeztetés után” kell elfogadni.¹²¹ Következésképpen a Biztonsági Tanács gyakorlata támogatni látszik azt a követelményt, hogy mielőtt a határozat véglegessé válik, kiterjedt egyeztetésekre és belső, valamint külső véleménycserére van szükség, beleértve egy nyílt vitát is, amelyen meg tárgyalásra kerül a törvényhozó határozat tervezete. Végül is nehéz elképzelni olyan kérdést, amely nagyobb érdeklődésre tarthatna számot, mint a nemzetközi törvényhozás, vagy olyat, amelyre nézve helyénvalóbb lenne, hogy a Biztonsági Tanács hallgassa meg a tagság nézeteit.

VI. A biztonsági tanácsi törvényalkotás általános problémái

A feltételek és a kötelezettségek világos megfogalmazását illető hiányosságok. Több állam is hangsúlyozta, hogy a határozatok révén megvalósuló nemzetközi törvényhozásnak „világosnak és egyértelműnek kell lennie, hogy végrehajtása során kiküszöbölje a félreértéseket, illetve eltéréseket.”¹²² Ebben a vonatkozásban a törvényhozó határozatok két problémával néznek szembe. Először is, a határozatok természetüknél fogva kevésbé részletesek, mint a szerződések. Az olyan határozatoknak, amelyek az államoktól törvények elfogadását kívánják meg, tekintetbe kell venniük a nemzeti jogrendszerek sokféleségét, és a nemzeti parla-

¹¹⁸ Lásd UN Doc. S/PV.4772 (2003) 2 és 28. o.

¹¹⁹ Lásd UN Doc. S/PV.4950 (2004) 8. o.

¹²⁰ Lásd Assessment of the Work of the Security Council During the Presidency of Germany (April 2004), UN Doc. S/2004/505, 8. o. Lásd még UN Doc. S/PV.4950 (2004) 2. o.; *uo.* (Resumption 1) 2. o.

¹²¹ UN Doc. S/PV.4950 (2004) 7. o.

¹²² *Uo.* (Resumption 1) 8. o. (Koreai Köztársaság). A használt nyelv világosságával és a fogalmak meghatározásával kapcsolatban hasonló aggodalomnak adott hangot Kanada, India, Írország (az Európai Unió nevében felszólalva), valamint Svájc. UN Doc. S/PV.4950 (2004) 19., 24., 26-27. és 28. o.

mentek függetlenségét jogalkotó hatáskörük gyakorlása terén.¹²³ Hogy eloszlassa több állam aggodalmait azzal kapcsolatban, hogy az 1540. sz. határozat követelményeket fogalmaz meg a törvényhozókkal szemben, a határozat 2. cikke kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a kérdéses törvényeket „nemzeti eljárásaikkal összhangban” kell az államoknak elfogadniuk és érvényesíteniük. Így egy törvényhozó határozat nem nyújthat többet, mint egy keretet, amit a nemzeti törvényhozásoknak kell kitölteniük.¹²⁴ Ebben a tekintetben a törvényhozó határozatok jobban hasonlítanak az európai közösségi jog irányelveire, mint rendeleteire.

Másodszor, a határozatok elfogadását gyakran csak politikai kompromisszumok árán lehet biztosítani, és ezeket általában igen homályos és általános nyelven rögzítik. Példaként szolgálhat erre a következő rendelkezés: az 1373. sz. határozat 1. cikkének (b) pontja azt kívánja az államoktól, hogy „kriminalizálják az olyan szándékos cselekményeket, amelyekkel állampolgáraik, vagy a területükön mások *forrásokat* biztosítanak vagy halmoznak fel azzal a céllal, vagy annak tudatában, hogy azokat *terrorcselekmények* végrehajtása érdekében használják majd fel.”¹²⁵ Mint-hogy a nemzetközi közösség még mindig nem jutott egyetértésre a terrorizmus meghatározásának kérdésében,¹²⁶ a határozat sem ad definíciót a 'terrorcselekményekről'. Ehelyett minden egyes tagállamnak módot ad rá, hogy a terrorcselekményeket saját hazai törvényhozása szerint határozza meg. Ez az engedékenység tette lehetővé például Szíria számára, hogy a terrorizmusnak *A terrorizmus visszaszorításáról szóló arab egyezmény*¹²⁷ szerinti meghatározását fogadja el, „amely világosan különbséget tesz a terrorizmus és az idegen megszállás elleni legitim harc között,”¹²⁸ és amely kizárja a határozat alkalmazási köréből az olyan csoportok erőszakos cselekményeit, mint a Hamasz, az Al-Aksza Mártírjainak Brigádja és az Iszlám Dzsihád (amelyek szerintük a palesztinai arab területek izraeli megszállása ellen harcolnak). Az olyan államoknak viszont, amelyek a terrorizmusnak *A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezményben* foglalt

¹²³ Vesd össze ezzel a brazíliai képviselő nyilatkozatát, aki azt javasolta, hogy „a [határozat] szövege vegye tekintetbe a nemzeti kongresszusok függetlenségét jogalkotó hatalmuk gyakorlása terén.” UN Doc. S/PV.4950 (2004) 4. o.

¹²⁴ Vesd össze ezzel a francia képviselő nyilatkozatát, aki megjegyezte, hogy „a Biztonsági Tanács határozza meg a célokat, de meghagyja minden államnak, hogy szabadon határozza meg az elfogadásra váró büntetéseket, jogi szabályokat és gyakorlati rendszabályokat.” *Uo.* 8. o.

¹²⁵ 1373. sz. BT-határozat, para. 1(b) (kiemelés tőlem — S.T).

¹²⁶ A Közgyűlés Hatodik Főbizottsága éppen most foglalkozik *A Nemzetközi terrorizmusról szóló átfogó egyezmény* szövegtervezetével, amely, ha elfogadják, tartalmazza majd a terrorizmus egy meghatározását. Az ajánlott meghatározásról lásd az egyezmény tervezetének 2. cikkét. Report of the Ad Hoc Committee Established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996; Sixth Session, UN GAOR, 57th Sess., Supp. No. 37, Annex II, UN Doc. A/57/37 (2002) 6. o.

¹²⁷ Arab Convention on the Suppression of Terrorism (1998. ápr. 22.) 1. és 2. cikk, in: *United Nations Instruments Related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*, UN Sales No. 01.V.3 (2001) 152. o. Hozzáférhető az alábbi címen:

<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/related/1998CairoArabConvention.pdf>

¹²⁸ UN Doc. S/PV.4453 (2002) 9. o. (Szíria azt is kijelentette, hogy „az idegen megszállás a terrorizmus legbrutálisabb formája; ezért az idegen megszállás — különösen a palesztinai arab területek, a szíriai Golán-fennsík és Dél-Libanon izraeli megszállása — elleni harc legitim küzdelmet képez.”)

definícióját fogadják el,¹²⁹ nyilvánvalóan terrorcselekményeknek kell tekinteniük az ilyen csoportok erőszakos cselekményeit. A határozat a 'forrás' (*funds*) fogalmát sem határozza meg. A *terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény* 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a fogalom jelentése a következő: „[f]orrás: bármely, a szerzés módjától függetlenül, akár dologi vagy nem dologi jellegű, ingó vagy ingatlan vagyon, valamint bármely formában, többek között elektronikus vagy digitális formában kiállított jogi okmány vagy szerződés, amely az ilyen vagyonra vonatkozó jogcímet vagy érdekeltséget tanúsít, beleértve, de nem kizárólag a banki hitelt, utazási csekket, pénzutralványt, részvényt, értékpapírt, kötvényt, váltót és a hitellevelet.” Így itt a fogalom messze túlmegegy a szó köznapri jelentésén, vagyis a 'pénzforráson', hogy felölelje a dologi és a nem dologi javakat is. Nem világos, hogy a határozat a 'forrás' fogalmának melyik jelentését juttatja kifejezésre.¹³⁰

Az államok által az 1373. sz. határozat alapján benyújtandó jelentések egy korai áttekintése egy másik problémára is rámutatott. A határozat 1. cikkének (a) pontja szerinti 'terrorcselekmények finanszírozását' sok állam egyenlőnek tekintette a pénzmosással, és csak ebben az összefüggésben foglalkozott vele. Csakhogy, noha gyakran áll fenn összefüggés a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása között, a két bűncselekmény nem azonos. Továbbá a terrorizmus finanszírozására használt pénz nem szükségképpen származik illegális üzleti tranzakciókból; ellenkezőleg, törvényes úton szerzett, sőt, az adóhatóságoknak bevallott javak és hasznok is felhasználhatóak terrorcselekmények finanszírozására. Hasonlóképpen, sok állam azt állította, hogy a terrorizmus finanszírozásának bűncselekménye a felbujtásra vagy a bűnszövetségre vonatkozó büntetőjogi rendelkezések hatálya alá esik. A jelentéseket átvizsgáló szakértői csoportnak azonban kételyei voltak azzal kapcsolatban, hogy az ilyen kiegészítő jellegű bűncselekmények átfognak minden olyan, a terrorizmus finanszírozását megvalósító cselekményt, amit a határozat 1. cikkének (b) pontja megjelöl.¹³¹ Így aztán sok állam, amely kinyilvánította, hogy végrehajtotta a határozatot, valójában nem tett semmit.

A Biztonsági Tanács az 1540. sz. határozatban azzal próbálta orvosolni az ilyen problémák némelyikét, hogy definíciót adott néhány fogalomról. A meghatározásokat, amire még nem volt példa korábban, csillaggal jelölt lábjegyzetek formájában csatolták a szöveghez, és „csak ennek a határozatnak a céljaira” szánták őket. Az ilyen meghatározások azonban nem sokat segítenek, ha ezeket magukat is eléggé homályos terminusokban fogalmazzák meg.¹³² A 'kapcsolódó anyagok' fogalmát

¹²⁹ Lásd *A Terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló Nemzetközi Egyezmény* 2. cikk (1) bekezdés (b) pont.

¹³⁰ Lásd Aston: *i.m.* 262. o. Lásd még *uo.* 262-264. o. A homályos fogalmak további példáiról lásd Sven Peterke: *Die Bekämpfung des Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta. Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrat, Humanitäres Völkerrecht*, 14 (2001) 217. o. Wagner: *i.m.* 901-902. o.

¹³¹ Lásd Walter Gehr: *Recurrent Issues (Briefing for Member States on 4 April 2002)* <http://www.un.org/docs/sc/committees/1373/rc.htm>

¹³² Több állam is hangot adott aggodalmainak az 1540. sz. BT-határozatban található meghatározásokkal kapcsolatban. Lásd például UN Doc. S/PV.4950 (2004) 15. o. (Pakisztán), *uo.* 24. o. (India); *uo.* 30. o. (Kuba); *uo.* 34. o. (Szíria).

például így határozzák meg: „a releváns multilaterális szerződések és megegyezések hatálya alá tartozó, vagy a nemzeti ellenőrzési listákon felsorolt anyagok, felszerelés és technológia, ami felhasználható nukleáris, vegyi és biológiai fegyverek és az azok szállítását szolgáló eszközök megtervezésére, kifejlesztésére, előállítására és alkalmazására.” Ez a meghatározás sok kérdést hagy nyitva. Pontosan mely multilaterális szerződések 'relevánsak'? Fontosabb ennél az a kérdés, hogy ezek a szerződések vagy megegyezések vajon kötelezik-e azokat az államokat, amelyek nem váltak a részeseiké. A világosan meghatározott lista hiánya a 'kapcsolódó anyagok' ellentétes értelmezéseihez vezethet, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenőrzési listák sokféleségéhez.¹³³ A nem világos nyelvezet, a homályos definíciók és a specifikus mércék hiánya nemzeti szinten időigényes és nehézkes törvényhozási folyamatot tehet szükségessé, ami késleltetheti a határozat végrehajtását.

A szerződések útján való nemzetközi jogalkotás esetében ezek közül a problémák közül legalább néhányat meg lehet oldani úgy, hogy a *travaux préparatoires*-hoz folyamodunk, *A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény* 32. cikke értelmében.¹³⁴ A bécsi egyezmény 31. és 33. cikkét itt nem lehet ugyan közvetlenül alkalmazni, de azok a módszerek, amelyeket a szerződések értelmezésére nézve meghatároznak, bizonyos megszorításokkal, analógia útján, talán alkalmazhatóak a biztonsági tanácsi határozatokra.¹³⁵ Ugyanakkor az ilyen kiegészítő értelmezési eszközök általában nem állnak rendelkezésre akkor, ha határozatok útján végzett nemzetközi törvényalkotással van dolgunk. Bár voltak nyílt viták, amelyek során mind a biztonsági tanácsi tagok, mind a Biztonsági Tanácsban tagságot nem viselő államok kifejtették nézeteiket a határozattervezetről, a határozattervezetek szövegéről rendszerint a tagok informális egyeztetései során született megállapodás.¹³⁶ Fontos különbség az ilyen informális konzultációk és a Biztonsági Tanács formális ülései között, hogy a konzultációkról nem készül hivatalos jegyzőkönyv. Az ENSZ Titkársága saját használatára készít ugyan feljegyzéseket (mint ahogy hangfelvételeket is), de ezek nem hozzáférhetőek mások számára.¹³⁷ Következésképpen a törvényhozó határozatokhoz vezető alkudozás története nem jelenik meg a nyilvános feljegyzésekben, és emiatt normális körülmények között ismeretlen marad az egyes biztonsági tanácsi tagok által elfoglalt álláspont, a szöveg kialakításának módja, valamint az egyezés mögött meghúzódó motiváció.

Végrehajtás kellő időben. A törvényhozó határozatok, végrehajtásukra nézve, nem tartalmaznak semmilyen időkeretet vagy határidőt. A határozatokban megjelölt dátumok, ameddig az államoknak elő kell terjeszteniük első jelentésüket

¹³³ A Biztonsági Tanács elismeri a nemzeti ellenőrzési listák hasznosságát, és felhívja az összes államot ilyen listák kidolgozására. 1540. sz. BT-határozat, para. 6.

¹³⁴ Lásd Bécsi Egyezmény 32. cikk.

¹³⁵ Lásd Wood: *i.m.* 103. o. Lásd még Stefan Talmon: *The Statements by the President of the Security Council*, *Chinese Journal of International Law*, 2 (2003) 438. o.

¹³⁶ A szó szerinti jegyzőkönyv mind a négy határozat esetében rögzíti, hogy a határozattervezet szövegét „a Tanács korábbi egyeztetései során készítették elő.”

¹³⁷ Lásd Wood: *i.m.* 94. o., 33. lábjegyzet.

a végrehajtást ellenőrző bizottságok előtt, nem végrehajtási határidők.¹³⁸ Miközben a szankcionáló határozatokat haladéktalanul kell végrehajtani, a törvényhozó határozatok végrehajtása nagyrészt az előírt kötelezettségek és az egyes államokban érvényesülő végrehajtási követelmények függvénye. Ebben az összefüggésben talán azt az egyetlen szabályt állapíthatjuk meg, hogy a határozatokat indokolatlan késedelem nélkül kell végrehajtani, vagyis amint a végrehajtás az egyedi körülmények fényében ésszerűen megvalósítható. Különösen ott állhat elő számottevő késedelem, ahol a kötelezettségek teljesítése összetett nemzeti törvényalkotást kíván meg. A törvényhozó határozatok elfogadásának folyamatába, nem úgy, mint a szerződések megalkotásának folyamatába, nem vonják be a nemzeti parlamenteket, ezért nincs biztosíték arra, hogy a nemzeti parlamentek végre fogják hajtani a Biztonsági Tanács által az államra rótt kötelezettségeket. A szankcionáló határozatokkal ellentétben, amelyek főleg az államok külső gazdasági és diplomáciai kapcsolatait szabályozzák, a törvényhozó határozatok olyan kérdésekkel foglalkoznak, amelyek az államok belügyeit is érintik. Így az egész végrehajtási folyamat összeütközésbe kerülhet a nemzeti politikával. A nemzeti törvényhozók, a tárgy szempontjából nem releváns indokok alapján, könnyen felhígíthatják a Biztonsági Tanács által előírt szabályokat. A polgári szabadságjogokkal vagy a kérdéses szabályok és az alkotmányos rendelkezések közötti összhanggal kapcsolatos aggodalmak széles körű nyilvános ellenkezést válthatnak ki, amely megakadályozhatja, de legalábbis késleltetheti a végrehajtást.¹³⁹ Végül az is megeshet, hogy néhány állam egyszerűen híján van annak a technikai szakértelemnek vagy azoknak a pénzügyi forrásoknak, amelyek szükségesek lennének ahhoz, hogy minden vonatkozásban végrehajtsák a törvényhozó határozatot. A Biztonsági Tanács által az 1373. sz. határozat végrehajtásának ellenőrzésére felállított Terrorizmusellenes Bizottság (*Counter-Terrorism Committee — CTC*)¹⁴⁰ úgy igyekezett kezelni ezt a kérdést, hogy minden egyes állam esetében azonosította a specifikus szükségleteket, és mindegyikhez hozzárendelt egy olyan másik államot, amely a szükséges segítséget képes biztosítani a számára. Több mint ötven állam juttatta kifejezésre az érdekelt-ségét az ilyen segítségnyújtásban, hogy így képessé váljon az 1373. sz. határozat megfelelő végrehajtására.¹⁴¹

A kérdéses négy határozatból kettő — az 1373. és az 1540. sz. határozat — törvényhozási és igazgatási kötelezettségeket írt elő az államokra nézve. Az utóbbi határozat esetében még túl korai lenne értékelni a végrehajtási gyakorlatot, de az

¹³⁸ Az 1373. sz. határozat 6. cikke kilencven napos határidőt ad a jelentés benyújtására. Minthogy több állam nehezményezte, hogy a kilencven nap túl kevés, az 1540. sz. határozat 4. cikke hat hónapos határidőt írt elő a jelentés benyújtására.

¹³⁹ Lásd ebben a vonatkozásban az indiai képviselő nyilatkozatát a Biztonsági Tanácsban: „India, tekintet nélkül a forrásukra, nem fog elfogadni kívülről előírt normákat és mércéket olyan kérdésekben, amelyek érintik parlamentjének hazai joghatóságát (a törvényhozást is beleértve), mint ahogy olyan szabályokat és intézkedéseket sem, amelyek nincsenek összhangban alkotmányos rendelkezéseivel...” UN Doc. S/PV.4950 (2004) 24. o.

¹⁴⁰ 1373. sz. BT-határozat, para. 6.

¹⁴¹ Lásd Eric Rosand: Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism, *American Journal of International Law*, 97 (2003) 339. o. A CTC-ről általában lásd Nicholas Rostow: Before and After: The Changed UN Response to Terrorism Since 11th September, *Cornell International Law Journal*, 35 (2002) 482-486.

előbbi már három éve hatályban van.* Az 1373. sz. határozat 6. cikke értelmében, először nem több mint kilencven nappal az elfogadás napját követően, a későbbiekben pedig a *CTC* által ajánlott időrend szerint, minden államnak jelentést kell tennie a *CTC*-nek arról, hogy milyen lépéseket tett a határozat végrehajtása érdekében. Az, hogy a legtöbb állam, legalábbis kezdetben, gondosan eleget tett a jelentéstételi követelménynek, nem mond sokat a határozatban foglalt tartalmi kötelezettségek teljesítéséről.¹⁴² India képviselője 2004. áprilisában, a Biztonsági Tanács előtt felszólalva, kijelentette, hogy „noha az olyan határozatokat, mint az 1373 (2001) sz. határozat, egyhangúlag fogadták el, végrehajtásuk korlátai jelzik, hogy óvatosságnak kell lenni azzal, hogy a Biztonsági Tanácsot a nemzetközi konszenzus megteremtésének folyamatát lerövidítő útként kezeljük.”¹⁴³ Egy, a *CTC*-hez benyújtott jelentésekről szóló tanulmány igencsak kijózanító képet ad a helyzetről. 2004. június 30-ig hetvenegy állam lépte túl a *CTC* által meghatározott határidőt.¹⁴⁴ A jelentéstevéssel kapcsolatos kezdeti aktivitás lecsengésével az engedelmességbé való bizonyos fokú belefáradás jelei mutatkoztak az ENSZ tagállamai körében. A *CTC* negyvennyolc államot kért fel egy negyedik jelentés benyújtására (mindegyiket 2004-es határidővel), ami azt jelzi, hogy ezek az államok még mindig nem hajtották teljesen végre a határozatot. A szám valószínűleg sokkal magasabb lett volna, ha, a *CTC* kérésének megfelelően, az első határidőre minden állam benyújtotta volna második és harmadik jelentését.¹⁴⁵ Több olyan állam, amely 2004 során nyújtotta be a jelentését, kinyilvánította, hogy még mindig nem zárta le a törvényhozási folyamatot, amely az 1373. sz. határozat teljes végrehajtásához szükséges.¹⁴⁶ Amikor fontolóra vesszük az államok eddigi végrehajtási teljesítményét, nem szabad elfelejtenünk, hogy a *CTC* ellenőrzési funkciója három szakaszra tagolódik: az *A* szakaszban a *CTC* áttekinti, hogy az államoknak megvan-e az 1373. sz. határozat minden aspektusát átfogó törvényhozásuk; a *B* szakaszban a bizottság arra összpontosít, hogy az államok felállították-e a törvények érvényesítéséhez szükséges, hatékony végrehajtási mechanizmust; és csak a *C* szakaszban vizsgálja a törvények végrehajtását. Három évvel a megalakulása után a *CTC*-t még mindig többnyire az első szakasz foglalja le.

Az elvont fenyegetések gyorsan válhatnak konkrét fenyegetésekké. A törvényhozó határozatok végrehajtásának bármilyen késedelmének komoly következményei lehetnek, ahogy azt a következő példa is mutatja. Az 1373. sz. határozatban a Biztonsági Tanács megkövetelte minden államtól, hogy „biztosítsa, hogy bíróság elé kerüljön bármely személy, aki részt vesz terrorcselekmények finanszírozásában,

* A szöveg a 2005-ös állapotokat jellemzi. A szerk.

¹⁴² Lásd viszont Krisch: *i.m.* 885. o.

¹⁴³ UN Doc. S/PV.4950 (2004) 23. o.

¹⁴⁴ Lásd UN Doc. S/PRST/2004/26.

¹⁴⁵ 2004. július 20-én még mindig volt harminchárom állam, amely nem nyújtotta be második jelentését, és harmincnégy olyan, amelynek még be kellett nyújtania harmadik jelentését. A jelentések az interneten hozzáférhetőek a tagállami jelentések között:

http://www.un.org./Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html

¹⁴⁶ Lásd például UN Doc. S/2004/360, 3. o. (Andorra); UN Doc. S/2004/158, 3. o. (Jamaika); UN Doc. S/2004/374, 5. o. (Niger); UN Doc. S/2004/179, 4. o. (Katar); UN Doc. S/2004/127, 3. o. (Koreai Köztársaság); UN Doc. S/2004/170, 9. o. (Dél-Afrika); UN Doc. S/2004/429, 4-5. o. (Kelet-Timor).

tervezésében, előkészítésében vagy végrehajtásában, illetve terrorcselekmények támogatásában, és biztosítsa, hogy, a rájuk vonatkozó egyéb rendszabályokon túl, az ilyen terrorcselekményeket a hazai törvényekben és rendszabályokban minősítsék súlyos bűncselekményekké, és hogy a büntetés kellőképpen tükrözze az ilyen terrorcselekmények súlyosságát.”¹⁴⁷

Németországnak majdnem egy évébe telt, mire végrehajtotta ezt a rendelkezést. A német Büntető Törvénykönyvbe beiktattak egy új szakaszt, amely csak 2002. augusztus 30-án lépett hatályba.¹⁴⁸ Ugyanazon év április 11-én azonban az al-Kaida bombamerényletet hajtott végre a La Ghriba zsinagóga ellen a Tunéziához tartozó Djerba-szigeten, huszonegy ember, köztük tizennégy német turista halálát okozva. Röviddel a támadás megindítása előtt az öngyilkos merénylő telefonon felhívott egy német al-Kaida szimpatizánst. A kihallgatások során a vádlott beismerte, hogy közeli kapcsolatban áll az al-Kaidával. Ám nem lehetett vádat emelni ellene az al-Kaida támogatása miatt, mert a Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a támadás idején az al-Kaidához hasonló külföldi terrorszervezetek támogatása a német jog szerint még nem számított bűncselekménynek.¹⁴⁹

VII. Következtetés

A biztonsági tanácsi törvényalkotás a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának erőteljes eszköze — legalábbis elméletben! Lehetővé teszi a Biztonsági Tanács számára, hogy kezdeményező vagy akár megelőző megközelítést alkalmazzon az Alapokmányból fakadó elsődleges kötelezettségének teljesítése érdekében. Végül is a béke veszélyeztetésének megelőzése a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának egyik alapvető eleme.¹⁵⁰ Amint bizonyos általános jelenséget, például a nemzetközi terrorizmust, a Biztonsági Tanács a béke veszélyeztetéseként azonosított, anélkül is tehet általános megelőző intézkedéseket, hogy kivárná a fenyegetés realizálódását. Ahelyett, hogy minden egyes terrorszervezettel akkor foglalkozna, amikor az felbukkan, a Biztonsági Tanács foglalkozhat a terrorszervezetekkel általában, és ez lehetővé teszi számára, hogy akkor fogantosszon rendszabályokat, amikor egy további terrorszervezet létrejön, vagy akár azt is, hogy megelőzze annak megalakítását.

A biztonsági tanácsi törvényalkotás azonban a gyakorlatban problémákkal terhes, amelyek közül a legsúlyosabb a törvényhozási aktusok egyértelműségének hiánya és a végrehajtás kérdése. Lehet, hogy a 'klasszikus, 41. cikk szerinti rendsza-

¹⁴⁷ 1373. sz. BT-határozat, para. 2(e).

¹⁴⁸ A vonatkozó rendelkezés a Német Büntető Törvénykönyv 129. szakasza, amely lehetővé teszi azoknak a személyeknek a büntetőeljárás alá vonását, akik külföldi székhelyű terrorszervezeteket támogatnak. Mielőtt ilyen értelemben változtatták volna meg a törvényt, egy független, németországi alszervezet létezése volt az a kritérium, aminek teljesülnie kellett ahhoz, hogy a bűncselekmény jogilag megalapozható legyen. A rendelkezés szövegéhez lásd a Büntető Törvénykönyv harmincnegyedik kiegészítéséről szóló törvényt, v. 22.8.2002 (Bundesgesetzblatt, Teil I S.3390).

¹⁴⁹ Német Legfelsőbb Bíróság, 2003. június 13-ai határozat, No. StB 6/03. Lásd a bíróság sajtónyilatkozatát, No. 73/2003 (2003. jún. 13.): <http://www.bundesgerichtshof.de>

¹⁵⁰ ENSZ Alapokmány 1. cikk (1) bekezdés.

bályok' ellenőrzése, amelyek gazdasági kapcsolatok és a kommunikációs csatornák befagyasztásában és a diplomáciai kapcsolatok megszakításában állnak, nem okoz különösebb problémát. De a leghatározottabban lehetetlennek látszik, hogy monitorozzák a komplex büntetőjogi, pénzügyi és egyéb törvények elfogadását, vagy, ami fontosabb, érvényesítését, illetve a külkereskedelem és szállítás ellenőrzését 191 ENSZ tagállam esetében. Ráadásul félreértés, ha a végrehajtást ellenőrző bizottságoknak címzett jelentések benyújtását egyenértékűnek tekintik a határozatok teljesítésével. Az 1373. és az 1540. sz. határozatok az európai közösségi jog irányelveire hasonlítanak. Céljaikat tekintve kötelezőek a tagállamokra nézve, de a tagállamokra hagyják azoknak a módoknak és eszközöknek a kiválasztását, amelyek révén elérik ezeket a célokat. Az Európai Bizottság, amely a huszonöt tagállamban ellenőrzi az ilyen irányelvek végrehajtását, megközelítőleg huszonnégyezer főnyi állandó személyzetet alkalmaz,¹⁵¹ miközben a CTC Értékelési és Technikai Támogatási Irodája (*Assessment and Technical Assistance Office*), amely az államoknak az 1373. sz. határozat végrehajtásáról szóló jelentéseit elemzi, mintegy húsz szakértőből áll.¹⁵² Ez az eltérés is bizonyítja, hogy a Biztonsági Tanács által végzett nemzetközi törvényalkotás csak a szélesebb ENSZ tagság teljes támogatásával és együttműködésével lehet hatékony. A Biztonsági Tanács jól teszi, ha csak addig vállalkozik törvényalkotásra, ameddig az a tagállamok általános akaratát tükrözi.

¹⁵¹ *European Commission, Serving the People of Europe: How the European Commission Works* (2002. július), 6. o.: http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/34/txt_en.pdf

¹⁵² Lásd UN Doc. S/2004/642, para 14. A CTC ellenőrzési kapacitásával kapcsolatos aggodalmakról lásd még Rosand: *i.m.* 341. o.