
Megemlékezés a programjellegű normáról

Boros Balázs Sándor*

Bevezetés

Jelen dolgozat témája a kevésbé újszerű, de talán egy kissé elfeledett nemzetközi jogi norma, a programjellegű norma felelevenítése, s tulajdonságai behatóbb szemléltetése, az elmélet atyjának írásait követve. Összegyűjtve tehát Buza Lászlónak e jogi jelenséggel kapcsolatban tett megállapításait,¹különös tekintettel annak jogi normatív jellegére.

Megkísérli továbbá érzékeltetni, hogy bár a soft law széles körben ismert, az elsőbbséget valójában a Buza elmélet érdemli, hisz az a puha jog elődjeként értelmezhető (részben pedig azzal azonosítható). Ez talán leginkább annak betudható, hogy a soft law számos – inkább külföldi – irodalom tárgya, míg az annak elődjeként, a továbbélés lehetőségétől megfosztott programjellegű normáról már kevesebb munka született (nemzetközi szinten szinte nem is ismert). Egy kissé úgy érezhetjük tehát, hogy e norma megfogalmazója, Buza László korszak- s normafelismerő képessége feledésbe merül.

Jelen írás célja tehát, hogy bemutassa a programjellegű norma sarkalatos pontjait, összefoglalja azokat a jegyeket, melyek annak egyedi jellegét adják a nemzetközi jog normái rendszerében. Talán persze az is, hogy egy kissé felhívja a figyelmet Buza jogelméleti elsődlegességére, s biztosítsa annak elfeledése megakadályozását, méltó helyre emelve azt a nemzetközi jogirodalomban.

1. A programjellegű norma elmélete

1945 után a nemzetközi szervezetek tiszta jogi személyiségének elismerése alapvető változásokat idézett elő a nemzetközi jogról alkotott elméletek rendjében (Buza László „Az új szellemű nemzetközi jog” elnevezéssel illetve – többek között – ezt a jelenséget is, bár az elnevezés ennél azért többet jelent). A nemzetközi szervezetek jogi személyiségének, illetve (főként) az általuk kiadott normák jogi

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem

¹ Nagyrészt A törvényesség és igazságosság elve a nemzetközi jogban című íráson keresztül (Buza László: A törvényesség és igazságosság elve a nemzetközi jogban, In: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József, Szeged, 1957.)

természetének vizsgálatával jutott el Buza László a programjellegű norma elméletéhez.² A programjellegű norma kifejezést először Pécssett, 1955. október 1-én használta a népek önrendelkezési jogára vonatkozólag Flachbart Ernő professzor előadásához való hozzászólásában.

De hogy mi is a programjellegű norma? Az elmélet „atyjának” megállapításait összefoglalva: „A programjellegű norma olyan nemzetközi jogi szabály, amely megfogalmazza az állam jövőbeli magatartásának bizonyos általános elveit, alanyi jogokat azonban nem statuál és nemzetközi jogi eljárás útján kikényszeríthető kötelezettséget sem állapít meg. Az államok ezeket az elveket eljárásukban figyelembe veszik, és erre a figyelembevételre kötelezettséget is vállalnak. A programjellegű nemzetközi normánál a jogalkotás kezdeti állapotban van. További feladat, hogy a normákat teljes értékű jogszabályokká tegyék. A konkrét jogszabályok erre a várra fognak épülni. A nemzetközi jogalkotáshoz az érdekelt államok megegyezése szükséges, s ez a megegyezés jogi eljárás útján nem kikényszeríthető ki. A programjellegű nemzetközi jogi normában foglalt elvek megelőzik a nemzetközi jogszabály alkotását és a fejlődés további szakaszában az államok együttes akaratával vagy megfelelő szerződés megkötéséhez vezetnek, vagy az államok hallgatóságos akarata alapján nemzetközi szokásjoggá válnak. Különböznek az államok együttes akaratán nyugvó programoktól: az államok együttes programja, ha jogalkotásra vonatkozik is, még nem statuál nemzetközi jogot, a megegyező akarat csak arra irányul, hogy a kérdést nemzetközi jogi szabályozás tárgyának fogják kitenni.”³

A programjellegű normák „elismerik” tehát a jogi szabályozás szükségességét, de azt is, hogy a szóban forgó kérdések a részletes szabályozásra még nem értek meg. Meg kell azonban állapítani azokat az elveket, amelyek a szabályozásra nézve elengedhetetlenek, s ebben már jogilag kötelező ígéret is van. (Ezek az elvek viszont nem azonosak a nemzetközi jogi jogelvekkel.) „A programjellegű nemzetközi jogszabályokat az érdekelt államok közös megegyezéssel hozzák létre. De az elvekben történt megállapodás a részletekben ellentéteket takarhat. Hiszen teljes értékű jogszabályok éppen ezek miatt az ellentétek miatt nem jöhetnek létre. A harc tovább folyik, míg az ellenállás megtörésével a programban foglalt elvek konkrét kötelezettséget statuáló jogszabályokká jegecesednek ki.”⁴

Ennek alapja Buza szerint, hogy a nemzetközi jogalkotás mechanizmusa,

² Hasonló nézeteket vall Emmanuel Decaux a „program jellegű jogról”, melyet összekapcsolt az emberi jogok szerepének alakulásával (lévén ezek Decaux szerint programjellegű jogként jelentek meg). Szintén a programjellegű jogokhoz kapcsolható a „származtatott jog” (droit dérivé) kérdése. A származtatott jog (a közösségi jog ismert kategóriáin túl) a nemzetközi jognak tulajdonképpen olyan forrása, amely alapján a nemzetközi élet valamely szereplője olyan normát hozhat létre, amely közvetve – a származtatott jogot figyelembe véve – jogerővel rendelkezhet. Ez a tétel valójában Buza László program jellegű normáihoz vezet. A témával kapcsolatos fejtegetést ld. *Kovács Péter*: Erreurs ou métamorphoses autour de la personnalité juridique et des sources dans le droit international? (In: Le droit international au tournant du millénaire – L’approche hongroise (szerk.: Kovács Péter) Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest 2000. 114.

³ In: *Diplomáciai és Nemzetközi Jogi Lexikon* (szerk.: Hajdu Gyula), Budapest, Akadémia Kiadó, 1967. 729.

⁴ A vonatkozó hivatkozásokra, megállapításokra ld. *Buza László*: A törvényesség és igazságosság elve a nemzetközi jogban, In: *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József*, Szeged 1957. 19-20.

eljárása meglehetősen nehézé teszi új nemzetközi jogszabályok megalkotását. A nemzetközi szerződést megkötni szándékozó államok között ugyanis egyetértés, megegyezés szükségeltetik. Mivel a megegyezés jogi úton nem kényszeríthető ki, az érintett államoknak a megoldás tekintetében közeledniük kell egymáshoz. A programjellegű normák pedig pontosan e közeledés állapotát mutatják. Természetesen a nemzetközi jogszabályok előkészítésénél az államoktól független tényezők is szerepet játszanak (sok esetben például a közvélemény gyakorol döntő befolyást). Szintén fontos az az előkészítő munka, amelyet szakvonalon a nemzetközi jogászok és különböző egyesületeik végeznek. Nem beszélve különböző szervezetekről, amelyek valamely – általában állami, államközi vagy globálisan – tanúsítandó magatartás jogi szabályozásáért küzdenek.

A programjellegű normák (Buza szerint egyenesen nemzetközi jogszabályok)⁵ sokszor ennek az – államon kívüli – előkészítő munkának hatása alatt jönnek létre. Az államok ilyenkor már nem zárkozhatnak el e hatás (mondhatni nyomás) elől, azonban a kérdés jogi normába foglalására még nem érkezett el az idő, a téma még nem érett meg a szabályozásra.

2. Buza gyakorlatai⁶

A gyakorlatban való megjelenésüket tekintve a programjellegű nemzetközi normák Buza László szerint lehetnek *deklarációk*, amelyek egész kiterjedésükben programjellegű normákat tartalmaznak, vagy olyan *nemzetközi egyezmények*, melyek a jogszabályt statuáló rendelkezések mellett programjellegű normákat is magában foglalnak, különös tekintettel azok „Bevezetésére”. Sőt az is lehet, hogy egy *konkrét esetre vonatkozó jogi szabályozás* jelentkezik a jövőben programjellegű normaként. Utóbbi a programjellegű normák különleges megjelenési formája: ilyenkor ugyanis nemzetközi jogszabályokat alkotnak olyan mögöttes tartalommal, hogy a programjellegű normában foglalt elveket a jövőben általános érvényű princípiumként fogadják majd el.

A programjellegű normák talán lelegeklatásabb példája lehet a deklaráció (bár nem minden deklaráció programjellegű norma⁷), lévén az aláíró felek a jövőben tanúsítandó magatartásuk elveit rendezik, jogi kötelezettséget azonban nem vállalnak (éppen ezért a deklaráció az elvek végrehajtásáról nem is rendelkezik).

⁵ *Buza*: im. (4. jegyzet) 20.

⁶ Követve *Buza*: im. (4. jegyzet) 20-21.

Valamint jelezve, hogy a hivatkozott (jog)források Buza korát idézik. Így a programjellegű norma szemléltetésénél jelen mű nem foglalkozik a nemzetközi jog időközben végbement mennyiségi és minőségi változásaival, így például az ENSZ Közgyűlés határozatainak jogi természetével, annak a nemzetközi jogra gyakorolt hatásával.

(A jogilag nem kötelező normák részletesebb szemléltetésére, fejlődésük, eredményeik és hatások bemutatását a szerző doktori dolgozat keretében kísérli meg).

⁷ Ugyanis a deklaráció kifejezést, kötelezettségeket is rögzítő megállapodásokra is alkalmazzák. Ide sorolja Buza – mintegy ellenpéldaként – az 1868. évi pétervári deklarációt, a 400 grammnál könnyebb robbanólövedékek használatának tilalmáról, valamint az 1899. I. hágai békekonferencia deklarációit. Tekintettel arra, hogy előbbi kifejezett kötelezettségeket is megállapít; míg utóbbi más szokásjogi normák további alkalmazását rendeli alkalmazni.

Buza László a genfi kormányfői értekezletet (1955. július 18-23.) hozza fel példaként, mivel az a programjellegű normához hasonló megállapodásra jutott, azonban a külügyminisztereket bízta meg azzal, hogy a programjellegű normákat konkretizálják, kialakítsák (a genfi megállapodás fényében).

Buza elmélete gyakorlati alátámasztására külön vizsgálja⁸ a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányát, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmányát.

A programjellegű norma szempontjából a *Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya* Bevezetését Buza három részre osztja a benne foglalt rendelkezések természete szerint. A kategorizálás értelmében a Bevezetés egyrészt olyan megállapításokat tartalmaz – mint kötelezettségvállalás a háború elkerülésére (bizonyos esetekben), nyílt nemzetközi összeköttetések fenntartása –, melyek az Egyezségokmányba foglalt intézkedések elveit állapítják meg. Másrészt – Buza szavaival élve – a felek „nagy általánosságban” tartott ígéreteit, a jövőben tanúsítandó magatartásaikat foglalja magában („A szervezett népeknek egymásközti érintkezésében az igazság uralmát...biztosítják”). Végezetül olyan magatartásra vonatkozó ígéreteket, melyek megtartása korábban is a nemzetközi közélet általános igényei, kötelezettségei között szerepelt.

A Bevezetés második kategóriája lehet csak programjellegű norma, hisz az első az Egyezségokmány olyan elveit fogalmazza meg, melyek az érdemi rendelkezések értelmezését segítik (mintegy az interpellációhoz), illetve – mondhatni minimum – kötelezettségeket állapítanak meg; míg a harmadik a már érvényben lévő kötelezettségvállalásokat igyekszik „megerősíteni”. Az persze nem kétséges, hogy a második kategória meglehetősen általánosan megfogalmazott tételeket tartalmaz (Buza szerint egyenesen „üres frázisok” csupán). Azonban a programjellegű norma jelentősége véleményem szerint éppen ebben rejlik, tudniillik hogy támaszt bizonyos minimum elvárásokat, melyeket a szerződő felek még „elfogadni képesek”, melyekre azonban hivatkozni lehet⁹. Sőt, ha „felhasználjuk” a – később részletezendő – benne foglalt szándék elvét, a rendelkezéseket később kiterjesztve alkalmazhatjuk, s ekként értelmezve már teljes értékű programjellegű normáról beszélünk.

Az *Egyesült Nemzetek Szervezet Alapokmánya* Bevezetése¹⁰ és az első két cikk (célok, elvek) szintén tartalmaz programjellegű normákat. Az emberi méltóság, egyenjogúság¹¹ stb. olyan általános igényeket fogalmaznak meg, melyek korábban is ismert tételek voltak ugyan, de normaként való – eddigi – „elismeretlenségük” miatt tekinthetjük programjellegű normáknak. Úgyszintén azok, az emberiség fejlődése szempontjából olyan elengedhetetlen igények, mint gazdasági-, szociális

⁸ Buza: im. (4. jegyzet) 20-23.

⁹ Ilyen esetekben azonosul ugyanis a legbiztosabban valamiféle könnyű–könnyített joggal, illetve ilyenkor képes a nemzetközi jog dinamikus „mozgató rugója” szerepet leginkább betölteni.

¹⁰ A Bevezetés Buza szerint annyiban sajátos, hogy a többnyire Preambulumba foglalt általános célok, az egyezmény megalkotására vonatkozó szándékok, indokok és intenciók, csak a san franciscoi konferenciát követően kerültek – az Alapokmányhoz ekkor csatolt – Bevezetésbe, hisz az Alapokmányt előkészítő dumbarton-oaks-i javaslatban még csak az első két cikkben szerepeltek. (Megjegyzendő, hogy a Bevezetés az említett cikkek mintegy ismétlésének is felfogható.)

¹¹ A népek egyenjogúsága azonban nem programjellegű norma. Az ENSZ Alapokmányát megelőzően is nemzetközi jogszabály volt.

haladás, életfeltételek javítása, melyek aztán több egyezményben, illetőleg főként az Egyesült Nemzetek Szervezetének (és egyéb nemzetközi szervezetek) szakosított intézményeiben már a gyakorlat számára is – normák formájában – realizálódhatnak. Ezek programjellegű normák, tudniillik magukban foglalják a jövőbeni szabályozás elengedhetlenségét az igazságossághoz, a kötelezettségek tiszteletben tartásához szükséges feltételek fenntartása érdekében.

A Preambulum többi része általánosságban megfogalmazott elveket tartalmaz. Ezek a szerződő felekre vonatkozó olyan elvárások, melyek a nemzetközi közéletben eddig is érvényesülő magatartási minimumként szerepeltek (jó szomszédként, egymással szemben türelem gyakorlása stb.) Azonban a „baráti kapcsolatok” fejlesztésére vonatkozó kifejezett kívánat – melyet leginkább az első cikk határoz meg – már normatív tartalommal jelenik meg, még ha ez csak csökkentett súlyú norma is, mintegy programjellegű norma. Az eljárási módszerek kidolgozására, nemzetközi szervezetek létesítésére, és főként az alapelvekben való megegyezésre vonatkozó igény megfogalmazása, a közös erőfeszítésben való megállapodás csak annyiban programjellegű norma, amennyiben ezeket a megjelölt célok megvalósításához való szükségesség tekintetében vizsgáljuk. (Valójában tehát nem programjellegű normák, inkább annak teljes normává válását szolgálják.)

Buza szerint – a Bevezetésből és az első cikkből – programjellegű norma tehát: „az emberi jogok mindenki részére történő tiszteletben tartása, a szociális haladás, nagyobb szabadság mellett az életnek magasabb színvonalra emelése, a népek önrendelkezési joga s a baráti kapcsolatok fejlesztése.”¹²

Emellett a IX. fejezet 55.cikke¹³ (A nemzetközi gazdasági és szociális együttműködés) Buza szerint egyszerűen csak a Bevezetés és az első cikkben megszövegezett szociális haladás-programjellegű normák részletezései. Véleménye szerint itt valójában arról van szó, hogy az 55. cikk – az első cikknél részletesebben – felsorolja azokat a programjellegű normákat (szociális jogok, alapvető emberi jogok), azaz az állandóságnak és jólétnek azon elengedhetetlen feltételeit, melyek más programjellegű normák (népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési

¹² Az 1. cikkből programjellegű normák tehát a következők: „Az Egyesült nemzetek célja, hogy (...)

2. a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket fogantossítson;
3. gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen;(...). Az itt megfogalmazott elvárások – mondhatni – a Preambulum kiterjesztései, s közülük több már a nemzetközi jog részévé vált.

¹³ „Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogják mozdítani:

- a) az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit;
- b) a gazdasági, szociális, egészségügyi téren fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és a nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést;
- c) az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

jog) tiszteletben tartásán, érvényesülésén alapuló nemzetközi kapcsolatokat hivatottak biztosítani. Buza a rendelkezések közül külön kiemeli az alapvető jogokat és az önrendelkezési jogot.¹⁴ (Valószínű, hogy e két jog sajátos helyzetét, érvényesülését vizsgálandó dolgozta ki a programjellegű norma elméletét.)

Az ENSZ Alapokmány 1. cikk 2. pontja a szervezet céljai közé sorolja az önrendelkezési jog érvényesítését. Herczegh Géza szerint¹⁵ ezzel az *önrendelkezési jog* a nemzetközi jog területén is megszűnt pusztán politikai jelszó, vagy jogpolitikai elv lenni és a tételes nemzetközi jog intézményévé vált.

Sokan hivatkoznak azonban arra, hogy az önrendelkezési jog nem tételes jog, hanem (egy követendő) politikai alapelv, amelyet természetesen figyelembe kell venni, de csak az Alapokmány többi elvével együtt (alárendelve persze a béke és biztonság érdekeinek). „A nemzetek tehát nem nemzetközi jogalanyai az önrendelkezés jogának, hanem élvezői az e jog tiszteletben tartását az Egyesült Nemzetek tagjai számára előíró nemzetközi jogi kötelezettségnek.”¹⁶ Herczegh véleménye tehát, hogy e jognak elismerése, elismertetése és érvényesítése valójában kötelezettség. Tudniillik itt nem az önrendelkezési jogra vonatkozó szabályok, jogi normák jövőbeni kidolgozásáról van szó. A rendelkezések nem programot vagy programjellegű normát jelentenek, hanem a tagállamokra vonatkozó konkrét kötelezettségeket. Ez azonban csak annyiban igaz, amennyiben – már – nem csak az Alapokmány „meghozatalakori” állapotokat vizsgáljuk. Ugyanis, miként Nagy Károly – Buzára utalással – megállapítja, a népek önrendelkezési joga programjellegű norma volt,¹⁷ lévén az ENSZ Alapokmány meghozatalakor „(...) még sem a pontos tartalma, sem alanya, aki követelési joggal felléphetne nem volt tisztázott, de megvalósítása szerepelt az ENSZ célkitűzései között”.¹⁸ Hisz pusztán az ENSZ passzusok nem lettek volna elegendőek 1960-hoz, azaz Afrika évéhez, amikor is a volt gyarmati országok az ENSZ tagjává váltak, elismervén függetlenségüket (ezzel gyakorlatilag a gyarmati rendszer is széthullott). Ehhez ugyanis túl kellett lépni a programjellegű norma szintjén. A függetlenné váláshoz persze még szükséges volt e programjellegű normák konkretizálására, tartalommal való „feltöltése” (1514 (XV) határozat valamint az 1966-os egyezségokmányok közös I. cikkei, a 2625 (XXV) határozat stb.).

„Ami az *alapvető emberi jogokat* illeti, ezeknek az Alapokmányban hiányzó részletesebb szabályozási céljából az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én

¹⁴ Buza: im. (4. jegyzet) 25-31.

Fontos azonban kihangsúlyozni, hogy e jogok már túlléptek a programjellegű norma szintjén. Jogforrásban is elismerést nyertek, a nemzetközi jog rendszerébe emeltettek.

Jogi normává fejlődésükre ld. még például *Bokorné Szegő Hanna* „Az ENSZ helye a nemzetközi jogalkotásban” (Akadémia Kiadó, Budapest, 1976) és „Az új államok és a nemzetközi jog” című művét (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971)..

¹⁵ *Herczegh Géza*: Az önrendelkezési jog és az Egyesült Nemzetek Alapokmánya In: Jogtudományi Közlöny 1956, XI. évf. IX. szám 526.

¹⁶ *Herczegh*: im. (15. jegyzet) 527.

¹⁷ És persze az Alapokmányban szereplő – vonatkozó – rendelkezések még mindig azok.

¹⁸ Továbbá azt is hozzátesszi: „teljesen világos, hogy ma pontosan ilyen szabályokat kell »soft law« jellegű normának tekinteni”. (ld.: *Nagy Károly*: Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben In: Bérczi Imre emlékkönyv, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Iuridica et Politica, Tomus LVIII., Fasciculus 1-41, 402.).

deklarációt alkotott. Ez a deklaráció bevezetésében kifejezetten úgy nyilatkozik, hogy a Közgyűlés azt mint általános zsinórmértéket jelenti ki minden nép és nemzet számára abból a célból, hogy minden egyén és a társadalom minden szerve ezt a deklarációt állandóan szem előtt tartva törekedjék nevelés és oktatás útján ezeknek a jogoknak és szabadságoknak tiszteletét fejleszteni és haladó jellegű állami és nemzetközi rendszabályok által állandó és hatásos elismerésüket és tiszteletben tartásukat biztosítani¹⁹. A fő kérdés a deklaráció tekintetében az, hogy milyen norma is ez valójában?

Egyes államok, mint az Amerikai Egyesül Államok, a Szovjetunió, Anglia azon a véleményen voltak, hogy ez csak erkölcsi norma, tehát kötelező ereje nincs. Csupán egyszerű ajánlás az ENSZ Közgyűlése részéről. Más vélemény szerint, bár az ENSZ Alapokmánya szól az emberi jogokról, azokat nem taglalja részletesen, így a deklaráció ezt a hiányt pótolja. E vélemény képviselői (Libanon, Panama, Mexikó) tehát azt valóságos nemzetközi jogforrásnak tekintették. Tökéletes képet ad a programjellegű normáról a közbülső – belga – álláspont, mely szerint a deklaráció azon rendelkezései, melyek már korábban is a nemzetközi szokásjog részét képezték (tehát kötelezőek voltak) jogi természetüket nem veszítették el. A deklaráció többi részének kötelező erejét azonban vizsgálni kell.

Ha elfogadjuk, hogy a deklaráció az Alapokmányt (annak bizonyos részeit) egészíti ki, akkor annak rendelkezései (a nem egyértelműen kötelező részeket kivéve) jogi természetüket tekintve az Alapokmány megfelelő rendelkezéseinek sorsát osztják. Mivel pedig az emberi jogok tekintetében az Alapokmány nem állapít meg kötelező rendelkezéseket, úgy a deklaráció – ide tartozó része – sem. A tagok azonban mindenképpen kötelesek annak elveit figyelembe venni, az elvnek megfelelő magatartást tanúsítani, mivel azok egy kötelezettség kezdetét jelentik (ez tehát a jövőbeni szabályozás „váza”).

Ez egy programjellegű norma, mivel a deklaráció „(...)konkrét jogi kötelezettséget nem állapít meg, hanem az államok magatartására szab irányt azzal a céllal, hogy ezek a rendelkezések a gyakorlat által alátámasztva, konkrét jogi kötelezettségekké jegecesednek ki, illetőleg ezeknek a gyakorlatban való alkalmazása előmozdítsa a konkrét jogi szabályok megalkotását”.²⁰

S ugyanerre a könnyű jogi jellegre utal Nagy Károly (bár ő soft law-nak nevezi): „(...) mindaddig, amíg nem volt rögzítve, hogy pontosan milyen jogosultságot kell pl. emberi jogok alatt érteni, és hogy ezzel kapcsolatban az államok konkrétan mire kötelesek, addig a kötelező erő elméletileg létezik, de lehetetlen számon kérni”²¹.

Az ENSZ Közgyűlés *határozatai* kapcsán Buza megjegyzi, hogy a határozatok nem mind programjellegű normák.²² Azért hozhatta fel ezt (ellen)példaként, mert a

¹⁹ Az alapvető emberi jogokkal kapcsolatban felhasznált irodalomra, és idézetre lásd: *Buza*: i.m. (4. jegyzet).25-27.

²⁰ *Buza*: i.m. (4. jegyzet) 26.

²¹ *Nagy Károly*: Nemzetközi jog. Budapest, Püski Kiadó Kft., 1999. 50.

²² Buza olyan normákat is felsorol, melyek valójában nem programjellegű normák, azonban azokhoz közel állnak. Hogy miért is teszi ezt több mint két oldalon keresztül? Elméletének megismerhetőségét, az általa megalkotott programjellegű normák más, nem teljes értékű normáktól való felismerhetőségét kívánja ezzel biztosítani. S ez valóban szükséges is, hisz a „könnyű jog” olyan széles spektrumú lehet, hogy abba szinte minden nem strukturális, nem deklaratív, jogi

nemzetközi szervezetek nem kötelező – meghatározott – normái gyakran azok.²³ A Közgyűlés kötelező határozata a *décision*. Ez általában egyedi döntésként megjelenő szervezeti határozat. Meghozatala az Alapokmány értelmében a Közgyűlés hatáskörébe tartozik. Az ilyen döntések a tagokra kötelezőek, azonban csak a belső szervezeti életre vonatkoztatnak kötelezettséget (pl. tagfelvétel-kizárás, Biztonsági Tanács vagy bármely más tanács tagjainak megválasztása stb.). Bennük intézkedések foganatosítása, és nem a jogalkotási szándék ölt testet.²⁴ A Közgyűlés *rezolúciói* sem tekinthetők programjellegű normáknak. „A Közgyűlés a rezolúcióval saját hatáskörében jogszabályokat nem alkothat, és így nem hozhat létre programjellegű normákat sem. A rezolúcióval nem csak konkrét kötelezettséget megállapító jogszabály, de programjellegű norma sem jöhet létre”.²⁵ Ezek – az Alapokmányban meghatározott célok körébe tartozó, vagy valamely szerv hatáskörével, feladataival kapcsolatos – ajánlások, bár magatartásokra is vonatkozhatnak, de „(...)az érdekelt tagállamok vagy a Biztonsági Tanács által követendő magatartásra s így amennyiben jogszabályok alkotását célozzák, csak ezek elé terjesztett javaslatok jellegével bírnak”.²⁶

Az *egy konkrét esetre vonatkozóan, nemzetközi jogszabályok statuálta programjellegű normák* jelentik Buza szerint e normák különleges megnyilvánulási formáját. Erről van szó ugyanis, amikor egy meghatározott esetre nemzetközi jogszabály ad felhatalmazást olyan programjellegű normák megalkotására, amelyekbe foglalt elvek általános érvénnyel, a jövőben, más (bármely hasonló) szituációkban is alkalmazhatóak lesznek. Erre ad példát az európai háborús főbűnösök üldözése és megbüntetése tárgyában kelt 1945. augusztus 8-i londoni egyezmény, mely a Nemzetközi Törvényszék létrehozását elhatározta, munkáját megalapozta. Ez „(...) tehát egy konkrét esetre vonatkozik: alkalmi jogalkotás, de azzal az elgondolással, hogy az egyezménybe foglalt elvek a jövőre vonatkozólag általános érvényre emeltessenek”. A nürnbergi elvek a Nemzetközi Jogi Bizottság megalakításához fűződnek. Az ENSZ ugyanis a Bizottság megalakítására való kötelezés mellett kötelezővé tette olyan nemzetközi jogi elvek megalkotását is, melyeket a katonai bíróság – a nemzetközi jog, de leginkább a világpolitika igényeinek megfelelően – alkalmazni tud. Az elvekben megnyilvánuló programjellegű normák közül azóta egyesek már hard law-vá váltak. (Így pl. a genocídium büntetése megelőzése és elnyomása tárgyában 1948. december 9-én kelt egyezményben.)

kötelezettséget nem statuáló norma beletartozhat. Nem beszélve arról, hogy egy eddig (Buza idejében) ismeretlen tétel elméleti síkon való megfogalmazásához a gyakorlati példákvaló illusztráció elengedhetetlen. (Buza: im. (4. jegyzet) 23-25.)

²³ Jelen írásban csak egy megjegyzés erejéig, de meg kell említenünk, hogy a Közgyűlési határozatok jogi természetét illetően még napjainkban sem beszélhetünk egyöntetű álláspontokról.

²⁴ A *résolution* és *décision* a gyakorlatban „összemosódik”. Olykor *rezolúció* néven szerepelnek a Közgyűlés kötelező erővel bíró normái is.

²⁵ Buza: im. (4. jegyzet) 23-24.

²⁶ Ld. ui.

3. Elhatárolása más nemzetközi normáktól

A programjellegű norma természetének vizsgálatakor érdemes *más nem kötelező nemzetközi normához* (legyen az jogi, nem kötelező, vagy esetleg erkölcsi jellegű) való viszonyát is megismerni. (Különös tekintettel arra, hogy Buza is ezek vizsgálatakor fogalmazta meg elméletével kapcsolatos megállapításait.)²⁷

Buza írásában felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetközi egyezmények esetében sokan hajlamosak a Preambulumot programjellegű normának tekinteni, azzal azonosítani (lévén a Bevezetés nem tartalmaz konkrét jogszabályokat). Helyteleníti ezt, mivel a Bevezetés csupán a nemzetközi szerződés keletkezésére vonatkozó megállapításokat tartalmaz, ami pedig nem más, mint egyszerű ténymegállapítás. Ha azonban a Preambulum az elért kívánt célról, illetve a szerződő felek szándékáról is nyilatkozik, már programjellegű normához hasonló megállapításokról beszélünk. Mégsem feltétlenül azonosíthatjuk velük, mivel itt olyan általánosan követendő elvek szerepelnek, melyek megvalósítást is nyernek az egyezmény érdemi rendelkezéseiben (tehát csak tartalmazhatnak programjellegű normákat, de önmagában a Bevezetések nem azok).

Elképzelhetőnek tartom azonban, hogy a Bevezetésben megfogalmazott elvek (a felek akarata, célja) rejtetten utalnak az egyezményben bár nem szabályozott, azonban annak tárgyköréhez mégiscsak tartozó kérdésekre is. Tehát itt nem a majdan szabályozandó területekről esik szó (hisz ez magában már programjellegű norma lenne), ugyanis a Bevezetés csupán „sejtetni” engedti azt, hogy a felek akarata kiterjed az egyezményben nem rendezett kérdésekre is. Ez a benne foglalt hatáskör elve nyomán, a benne foglalt szándék elvének lehetne nevezhető. Gondolva itt tehát minden olyan további szándékról, amelyet az eredeti szándék (akarata, cél) magába foglalt. S hogy a felek további szándéka milyen formában, normában (programjellegű norma, hard law) ölt testet, az már csak – későbbi – akaratukon (alapuló jogalkotási mechanizmuson) múlik.

Buza ugyanúgy fontosnak tartja a programjellegű norma és a program elhatárolását. A program úgy ad megvalósítandó tervet, irányt valamely – a teteles jogban még nem szereplő – magatartás szabályozásához, hogy egyidejűleg meg is határozza azt. A programjellegű normák ezzel szemben már léteznek a nemzetközi jogban, csak – Buza szavaival élve – „egyelőre tökéletlen a létük”, még nem érettek meg a jogalkotásra, még nem kellően körülhatárolt a terület, melyet – majdan – szabályozni fognak.²⁸ A programjellegű norma felhívja tehát a figyelmet valamely kérdésre, melynek jövőbeni szabályozása szükségszerű. Meghatároz egy általános jogelvet anélkül, hogy azt részletesen szabályozná. Megállapítja „(...) az államok magatartásának zsinórmértékét, amelynek a betartása számukra jogi kötelezettség, de olyan kötelezettség, melynek megfelelő alanyi jog a másik oldalon nincs”.

Ügyszintén gyakori jelenség, hogy az erkölcsi normák a jog területén kezdetben

²⁷ A jelzett normatív vizsgálódásokra ld. *Buza*: im. (4. jegyzet) 21., 33., 19.

²⁸ Buza László tehát a programjellegű normát, mint nemzetközi jogot képzei el, mint a jog egy, bár tökéletlen alkotó részét. Különbözőnek tartja más megegyezésektől, programoktól, amelyek in abstracto nem alkotnak elvárható magatartást, jogot és kötelezettséget nem állapítanak meg, csupán a magatartás-magatartások jövőbeni meghatározását várják el.

programjellegű normák formájában jelentkeznek, azonban a programjellegű normák ennek ellenére sem azonosíthatóak az erkölcsi szabályokkal, s úgyszintén a nemzetközi udvariasság (*courtoisie*) szabályaival sem. „Ez utóbbiak ugyanis nem jogi normák; olyan kérdésekre vonatkoznak, amelyeknél a jogi szabályozás szüksége nem forog fenn”. Ezzel szemben a programjellegű normák jogszabályok (ha nem is teljes értékűek), olyan területekre vonatkoznak, melyeknél már megjelenik a jogi szabályozás igénye, azonban a jogi normává alakítás még várat magára. Másrészt, míg az erkölcsi normákat a társadalom valamely számottevő rétege „alkotja” (persze megjelenhetnek jogszabályok formájában is, ilyenkor azonban már teljes értékű – *hard law* – normáról beszélünk), a programjellegű normákat egyértelműen az állam, az államapparátus hozza létre.

Herczegh szerint a programjellegű normák egy része a nemzetközi jog általános elvei közé tartozik. Azonosításuk azonban mégsem lehetséges, mivel utóbbiakat a nemzetközi jog már megfelelő szankciókkal látott el.²⁹ Hasonló vizsgálódás kapcsán Valki László megjegyzi,³⁰ hogy a programjellegű norma az általános jogelvektől abban különbözik, hogy konkrét kötelezettséget nem statuál, miként a jogelvek kötelezettséget támasztanak az elfogadó államokra nézve. Valójában itt egy olyan nemzetközi jogi szintről van szó, amely már túljutott a programjellegű normák szintjén.

A programjellegű normáknak ugyanis nincs irányadó szerepük a nemzetközi jogszabályok értelmezésénél és a „joghézag” kitöltésénél sem, ugyanis nem a nemzetközi jog egészére vonatkoznak, csupán egy magatartásra, amely ráadásul jogi kötelezettség gyanánt nem is elvárható.

Külön értekezést érdemel a *soft law*-val való összefüggés elemzése. E két norma, vagy inkább nemzetközi jogi phenomena megkülönböztetése, elhatárolása, vagy egyáltalában természeti kapcsolatuk egymáshoz való viszonyuk elemzése komolyabb feladat.³¹ Korábban a programjellegű norma és a *soft law* vizsgálatánál arra próbáltam törekedni, hogy a programjellegű normáról egyfajta természet jogi, míg a *soft law*-ról egy pozitív jogi képet fessek, elnevezve őket természeti-, s (könnyű) jogi normának. (S a különbséget a jogként való elismerésben keressem.) Ez a fajta elhatárolás azonban nem vezetett eredményre. Buza László ugyanis elméletének tárgyát, a programjellegű normát jogi normaként azonosította. Így annak pozitív jellegét „elvitatni” igazságtalan³² lenne.

²⁹ Herczegh Géza: Az általános jogelvek kérdése a Nemzetközi Bíróság Statútuma szerint In: Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, Magyar Tudományos Akadémia, 1961. IV. kötet 1-2. szám 212.

³⁰ Lásd: Valki László: Monográfia az általános jogelveknek a nemzetközi jogban betöltött szerepéről (Herczegh Géza: General principles of law and international order, Budapest, Akadémia Kiadó, 1969. című munkájáról) In: Jogtudományi Közlöny 1970. XXV. évf. 1. szám 60.

³¹ Itt kívánom megjegyezni, hogy a *soft law*-t a vonatkozó szakirodalmak eltérően értelmezik. Nincs egybehangzó álláspont arra vonatkozóan, hogy azok a nemzetközi jog jogforrásai-e, de még arról sem, hogy pontosan mely normák sorolhatóak e kategória alá. Az elméletek bemutatására jelen dolgozat nem vállalkozhat, az – fentebb jelzettekkel egyezően – egy terjedelmesebb írás keretében kerül szemléltetésre. Így a szerző azon álláspontja is, miszerint a jogirodalmak által puha jogként definiált széles normaösszességből és típusból csak egyesek tekinthetőek a nemzetközi joghoz hasonló karakterrel bíró, de jogforrásként nem definiálható normáknak (*soft law*-nak), melyeknek azonban indokolt a jogi normatív elismerése, még ha csökkentett státusszal is.

³² Hozzátevé, hogy egyes vélekedések szerint a jogi jelleg Buza általi igazolása nem elégséges, annak

Ellenben, ha a megkülönböztetés taglalását a kötelező erőre építem (ami egyébként a jog sajátja), az ebben keresett különbözőséget sem találok igazolhatónak, hisz valamiféle „csökkentett” kötelezés mindkét elmélet esetén elfogadott. A két elmélet különbsége tehát ebből a szempontból sem igazolható, azokat azonosnak vallom.

Így – bár a fenti megállapítások, legalábbis a soft law tükrében behatóbb elemzést igényelnek – belátható, hogy az igazolni hivatott különbözőség nem bizonyítható, a két elmélet, nemzetközi jogi jelenség természetét tekintve ugyanaz. Legalábbis amennyiben az elméletek magvából indulunk ki. Adva van tehát egy olyan nemzetközi jogi norma, amely kötelező erővel nem bír, elvileg nem kötelező, azonban a nemzetközi kapcsolatok terén hatással bír, mi több – egyre – több területen alkalmaztatik. Gyakorlati megjelenésüket boncolgatva persze eljuthatunk arra, hogy a soft law jóval kiterjedtebb tulajdonsággal bír. Figyelembe kell azonban vennünk, hogy ez csupán a változó prioritásokon; politikai érdekérvényesítési képességen; az egyes területeken megmutatózó, az egyszerűbb jogalkotás iránti kívánalmakon alapuló igények eredményeként megjelenő változás. Alapjukat tekintve azonban a két norma ugyanazon törő fakad. Olyan normák ezek, melyek nem kötelezőek (így elviekben nem peresíthetőek), megalkotási mechanizmusuk nem szabályozott, követésük az államok magatartásának függvénye. Kissé talán leegyszerűsítve nemes egyszerűségből az idő múlása az, amely a soft law és programjellegű norma – csak a gyakorlatban megnyilvánuló – különbözőségét adja. Hisz nem minden soft law programjellegű norma; de minden programjellegű norma soft law. Buza elmélete kidolgozásakor nem számolhatott például azzal, hogy a környezetvédelem területén az állami fellépés már nem lesz elegendő, nemzetközi összefogás szükségeltetik úgy, hogy bár az államok hitet tesznek a közös fellépésre, kötelezettség vállalására azonban nem vállalkoznak.

A két elméletet tehát azonosnak vallom. Véleményem szerint Buza László tehát több mint 10 évvel³³ a soft law „nagy felfedezése” előtt megalkotta a „soft law”-t, csak ő programjellegű normának nevezte, s kevésbé vált közismertté (legalábbis nemzetközi szinten).

Míg Buza a programjellegű norma kapcsán leginkább azon tulajdonságaira utal, hogy az államoknak egy-egy szabályozandó terület kapcsán kialakuló álláspontjaik közeledési állapotát tükrözik, addig a soft law normák ezen azért túlmennek. Egyes, például a környezetjog területén kötött egyezmények kapcsán ugyanis nem egy majdani szabályozás alapköveiről van szó, hanem egy konkrét építményről.

behatóbb bizonyítása, alátámasztása szükséges.

³³ A soft law elnevezés ugyanis a szakirodalom tanúsága szerint először az 1960-as évek végétől jelent meg a nemzetközi jogéletben, mely kifejezést – vélhetően – Lord McNair használta először (ld. pl. *Thürer, Daniel*: „Soft law” eine neue Form von Völkerrecht? (In: Schweizerisches Recht (Herausgeben von: Prof. A. Meier-Hayoz, Prof. B. Dutoit, Prof. P. Saladin), 1985 Halbband I. 432.) és Soft law (In: Encyclopedia of public international law, Volume 4, 2000 North-Holland, Elsevier 453.); *Hilgenberg, Hartmut*: A Fresh Look at Soft Law (In: European Journal of International Law, 1999, Vol. 10., No. 3., 500.); *Kardos Gábor*: Mi is az a nemzetközi soft law? In: ELTE Acta, 30. köt. 1999, Budapest, 76.); *Blutmann László*: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját (IN: Közjogi Szemle, 2008/1. 29.)). Jelen írás ebből a feltevésből indul ki. Ellenben mások Fitzmaurice-nak tulajdonítják a kifejezést, aki eszerint már 1950-es években használta a nemzetközi szerződések jogáról szóló jelentésében.

Korántsem beszélhetünk ugyanis arról, hogy a jogalkotás kezdeti állapotban lenne, hisz valójában az így megalkottatott norma már egyfajta jogalkotási mechanizmus végtermékeként értelmezhető. Nem feltétlen feladat, hogy ezek teljes értékű jogszabállyá váljanak, hisz a realitások ismeretében ez csupán eufórikus álom lehet. A cél csupán az, hogy az adott norma elismerésre kerüljön, azokat az államok eljárásaik során magatartásuk mintájává tegyék, vagy éppen a megfogalmazott elérendő cél felé orientálódjanak úgy, hogy a kötelezettségvállalás és peresíthetőség terhe nem nyomja vállukat.

Ez azonban már több lehet a programjellegű norma természeténél, hisz nem egy jövőbeni szabályozási igény alapelveiben történik – nem jogi természetű – megállapodás, hanem a szabályozandó terület kapcsán akár konkrét lépések is megfogalmazást nyernek. Persze szintén a jogi számon kérhetőség hiánya mellett. Olyan területek is szabályozhatóak tehát soft law-val, ahol a szóban forgó kérdések bizony már megérették a rendezésre, a kötelezettségtől való ódzkodás azonban ellehetetleníti a nemzetközi jogi norma megalkotására vonatkozó igényeket. Buza László a programjellegű norma és a nemzetközi jogi szerződés, mint – mondhatni – *hard law* kapcsolatára vonatkozó fejtegetésében megállapítja, hogy ha a programjellegű norma és a nemzetközi jogszabály közötti különbség a jogi úton való kikényszeríthetőségben rejlik³⁴ és a nemzetközi jogszabály kikényszeríthetősége pedig korántsem biztosított, akkor a programjellegű norma nem is különbözik annyira a nemzetközi jogszabálytól³⁵. (Nem beszélve az olyan jogintézményekről, mint például a rebus sic stantibus klauzula, amely – mondhatni – bármely kötelezettséget megszüntetni képes.)

Buza a nemzetközi jogi szerződés „statusát” úgy adja mégis vissza, hogy a programjellegű normáknak csak csökkentett súlyú kötelezettséget „adományoz” (de jogszabályi jellegét nem vonja kétségbe). A programjellegű norma esetében „Az érdekelt államok valamennyien érzik a megoldás igazságos és egyedüli lehetséges irányát”, azonban mindaddig, amíg teljes értékű jogi normává nem válik, „...a lefektetett jogok gyakorlati érvényesülése csak a politikai erőviszonyoktól függ”³⁶, súlyuk tehát csökkentett.

Visszatérve a gondolatmenet első részére: természetesen nem mondhatjuk, hogy a nemzetközi porondon az államok közötti viszonyokban a jogi kötelező erőnek nincs jelentősége. A nemzetközi jog azonban nem parancsjog. Az államok autonóm döntése, hogy szuverenitásukat csorbítva részt vállalnak-e benne, avagy sem.³⁷Ez a nemzetközi jog természetéből adódik. A nemzetközi jogot az államok

³⁴ Bár elviekben a programjellegű norma is kikényszeríthető lenne az ENSZ Biztonsági Tanácsa részéről, ha a programjellegű norma megsértése a nemzetközi béke- és biztonságot veszélyeztetni. Annak azonban, hogy egy ilyen, nem kötelező norma szabályozzon olyan témakört, területet, mely a Biztonsági Tanács elé kerülő ügy alapját képezi, valljuk be eléggé valószínűtlen.

³⁵ Hogy mégis van köztük különbség, az annak betudható, hogy „a kötelezettség jogi jellege olyan tényező, amely a politikai mérlegelésnél is jelentős szerepet játszik. Így a kötelezettség jogi kikényszeríthetőségének hiánya folytán a programjellegű normák – bár jogszabályok – csökkentett súlyú kötelezettséget állapítanak meg.” Buza: im. (4. jegyzet) 32.

³⁶ Buza im. (4. jegyzet) 32.

³⁷ A nemzetközi jogban „(...) a szuverén államok saját magatartásukra vonatkozó ígérete foglaltatik. A programjellegű normában is jogilag kötelező ígéret van”. Buza: im. (4. jegyzet) 19.

saját magatartásukra vonatkozó ígérete alkotja, és saját maguk döntenek arról is, hogy mikor, milyen nemzetközi jogi normát fogadnak el, s milyen mértékben. A nemzetközi jogrendszer – miként Valki állítja – „beéri” a relatív stabilitással, tehát hogy a normák (a kógens normákat kivéve) csak arra az időszakra biztosítanak stabilitást, „(...) amelyben az érintett államok között az együttműködésre irányuló érdek ténylegesen fennáll”³⁸(nem kíván tehát általános érvénnyel, mindenkori állapotokat szabályozni). S mindez azon a megállapításon alapul, miszerint a nemzetközi jog az azonos érdekek és célok joga. Tehát egy feltételes ígéretjog „(...)érvényessége ugyanis függővé van téve attól, hogy a másik állam saját magatartására nézve szintén ígéretet tegyen”³⁹. (Miként ígéretjog, pedig múlandó, léte a politika függvénye.)

Vegyük azonban sorra a nemzetközi jogi norma megkövetése elismertetésére hivatott két legfontosabb fórumot, a Nemzetközi Bíróságot és az ENSZ Biztonsági Tanácsát.⁴⁰

A Nemzetközi Bíróság csak olyan normába foglalt magatartás tanúsítására kötelezhet ítéletében egy államot, amely esetén a felek már előzetesen – akár általános érvényű szerződéssel – a Bíróság illetékessége alá vetették magukat (mivel a Nemzetközi Bíróságnak nincs obligatórius hatásköre). Ugyanis „(...)a külkapcsolatokban egyetlen államra nézve sem keletkezhet olyan jogi kötelezettség, melyhez megelőzően ne járult volna hozzá. A nemzetközi kapcsolatokban egyetlen olyan felsőbb hatalom sincs, amely az alanyok egyetértése nélkül állapíthatna meg rájuk nézve kötelező normákat”.⁴¹Tehát a nemzetközi jog nem írja elő valamely nemzetközi – bírói – fórum kötelező igénybevitelét. Ennyiben, ha valamely sértett állam eljárást indít, a másiknak nem kell alávetnie magát a bíróság joghatóságának. De ha alá is vetette magát, még akkor sem biztosított a bíróság határozatának végrehajtása (persze ha egy állam alávetette magát a bíróság joghatóságának, úgy általában annak határozatát be is tartja, végre is hajtja).⁴² Így viszont a nemzetközi jogi normákban meghatározott magatartás tanúsítására való kötelezés korántsem biztosított.⁴³

Nem látom akadályát azonban annak sem, hogy a Nemzetközi Bíróság –

³⁸ Valki László: A nemzetközi jog társadalmi természete, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989. 168-169.

³⁹ Buza László: A nemzetközi jog jogi természete, Budapest, Atheneum, 1922.6.

⁴⁰ Miként azt Buza is vizsgálja (*Buza*: im. (4. jegyzet) 31-22.

⁴¹ Valki: im. (38. jegyzet) 40.

⁴² Meg kell azonban jegyezni, hogy az ENSZ Alapokmány 94. cikke szerint a Bíróság határozatában meghatározott kötelezettségének nem teljesítése esetén a sértett fél a Biztonsági Tanácshoz fordulhat, „amely ha szükségesnek tartja, ajánlásokat tehet, vagy határozatokat hozhat az ítélet végrehajtása céljából foganatosítandó rendszabályok felől” (lévén „az Egyesült Nemzetek mindegyik tagja kötelezi magát, hogy minden olyan jogvitában, amelyben félként szerepelt, alkalmazkodni fog a Nemzetközi Bíróság határozatához”).

⁴³ S a Nemzetközi Bíróság joghatóságának való alávetés, azaz az – érintett – államok ebben való megegyezése (tulajdonképpen a kompromisszumnak egy formája) valóban meglehetősen nehézkes. A sértett fél ugyanis „(...) éppúgy elérheti követeléseinek maximumát, mint ahogyan el is vesztheti a pert (ez gyakran a bíróság összetételén múlik), ilyen megegyezés rendkívül ritkán jön létre, és akkor is csak jelentéktelen ügyekben. A Nemzetközi Bíróság ítéletei egyébként kötelezőek: előírhatják a jogszerű állapot helyreállítására érdekében teendő intézkedéseket, szankciót azonban nem rendelhetnek el.” (Idézetre ld.: Valki: *i.m.* 90-91.)

joghatóságának elismerése esetén – éppúgy eljárhat programok, programjellegű normák, mint a nemzetközi szerződések esetén. Hozzáteve persze, hogy kevésbé valószínű, hogy amennyiben az államok közti vita programjellegű norma esetén merül fel, alávetnék magukat a bíróság joghatóságának. Egyrészt, mert az államok éppen azért alkotnak programjellegű normákat, hogy a szerződésben meghatározott magatartást ne lehessen tőlük számon kérni. Másrészt, míg a nemzetközi szerződésekben a tanúsítandó magatartás eredménykötelmi jelleggel meghatározott, a – természeti kötelemi jelleghez közelebb álló – programjellegű norma esetén a normakövetési magatartást vizsgálni kell (Hillgenberg szerint⁴⁴ a nemzetközi jog – teljes értékű – normái, és az általános jogelvek alapján). A programjellegű normáknak ugyanis épp az a problematikája, hogy nem világos a konkrét szerződésszerű (tanúsítandó) magatartás, továbbá az sem, hogy mely magatartások jelentik a megállapodás megszegését. Így meglehetősen nehézkes lenne annak meghatározása, hogy a felek a programjellegű normától pontosan milyen magatartás tanúsítását „várták el”, továbbá az sem bizonyítható „kimerítően” hogy a normaszegés miként valósult meg, ha egyáltalán megvalósult.

A jogsértés elleni fellépés egy másik fóruma az ENSZ Biztonsági Tanácsa, mint nemzetközi közhatalom.⁴⁵ (Olyan hatalom, amely tényleges szupranacionális hatalomra nem tett szert, illetve struktúrája folytán erre nem is képes). Mint funkciójából kiderül, csak olyan normák megsértése esetén léphet fel (akár programjellegű normák esetén is), amelyek a nemzetközi béke és biztonság megsértésével fenyegetnek. Ilyenkor joga van ugyanis a hatáskörébe utalt intézkedéseket megtenni, de ezen intézkedések csak a béke és biztonság fenntartását célozhatják.⁴⁶

⁴⁴ Hillgenberg, Hartmut: A Fresh Look at Soft Law In: European Journal of International Law, 1999, Vol. 10., No. 3. 505.

⁴⁵ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa – Buza megfogalmazása szerint – nem bírói fórum, „nem a megsértett tételes nemzetközi jog érvényét kell helyreállítania, hanem a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáról kell gondoskodnia. Ez pedig nem jogi, hanem politikai kérdés. Helyesebben nem jogalkalmazási, hanem esetleg jogalkotási probléma (...)”. (idézett ld.: Buza László: A nemzetközi közhatalom szervezete az Egyesült Nemzetek Alapokmánya szerint IN: Acta Universitatis Szegediensis, Sectio Juridica–Politica, Tom.I. Fasc. 1., Szeged, 1949, 6.).

⁴⁶ A Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi jogalkotásban betöltött szerepét illetően eltérő vélekedésekkel találkozhatunk. A Biztonsági Tanácsnak a béke és biztonság érdekében hozott határozatai bár elviekben ajánlások, azok a gyakorlatban azonban mégis a nemzetközi jog jogi normáinak értékével bírhatnak (az Alapokmány 25. cikke értelmében „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják”). Véleményem szerint azonban mégsem beszélhetünk arról, hogy hatáskörét általános jelleggel kiterjesztette volna a nemzetközi jogalkotásra. Egyrésztől ugyanis az Alapokmány nem szánt a Biztonsági Tanácsnak tudatos jogalkotási hatáskört. Elméletileg tehát a Biztonsági Tanács jellegénél fogva nem alkothat olyan jogi normákat, amelyek a nemzetközi jogéletben, mint *lex perfecta*, kötelezően tanúsítandó magatartásokat állapítanak meg, várnak el. A Biztonsági Tanács adott esetre vonatkozó határozatai ugyanis utasítások, vagy ajánlások, melyek nem számítanak teljes értékű jognak. Ugyanis a nemzetközi jognak – egyelőre – nem forrásai a nemzetközi szervezetek és szerve(i)k határozatai. Ha pozitivistá megközelítésből szemléljük tehát a kérdést, úgy a Biztonsági Tanács valójában nem alkothat jogot.

Mindemellett számolnunk kell azzal, hogy a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jog fejlődésében oly fontos szerepet játszó szervezetek határozatai (a Biztonsági Tanácsé, az ENSZ

A Nemzetközi Bíróság eljárása esetén is csak akkor léphet közbe a Biztonsági Tanács, ha a béke és biztonság megóvása érdekében azt szükségesnek tartja. A Bíróság ítéleteit ugyanis az államok nem kötelesek végrehajtani. Ebből tehát az következik, hogy beszélhetünk akár teljes értékű, akár nem teljes értékű jogi normáról, a nemzetközi jogéletben betöltött szerepüket nem a kötelezés, a kikényszeríthetőség, hanem konkrét tartalmuk, s az államoknak a téma irányába tanúsított magatartása fogja meghatározni (amiben persze fontos szerepe van a norma által szabályozott területnek, s a norma konkrét tartalmának).

Az előbbieket alapján eljátszhatunk azzal a gondolattal is, hogy a Biztonsági Tanács akár egy programjellegű norma esetében is felléphet. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy kikényszeríthetővé válik. Ilyenkor persze az adott norma már – a Biztonsági Tanács döntésén keresztül – túllép eddigi normatív karakterén és a – szóban forgó – határozat jogi természetét tükrözi. (Meg kell persze jegyezni, meglehetősen nehezen elképzelhető, hogy valamely programjellegű norma a béke, s biztonság veszélyeztetésével jelenjen meg.)⁴⁷

Összefoglalva úgy gondolom tehát, hogy amennyiben egy állam önmagára nézve felvállal egy kötelezettséget – attól függetlenül, hogy előzetesen nem vetette magát például a Nemzetközi Bíróság joghatósága alá (mivel ez esetben biztosítható – vita esetén – a kikényszeríthetőség) –, annak végrehajtását a nemzetközi jogélet más tagjai tényként könyvelik el, s elvárják. A kötelezettség ugyanis olyan tényező, amely jelentős szerepet játszik a politikai mérlegelésnél, s az államok egymás közötti viszonyaiban. Egy elfogadott nemzetközi jogi norma „nemtjeljesítése” ugyanis bizonytalanságot kelt a nemzetközi jogéletben, s a „hitszegő” állammal szemben a megbízhatatlanság érzetét. Az ilyen „skarlátbetűtől” való félelemérzet pedig általában már elégséges a normakövetés biztosításához.

De ha feltesszük, hogy a nemzetközi jogéletben a kötelező erő legfontosabb támasza a politikai lojalitás, akkor megint csak vissza kell jutnunk a programjellegű norma és a nemzetközi szerződés természetének hasonlóságához. A programjellegű normák az államok jövőbeni magatartásának bizonyos általános elveit formulázzák. Az államok ezeket az elveket, mint olyanokat ismerik el, amelyeket eljárásukban figyelembe vesznek, s erre kötelezettséget is vállalnak, még ha ez kikényszeríthetetlen is. Tehát e mögött is ott rejlik az a fajta kötelező erő, amely nem formájából (tudniillik hogy jogi norma-e vagy sem), hanem tényleges jelentőségéből táplálkozik⁴⁸. Azaz, hogy felvállalják-e vagy sem. Mert ha egy állam „nevét adja” valamely magatartás tanúsításához, akkor az ugyanúgy kötelezi a jogi norma (nemzetközi szerződés), s a programjellegű norma esetén. Arra a következtetésre jutok ezáltal, hogy Buza László a „kötelezésből” kiindulva már tökéletesen bebizonyította a programjellegű norma jogi norma jellegét. Az

Közgyűléséé vagy akár másé) az – elismert – jogforrás szintjére léphetnek.

⁴⁷ E gondolatmenet szintén azt kívánja érzékeltetni, hogy a programjellegű norma rendelkezik azzal az – elvi – lehetőséggel, hogy egyrésztől nemzetközi jogi fórum előtt hivatkozási alapul szolgáljon, másrésztől, hogy jogi normává váljék.

⁴⁸ S valóban, ha logikusan közelítjük a kérdést, akkor egy norma vagy érvényes (azaz alkalmazható), vagy nem. Nem lehet ugyanis gyenge vagy erős, nem érhet kevesebbet, vagy többet. Bővebben: *Thüerer, Daniel: „Soft law” eine neue Form von Völkerrecht?* In: *Schweizerisches Recht* (Herausgegeben von: Prof. A. Meier-Hayoz, Prof. B. Dutoit, Prof. P. Saladin), 1985 Halbband I. 441.

okfejtés valójában nem is a kötelező erő bizonyítását szolgálja, hanem a jogiságot. Tudniillik, ha egy nemzetközi szerződés és a programjellegű norma különbözőségét csak a kötelezés súlyának különbözősége adja, akkor valójában két jogi normáról beszélünk, amelyeket egymástól az különböztet meg, hogy közülük az egyik „könnyebb erejű”, mint a másik.⁴⁹

Hogy mégis különbséget teszünk a két jelenség között? Ennek alapja csakis a jogalkotási szándék lehet. Osztom tehát azon véleményeket, melyek szerint a jogi jelleg vizsgálatánál a legfontosabb tényező a jogalkotási szándék. De ez szerintem csak formalizmus, a tartalom és annak elfogadása lényegesebb körülmény. (Megjegyzem ezt csak a nemzetközi jogra értem.)

Az előadottaknak megfelelően úgy látom, hogy – lévén a nemzetközi jog az önkéntes jogkövetésen alapul – a szerződések és a nem kötelező normák „súlya” között nincs számottevő különbség. Nincs ugyanis olyan fórum, amely a „törvényt” annak betűje szerint betartatni képes (egyesek szerint, ha lenne egy ilyen, az egész „nemzetközi kollektívát” átfogni és regulálni képes szerv, az a nemzetközi jog végét jelentené).⁵⁰ Ezzel azonban problematikussá válik a nemzetközi – hard law – jognak az a tulajdonsága, ami egyébként létalapját adja: az államok nemzetközi kapcsolataiban a felek magatartásának előreláthatósága, prognosztizálhatósága, azaz éppenséggel mindezeknek egyre gyakoribb hiányosságai.⁵¹

A programjellegű normák általános magatartásokat határoznak meg az azzal érintett államok számára; tehát nem vonatkozhatnak két állam egymás felé tanúsítandó (speciális) magatartására. Ezért a programjellegű normák betartására egyetlen állam sem kötelezheti a másikat arra hivatkozva, hogy a benne foglaltak „nem teljesítése” miatt jogsérelmet szenved. Így szankciót sem alkalmazhat a másik – kötelezettségsértő – állammal szemben. Azonban a programjellegű norma általános természetéből fakad, hogy betartása minden érdekelt államot érintő kollektív érdek. Megsértése esetén csak a kollektív fellépés eszköze lehetséges, tehát semmilyen fórum nem áll rendelkezésre a jogsértés orvoslására. De milyen

⁴⁹ Ráadásul a kötelezés sem biztosított, az akár – a rebus sic stantibus clausulára való hivatkozással – „kijátszható”.

⁵⁰ Megállapításom abból a feltételezésből indul ki tehát, hogy amennyiben a „hard law” – gyakorlatilag – egyedüli többleteleme a kikényszeríthetőség, és az a nemzetközi jog rendszerében ennek – bírói fórum általi – érvényre juttatása maradéktalanul nem biztosított, úgy a nemzetközi normák betartásának tényleges támasza valóban az önkéntes jogkövetés. Ebből következően amennyiben feltételezzük, hogy a nemzetközi kapcsolatokban az önkéntes jogkövetést az államok egymástól elvárják és egymással szemben tanúsítják is (kivételek persze lehetnek), úgy nem találhatunk számottevő különbséget aközött, hogy a jogszerű magatartást megfogalmazó norma milyen formában öltött testet.

A gondolatmenet elméleti jellegű. Nem mondhatjuk ugyanis, hogy a nemzetközi jog gyakorlatában egy jogi norma nem bírna nagyobb jelentőséggel, szerepe nem lenne súlyozottabb, mint egy ki nem kényszeríthető norma esetén. Nyilvánvalóan ezért kötnek az államok eltérő karakterű normákat, ezért lehetséges egyáltalában soft- és hard law-ról beszélni.

⁵¹ Persze nem teljesen igaz, hogy nem láthatjuk előre egy-egy adott állam jövőbeni magatartását. Csakhogy – magatartásukra vonatkozó – prognózisunk a politikában – s a politikai erőviszonyokban – való jártasságon alapszik, nem pedig a nemzetközi kapcsolatokat szabályozó magatartási normák ismeretén. (Gondolok itt arra, hogy valamely állam – nemzetközi közéletben megnyilvánuló – magatartása nem feltétlenül, és nem mindig a nemzetközi jogon alapul, így abból levezetve nem lehetne kiszámítható, azonban a politikai erőviszonyok erre mégis alapot adnak).

fórum segíti a teljes értékű nemzetközi jogi norma betartását?⁵²

Epilógus

Írásomban Buza megállapításai elemzése mellett kívántam bemutatni a programjellegű norma tulajdonságait, természetét, valamint annak a nemzetközi jogban betöltött szerepét. Külön kitérve azon viszonyítási pontokra, amelyeket a norma megalkotója fontosnak tartott, vagy amelyek magának a normának a körülírását kívánták mindjobban megadni.

Lehetséges, hogy következtetésem több esetben meg is haladták Buzának a normával kapcsolatos elképzeléseit, kívánalmait. 1955 óta azonban a nemzetközi jog jelentős változásokat élt át és a könnyű jog is fontos fejlődésen ment keresztül, számos területen jelent meg. Hisz miképp a tanulmány is bizonyítani törekszik, a soft law és a programjellegű norma – nagy részben – azonos fogalom.

Mindemellett remélem, hogy az írás elérte célját, így egyrészt lehetővé teszi a programjellegű norma részletes megismerését; másrészt annak a nemzetközi jog jogforrasi rendszerében betöltött szerepét (és helyét) megfelelően érzékelteti; és nem utolsó sorban a soft law-val való egyezését alátámasztja. Azzal, hogy e jogtechnikai eszköz legfontosabb tulajdonsága, jelesint a „könnyű”, vagy „puha jog” jogi jellegének igazolása külön értekezés tárgya kell hogy legyen.

⁵² E megállapítások, így különösen a nemzetközi jog megsértése (vagy nem követése) esetére hiányolt – megfelelő – fórum általi fellépés kérdésével kapcsolatos kétségek csak annyiban helytállóak, amennyiben az Alapokmány VII. Fejezetéről megfeledekezünk. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának szerepe ugyanis egyedülálló abban, hogy – a VII. fejezet alapján – kötelezhet is, így akár a szuverenitás elvével is szembehelyezkedni képes a nemzetközi jog megsértése esetére. Így a nemzetközi jogsértésnek is vannak korlátai, hisz van kötelezni képes fórum. Le kell azonban szögeznünk, hogy ez súlyos, a békét és biztonságot veszélyeztető normasértés esetén áll csupán fenn.