

Szijártó István

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

Van-e létjogosultsága Biztonsági Tanács határozatai jogszerűségi felülvizsgálatának?

I. Bevezetés

A nemzetközi kapcsolatokra bináris rendszerként tekinthetünk abból a szempontból, hogy az államok közötti háborút béke, a békét pedig háború követte, és így tovább. Napjainkban e probléma feloldására a nemzetközi viták békés rendezésének nemzetközi jogi kötelezettsége ad lehetőséget, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Alapokmányának 1. és 2. cikkén alapszik.¹ Az 1. cikk határozza meg az ENSZ céljait,² míg a 2. cikk azokat az elveket, amelyeket mind a szervezet, mind pedig a tagállamok kötelesek betartani az ENSZ céljainak megvalósítása folyamatában. Ezek között találjuk az államok azon kötelezettségét, hogy úgy rendezzék nemzetközi vitáikat, hogy a nemzetközi békét és biztonságot, valamint igazságot közben ne veszélyeztessék.³ Ezt egészíti ki a 2. cikk negyedik pontja, amely kötelezi az államokat, hogy tartózkodjanak nemzetközi kapcsolataikban az erőszakkal való fenyegetéstől vagy az erőszak alkalmazásától más állam területi integritásával vagy politikai függetlenségével szemben, illetve az erőszak bármely más módon történő alkalmazásától, amely ellentétes az ENSZ céljaival.⁴ Ez utóbbit tekintjük az erőszak nemzetközi jogi tilalmának.⁵ A nemzetközi béke és biztonság megőrzéséért az ENSZ Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: BT vagy Tanács), valamint a Közgyűlés a felelős. Ezt a rendszert nevezzük a kollektív biztonság rendszerének, amelyre már a Nemzetek Szövetsége (a továbbiakban: Népszövetség) is törekedett.

Az államok területi szuverenitása, függetlensége és egyenlősége mellett az imént említett szabályokra úgy tekinthetünk, mint a nemzetközi kapcsolatok keretszabályaira. Ugyanakkor e szabályok kikényszerítésére hagyományosan nincsenek a nemzetközi közösségben alkalmas szervek.⁶ Az ENSZ létrejöttétől számítva viszont a Biztonsági Tanácsnak pontosan ez a célja.

¹ *Bruhács János*: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 221–222. o.

² Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 1. cikk

³ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 2. cikk 3. pont

⁴ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 2. cikk 4. pont

⁵ Az erőszak fogalmának meghatározását többször is megkísérelték. A legegyszerűbb, és a gyakorlathoz a legközelebb álló definíció az erőszakra az, hogy az nem más, mint a fegyveres erőszak. *Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László* (szerk.): Nemzetközi jog. Complex Kiadó, Budapest 2014. 726–727. o.

⁶ *Malcolm N. Shaw*: International Law Sixth Edition. Cambridge University Press, Cambridge 2008. 1118. o.

Azonban amikor a BT az Alapokmány VII. fejezete szerinti hatáskörét gyakorolja, előfordul, hogy e hatáskör gyakorlása során nincsen tekintettel a nemzetközi jog fontos szabályaira. Ez ahhoz vezet, hogy egy-egy határozat tagállamok általi implementációja következtében több esetben is előfordult a nemzetközi jog fontos szabályainak a megsértése. A cikk célja, hogy megvizsgálja, van-e lehetőség a BT határozatainak bírósági felülvizsgálatára és ennek megfelelően javaslatot fogalmazzon meg a BT hatásköri problémáinak az orvoslására.

II. A nemzetközi béke és biztonság rendszere

Az I. világháború szörnyűségei után a győztes hatalmak (többek között az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és Oroszország) úgy döntöttek, hogy létrehoznak egy nemzetközi szervezetet, a Népszövetséget, amelynek a célja a nemzetközi béke és biztonság megőrzése lett volna.⁷ A szerződő felek a preambulumban ezt elsődlegesen azért kívánták biztosítani, hogy kötelezettséget vállaltak a háború elkerülésére.⁸ Ám ez nem univerzális kötelezettség volt.⁹

A Népszövetség Egyezségokmánya nagy előrelépést jelentett, mivel a szerződő felek lemondtak a háborúról bizonyos korlátok között, és célul tűzték ki a fegyverkorlátozást,¹⁰ továbbá létrehozták az Állandó Nemzetközi Bíróságot. A nemzetközi kapcsolatok történetében eddig példátlan lépés volt a kollektív biztonság rendszerének a kialakítása is. A 10. cikk kimondta, hogy a részes államok kötelesek tiszteletben tartani, valamint külső fenyegetéssel szemben megvédeni más államok területi integritását és politikai függetlenségét.¹¹

A második világháború azonban pontot tett a Népszövetség erőfeszítéseinek a végére. Az Egyesült Nemzetek Szervezetét a II. világháború után az 1945. április 25. és június 26. között San Francisco-ban tartott konferencián hozták létre. Ezen 51 állam vett részt.¹² A Népszövetség

⁷ *Irk Albert*: A Nemzetek Szövetsége II. Kiadás. Danubia Kiadó, Pécs 1926. 15–20. o.

⁸ *Irk* i. m. 22. o.

⁹ Ez azért nem azonos tartalmú tilalom az ENSZ által kialakított kollektív biztonság rendszere által felállított tilalommal, mert a Tanács kétféle eljárása esetén egyik esetben sincs kellően szankcionálva az az eset, amikor egy állam nem fogadja meg a Tanács javaslatát. Ha a nemzetközi békét fenyegető vita bejelentése esetén a felek nem fogadják meg a Tanács javaslatát, akkor az Egyezségokmány engedélyezi, hogy három hónap elteltével a felek háborúhoz folyamodjanak. Valamint, ha a nemzetközi békét fenyegető vitát a Tanács megvizsgálja azonban nem képes egyezsége jutni a kérdésben, akkor az Egyezségokmány alapján valamennyi tag az igazságosságra és a jogra tekintettel, saját meglátása szerint cselekedhet. Ld. Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 12. cikk és 15. cikk

¹⁰ Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 8. cikk

¹¹ Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 10. cikk

¹² *Pandler Árpád*: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1974. 70–71. o.

után az ENSZ Alapokmánya bizonyos szempontból hasonló, bizonyos szempontból pedig eltérő módon próbálja a mai napig biztosítani a nemzetközi békét és biztonságot.¹³

Ahogy már a bevezetésben is utaltam rá, a kollektív biztonság rendszere az Alapokmány 1. cikkének 1. pontján alapszik, amely szerint az ENSZ célja, hogy „fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek”¹⁴

Emellett a 24. cikk kimondja, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért elsősorban a BT felelős továbbá, hogy a BT e felelősségéből eredő kötelességeinek teljesítésekor a tagállamok nevében jár el.¹⁵ Továbbá az Alapokmány 25. cikke¹⁶ a BT valamennyi határozatát kötelezőnek nyilvánítja a tagállamokra tekintettel, vagyis ellentétben a Népszövetség rendszerével, nincs kibúvási lehetőség az erőszak tilalma alól, ha a Tanács megállapítja a béke veszélyeztetését, megszegését vagy agressziót.¹⁷

Az Alapokmány VI. és VII. Fejezete foglalkozik a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával. A VI. Fejezet, amely a „Viszályok Békés Rendezése” címet viseli, azon eshetőségekkel foglalkozik, amikor két vagy több állam viszálya veszélyeztetheti a nemzetközi béke és biztonság fenntartását.¹⁸ A BT minden ilyen vitát megvizsgálhat a 34. cikk alapján és ha megítélése szerint e vita veszélyeztetheti a békét, akkor három lehetősége van.¹⁹ A 33. cikk 2. pontja alapján felhívhatja a feleket a vita békés rendezésére.²⁰ A 36. cikk 1. pontja alapján eljárási vagy rendezési módokat ajánlhat²¹ és végül, de nem utolsó sorban a 37. cikk 2. pontja

¹³ Ramesh Thakur: *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge University Press, New York 2006. 30. o.

¹⁴ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 1. cikk 1. pont

¹⁵ Pandler i. m. 94. o.

¹⁶ „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.” Ld. Egyesült Nemzetek Szervezete, Alapokmány 25. cikk

¹⁷ Érdemes itt felhozni azt, hogy a BT határozatok kötelező jellege körül találhatunk ellentétes véleményeket. A kézenfekvő válasz az, hogy a BT határozatait a tagállamok kötelesek végrehajtani. Azonban egyes nézetek szerint csak azon határozatok kötelezők, amelyekben a BT utal az Alapokmány VII. fejezetére. Ezzel szemben a Nemzetközi Bíróság Namíbia-ügyben adott tanácsadó véleménye szerint ahhoz, hogy eldönthessük, hogy a BT adott határozata kötelező-e, vizsgálni kell annak szövegezését és a Tanács szándékát is arra tekintettel, hogy létre akar-e hozni a tagállamok irányába kötelezettséget. Ld. *Dan Joyner: Legal Bindingness of Security Council Resolutions Generally, and Resolution 2334 on the Israeli Settlements in Particular.* <https://www.ejiltalk.org/legal-bindingness-of-security-council-resolutions-generally-and-resolution-2334-on-the-israeli-settlements-in-particular/> (2018. 09. 30.)

¹⁸ Pandler i. m. 108. o.

¹⁹ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 34. cikk

²⁰ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 33. cikk 2. pont

²¹ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 36. cikk 1. pont

alapján a vita rendezésének elveire vonatkozó ajánlást tehet a feleknek.²² Fontos megjegyezni, hogy a VI. Fejezet alapján hozott határozatok valamint ajánlások nem kötelezők a tagállamokra nézve.

A VII. Fejezet a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésével, megszegésével és támadó cselekményekkel foglalkozik.²³ A VII. Fejezet alapján a Tanácsnak három lehetősége van ilyen esetben: a 40. cikk alapján ideiglenes rendszabályokat²⁴, a 41. cikk alapján nem fegyveres rendszabályokat²⁵ és a 42. cikk alapján fegyveres rendszabályokat foganatosíthat.²⁶ Azonban a 39. cikk kimondja, hogy mielőtt ezek közül bármelyikre is sor kerülhetne a Tanácsnak meg kell állapítania a béke veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy támadó cselekménynek fennforgását.²⁷

Összegezve, a BT hatásköre kiterjed minden olyan államok közötti viszályra, amely magában hordozhatja a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetését, vagy egyenesen veszélyezteti, illetve megszegi azt. Továbbá akkor is cselekedhet a Tanács, ha egy állam agressziót követ el egy másik állammal szemben.²⁸

A nem fegyveres rendszabályok magukba foglalják a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távíró-, rádió- és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztését, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítását. Ezek valamennyi ENSZ tagállamra nézve kötelezők.²⁹

Ezzel szemben a fegyveres rendszabályok nem kötelezők, azokat nem kell végrehajtania a tagállamoknak, ehelyett ezek a rendszabályok felhatalmazást adhatnak katonai beavatkozásra. Az Alapokmány szerint a BT légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket foganatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához vagy helyreállításához szükségesnek ítél.³⁰ Valamint arról kell még szót ejteni, hogy a 43. cikk előírja, hogy a tagállamok nemzetközi szerződéseket kössenek, amellyel a BT használatába

²² Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 281. o.

²³ Ahogy Pandler Árpád fogalmaz: „Ez a fejezet az, amely az Alapokmány rendszerének tengelyeként arra lenne hivatott, hogy a fennkölt célok és elvek megsértése esetén azokat kényszerítő intézkedésekkel betartassa.” Ld. Pandler i. m. 119. o.

²⁴ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 40. cikk

²⁵ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 41. cikk

²⁶ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 42. cikk

²⁷ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 39. cikk

²⁸ A BT nem kizárólag erőszak alkalmazása nyomán állapíthatja meg a fentebb felsorolt tényállásokat. Számos esetben állapította meg a béke veszélyeztetését erőszak alkalmazásának hiányában is. Erre kitűnő példa lehet, hogy a BT úgy ítélte meg Rodézia egyoldalú függetlenségi nyilatkozatát (1965), hogy az veszélyezteti a békét. Ld. ENSZ BT 217. (1965) sz. határozat S/RES/217 (1965) 1965. november 20. 1. pont

²⁹ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 41. cikk

³⁰ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 42. cikk

utalják fegyveres erőiket, de ezek a szerződések máig nem jöttek létre, sőt az ezen haderőt irányítani hivatott Vezérkari Bizottság sem működik *de facto*.³¹ Ez az oka annak, hogy a BT csak felhatalmazást adhat a katonai beavatkozásra, és nem utasítást.

Így tehát létrejött egy olyan szervezet, amely létrehozta a kollektív biztonság – elviekben – működőképes rendszerét. Az erőszak tilalmát a BT kisebb-nagyobb hatékonysággal és elhatározással képes felügyelni. Ennek a jelentősége, ahogy már említettem, nem vitatható: korábban egyáltalán nem volt még csak hasonló intézmény sem, amely a nemzetközi kapcsolatok e keretszabályainak betartását felügyelte volna.

III. A Biztonsági Tanács határozatainak kapcsán felmerülő jogi problémák

A BT az Alapokmány VII. Fejezete alapján nem fegyveres vagy fegyveres rendszabályokat vezethet be. E szankcióknak elsődlegesen az a célja, hogy a BT el tudja látni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában vagy helyreállításában meghatározott feladatát. Tehát e szankcióknak elsődlegesen végrehajtó szerepük van.³² Azonban a következő esetekből is láthatjuk, hogy e határozatok felülvizsgálata nincsen megfelelően biztosítva arra az esetre, ha azok a nemzetközi jog szabályait sértene. Emiatt már egész korán, az 1961-es ENSZ költségei (*Certain Expenses*) nevű tanácsadó véleményben felmerült annak az igénye, hogy e határozatok – ha csak korlátolt mértékben is, de – alávethetők legyenek valamilyen szintű és formájú felülvizsgálatnak.³³

III. 1. Az 1267-es rezsim

Az ún. 1267-es rezsim, valamint a következő alpontban elemzésre kerülő 1483. számú határozat is ún. egyéni szankciókat³⁴ vezetett be. A Biztonsági Tanács felelősségével foglalkozva Gowlland-Debbas kiindulópontja az, hogy a BT egyéni szankciói jogsértők, ellentétesek a nemzetközi joggal. Az egyéni szankciók képesek a nemzetközi jog szabályait megsérteni, mint például a humanitárius nemzetközi jogot, vagy az emberi jogokat.³⁵ Egy másik igen súlyos

³¹ Pandler i. m. 130–131. o.

³² Hitoshi Nasu: Chapter VII Powers and the Rule of Law: The Jurisdictional Limits. Yearbook of International Law. 2007. 94. o.

³³ Deborah D'Angelo: The Check on International Peace and Security Maintenance: The International Court of Justice and Judicial Review of Security Council Resolutions. Suffolk Transnational Law Review. 2000/2. 578. o.

³⁴ Ezek olyan szankciók, amelyeket a BT meghatározott személyekkel szemben vezet be.

³⁵ Anthony Aust: Kadi: Ignoring International Legal Obligations. International Organizations Law Review. 2009/6. 294. o.

probléma pedig az, hogy egyes határozatokban a BT határozatlan időre vezetett be rendszabályokat, amely alapvetően nem összeegyeztethető a 103. cikk³⁶ funkciójával.³⁷

Az 1267-es „rezsime” a BT Afganisztán tálib vezetése miatt hozta létre.³⁸ E határozatban a legfontosabb egyéni szankció szerint be kell fagyasztani minden olyan pénzforgalmi számlát, amely a tálibokhoz köthető, valamint le kell foglalni minden olyan dolgot, amelyet a tálibok felügyelnek, vagy az ő tulajdonukban van.³⁹ Megjelenik itt egyrészt az, hogy a 103. cikk céljával ellentétes az, ha határozatlan időre vezet be egy szankciót a BT, ami az 1267-es rezsimnél is tapasztalható. Ezzel szemben a 103. cikk funkciója, hogy hangsúlyosan csak ideiglenesen oldja fel két nemzetközi kötelezettség ütközésének konfliktusát.⁴⁰ Továbbá az 1267-es rezsim sértette az egyén tisztességes eljárásához, valamint a tulajdonhoz való jogát, amelyet a *Kadi*, *Yusuff* és *Awadi* ügyekben alapjogi szempontból vizsgált az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB). A Törvényszék a 103. cikkel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy annak tiszteletben tartása fontosabb, azaz a határozatban foglalt kötelezettségek végrehajtását csak azért nem függeszti fel, mert azzal jelentősen nehezítené a nemzetközi béke és biztonság fenntartását.⁴¹

A Törvényszék döntését később azonban fellebbezési eljárásban vizsgálta a Bíróság is⁴² és megállapította a BT határozatát implementáló rendelet érvénytelenségét, arra hivatkozással, hogy sérti az EU primer joga által védett alapjogokat.⁴³ A BT határozatot magát illetően viszont az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy azt még a *ius cogens*-be ütközés esetén sem vizsgálhatja felül, mivel nincs erre hatásköre – az implementáló rendelet viszont egy uniós szekunder jogi aktus, amelynek jogszerűségi felülvizsgálat alapjogi szempontból (is) a Bíróság feladata.⁴⁴

³⁶ A 103. cikk kimondja azt, hogy az ENSZ tagságból folyó kötelezettségek, ezáltal a BT határozatai is elsőbbséget élveznek egyéb nemzetközi kötelezettségekkel szemben. Ld. Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmány 103. cikk

³⁷ *Vera Gowlland – Derbas: Accountability of the Security Council*. In: Report of the International Law Association Study Group on United Nations Reform (szerk. Ralph Wilde). 2011. <https://ssrn.com/abstract=1971008> (2018. 09. 07.) 34. o.

³⁸ *Anthony Aust: Kadi: Ignoring International Legal Obligations*. International Organizations Law Review. 2009/6. 294. o.

³⁹ ENSZ BT 1267. (1999) sz. határozat S/RES/1267 (1999) 1999. október 15. 4/b pont

⁴⁰ *Gowlland – Derbas* i. m. 39. o.

⁴¹ T-315/01 sz. ügy (EU:T:2005:332), 156. pont

⁴² C-402/05. P. sz. ügy (EU:C:2008:461), 1. pont

⁴³ *C. Feinaugle: Kadi Case*. Law of Ukraine: Legal Journal. 2013/3. 322. o.

⁴⁴ *Mohay Ágoston: A Kadi-doktrína és a Nemzetközi Jog Érvényesülése az Uniós Jogrendben*. Közjogi Szemle 2017/4. 40–42. o.

III. 2. Az 1483. számú határozat

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJE) szintén foglalkoznia kellett BT határozat jogszerűségével. Az 1483. számú határozat azt követően született, hogy az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok vezetésével 2003-ban lerohanták Irakot, és megdöntötték a Saddam-rezsimet.⁴⁵ A határozat szerint minden olyan pénzt be kellett fagyasztani és az Iraki Fejlesztési Alapba kellett áthelyezni, amelynek köze volt a korábbi iraki kormányhoz, vagy amelyet Saddam Hussein, vagy más kormánytagok menekítettek ki az országból.⁴⁶ Al-Dulimi, az iraki titkosszolgálat korábbi pénzügyi vezetője 2004-ben került azon személyek listájára, aki rendelkezik ilyen pénzeszközzel. A szóban forgó személy Svájcban telepedett le, amely, miután implementálta a BT határozatában foglalt szabályokat, megkezdte az elkobzást. Emiatt Al-Dulimi először a svájci szövetségi bírósághoz fordult, azonban elutasították kérelmét. Ezt követően fordult az EJE-hez (*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*).⁴⁷

A férfi azt állította, hogy megsértették a tisztességes eljáráshoz, valamint a hatékony jogorvoslatához való jogát.⁴⁸ Végül az EJE Nagykamarája 2016-ban azt állapította meg, hogy Svájc megsértette Al-Dulimi tisztességes eljáráshoz való jogát azzal, hogy nem biztosított hatékony jogorvoslatot a listára kerüléssel kapcsolatban.⁴⁹ Az érvelés eltért az EUB előtti ügyben tapasztalttól. Az alapvető kérdés az volt, hogy fennáll-e konfliktus a BT által telepített kötelezettség, valamint Svájc más nemzetközi kötelezettsége között. Svájc álláspontja szerint fennállt ez, azonban a Nagykamara arra az álláspontra helyezkedett, hogy a BT nem hoz létre olyan kötelezettséget, amely direkte kötelezi a tagállamokat emberi jogok megsértésére.⁵⁰ Emiatt igazat adott a kérelmezőnek abban, hogy nem áll fenn konfliktus a két kötelezettség között. Továbbá azt is kiemeli a Nagykamara, hogy a határozat szerint lehetőség van arra, hogy hatékony jogorvoslatot biztosítsanak a tagállamok a listára került személyekkel szemben.⁵¹

⁴⁵ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland: Norm conflict between UNSC Resolution and ECHR?* <https://strasbourgobservers.com/2016/09/05/al-dulimi-and-montana-management-inc-v-switzerland-norm-conflict-between-uns-resolutions-and-echr/> (2018. 09. 07.)

⁴⁶ ENSZ BT 1483. (2003) sz. határozat S/RES/1483 (2003) 2003. május 22. 23. pont

⁴⁷ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland: Norm conflict between UNSC Resolution and ECHR?* <https://strasbourgobservers.com/2016/09/05/al-dulimi-and-montana-management-inc-v-switzerland-norm-conflict-between-uns-resolutions-and-echr/> (2018. 09. 07.)

⁴⁸ 1950. Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. pont és 13. cikk

⁴⁹ *Case of Al-Dulimi and Montana Management Inc. V. Switzerland:* <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-164515> (2018. 09. 07.)

⁵⁰ *Irene Couzigou: The United Nations Security Council Sanctions and International Human Rights.* Vienna Journal on International Constitutional Law. 2016. 291–292. o.

⁵¹ Uo.

III. 3. Bosznia-Hercegovina – Jugoszlávia ügy

A délszláv háború idején a BT 713. számú határozatával kapcsolatban is felmerültek nemzetközi jogi problémák. A BT e határozatban fegyver embargót rendelt el, amelyet fenntartott Jugoszlávia felbomlása után is.⁵²

Bosznia-Hercegovina 1993-ban a Nemzetközi Bírósághoz fordult. Azt állította, hogy Szerbia megsértette a Népirtás Büntetének Megelőzéséről és Megbüntetéséről szóló egyezményt.⁵³ Továbbá kérte annak a megállapítását, hogy a BT 713. sz. határozata sértette a nemzetközi *ius cogens*-t, valamint a szokásjogot, mivel a fegyver-embargó miatt nem tudták az újonnan létrejött államok megvédeni magukat, ebből kifolyólag pedig a népirtást sem tudták megakadályozni. A Nemzetközi Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy a szóban forgó határozat – nem szándékosan, ám – valóban megsérthette a népirtás nemzetközi *ius cogens*-ben gyökerező jogi tilalmát.⁵⁴

IV. A Biztonsági Tanács kontrollja, különös tekintettel a VII. fejezetben biztosított hatáskörre

Számos szerző foglalkozik a BT hatáskörével, valamint azzal, hogy nemzetközi jogi szempontból milyen megítélés alá esnek a VII. fejezet szerint alkalmazott szankciók. Nem utolsó sorban pedig a nemzetközi jogot sértő BT határozatokkal szemben az a kérdés is felmerül, hogy egyáltalán érvényesnek kell-e őket tekinteni.

A kiindulópont az Alapokmány VII. fejezete. A 39. cikk szerint a BT nem fegyveres, vagy fegyveres rendszabályok alkalmazásáról dönthet a béke veszélyeztetése, a béke megszegése vagy agresszió elkövetése esetén. A 39. cikket az Alapokmány legfontosabb rendelkezésének is nevezik,⁵⁵ ugyanis ez teszi lehetővé azt, hogy a BT teljesítse a 24. cikkben rárótt feladatát, azaz a nemzetközi béke és biztonság fenntartását. Azonban nincs meghatározva a béke veszélyeztetése, megszegése, továbbá az agresszió fogalma sem. Emiatt a BT diszkrecionális jogköre rendkívül tág, *de facto* korlátlan, amikor annak megítéléséről van szó, hogy egy állam magatartása veszélyezteti vagy megszegi a békét, illetve agressziót követ el.⁵⁶ Egyesek úgy vélték, hogy ezt a korlátlan mérlegelési jogkört a Tanács, vagy annak egyes tagjai

⁵² ENSZ BT 713. (1991) sz. határozat S/RES/713 (1991) 1991. szeptember 25. 6. pont

⁵³ William L. Hurlock: The International Court of Justice: Effectively Providing a Long Overdue Remedy for Ending State-Sponsored Genocide (Bosnia-Hercegovina v. Yugoslavia). American University Journal of International Law and Policy. 1997. 318. o.

⁵⁴ D'Angelo i. m. 581–582. o.

⁵⁵ Bernd Martenczuk: The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie? European Journal of International Law 1999/3. 539. o.

⁵⁶ Martenczuk i. m. 542. o.

a saját javukra fordíthatják.⁵⁷ Az is igazán jelentős probléma, hogy a BT VII. fejezetben biztosított szankciói nem mindig tartják tiszteletben nemzetközi jog szabályait,⁵⁸ ám az Alapokmányban is igen nehezen találni olyan rendelkezéseket, amelyek e szankciók korlátozásául szolgálhatnának.⁵⁹ Ez pedig vezethet a nemzetközi jog fontos szabályainak, különösen az emberi jogoknak a súlyos megsértéséhez is, ahogy láttuk a *Kadi*, *Yusuff* és *Awadi* valamint az *Al-Dulimi* ügyekben.⁶⁰

A BT hatáskörének vizsgálatakor érdemes említést tenni BT és az Alapokmány kapcsolatáról. A Tanács határozatokat hozhat az Alapokmány alapján. Azonban nagyon fontos, hogy nem hozhat olyan határozatokat a BT, amelyre nem terjed ki a hatásköre az Alapokmány szerint. Az ilyen határozatok tekintjük *ultra vires*nek.⁶¹ Amennyiben a BT határozata *ultra vires*, tekinthető az érvénytelennek. Ugyanakkor a BT tevékenységi körének bővülése véleményem szerint nem von maga után eredendően *ultra vires* határozatok. Ez abból következik, hogy az Alapokmány a Tanács számára a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának feladatát rendelte. E funkció ellátásához pedig szükséges lehet a hatáskörének bővítése, hiszen a nemzetközi környezetben tapasztalható állandó változás a nemzetközi békére és biztonságra tekintettel újabb veszélyforrásokat eredményezhet.⁶² Ezzel kapcsolatban azt is figyelembe kell venni, hogy az ún. beleértett hatáskörök (*implied powers*) elmélet is alátámaszthatja a BT hatáskörének bővülését.⁶³

Vizsgálhatók még a BT határozatai nemzetközi jogi megfeleltethetőség szempontjából. Fontos az, hogy a 103. cikk csupán más nemzetközi szerződés által keletkeztetett kötelezettségek esetén oldja fel a konfliktust a két nemzetközi kötelezettség között.⁶⁴ Emellett pedig kijelenthető az is, hogy a Tanács köteles lenne figyelembe venni a nemzetközi jog szabályait, hiszen az ENSZ, mint nemzetközi szervezet egyik főszerve. Mivel a nemzetközi

⁵⁷ John Foster Dulles: War or Peace. Harrap, London 1950. 194–195. o.

⁵⁸ Nasu i. m. 87. o.

⁵⁹ Egyes szerzők megpróbálják a BT tevékenységét az ENSZ alapelveinek a segítségével megítélni. Azonban az alapelvek túl általánosnak bizonyulnak ahhoz, hogy korlátozzák a BT hatáskörét. Ld. Martenczuk i. m. 537. o.

⁶⁰ Larissa van den Herik – Nico Schruver: Eroding the Primacy of the UN System of Collective Security: The Judgement of the European Court of Justice in the Cases of Kadi and Al Barakaat. International Organizations Law Review 2008/5 331. o.

⁶¹ Maysa Bydoon – Gasem M. S Al-own: The Legality of the Security Council Powers Expansion. International Journal of Humanities and Social Sciences 2017/7. 1. o.

⁶² A tevékenységi kör bővülését számos esettel lehet demonstrálni. Előfordul, hogy háborús övezetekben ideiglenes kormányokat támogat nemzetközi összefogással és békefenntartó hadműveletek végrehajtására jogosít fel. Ld. Nasu i. m. 93. o.

⁶³ Eszerint olyan hatáskörrel is rendelkezik adott szervezet, amely, noha nincs belefoglalva *expressis verbis* az alapító nemzetközi szerződésbe, elengedhetetlen a szóban forgó szervezet megfelelő működéshez, funkciójának ellátásához. Ld. Rossana Deplano: The Strategic Use of International Law by the UN SC. London. Springer. 2015. 14. o.

⁶⁴ Bydoon – M. S Al-own i. m. 8. o.

szervezetek nemzetközi jogalanyisága *grosso modo* megegyezik az államok jogalanyiságával,⁶⁵ így magától értetődő, hogy a Tanácsnak is tiszteletben kell tartania a nemzetközi jog szabályait (a *ius cogens*-t, valamint a szokásjogot).⁶⁶

Másik oldalról is meg lehet közelíteni a BT hatáskörét, méghozzá a már említett 39. cikk felől. Ugyanis a 39. cikk értelmezése, illetve a béke veszélyeztetésének, megszegésének, valamint az agresszió fogalmának a meghatározása máig elmaradt. A nyelvtani értelmezés szerint a 39. cikk célja, hogy ne legyen fellelhető a nemzetközi kapcsolatokban erőszak. Tehát a BT feladata a nemzetközi béke és biztonság alapvető feltételeinek fenntartása, nem pedig egy optimális állapot létrehozása. Ezen értelmezés alkalmazásával a BT diszkrecionális jogköre bizonyos mértékben csökkenne, és következetesebbé válhatna a gyakorlata.⁶⁷ Azonban ennek az elméletnek van egy hátulütője, ami miatt alkalmazhatatlan. Nem fog megvalósulni a 39. cikkben foglalt tényállások pontos definiálása, hiszen ennek az a célja, hogy a Tanácsnak a lehető legszélesebb mérlegelési jogkört biztosítsa. Ugyanis ezzel a *de facto* korlátlan mérlegelési jogkörrel lehet biztosítani azt, hogy a Tanács képes legyen fellépni a változó nemzetközi környezetben jelentkező újabb fenyegetések ellen.⁶⁸

Önmagában azonban ezek a megközelítések nem elegendők a BT határozatainak megítéléséhez, hiszen a tagállamok az Alapokmány 25. cikke alapján kötelesek végrehajtani a BT határozatait. Tehát saját maguk aligha ítélik meg a határozat jogszerűségét az eddigi szempontok alapján. Szükséges az, hogy a Nemzetközi Bíróság, vagy egyéb regionális bíróságok felülvizsgálják az adott határozatot. Ezek a szempontok megfelelő támpontot adhatnak e bíróságoknak a határozatok felülvizsgálatára.

Az egyéni szankciókkal két regionális bíróság is foglalkozott, az EUB, valamint az EJEB – a vonatkozó eseteket a III. részben már röviden vizsgáltam.

Számos szerző a Nemzetközi Bíróságot potenciálisan tartja alkalmasnak arra, hogy felülvizsgálat alá vonja a BT szóban forgó határozatait. Azonban kérdés az, hogy ezt megteheti-e a Bíróság (jelenlegi joghatósága keretei között a válasz inkább nemleges), valamint az is,

⁶⁵ *Shaw* i. m. 1297. o.

⁶⁶ Létezik egy kisebbségi vélemény is, ami alapján a Tanács egy *legibus solutus* testület, amelyet nem kötnek a nemzetközi jog szabályai. Ld. *Matthew Happold: Reviewing the Security Council: The role of Other International organisations*. Law Working Papers Series. 2011/04. 2. o.

⁶⁷ *Martenczuk* i. m. 543–544. o.

⁶⁸ Más szerzők amellet érvelnek, hogy korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkezik a BT, mivel nem láthat el *quasi* bírói tevékenységet egy politikai testület. Ld. *Mark S. Stein: The Security Council, the International Criminal Court, and the Crime of Aggression: How Exclusive is the Security Council's Power to Determine Aggression?* European Journal of International Law. 2005/1. 31. o.

hogy mi lenne az eredménye annak, ha a BT valamely határozatát érvénytelennek találná a nemzetközi jog szabályai szerint.⁶⁹

A Nemzetközi Bíróság az ENSZ egyik fő-szerve, ezen túl pedig az ENSZ elsődleges bírói szerve. Az Alapokmány XIV. Fejezete határozza meg a Bíróságra vonatkozó szabályokat. Ezek alapján a Bíróság elbírálja az elé vitt ügyeket, és a döntése kötelező a jogvitában résztvevő felekre nézve. A 96. cikk alapján pedig az ENSZ egyéb szervei jogosultak tanácsadó véleményt kérni a Bíróságtól.⁷⁰ A XIV. Fejezet rendelkezései között azonban nem kapott helyet a bírói felülvizsgálat, tehát a Nemzetközi Bíróság nem rendelkezik általános hatáskörrel az ENSZ szervei által hozott határozatok felülvizsgálatára.⁷¹ Sőt, az ENSZ Alapokmányának megalkotása során egyenesen elvetették azt, hogy a Bíróság ilyen hatáskörrel legyen felruházva, mivel a BT leendő állandó tagjai attól tartottak, hogy ez gyengítené a Tanácsot.⁷²

Ugyanakkor már egészen korán, 1961-ben, az ENSZ költségei tárgyában adott tanácsadó vélemény megalkotása során felmerült az igény a BT határozatainak felülvizsgálatára. A Bíróság ezzel kapcsolatban elutasította azt a francia véleményt, mely szerint szükség lenne arra, hogy általános felülvizsgálati jogkörrel rendelkezzen a BT határozatai felett.⁷³ Ugyanis a *travaux préparatoires*-t vizsgálva sem találni törekvést arra, hogy rendelkezzen ilyen hatáskörrel,⁷⁴ nem is beszélve a korábbi megállapításról, miszerint az alapító konferencián a leendő állandó tagok egyenesen elutasították a Bíróság ezen hatáskörét. Azonban már itt felmerült egy szűk felülvizsgálati jogkör igénye.⁷⁵ Szintén felmerült a felülvizsgálat igénye a Bosznia-Hercegovina – Jugoszlávia ügyben.⁷⁶

A Lockerbie-ügy kapcsán is közelebb jutott a szakirodalom ahhoz a válaszhoz, hogy felülvizsgálhatja-e a Bíróság a BT határozatait. 1988-ban a Pan Am 103-as járatán bomba robbant a skóciai Lockerbie felett. A robbanás miatt a gép lezuhant, és a fedélzeten lévő utasok mellett 11 másik ember halálát okozta. A nyomozás eredménye szerint két líbiai állampolgár helyezte el a gépen a bombát. Nagy-Britannia és az Egyesült Államok a két személy kiadatását követelte Líbiától, azonban Líbia nem hajtotta végre e kérést. Emiatt a BT először egy kérést

⁶⁹ *Nikolaos Lavranos: On the Need to Regulate Competing Jurisdictions between International Courts and Tribunals.* Europa Publishing 2009. 42. o. és *Kende – Nagy – Sonnevend – Valki* i. m. 1852. széljegy

⁷⁰ *D'Angelo* i. m. 567. o.

⁷¹ *Quang Trinh: Judicial Review of the UN Security System.* International Law Students Association Quarterly. 2009/4. 21. o.

⁷² *D'Angelo* i. m. 575–576. o.

⁷³ *D'Angelo* i. m. 578. o.

⁷⁴ *Lisa-Marie Komp: How the Responsibility to Protect Influences the Security Council's Powers, Limits and Dynamic.* Journal of International Humanitarian Legal Studies 2013/4. 317. o.

⁷⁵ A tanácsadó véleményben Morelli Bíró különvéleménye volt az, hogy olyan esetekben legyen biztosítva a felülvizsgálati jogkör, amikor a határozat érvénytelen az Alapokmány szerint. Ld. *D'Angelo* i. m. 578. o.

⁷⁶ *D'Angelo* i. m. 581–582. o.

fogalmazott meg (731. számú határozat) előbbi államok követelésének teljesítésére vonatkozóan, majd pedig a 748. számú határozatában megállapította, hogy Líbia magatartása veszélyezteti a békét. Ennek okán pedig nem fegyveres rendszabályokat vezetett be.⁷⁷ A Lockerbie-ügyben, 1992-ben Líbia először azt kérte a Nemzetközi Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy eleget tett a Montreáli Egyezményben foglalt kötelezettségeinek. Azonban ekkor a Nemzetközi Bíróság figyelembe vette a Líbia keresetének beadását követően meghozott 748. számú határozatot. Ennek kapcsán pedig megállapította, hogy Líbia köteles a BT határozatát tiszteletben tartania. Ezzel a Nemzetközi Bíróság elkerülte ekkor a BT határozatának a vizsgálatát.⁷⁸

Viszont miután lezárult az előzetes eljárás, 1998-ban elkezdődhetett az eljárás érdemi része, amelyben Bíróság újfent elkerülte a BT határozatának felülvizsgálatát azzal a magyarázattal, hogy a kérdéses, 748. számú határozat az után keletkezett, hogy Líbia benyújtotta keresetét. A kezdeti, 731. számú határozattal pedig ebből a szempontból nem volt érdemes foglalkozni, mivel az csak ajánlás, nem a VII. fejezet szerinti kötelező határozat.

IV. 1. Összefoglalás

Kérdés maradt tehát, hogy a Nemzetközi Bíróság felülvizsgálhatja-e a BT VII. fejezet alapján hozott határozatait. Jó kiinduló pont lehet a felülvizsgálathoz az, hogy az Alapokmány értelmezésével kapcsolatos viták eldöntése a Nemzetközi Bíróság hatáskörébe tartozik. Ezzel szemben a Lockerbie-ügy kapcsán több bíró is azt vallotta, hogy a Nemzetközi Bíróság nem bírálhatja felül a BT 39. cikk szerinti döntéseit. Sőt az is megállapítható, hogy a Nemzetközi Bíróságnak nincs hatásköre más ENSZ szervek döntéseit felülvizsgálni. Ennek ellenére nem kell elvetni azt a lehetőséget, hogy a Bíróság vizsgálja a BT határozatait, amennyiben azok az elé vitt ügy lényeges részét képezik, tehát azok megítélése nélkül nem lehetne elbírálni az ügyet. Erre jó példa Fitzmaurice Bíró különvéleménye, amelyet a Namíbia-ügyben adott tanácsadó véleményhez készített. Álláspontja szerint nem lehet megfelelően megítélni egy állam magatartását anélkül, hogy vizsgálnánk e magatartás eredetének érvényességét,

⁷⁷ *Michael J. Matheson*: ICJ Review of Security Council Decisions. *George Washington International Law Review* 2004. 616–617. o.

⁷⁸ *Martenczuk* i. m. 520–522. o.

jogszerűségét.⁷⁹ A következtetés az, hogy a Nemzetközi Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a BT határozatainak felülvizsgálatára, azonban eseti jelleggel mégis lehetősége lehet erre.⁸⁰

V. Következtetések

Jelenlegi hatásköri szabályai alapján a Nemzetközi Bíróság nem vizsgálhatja felül a BT határozatait. Azonban mégis fontos szerepet tölthet be azokban az esetekben, amikor az elé vitt ügy eldöntése érdekében felül kell vizsgálnia a BT határozatait. Hiszen jelentős súlya lenne annak, ha a Bíróság – egy független, nagy tekintéllyel rendelkező szerv – megállapítaná adott határozat jogellenes voltát.⁸¹ Ebbe a körbe vonhatjuk ugyanígy a Bíróság által adott tanácsadó véleményeket is, amelyeknek viszont a felülvizsgálathoz hasonló eseti jelleggel lehet szerepe, hiszen tanácsadó véleményt a Bíróság csak akkor adhat, ha arra felkéri az ENSZ valamely szerve.⁸²

Az IV. rész második pontjában összefoglaltam azt, hogy milyen irányokból lehet vizsgálni a BT határozatait témánk szempontjából. Alapvetően két esete lehetne a határozatok érvénytelenségének. Az egyik az, amikor a BT *ultra vires* cselekszik, olyan határozatot hoz, amelyre nem jogosítja fel az Alapokmány. Azonban a 39. cikk, valamint az *implied powers* elmélet segítségével hamar meg lehet dönteni ezt az elméletet, ugyanis a BT saját mérlegelési jogkörében dönt arról, hogy mi minősül a béke veszélyeztetésének, megszegésének vagy agresszióknak.⁸³ A korlátlan mérlegelési jogkör miatt azt sem lehet felülvizsgálni vagy felülbírálni, ha a BT megállapítja, hogy egy adott szituáció veszélyes a békére, megszegi azt vagy agressziót valósít meg valamely fél. Tehát a Nemzetközi Bíróság a Tanács határozatairól akkor sem tudná kimondani, hogy azok érvénytelenek, hatáskör túllépés okán, ha az szándékában állna.⁸⁴

⁷⁹ *Erika de Wet: Judicial Review of the United Nations Security Council and General Assembly through Advisory Opinions of the International Court of Justice. Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2000/3. 249. o.*

⁸⁰ *Martenczuk i. m. 526–527. o.*

⁸¹ *Martenczuk i. m. 528. o.*

⁸² Felvethető azonban a Főtitkár feljogosítása tanácsadó vélemény kérésére, mivel az ENSZ szervei ritkán fordulnak tanácsadó véleményért Ld. *de Wet i. m. 277. o.*

Ugyanakkor véleményem szerint ez a megoldás idegen lenne a jelenlegi rendszertől, mert tanácsadó véleményt az ENSZ szervei csak saját ügyükben kérhetnek. Komoly aggályokat vethet fel, ha a Főtitkárt ilyen általános jogkörrel ruházzuk fel. Ráadásul a szubjektumot sem lehetne kiiktatni a rendszerből. Így egy ilyen megoldás számos további megoldandó kérdést hozna magával (pl. milyen esetekben lenne jogosult a Főtitkár tanácsadó vélemény kérésére).

⁸³ Tehát a BT, ahogy az ENSZ egyéb szervei is, saját maga határozza meg saját hatáskörét.

⁸⁴ Az is megjegyzendő, hogy a Nemzetközi Bíróság eddig minden adandó alkalommal elkerülte azt, hogy érdemben tárgyaljon a BT határozatának érvényességéről.

Tehát, ha az a cél, hogy a Bíróság érdemben felülvizsgáljon egy határozatot, amely nem felel meg a nemzetközi jog normáinak, akkor kizárólag az Alapokmány 103. cikkéből tudnánk kiindulni. A 103. cikk kizárólag más nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekkel szemben biztosít elsőbbséget az Alapokmányból eredő kötelezettségek számára. Tehát a Biztonsági Tanács akkor sem utasíthatna a *ius cogens*, továbbá a szokásjog megsértésére, ha nem vennék figyelembe azt, hogy az ENSZ főszerveként a Tanács is köteles tiszteletben tartani ezeket.⁸⁵

Fontos ehhez rögtön hozzátenni azt, hogy a BT nem is fog olyan határozatot hozni, amely direkte megsérti a nemzetközi jog fentebb említett szabályait. Ezt a feltevést erősíti a délszláv háború során elkövetett háborús bűntettek kivizsgálására létrehozott Nemzetközi Törvényszék álláspontja is. Eszerint feltételezni kell, hogy a Tanács nem kívánja határozataival megsérteni a nemzetközi szokásjogot, valamint a *ius cogens*-t, amennyiben ennek ellenkezőjét ki nem nyilvánítja.⁸⁶ Másként fogalmazva a BT határozatai az Alapokmány alapján nem sérthetik a nemzetközi jogot, emiatt azokat a nemzetközi joggal összhangban kell értelmezni. A vizsgált esetekben háromból két alkalommal nem is a határozat jogszerűségéről tárgyalt a bíróság. Az EU Bírósága előtt a határozatot implementáló rendeletet támadták meg a felperesek, míg Al-Dulimi sem közvetlenül az 1483. számú határozat miatt fordult az EJEB-hez, hanem azért, mert Svájc nem biztosított számára megfelelő jogorvoslatot, tehát sérült a tisztességes eljáráshoz való alapjoga, azon belül is a hatékony jogorvoslathoz való joga.⁸⁷ A harmadik vizsgált esetben (Bosznia-Hercegovina – Jugoszlávia) a Bíróság ugyan egyetértett Bosznia-Hercegovina álláspontjával, miszerint a fegyver-embargó valóban népirtáshoz vezetett, azonban azt is megállapította, hogy a határozat célja nem ez volt. A legegyszerűbben megfogalmazva ehhez teljesen véletlenül járult hozzá.

⁸⁵ Irene Couzigou azt vizsgálta, hogy kötik-e a Tanácsot az emberi jogok. Az a véleménye, hogy a BT az emberi jogok tiszteletben tartását bizonyos esetekben felfüggesztheti. A megkülönböztetés, amelyet alkalmaz, a *ius cogens* és a nemzetközi szokásjog között differenciál. A BT szükségességi-arányossági teszt alapján a szokásjogi eredetű emberi jogokat korlátozhatja határozataival, amennyiben erre szükség van a béke fenntartása vagy visszaállítása érdekében, ám kizárólag az arányosság követelményének betartásával. Ezen elméletét Polgári és Politikai Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmányána 4. cikkének 1. bekezdésében foglalt szabály analógiájára alapítja. Eszerint az államok szükséghelyzetben felfüggeszthetik az Egyezségokmány alkalmazását. Ha ez a szabály alkalmazható lenne a BT VII. fejezet alapján kiadott határozataira is, akkor feloldható lenne az az ellentmondás, hogy a BT emberi jogok sérelmét okozza egy-egy helyzet orvoslása közben. Ld. *Couzigou* i. m. 296. o.

A másik esetben azonban arra a következtetésre jutott a szerző, hogy a *ius cogens*hez tartozó emberi jogok (azaz az élethez való jog, kínzás, megalázó, embertelen bánásmód tilalma, rabszolgaság tilalma és a tisztességes eljáráshoz való jog) nem korlátozhatók még az előbb felvázolt szükséghelyzetben sem. Ld. *Couzigou* i. m. 305. o.

⁸⁶ *Couzigou* i. m. 291. o.

⁸⁷ Ezeknek az eseteknek az analógiájára építve egyébként a tagállami bíróságok ugyanígy kimondhatják azt, hogy adott BT határozat implementációja nyomán sérülnek a tagállamok által biztosított alapjogok, vagy egyéb jogszabályok.

Amennyiben a fenti szempontrendszer alkalmazná a Bíróság a tárgyalta esetekben a BT határozatainak felülvizsgálatára, nem tudná megállapítani azok érvénytelenségét. Az előbbi két eset alapján szükség van a jogorvoslati rendszer fejlesztésére, hiszen ez áll a Tanács érdekében az emberi jogok védelme miatt. A harmadik eset alapján pedig könnyű belátni azt, hogy egy fegyver-embargót elrendelő szabály nem képes önmagában a *ius cogens* megsértésére. A megsértéshez szükség volt arra, hogy a tagállamok végrehajtsák a nem fegyveres rendszabályt.

Ezzel el is jutunk ahhoz, hogy a BT felelősségéről nem beszélhetünk, hiszen nem nemzetközi szervezet, nem jogalany. Mint ahogy azt az összes eset mutatja, az fordulhat elő, hogy a tagállamok a határozat implementációja során megsértik a nemzetközi jogot, vagy (mint a *Kadi* ügyek kapcsán) az európai közjogot.

Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy rendkívül hátrányos következményekkel járna az, ha a Nemzetközi Bíróság megállapítaná a BT határozatának érvénytelenségét akár csak egyetlen esetben is. Nem véletlen az, hogy a Bíróság elzárkózik ettől a feladattól. Ugyanis ez a kollektív biztonság rendszerének az összeomlásához vezetne. Attól a pillanattól kezdve, hogy ez megtörténne, azok a tagállamok, amelyek nem akarják végrehajtani a Tanács határozatát, erre hivatkoznának. Rendkívül nagy felelőtlenség lenne tehát megállapítani a Tanács határozatának érvénytelenségét – ez persze nem jelenti azt, hogy ez nem lehetne adott esetben jogilag indokolt.

Ettől függetlenül természetesen a tagállamoknak igenis figyelni kell arra, hogy ne fordulhasson elő még egyszer olyan eset, amikor a BT határozatának végrehajtása a *ius cogens* rendkívül súlyos megsértéséhez vezethet, mint ahogy történt a felbomlott Jugoszlávia esetében. Ennek a módja pedig az lehet, hogy a nemzetközi jogot sértő határozatokat, vagy azok egy-egy rendelkezését nem hajtják végre.⁸⁸ A tagállamok által tanúsított „engedetlenség” alapját megadhatja a nemzetközi felelősség joga is, azonban igen szűk körben csak. Amennyiben egy tagállamot a BT határozata folytán jogsértés ér, az ellenintézkedés keretében⁸⁹ felfüggesztheti a határozat végrehajtását.⁹⁰ Fontos azonban figyelembe venni azt, hogy az ellenintézkedés

⁸⁸ Amikor a BT hoz egy határozatot az Alapokmány VII. Fejezete alapján, akkor a tagállamok az ebben foglalt kötelezettségeket értelmezni fogják annak érdekében, hogy implementálni tudják azokat. Ezzel a tagállamok is megvalósítanak egyfajta felülvizsgálatot a határozatok tekintetében. Ld. *Happold* i. m. 10. o.

⁸⁹ Az ellenintézkedés – lényegét tekintve a jogsértő állammal szemben fennálló kötelezettség időleges nem teljesítését jelenti, amelynek célja, hogy a jogsértő cselekmény abbahagyására készítse a másik államot. Így a jogsértése adott válasz jellegadó sajátossága. Ld. *Nagy Károly*: Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt. Akadémiai Kiadó, Budapest 1991. 220. o.

Azért van szükség az ellenintézkedésre, mert a felelős állam kötelezettségeinek végrehajtásától való tartózkodásával egy olyan állapotot idézhet elő, amelyben a felelős állam újra és újra nemzetközi jogsértést követ el következmények nélkül. Ld. *Bruhács*: Nemzetközi jog I... 211. o.

⁹⁰ *Antonios Tzanakopoulos*: Disobeying the Security Council. Countermeasures against Wrongful Sanctions. Oxford University Press, Oxford 2011. 155. o.

alkalmazása rendkívül szűk körben lehetséges csak, hiszen ahhoz, hogy valamely állam ellenintézkedés alkalmazásához folyamodjon, szükség van arra, hogy jogsérelem érje. Azonban mivel e lehetőség igen szűk mozgásteret biztosít a probléma kezelésére, továbbá a BT határozata végrehajtásának megtagadása a Tanáccsal való nyílt ellenszegülést jelentené, így jobb megoldásnak tűnik az, hogy a tagállamok a BT határozatait úgy hajtják végre, hogy az megfeleljen a belső jog és a nemzetközi jog szabályainak még akkor is, ha adott határozat nem tartalmaz közvetlen utasítást erre nézve.

Következésképpen egészen addig a pontig, ameddig egy jogsértőnek vélelmezett BT határozatnak létezik olyan értelmezése, amely nem sérti a *ius cogens*-t vagy a nemzetközi szokásjogot, a határozatok bírósági felülvizsgálata nem indokolt. Ebben az esetben ugyanis az államoknak automatikusan a jogszerű értelmezésnek megfelelően kell végrehajtaniuk a kérdéses határozatokat. Akkor azonban, amikor egyetlen ilyen értelmezés sem lelhető fel, a helyzet megváltozik. Ilyen helyzetekben ugyanis biztosítani lehetne a tagállamok számára a Nemzetközi Bírósághoz való fordulás jogát. Amennyiben a Bíróság úgy találja, hogy a kereset megalapozott, akkor ideiglenes rendszabályok formájában felfüggeszthetné a határozat problémás pontjainak, vagy annak egészének a végrehajtását addig, ameddig az ügyben végleges döntés nem születik, amely végül kimondhatná a kérdéses határozat érvénytelenségét.⁹¹ Fontos azonban ismét leszögezni azt, hogy az államok egyoldalú aktussal semmiképpen nem függeszthetik fel a BT határozatainak végrehajtását, arra csak a Nemzetközi Bíróság jogilag szabályozott eljárása keretében kerülhetne sor. Mindez egy olyan megoldást kínál, amely nem ássa alá a BT határozatainak autoritását, illetve a testület hatásköreit, valamint működésének vélelmezett hatékonyságát, véső soron a kollektív biztonság rendszerét.

A VII. fejezet jogalapján elfogadott határozatok nemzetközi jogi megítélése nem lehet más, minthogy azok érvényesek, azokat a tagállamoknak végre kell hajtania és csak korlátozott mértékben van alapja a határozatok bírói felülvizgálatára. Azonban a BT felelőssége azon a téren igenis megjelenik, hogy nagyobb gondot kellene fordítania a nemzetközi jog szabályainak a tiszteletben tartására. Erre példákat is lehet találni, bizonyos esetekben megvan a törekvés a Tanácsban erre, mint például az 1267-es rezsim kapcsán is. Miután az EU Bírósága kimondta az 1267-es határozatot implementáló másodlagos uniós jogi aktus érvénytelenségét a *Kadi* ügyekben, a BT igyekezett javítani a határozatban bevezetett szankciórendszeren azzal, hogy

⁹¹ Erre a Nemzetközi Bíróság Alapszabályának a 41. cikke alapján lenne lehetősége a Bíróságnak. Ld. Nemzetközi Bíróság Alapszabálya 1945. 41. cikk

lehetővé tette – ha nem is elvárható hatékonysággal⁹² – a jogorvoslatot. Ennek érdekében létrehozott egy ún. *ombudsperson* tisztséget, amely segíti a jogorvoslatok elbírálását.⁹³

Ebből alapvetően azt a következtetést lehet levonni, hogy kizárólag a BT tehet azért, hogy a kollektív biztonság rendszere jobban működjön, hiszen láttuk azt, hogy végeredményben a Nemzetközi Bíróság sem tud jó megoldást kínálni. A Tanácsnak figyelembe kell vennie a kritikus hangokat, figyelembe kell vennie a regionális bíróságok döntéseit, és a Nemzetközi Bíróság döntéseit és tanácsadó véleményeit is, azonban a Tanács nem kényszeríthető e döntések végrehajtására. Emiatt ezekre a fórumokra, sőt a tagállamokra is kiemelkedő feladat hárul. Továbbra is figyelemmel kell kísérniük a BT határozatainak implementációját, és amennyiben a nemzetközi jog szabályainak a megsértését észlelik, fel kell erre hívni a figyelmet, hogy a Tanácsnak lehetősége legyen a gyakorlatát javítania.⁹⁴ Ezzel a tevékenységgel jogi és politikai nyomást lehet gyakorolni a Tanácsra, amely arra készítheti, hogy nagyobb figyelmet biztosítson annak, hogy határozatainak a végrehajtása ne eredményezze a nemzetközi jog fontos szabályainak – elsősorban az emberi jogoknak – a megsértését.⁹⁵ A BT legitimitása és hatékonysága csak növekedni fog attól, hogy tiszteletben tartja a nemzetközi jog legfontosabb szabályait.⁹⁶ Végül pedig a Tanács azért is hozna bölcs döntést, ha ekképp járna el, mert, ha a tagállamok egyszer valóban ellene szegülnek, és nem hajtják végre a határozatait, akkor elveszíti jelentőségét.⁹⁷

⁹² Ugyanis az *ombudsperson* tisztségével kialakított jogorvoslati rendszer még mindig messze áll a nemzeti bíróságok jogorvoslati szintjétől. Ld. *Mohay* i. m. 36. o.

⁹³ Ezek a jogorvoslatok az ellen érkezhettek a Tanácshoz, hogy a személyeket listázzák, mint a terrorizmust elősegítőket. Ld. *Tzanakopoulos* i. m. 202–203. o.

⁹⁴ Hiszen lehetősége van a tagállami bíróságoknak az implementáló jogszabály megsemmisítésére. A tagállamok eleve mérlegelhetik azt, hogy egy határozat implementációja a nemzetközi jog fontos szabályainak a megsértéséhez vezethet, így akár egyes részeit annak nem is hajtják végre.

⁹⁵ *Couzigou* i. m. 308. o.

⁹⁶ *Martenczuk* i. m. 547. o.

⁹⁷ *Tzanakopoulos* i. m. 202. o.

