

Kiss Amarilla:

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok végrehajtása Magyarországon

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok magyarországi végrehajtása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát speciális szemszögből vizsgáló téma. Utóbbit az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályozza, meglehetősen nagy bizonytalanságban tartva a jogalkalmazót; összességében azonban elmondható, hogy ez a terület (főleg a szerződések vonatkozásában) megannyi vizsgálódás tárgyát képezte már, miközben annak, hogy a nemzetközi szervezetek határozatai hogyan érvényesülhetnek hazánkban, eddig nem szenteltek kiemelkedő figyelmet, holott a nemzetközi szervezetek létrejöttével, az azokhoz történő csatlakozással hazánk is számos kötelezettséget vállal magára.

A tanulmány célja, górcső alá venni a Biztonsági Tanács határozatait, azok jogi természetét illetve jogforrási jellegét valamint, hogy miképpen kerülnek kapcsolatba a magyar joggal, mindezen keresztül pedig nyomatékosítani az ellentmondásokat valamint az egységes gyakorlat iránti igényt.

Néhány gondolat a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyáról

A nemzetközi kötelezettségeink és a magyar jog viszonyának sokáig nem szenteltek különösebb figyelmet hazánkban: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény eredeti szövegében egyetlen szó sem esik erről a témáról, később pedig az erre az időszakra jellemző sajátos közgondolkodás miatt nem találkozhattunk vele.¹ Az Alkotmányba először annak 1989. évi módosítása² révén került be, azóta a nemzetközi kötelezettségek és a magyar jog viszonyát – mai napig változatlan formában – az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályozza:

* A szerző 2007-ben végzett a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, majd tanulmányait a Szegedi Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi, Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Doktori Iskolájának doktoranduszaként folytatta. Jelenleg a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Központjának megbízott előadója. Kutatási területe elsősorban az erőszak és beavatkozás tilalma, a Biztonsági Tanács.

¹ Bodnár László: „A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról”. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tomus 47. Fasc. 1-18. (1996.) 20-21.o.

„A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

A fent említett bekezdés – bár azzal a céllal került az Alkotmányba, hogy rendezze a nemzetközi jogi normák belső jogban történő megjelenését³ – feladatának nem tud eleget tenni, még hozzá azért, mert megfogalmazása túl általános, emiatt a jogalkalmazó számára is nehezen értelmezhető, amely álláspontot az Alkotmánybíróság gyakorlata maga is alátámasztja.⁴ A 7. § (1) bekezdése nem nyilatkozik ugyanis arról, hogy a monista vagy a dualista teória adja-e meg a nemzetközi jogi normák belső jogi érvényesíthetőségének hátterét Magyarországon. Ennek hiányában azonban nem tudunk egyértelmű választ adni az ehhez kapcsolódó kérdésekre sem: milyen helyet foglal el a nemzetközi jog a magyar jogban; vajon a transzformáció vagy az adopcio-e az alkalmazandó technika, hogy a nemzetközi jogi normák bekerüljenek a magyar jogba, azaz a kihirdetés- vagy a közzététel-e a megfelelő. Az idézett 7. § (1) bekezdés két, rövid tagmondata homályos, ráadásul egymásnak ellentmondó. Nem magától értetődő például, hogy mit értünk a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” vagy a „vállalt kötelezettségek” alatt, továbbá a tagmondatokat bevezető igék („elfogadja”, „biztosítja”) is más-más alkotmányos technikát sejtetnek a háttérben: míg az „elfogadás” alapvetően a monista irányt helyezi előtérbe, a „biztosítás”(amely valamiféle aktivitást is feltételez az állam részéről) a dualista teóriára, a transzformációra utal.⁵

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok végrehajtása

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok magyarországi végrehajtása egy szűkebb, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát speciális szempontok szerint boncolgató téma.

Ahogy arra már utaltunk, a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya önmagában is ellentmondásokkal terhelt; igaz, eddig ezt a kérdést szinte kizárólag a nemzetközi szerződések

² 1989. évi XXXI. tv.

³ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: 7. § [Nemzetközi jog és belső jog, jogalkotási törvény]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest (2009) 367.o.

⁴ L. 53/1993. (X. 13.) sz. AB határozat, 36/1996. (IX. 4.) sz. AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) sz. AB határozat.

⁵ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: i.m. 369.o.

szemszögéből vizsgáltuk,⁶ így a nemzetközi szervezetek határozatainak végrehajtása egy végképp perifériára szorult témakör, ahol a helyzet éppen ez okból kifolyólag még zavarosabb.

A kérdést nagyon leegyszerűsíténénk, ha kizárólag a „magyar jogban történő elhelyezés” problematikájára koncentrálnánk. A vizsgálódást célszerű külső szemszögéből, nemzetközi jogi szemmel megkezdeni, tehát onnan indítani, hogy miként is tekinthetünk ezekre a határozatokra. Amennyiben ugyanis már ezen a ponton sem kapunk világos képet, az tovább nehezíti ezen határozatok – egyébként sem egyszerű – érvényesíthetőségét a magyar jogban.

Ezt a képet azonban tovább árnyalja az a tény, hogy a nemzetközi szervezetek mára már igen nagy számban vannak jelen, szerves részét képezve életünknek és munkájuk eredményeképpen tömegesen ontják ki magukból határozataikat, amelyekről sok esetben nehéz eldönteni, jogforrásnak minősülnek-e.⁷

Mivel az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát nem áll ki egyértelműen sem a monista, sem a dualista teória mellett, az említett jogforrási jelleg megítélése kérdéses, de alkalmasint kulcsfontosságú lehet.⁸ Amennyiben ugyanis a monista teória lenne követendő, a jogforrási jellegnek nincs jelentősége, hiszen elég a határozatot közzétenni a Magyar Közlönyben. Ha a dualizmus mellett érvelünk, akkor viszont szükséges a jogforrási jelleg meghatározása, tekintettel a hozzá kapcsolódó transzformációs technika alkalmazására, a kihirdetési kötelezettségre. Bár az előbb említettek közül úgy tűnhet, kizárólag a dualista teória érvényesülése esetén érdemes a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatairól beszélni, az alább ismerttetendő ellentmondások arra hívják fel a figyelmet, hogy ezen határozatoknak a belső jogban történő egyszerű megjelenítése (azaz ha a monista teória nyer teret) is hagy kívánnivalót maga után.⁹

A téma kapcsán nemcsak az Alkotmány idevágó szakaszát kell megemlítenünk, hanem nyilvánvalóan szót érdemel, hogy mi a külügyminiszter feladata ezen a téren. Jelenleg erre a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet¹⁰ XI. fejezetében¹¹ található utalást. Ennek a 115. § (1) f)

⁶ Kovács Péter: Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In: Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. Szegedi Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 2001. 135.o.

⁷ Uo.

⁸ Kovács Péter: i.m.142.o.

⁹ Számos AB határozat illetve a nemzetközi szerződésekről szóló 2005. évi L. tv. is arra enged következtetni, hogy az alapdilemma (a monista-dualista vita) jelenleg a dualista teória irányába dől el.

¹⁰ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

¹¹ A külügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatásköréről.

pontja¹² rögzíti, hogy a biztonsági tanácsi határozatokat köteles közzétenni. Az, hogy mindez egyértelműen le van fektetve, kétségtelenül előrelépést jelent, hiszen a korábbi kormányrendelet (és annak módosításai) ezt nem tették meg, inkább a külképviseleti jogosítványokra koncentráltak eddig.¹³ Ez a rendelkezés természetesen nem oldja meg egy csapásra a problémát a határozatok körül (hiszen a külügyminiszter feladat- és hatásköreit rögzítő szabályoknak nem is az a feladata, hogy a monista-dualista vitát rendezze), de végre külön figyelmet szentel ezeknek a határozatoknak, és nyomatékosítja, hogy valahogyan ezek meg kell, hogy jelenjenek a magyar jogban. (Megjegyzendő, hogy a gyakorlati szempontokat figyelembe véve érthető, hogy a közzététel a kedveltebb, hiszen a dualista teóriát konzekvensen követve mindez óriási munkaterhet róna a jogalkotóra.)

A Biztonsági Tanács határozatait illetően meg kell tehát vizsgálnunk, hogy az adott határozata jogforrásnak minősíthető-e, illetve tartalmaz-e jogi kötelezettséget.¹⁴ Azért is érdemes ezzel a kérdéssel foglalkozni, mivel az elmúlt időszakban jelentősen megugrott a szankciós határozatok száma.¹⁵

A Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján,¹⁶ vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében hozhat kényszerintézkedéseket, illetve konkrétan szankciós típusú határozatokat. Már ezen a ponton jeleznünk kell, hogy a Biztonsági Tanács és annak határozatai önmagukban egy sor egyéb, elsősorban a nemzetközi jog és nem pedig a magyarországi végrehajtás szemszögéből érdekes kérdést vetnek fel.

Ami azonban a magyarországi érvényesíthetőséget illeti, 2003-ban, elismerve a nemzetközi jog fejlődését, valamint felismerve, hogy ma már a kifejezett hozzájárulása nélkül is keletkezhetnek az államnak előre nem látható kötelezettségei, egy alkotmánymódosító

¹² 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 115. § (1) f) pontja: „Magyar Közlönyben közzéteszi az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa által, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében hozott, fegyveres erők alkalmazásával nem járó rendszabályokat tartalmazó határozatait, valamint - a Külügyminisztérium honlapján - közzéteszi a határozatok által joghátránnyal sújtott természetes és jogi személyek ezzel kapcsolatos panaszai benyújtásának eljárásrendjét, továbbá az illetékes szankciós bizottságnak jelentést tesz a határozatokban foglalt végrehajtásáról.”

¹³ 152/1994. (XI.17.) Korm. rendelet 4. §: „A miniszter képviseli a Magyar Köztársaságot, illetve a Kormányt más államokkal, az ENSZ-szel, az Európa Tanáccsal, valamint más nemzetközi politikai, biztonsági és gazdasági kormányközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatokban. Koordinálja és irányítja az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével, valamint a Nyugat-európai Unióval kapcsolatos tevékenységet. Együttműködik más miniszterekkel a szakmai jellegű nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásban.”

¹⁴ Kovács Péter: i.m.141.o.

¹⁵ 2008 végéig 1859 született.

Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: „A nemzetközi jog alkotmányosítása”. *Fundamentum*, 2009. 1. szám, 54. o.

<http://157.181.181.13/dokuk/fundamentum-09-1-05.pdf> internetről letöltve: 2010. november 23.

¹⁶ Emellett megemlítenéd az Alapokmány 25. cikke, amely megerősíti, hogy a tagok a Biztonsági Tanács „határozatait... elfogadják és végrehajtják.” Ez a cikk azonban nézeteltérésre adott okot azon tekintetben, hogy az összes határozatra vonatkozik vagy csak azokra, amelyeket a VII. fejezet alapján hoztak.

javaslat¹⁷ keretében megkísérelték leszabályozni, hogyan jelenjenek meg a nemzetközi szervezetek egyes határozatai a magyar jogban.¹⁸ Ez a javaslat egy új 2/A. §-szal bővítette volna az Alkotmányt¹⁹, amelynek (1) bekezdése a következőkkel egészítette volna ki a meglévő szakaszt:

„A Magyar Köztársaság valamely nemzetközi szervezetben való részvétele során nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben egyes, az Alkotmányból eredő hatásköreit a nemzetközi szervezet útján a nemzetközi szervezet többi tagjával közösen gyakorolhatja.”

A javaslat indoklása szerint az Alapokmány és egyéb (például az emberi jogok védelméről szóló) szerződések elfogadása nyomán ránk háruló kötelezettségek a szuverenitás bizonyos mérvű korlátozását jelentik, ezért lenne szükséges erről rendelkezni az Alkotmányban.²⁰

A javaslat emellett a 7. §-t is pontosította volna, illetve kiegészítette volna a nemzetközi szerződések vonatkozásában.²¹ Ez kétségtelenül nagy segítséget jelentett volna legalább az alapvető probléma (monista-dualista vita) miatt kialakult ellentmondások feloldásában, ahogyan a tervezett 2/A. § is az eddigiekhez mérten hatalmas – bár messze nem elégséges – előrelépés lett volna, azonban idáig nem sikerült eljutni, mivel ezt a javaslatot visszavonták.

A jelenlegi szabályok tehát nem adnak semmilyen támpontot ebben az ellentmondásos helyzetben, amelyben a Biztonsági Tanács határozatainak egy részét kihirdetik, míg más részét pusztán közzéteszik; az már nem is ad meglepetésre okot, hogy utóbbi esetben ezek a Magyar Közlönyben a „Nemzetközi szerződések” cím alá kerülnek,²² ami ismételten jól példázza, mennyire mostohán kezelt területről van szó, holott némely esetben számottevő jelentőséggel bír (nem is feltétlenül a határozat érvényesíthetősége, hanem éppen annak, illetve a konzekvens gyakorlatnak a hiánya okoz jelentős gyakorlati bonyodalmakat).

Kérdés tehát, hogy lehet-e valamilyen következetes eljárást sejteni a háttérben, amely megadja, hogy mely határozatokat kell kihirdetni, illetve melyeket elég csupán közzétenni, illetve az előbbi esetben milyen formában történik a kihirdetés.

Az eddigi tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy a határozatokkal zömmel kormányrendeletként találkozhatunk a magyar jogban, nagyon ritkán törvény formájában. Ez

¹⁷ T/4486. sz. törvényjavaslat.

¹⁸ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: i.m. 381. o.

¹⁹ A jelenlegi 2/A. § pedig 2/B. §-ra módosult volna.

²⁰ T/4486. 1. §.

²¹ A T/4486. 2. §-a a jelenlegi 2 helyett 5 bekezdésben szabályozta volna a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát, elsősorban a nemzetközi szerződésekre koncentrálván.

utóbbira konkrétan három példa áll rendelkezésre: a volt Jugoszlávia területén elkövetett humanitárius bűncselekményeket vizsgáló nemzetközi törvényszék²³ illetve a ruandai népirtás felelőseinek megbüntetésére felállított nemzetközi törvényszék²⁴ statútumai, valamint a délszláv válság kapcsán a Milosevics-féle vezetés miatt hozott, a területet sújtó biztonsági tanácsi határozatok²⁵ megjelenítése történt törvényi formában meg.

Előfordul azonban az is, hogy a Biztonsági Tanács szankciós határozatait csak az állami irányítás egyéb jogi eszközének (kormányhatározat) formájában látjuk viszont.²⁶

Míg a fent említettekben közös vonás, hogy mindegyikük a transzformáció valamely megnyilvánulási formájának tekinthető, addig némely esetben a határozatokról külügyminiszteri tájékoztató formájában esik szó, ami azonban az adopción technikát sejteti.²⁷

Néhány esetben (elsősorban a délszláv válság kapcsán) ezek keveredésével találjuk szembe magunkat:

A Biztonsági Tanács a daytoni megállapodás után a legtöbb, korábban Jugoszláviával szemben alkalmazott szankcióját felfüggesztette,²⁸ amelyről egy külügyminiszteri tájékoztató jelent meg. Nem sokkal később a Biztonsági Tanács visszaállította a korábban felfüggesztett embargót²⁹, amelyről szintén egy külügyminiszteri tájékoztató értesített, de helytelenül.³⁰ Ez azonban azt jelentette, hogy – ahogyan ez valóban meg is történt – a Biztonsági Tanács szankcióját figyelembe nem vevő (azaz az embargó megsértését megvalósító) személyt nem lehetett felelősségre vonni, mivel a magyar szabályok értelmében nem valósított meg bűncselekményt.³¹

Ez az eset nemcsak a külügyminiszteri tájékoztató bizonytalan mivoltát példázza jól, hanem azt is, hogy milyen komoly veszélyt jelent a jogbiztonságra, ha a szankciókat jogszabállyal vezetjük be, de nem jogszabállyal függesztjük fel vagy helyezük őket hatályon

²² Kovács Péter: i.m. 148. o.

²³ ICTY, ezt az 1996. évi XXXIX. tv. hirdette ki.

²⁴ ICTR, az 1999. évi CI. tv. hirdette ki.

²⁵ 1993. évi LXXI. törvénnyel (az ENSZ Biztonsági Tanácsának a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságra [Szerbia és Montenegró] vonatkozó határozatait végrehajtásáról, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény kiegészítéséről).

²⁶ 1987. évi XI. tv. a jogalkotásról.

²⁷ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: i.m. 382. o.

²⁸ 1022 (1995) sz. BT határozat.

²⁹ 1074 (1996) sz. BT határozat.

³⁰ A külügyminiszter éppen azon szakaszokat függesztette fel, amelyek az ilyen esetben történő intézkedésről szólnak és amelyek hiányában nem válhatott a cselekmény büntetendővé, holott a Biztonsági Tanács újból előírta az embargó alkalmazását.

³¹ Kovács Péter: i.m. 154. o.

kívül.³² A fenti példa jól tükrözi a határozatok végrehajtása terén felmerülő ellentmondásokat is: a szankciók bevezetése ugyanis transzformációval történt (kihirdetés), ami a dualista teóriára vall, míg a velük kapcsolatos további aktusoknál közzétételre került sor, ami a monista teória sajátja.

Ennél még sajnálatosabb az a tény, hogy egyes határozatok egyáltalán semmilyen formában nem lelhetők fel a Magyar Közlönyben. Például nem található meg az a biztonsági tanácsi határozat³³ sem, amely szankciókkal sújtotta Afganisztánt, amiért az támogatta (majd be is fogadta) Oszama bin Ladent.³⁴

A gyakorlat szempontjából kétségkívül érthető reakcióról van szó, hiszen a határozatok száma óriási, folyamatos feldolgozásuk temérdek munkával jár, ráadásul ezen határozatok nagy része eljárási jellegű és Magyarországot egyáltalán nem érinti. Ezen a ponton túljutunk a határozatok érvényesíthetőségének háttérében álló monista-dualista vita keretein, amely ha eldőlné, kétségkívül egyértelművé tenné a szükséges eljárást és feloldaná a zűrzavart, ez azonban nem ad a gyakorlat számára felmentést azon tény alól, hogy akármelyik teória is kerül ki győztesen, azt egyik sem engedi, hogy „megfeledezzünk” ezekről a határozatokról. Még, a csupán a közzététel technikájával élő monista teória szerint sem hagyhatjuk ezeket figyelmen kívül. Ráadásul, még ez a mindenképpen helytelen gyakorlat sem konzekvens: egyforma súlyú illetőleg a magyar érdekeltségi körbe egyformán tartozó (vagy nem tartozó) határozatok közül volt, ami megjelent a Magyar Közlönyben és volt, ami nem.³⁵ Ez az aggodalom nemcsak elméleti jellegű; gyakorlati súlya is van: könnyen előfordulhat, hogy a határozatok továbbutalást tartalmaznak egy másikra,³⁶ így ha valamelyik nem kerül semmilyen formában a magyar jogba, az olyan, mintha a logikai láncból hiányozna egy szem, vagyis komolyan kihat a többi érvényesíthetőségére is. Ezt, az egyébként valóban súlyos problémát, a fent említett, a külügyminiszter feladat- és hatásköreiről szóló kormányrendelet 115. §-a kiküszöbölni látszik, alátámasztva, hogy bármelyik teória nyer is teret, a határozatok magyar jogban történő

³² Ahogyan a fentebb említettekből kiderül, a délszláv válsággal kapcsolatosan meghozott szankciókat az 1999. évi LXXI. tv.-nyel vezette be, de később az ezen szankciókkal kapcsolatban felmerült változások már „csak” külügyminiszteri tájékoztatók formájában jelentek meg.

³³ 1267/(1999) sz. BT határozat.

³⁴ Kovács Péter: i.m. 155. o.

³⁵ Például Irakot a Biztonsági Tanács számtalan határozatba foglalt szankcióval sújtotta (szankciók bevezetése, enyhítése, alkalmazás módja etc.), erről a magyar jogban összesen egy rendelet született.

Kovács Péter: i.m. 156. o.

³⁶ A fent említett, a délszláv válsággal kapcsolatos példa is jól illusztrálja, hogy a Biztonsági Tanács sorjázza a szankciókat megállapító, majd részben felfüggesztő, azután visszaállító, végül megszüntető etc. határozatokat, illetve azt, hogy milyen gyakorlati problémákhoz vezet, ha nem sikerül ezeket megérteni vagy kellően lépést tartani velük.

megjelenítésének kötelezettsége alól nincs mentesség, nevén nevezve, hogy erre a külügyminiszter, illetve a külügyminisztérium jelenti a garanciát.

Itt azonban nincs vége az érvényesíthetőség körüli problémáknak: meg kell említeni ugyanis az időzítés kérdését. A szankciós határozatoknak – jellegükénél fogva – az a lényege, hogy a bennük foglalt szankciók mihamarabb érvényre jussanak, míg egy esetleges transzformálás időigényes lehet.³⁷ Ezt azonban olyan megoldással hidalják át, amely sérti a visszaható hatály tilalmát.

Számos ilyen és ehhez hasonló problémával találkozhatunk szembe magunkat, amelyek alapján belátható, hogy nincs zsinórmérték, amely megszabná, miként jelenjenek meg a Biztonsági Tanács határozatai Magyarországon.

A konzekvensnek nem nevezhető gyakorlatból arra következtethetünk, hogy különbség van a Magyarországot kötelező, illetve nem kötő határozatok tekintetében. Előbbit jellemzően jogszabállyal, utóbbit pedig nem jogszabályi normával szabályozzuk (ha egyáltalán szabályozzuk, illetve, ha egyáltalán megjelenik a magyar jogban).

A Biztonsági Tanács határozatai körüli problémák, különös tekintettel a célzott szankciókra

A fentiekben kifejtettek alapján egyértelmű, hogy egy zárt logikájú, koherens gyakorlat kialakítása elengedhetetlenül szükséges volna. Azt azonban – és ez természetesen nem mentesíti a felelősség alól a zavaros, ellentmondásokkal teli gyakorlatot – nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Biztonsági Tanács alapvetően egy politikai szerv, amely pontosan ebből fakadóan politikai indíttatású, illetve jellegű döntéseket hoz, szankciókat szab. Amennyiben egy ilyen szerv hozza meg a mindenkire kötelező határozatokat, a tiszta, objektív jogalkotás összekeveredik a politikával, így felmerül a kétely, hogy ez a jogalkotás milyen alapokon nyugszik.³⁸ Ehhez számos egyéb kérdés is társul: vajon a Biztonsági Tanács mennyire van tekintettel az emberi jogokra illetve, hogy egyáltalán megalkothatja-e a döntéseit, azaz nem jár-e például *ultra vires* el az adott kérdésben.³⁹

³⁷ Kovács Péter: Valami ketyeg alattunk...(Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól). In: *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. ME Állam- és Jogtudományi Kar, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. 275. o.

³⁸ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 45. o.

³⁹ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 54. o.

Ahogy az a fentiekből kiderül, a Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmányának 41. cikke értelmében a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében korlátozó intézkedések (szankciók) foganatosításáról határozhat, amelyek egyben a külpolitikai fellépés egyik eszközét is jelentik.

Jó ideje hoz a Biztonsági Tanács olyan határozatokat (ahogy az a délszláv válsággal kapcsolatos példánál is előtérbe került), amelyek embargóval sújtanak országokat, azonban az utóbbi időben⁴⁰ népszerűvé vált az úgynevezett célzott⁴¹ vagy „okos” szankciók alkalmazása is, amelyek közvetlenül csak azokat a személyeket, illetve szervezeteket sújtják szankciókkal, akik nemzetközi jogba ütköző cselekményeket követnek el vagy egyébként felelőssé tehetőek a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető cselekményekért.⁴²

Ez alatt egyébként tipikusan a terroristák és a terrorista szervezetek ellen irányuló határozatokat kell érteni: a legismertebb az 1267 (1999). sz. határozat, amely az Al-Kaida és a Talibán, illetve a velük kapcsolatba hozható személyek (természetes és jogi személyek egyaránt) ellen irányult. A Biztonsági Tanács ebben a határozatában döntött a Szankciós Bizottság létrehozásáról is, amely a tagállamok információi alapján kiválasztja és listára teszi azokat a terroristákat és terrorista szervezeteket, akikkel szemben az ENSZ tagállamainak a szankciókat foganatosítania kell, amelyek szankciók egyébként tipikusan gazdasági jellegűek (bankszámlák, kifizetések befagyasztása etc.).⁴³

Ez a lista, amely egyébként bárki számára könnyen hozzáférhető⁴⁴, számos kérdést vet fel: nevezetesen, hogyan lehet szembeszállni egy ilyen határozattal; a tagállamok jeleznek-e a Biztonsági Tanácsnak vagy ki más intézkedhet, ha az adott személyek aggályosnak találják a listát.

A kérdés jogos, hiszen valóban felmerülhet az emberi jogok sérelme, mivel ezek az ügyek belenyúlnak a magánszférába, és nemcsak a listán lévő személyek vonatkozásában, hanem azok hozzátartozóit is hátrányosan érintheti mindez.

Így, bár itt magukat a határozatokat vizsgáljuk, egy másik aspektusból kerülünk szembe a belső jogi (netán partikuláris) érvényesíthetőség problematikájával.

⁴⁰ Valójában ezek a szankciók az 1990-es évek elejétől jelen vannak, de a terrorista cselekmények megszaporodásával váltak elterjedtté. Többek közt érintették már Afganisztánt, Haitit, Irakot, Iránt, Líbiát, Ruandát, Szomáliát és a volt Jugoszláviát is ilyen szankciók.

⁴¹ Targeted sanctions.

⁴² Forrás:

http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/38EE0AD0-79A6-4202-B850-ECCE909C22F2/0/080514_kum_szankciok.pdf, internetről letöltve: 2010. november 28.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Forrás: <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>, internetről letöltve: 2010. november 28.

Ezt kitűnően tükrözi a Kadi-ügy⁴⁵ is, amelyben a szaúd-arábiai lakóhellyel rendelkező Kadit, illetve a svédországi székhellyel bíró Al Barakaat International Foundation-t a Szankcióbizottság felvette az említett listára, mivel információi alapján úgy vélte (mint kiderült, nem alaptalanul), hogy Oszama bin Ládennel, az Al-Kaidával és a Talibánnal összeköttetésben állnak. A fent említett határozat értelmében minden tagállamnak be kell fagyasztania az ilyen személyek és szervezetek közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló pénzeszközöket és más pénzforrásokat.

Az Európai Unió ezen határozatok végrehajtása érdekében maga is rendeletet alkotott⁴⁶, amelyben nyomon követte a lista változásait, így került fel rá az említett Kadi és az Al Barakaat.

Kadi és az Al Barakaat a rendelet megsemmisítése iránti kereseteket indítottak az Elsőfokú Bíróság előtt, mivel úgy vélték, a Tanácsnak nem volt hatásköre megalkotni ezt a rendeletet, mindemellett ez sérti a tulajdonhoz és a védelemhez való jogot. Az Elsőfokú Bíróság azonban elutasította őket, megállapítva, hogy nekik nincs hatáskörük a rendelet érvényességének felülvizsgálatára, mivel a tagállamok kötelesek eleget tenni a Biztonsági Tanács határozatainak, mert az abban foglaltak elsőbbséget élveznek az uniós joggal szemben. Ezt azonban a felek nem fogadták el, és újabb keresetet nyújtottak be jogorvoslatért.

A Bíróság arra jutott, hogy a Tanács igenis megalkothatta a kérdéses rendeletét, de az Elsőfokú Bíróság tévedett abban, hogy az uniós bíróságok nem vizsgálhatják felül a megtámadott rendelet jogszerűségét, mivel az az 1267 (1999). sz. biztonsági tanácsi határozat végrehajtására irányuló uniós jogi aktusra vonatkozik, nem pedig magára a nemzetközi határozatra, tehát ez a felülvizsgálat nem jelenti a nemzetközi jog elsőbbségének a megkérdőjelezését, így az Elsőfokú Bíróság ítéleteit hatályon kívül helyezi.

A Bíróság azt is megállapította, hogy a pénzeszközök befagyasztása Kadi tulajdonhoz való jogát valóban igazolatlanul korlátozza és hangsúlyozza, arra van lehetőség, hogy az illetékes nemzeti hatóságok az alapvető kiadások fedezésére szükséges pénzeszegekre tekintettel legyenek, azokat ne vonják intézkedésük alá. A gond az, hogy a Bíróság szerint Kadinak nem nyújtottak semmilyen biztosítékot, hogy ügyével az illetékes hatóságokhoz fordulhasson, holott ez szükséges lett volna a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartásának biztosításához. A Bíróság tehát megsemmisítette⁴⁷ a Tanács rendeletét, amennyiben az befagyasztja Kadi és az Al Barakaat pénzeszközeit, azonban tartva attól, hogy ez kárt okozhat a

⁴⁵ T-253/02. és T-49/04. sz. ügyekben hozott ítéletek, amely természetesen nem az egyetlen, megemlítendő még a Yusuf-, illetve a Hassan-ügy.

⁴⁶ 467/2001/EK tanácsi rendelet.

szankciók érvényesítésében, a rendelet joghatásait tizenhárom hónapot meg nem haladó időszakra fenntartotta, így a Tanácsnak is lehetősége nyílt a megállapított jogsértések orvoslására.

A konklúzió tehát az, hogy a felek csak az uniós aktus ellen tudtak érdeemben fellépni, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája keretében dönt a korlátozó intézkedések bevezetéséről (az ENSZ BT határozatainak közös végrehajtása céljából). Először közös álláspontot fogad el, amely a tagállamokra kötelező. A közös álláspont nem rendelkezik közvetlen hatállyal, ezért végrehajtása az uniós tagállamokban nemzeti jogszabállyal történik.⁴⁸

Amennyiben a korlátozó intézkedések az Unió hatáskörébe tartozó kérdésekre is kiterjednek (például az említett vagyoni, pénzügyi korlátozó intézkedések), a közös álláspont alapján a Tanács a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletet fogad el.

A Biztonsági Tanács határozatait tehát az Európai Unió nem jogosult felülvizsgálni, ennek egyetlen „méltó” kontrollja a Nemzetközi Bíróság lehet, amely azonban nem foglal állást jogszerűségi kérdésekben.⁴⁹

Amit ez esetben tenni lehet, az az úgynevezett „de-listing” eljárás, amely voltaképpen a listáról való lekerülés módja, amely azonban egy igen bürokratikus, akadozó, illetve nehezen követhető eljárást jelent (kérelem benyújtása, melyet kellően meg kell indokolni, bizonyítékokkal alátámasztani, majd ez számos fázison megy keresztül).⁵⁰

Összességében elmondható, hogy a Biztonsági Tanácsnak a fennálló helyzet súlyosságára tekintettel joga van korlátozni egyes emberi jogokat, bár fontos lenne egy kontrollmechanizmus a másik oldalon, hogy ezzel meddig mehet. Jelenleg ugyanis egyre több zavar támad a Biztonsági Tanács működése körül, főleg, ami annak átlátható mivoltát illeti. A szóban forgó témától elszakadva, ezek az esetek, felmerült problémák tovább erősítik azt a nézetet, hogy elérkezett a Biztonsági Tanács reformjának ideje.⁵¹

Következtetések összegzése

A nemzetközi békéhez és biztonságához kapcsolódó határozatok érvényesíthetőségének jelen pillanatban nincs egységes, logikailag zárt gyakorlata. Ennek a kérdésnek a hátterében is

⁴⁷ 881/2002/EK tanácsi rendelet helyezte hatályon kívül a 467/2001/EK tanácsi rendeletet.

⁴⁸ http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/38EE0AD0-79A6-4202-B850-ECCE909C22F2/0/080514_kum_szankciok.pdf, internetről letöltve: 2010. november 28.

⁴⁹ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 55. o.

⁵⁰ http://www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_delisting.shtml, internetről letöltve: 2010. november 28.

az alapvető, monista-dualista vita áll. A jelenlegi gyakorlatban a két teória alkalmazása keveredik, ami kifejezetten veszélyes a jogbiztonságra nézve.

A nemzetközi szerződések magyar jogban történő megjelenítése terén is nagyon nehéz eligazodni, ennél azonban még zavarosabb helyzettel szembesülünk a határozatok végrehajtásával kapcsolatban, amely eddig sokkal inkább háttérbe szorult.

Ahogy az a fentiekből kiderül, a gyakorlatban keverednek az adopción, illetve a transzformációs technika elemei (néha ugyanazon ügy vonatkozásában a dualizmus szellemében vezetünk be egy rendelkezést, amit a monista teória jegyében szüntetünk meg, tehát az egyik „átcsap” a másikba), ha egyáltalán sor kerül bármilyen technika alkalmazására. Az ugyanis nem követhető, hogy miért kerül be egy határozat a Magyar Közlönybe vagy éppen marad ki onnan. Ha a kihirdetés mellett dönt a jogalkotó, akkor sem világos (mivel minden a nemzetközi békét és biztonságot érintő határozat kötelező), hogy milyen alapon választja ki, hogy jogszabállyal promulgálja-e azt, és ha igen, akkor milyen szintűvel.

Az érvényesíthetőség kapcsán sajnos előfordul a visszaható hatály tilalmának megszegése is, amely szintén veszélybe sodorja a jogbiztonságot.

Mindazonáltal a Biztonsági Tanács határozatai önmagukban is számos kérdést vetnek fel, mivel egy politikai szervről van szó, döntései is ilyen jellegűek, kérdés tehát, hogy a jogalkotásban milyen szerepet is tölt(hetne) be.

Úgy tűnik, a külügyminiszter feladat- és hatásköreit rögzítő kormányrendelet ezeknek a problémáknak egy részét talán orvosolni tudja. Természetesen, így is rengeteg kérdés marad megválaszolatlanul (többek között az is, hogy milyen következménye lenne annak, ha nem tudná ezt a feladatát maradéktalanul teljesíteni a minisztérium).

Az új alkotmány megalkotása kétségtelenül remek lehetőséget kínál arra, hogy állást foglaljon, hogy Magyarország mely teória követője. Ennek meghatározása nélkül ugyanis az ellentmondások feloldása nem lehetséges. Külön, a nemzetközi szervezetek határozatira kitérő bekezdésre az Alkotmányban – a 212/2010 (VII. 1.) kormányrendelet fényében – így nem is lenne szükség, a meglévő szakasz⁵² pontosítása elégséges volna. Az ebben a tekintetben egyértelműen megfogalmazandó Alkotmány idevágó szakasza, valamint az említett kormányrendelet megfelelő alapot szolgáltatna arra, hogy ezeket mint keretet egy önálló jogszabály feltöltse tartalommal. Arról azonban nem szabad megfeledkeznünk, hogy ha az alkotmányunk a dualista teória következetes alkalmazása mellett teszi le a voksát, úgy a fent említett kormányrendeletet is át kell alakítani, hiszen a benne foglalt közzétételi kötelezettség

⁵¹ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 58. o.

már nem lesz elégséges. Az is kétségtelen – bár ez nem kimentő ok –, hogy bár ennek letisztázása elengedhetetlen a jogbiztonság fenntartása végett, a transzformációs technika alkalmazása (amely felé egyébként jelenleg hajlik a magyar jog) óriási többletmunkával járna, így a problémákkal a gyakorlati oldalról szembesülő felek érthetően nem lelkesednek ennek konzekvens követéséért, így megkérdőjeleződik maga a szándék is a dualista-monista vita rendezése kapcsán. Különösen igaz ez, ha belegondolunk, milyen óriási mennyiségű, gyors egymásutániságban születő határozatról van szó, de Raymond Poincaré szavaival élve: „A béke folytonos teremtés.”, és ami a Biztonsági Tanácsot illeti, ezt gondosan szem előtt is tartja.

⁵² Alkotmány 7. § (1) bekezdése.