

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus III.

Fasciculus I.

BUZA LÁSZLÓ

**egyetemi tanár
akadémikus**

**A TÖRVÉNYESSÉG
ÉS AZ IGAZSÁGOSSÁG ELVE
A NEMZETKÖZI JOGBAN**

SZEGED

1957

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, RÓBERT HORVÁTH,
ISTVÁN KOVÁCS, JÁNOS MARTONYI

Edit

Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti:

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BUZA LÁSZLÓ, HORVÁTH RÓBERT,
KOVÁCS ISTVÁN, MARTONYI JÁNOS

Kiadja

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged.

Felelős kiadó: Buza László
Megjelent 500 példányban



A törvényesség elve és érvényesülésének korlátjai a nemzetközi jogban

A nemzetközi törvényesség egyike azoknak az alapelveknek, amelyeken az ENSZ Alapokmánya és az egész nemzetközi jog nyugszik. A nemzetközi törvényesség elve jut kifejezésre a pacta sunt servanda tételében. Ez a tétel természetesen nemcsak az egyezményekben foglalt nemzetközi jogszabályok betartásának kötelezettségét írja elő, hanem a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek betartását is.

A nemzetközi törvényesség elvét szolgálja a non intervenció principiuma is,¹ amelynek értelmében az egyik állam a másikat olyan ügyben, mely annak belső joghatósága körébe tartozik, bizonyos, általa meghatározott magatartásra nem kötelezheti és nem kényszerítheti; olyan magatartásra nem kényszerítheti, amelyre nemzetközi jogilag kötelezve nincs, vagyis a non intervenció elve a jogellenes, a nemzetközi törvényesség elvével ellentétben álló kötelezettségek egyoldalú statuálását és kikényszerítését tiltja el. Az intervenció lényege a másik állam jogalap nélkül való kötelezése és kényszerítése bizonyos magatartásra.

Az intervenció fogalmától élesen meg kell különböztetni az intercessiót, amely a másik állam számára való barátságos tanácsadást jelent.

A két fogalom között a különbséget nem azon az alapon kell megállapítani, hogy az idegen állam miként minősíti saját magatartását: azt intervenciónak vagy intercessiónak mondja-e?

A kettő között jogilag könnyen megállapítható különbség van. A kérdés az, hogy az az állam, melynek ügyébe a beleszólás történt, az idegen állam akciója után szabadon határozhatja-e el magát az érdekeinek megfelelő magatartásra, vagy nem? Ha igen, az intercessió, ha nem, az intervenció esetével állunk szemben.

A pacta sunt servanda és a non-intervenció elve kétségtelenné teszi, hogy a törvényesség elvileg a nemzetközi életben is kötelező. Más kérdés, hogy melyek a nemzetközi törvényesség garanciái, és mennyiben van biztosítva ennek az elvnek a nemzetközi életben való érvényesülése?

A törvényesség elve a nemzetközi életben sok esetben nem érvényesül.

A törvényesség elvével szemben áll az erőhatalom elve, amely a jogszabályokra való tekintet nélkül igyekszik az erősebb állam akaratát érvényesíteni. Jellemző példa erre az ún. erőpolitika, amelyet a nyugati államok, elsősorban

¹ V. ö. *Buza László*: A non-intervenció elvének szocialista és imperialista koncepciója. A Szegei Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Évkönyve 1953. 25–46. lap, s az ott közölt irodalom.

az USA hosszú időn keresztül hirdetett, és jelenleg is magáénak vall. Az erőpolitika élesen szemben áll a nemzetközi törvényesség elvével.

A jogszabály mögött szükségképpen ott kell állania a hatalomnak, amely képes szükség esetén az illető jogszabálynak érvényt szerezni. Az államon belüli jogot az teszi joggá, hogy mögötte áll az államhatalom, az az állami apparátus, amely az állam által statuált jogszabályok betartását ki tudja kényszeríteni.

A nemzetközi jogban az önhatalommal és nem a közhatalommal való érvényesítés elve dominál. Nincs olyan nemzetközi közhatalom, amely az államokat a nemzetközi jog szabályainak betartására kényszeríteni tudná.

Ez szorosan összefügg az állami szuverénítés elvével. A nemzetközi jog nem parancsjog, hanem ígéretjog. Az érdekelt államok maguk tesznek ígéretet bizonyos, a jog rendelkezéseinek megfelelő magatartásra.

A nemzetközi életben nincs olyan bíróság, amely az államokat a jognak megfelelő magatartásra kötelezhetné. A Nemzetközi Bíróságnak nincs obligatorius hatásköre; csak azokban az esetekben járhat el, melyekre nézve az érdekelt felek között megegyezés van az ügy bíróság elé terjesztése tárgyában. Egy állam sincs jogosítva annak hozzájárulása nélkül a másikat a Nemzetközi Bíróság elé állítani. A megegyezésnek persze nem szükségképpen a konkrét esetre kell vonatkoznia. Nagy számmal jöttek létre az államok között olyan megállapodások, amelyek minden jogi természetű vitára vonatkozólag előre elismerték a Nemzetközi Bíróság hatáskörét.

A felek a Nemzetközi Bíróság ítéletét kötelesek végrehajtani, de nincs nemzetközi közhatalom, mely az ítélet kikényszerítését biztosíthatná. Ilyen hatalommal az ENSZ sem rendelkezik. Az Alapokmány 94. cikke értelmében „1. Az Egyesült Nemzetek mindegyik tagja kötelezi magát, hogy minden olyan jogvitában, amelyben félként szerepelt, alkalmazkodni fog a Nemzetközi Bíróság határozatához. 2. Ha valamely jogvitában szereplő egyik fél a Bíróság által hozott ítéletből folyó kötelezettségnek nem tesz eleget, a másik fél a Biztonsági Tanácshoz fordulhat, mely, ha szükségesnek tartja, ajánlásokat tehet vagy határozatot hozhat az ítélet végrehajtása céljából foganatosítandó rendszabályok felől.”

A Biztonsági Tanács tehát nem biztosítja feltétlenül az ítéletből folyó kötelezettségek teljesítését. Az ügyel csak akkor foglalkozik, „ha szükségesnek tartja”. A Biztonsági Tanácsnak diszkrécionális joga van. Tehet ajánlásokat, és hozhat határozatokat is az ítélet végrehajtása céljából foganatosítandó rendszabályok felől. De erre kötelezve nincs. A Nemzetközi Bíróság ítéletének végrehajtása nincs feltétlenül biztosítva.

A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya ezen a ponton messzebbmenő rendelkezést tartalmazott. A 13. cikk 4. pontjának második mondata értelmében: „abban az esetben, ha az ítéletet nem hajtják végre, a Tanács az ítélet érvényesítésére megfelelő intézkedéseket indítványoz”. Ez a rendelkezés sem biztosította feltétlenül a Nemzetközi Bíróság ítéletének végrehajtását, de a Tanácsra kifejezett kötelezettségeket írt elő, s az intézkedést nem diszkrécionális hatáskörbe utalta.

A nemzetközi jog terén nemcsak a jog érvényesítését biztosító bírói szerv hiányzik, hanem magának a nemzetközi közhatalomnak sincs olyan szervezete, amely alkalmas volna a törvényesség biztosítására. Az ENSZ nemzetközi közhatalmi szervezet. Nemzetközi közhatalmi szervezetté teszi, hogy a Biztonsági Tanács a béke és a biztonság fenntartása érdekében a tagállamokra kötelező

rendelkezéseket tehet. Közhatalmi szervezet jellegét mutatja az is, hogy a 2. cikk 6. pontja értelmében: „biztosítja, hogy amennyiben a nemzetközi béke-és biztonság fenntartása érdekében szükséges, azok az Államok is, amelyek az Egyesült Nemzeteknek nem tagjai, ezeknek az elveknek megfelelően járjanak el”. Az ENSZ nemzetközi közhatalmat gyakorol. De a hatalom gyakorlásának célja a béke és biztonság fenntartása és nem a nemzetközi törvényesség biztosítása. A nemzetközi béke és biztonság fenntartásának igen sokszor nem az a legmegfelelőbb eszköze, ha a hatályban lévő nemzetközi jogszabályok maradék nélkül érvényesülnek.

E körülmény folytán – mint a továbbiakban látni fogjuk – a törvényesség kérdése az ENSZ-nél, illetőleg a Biztonsági Tanácsnál különleges formában jelentkezik.

2. §.

AZ erőszak és kényszer fogalma. A kényszer fajtái s a törvényességhez való viszonya a nemzetközi jogban

A nemzetközi törvényesség mindenekelőtt megköveteli az *erőszaktól való tartózkodást*. Az ENSZ alapokmányának 2. cikke, a 4. pontban világos intézkedéseket tartalmaz idevonatkozóan: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló, vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniok kell.” Ez a rendelkezés eltiltja nemcsak az erőszak alkalmazását, hanem az erőszakkal való fenyegetést is.

Az erőszak fogalmától meg kell különböztetni a kényszer fogalmát.² Az erőszak a joggal ellentétes fogalom, a kényszer pedig szükségképpen hozzátartozik a jog fogalmához. A kényszer a jog fogalmának lényeges alkotóeleme. Az Alapokmány idézett pontja nem is zárja ki a kényszer alkalmazását. Az olyan erőszakkal való fenyegetést, illetőleg erőszak alkalmazását tiltja, amely beleütközik a nemzetközi jog univerzális jellegű rendelkezéseibe: a másik állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányul, vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő más módon nyilvánul meg. Vagyis a rendelkezés a *jogellenes erőszakot* tiltja el.

Az erőszaknak nemcsak az állam területi épsége vagy politikai függetlensége ellen irányuló, de bármely más, az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő módon való alkalmazása is sérti az állam szuverénitását.

A törvényesség elve szorosan összefügg az állami szuverénitással. Az állami szuverénitásnak egyrészt előfeltétele, másrészt biztosítéka.

Az állami szuverénitás az állam szabadságát jelenti. Ez a szabadság szükségképpen a jog által szabályozott szabadság: az állam egyrészt szuverénitásánál fogva jogellenes magatartásra nem szorítható, másrészt szabadságát csak a jog által megvont keretek között gyakorolhatja.

Sem a szuverénitás, sem a törvényesség elvével nem ellenkezik a jogszerű kényszer alkalmazása. A nemzetközi jog ismeri a kényszer fogalmát, és pedig két formában: egyrészt mint az egyes államok által alkalmazott egyéni kényszert, másrészt mint közhatalmi kényszert. Az előbbi egyes államok egyedül, esetleg másokkal közösen alkalmazzák, az utóbbit az ENSZ mint a nemzetközi közhatalom szervezete gyakorolja.

² Ladislaus Buza: Der Zwang im Völkerrecht. Zeitschrift für Völkerrecht. Band XXI. 1937. 420–440. lap s az ott közölt irodalom.

A nemzetközi jog szabályozza az egyes államok által alkalmazható kényszer. A kényszernek ez a formája az ún. represszália, a jogellenes magatartásnak jogellenes magatartással való visszatorlása. A represszáliaként alkalmazott eljárás önmagában jogellenes magatartás, de az a tény, hogy jogellenes magatartás megtorlásként alkalmaztatik, a konkrét esetben az eljárást jogszerűvé teszi. A represszáliától különbözik a retorzió, mely alatt általában a méltánytalan, az érdekelt félre nézve sérelmes, de nem jogellenes magatartásnak hasonlóan méltánytalan és sérelmes, de nem jogellenes magatartással való viszonzását értik.

Felmerül a kérdés, hogy lehet-e a retorziót nemzetközi jogintézménynek minősíteni, tekintettel arra, hogy ez a jelenség nem a nemzetközi jog által szabályozott területen játszódik le? A retorziót akkor tekinthetjük nemzetközi jogintézménynek, ha az joggal való visszaélésnek joggal való visszaéléssel történő viszonzása. A joggal való visszaélés formailag jogszerű magatartás. Aki a joggal visszaél, a jogrend által biztosított jogosítványát gyakorolja, de ezt a jogosítványt nem a jogrend által kijelölt érdek biztosítására használja fel, jogosítványát a jogrenddel ellentétes cél szolgálatába állítja be. A joggal való visszaélés csak külső formáját tekintve marad meg a jog keretei között, de a jogrend szellemével s az illető jogszabály helyesen felfogott értelmével is ellentétben áll.

Mind a represszália, mind a retorzió kényszerintézkedés, kényszeríteni akarja a másik államot bizonyos, a joggal ellentétes magatartás abbahagyására, illetőleg a jogszerű magatartásra. Mindkettő a nemzetközi jog rendelkezéseinek megfelelő eljárás. Alkalmazásuk teljes összhangban van a nemzetközi törvényesség elvével. Csak nemzetközi jogsértés esetén, szankcióként alkalmazhatók, enélkül represszáliáról, illetőleg joggal való visszaélés esetén retorzióról nem lehet szó. A retorzió és a represszália mint a jogosan alkalmazott kényszer esetei nemcsak összhangban vannak a nemzetközi törvényesség elvével, hanem annak egyenesen biztosítékai.

Represszáliaként fegyveres megtorlás nem alkalmazható. A Nemzetek Szövetségéről szóló Egyezségokmány nem tiltotta el a fegyveres kényszer alkalmazását, csak feltételekhez kötötte a jus belli gyakorlását. E feltételek megtartása alól nem mentesített az illető államnak az a kijelentése, hogy a fegyveres akcióval nem a jus bellit gyakorolja, hanem represszáliát alkalmaz a vele szemben elkövetett jogsértés megtorlásaként. Az Egyezségokmány értelmében minden fegyveres akció indítása az előírt feltételekhez volt kötve. Ezek a feltételek könnyen kijátszhatók lettek volna, ha represszália esetén nem lettek volna kötelezők. Hiszen represszáliára könnyű ürügyet találni, a jogellenes kényszer: az erőhatalom elve szinte korlátlanul érvényesülhetett volna a nemzetközi életben.

A retorzió a jogsértésnek olyan jogsértéssel való visszatorlása, amely a sértő állammal szemben tartozó valamely kötelezettség megszegése, tehát nem állhat olyan magatartásban, mely az univerzális nemzetközi jog által felállított tilalmat sért. A háború indításának feltételekhez kötése a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányában univerzális nemzetközi jogelv volt, melynek megsértése nemcsak a közvetlenül érdekelt államot érintette.

A Nemzetek Szövetségének Tanácsa határozottan leszögezte ezt a tételt, mind 1923-ban az ún. Korfu-ügyben, amelyben Olaszország igyekezett Korfu szigetének megszállását Görögországgal szemben alkalmazott represszáliaként

állítani be, mind 1931-ben, midőn Japán állította be Mandzsúria elleni fegyveres akcióját Kínával szemben alkalmazott jogos represszália gyanánt.

Nem szerepelhet represszáliaként az ún. békés blokádnak sem, ti. a másik állam kikötőjének vagy tengerpartja egy részének a forgalom elől való elzárása. A blokádnak szükségképpen fegyveres erő közreműködését tételezi fel. E mellett univerzális nemzetközi joggal ellenkezik, más államok érdekeit is sérti.

Az ENSZ Alapokmánya értelmében fegyveres erő csak „közérdekből” alkalmazható. A Biztonsági Tanács rendelheti el, ha „megállapítja a béke bármilyen veszélyeztetésének vagy megszegésének vagy bármilyen támadó cselekménynek fennforgását” (39. cikk), vagy ha „úgy találja, hogy az Alapokmányban előírt nem fegyveres intézkedések elégtelenek, vagy elégteleneknek bizonyulnak” (42. cikk). A fegyveres erők alkalmazását a Biztonsági Tanács is csak a felsorolt feltételek mellett, illetőleg csak az Alapokmányban körülírt esetekben rendelheti el.

A Biztonsági Tanács mint a nemzetközi közhatalom szerve, alkalmazhat olyan kényszerítő intézkedéseket, amelyeket az egyes államok is jogosultak saját hatáskörükben fogatosítani. Így alkalmazhatja a gazdasági és pénzügyi bojkottot, a diplomáciai kapcsolatok megszakítását, de a fegyveres kényszer alkalmazása kizárólag az ő hatáskörébe tartozik.

Milyen a viszony a nemzetközi közhatalmi kényszer és az érdekelt állam által fogatosított kényszer közt?

Az Alapokmány értelmében annak egyetlen rendelkezése sem zárja ki olyan regionális megállapodások és szervezetek fennállítását, amelyek a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának regionális jellegű tevékenységre alkalmas kérdéseivel foglalkoznak, feltéve, hogy az ilyen megállapodások vagy szervezetek, valamint tevékenységük az ENSZ céljaival és elveivel összhangban állanak. (52. cikk. 1. pont) Az ilyen regionális szervezetek az ENSZ-szel összhangban működnek, bizonyos értelemben a nemzetközi közhatalom helyi jellegű szervezetei, az ő útjukon kényszerítő eljárás csak a Biztonsági Tanács felhatalmazásával fogatosítható. Az ilyen felhatalmazással fogatosított kényszerítő eljárás nemzetközi közhatalmi jelleggel bír.

A represszália és a retorzió ezzel szemben semmiképpen nem nemzetközi közhatalmi eljárás, az államok egymásközötti viszonyában nyerne alkalmazást s a Biztonsági Tanácstól teljesen függetlenek. Nem is volna indokolt, hogy egy jogsértés által felidézett viszály, melynek a két érdekelt államon túlmenő jelentősége nincs, s egymásközt elintézhető, a nemzetközi közhatalom kényszerítő eljárását helyezze mozgásba.

A represszália és a retorzió fogalmából következik, hogy csak jogi természetű viták elintézésére használhatók, mert hiszen alkalmazásuknak feltétele a másik állam által elkövetett jogsértés, illetőleg joggal való visszaélés. Így csak a törvényesség elvének érvényesülését biztosíthatják. Közhatalmi kényszer nemcsak jogi viták esetén alkalmaztatik.

A represszáliában és a retorzióban megnyilvánuló önhatalmi kényszer szűkebbkörű, mint a Biztonsági Tanács által fogatosított közhatalmi kényszer. Míg az önhatalmi kényszer szóbanforgó alakjai a törvényességet a megszokott értelemben biztosítják, a Biztonsági Tanács által fogatosított közhatalmi kényszernél a törvényesség különleges formában jelentkezik. Itt a törvényesség csak azt jelenti, hogy az érdekelték a viszályok békés elintézésére vonatkozó eljárás szabályai szerint járjanak el, de nem jelenti azt, hogy a viszály alapjául

szolgáló ügyet a reá vonatkozó nemzetközi jogi szabályoknak megfelelően intézzék el.

A nemzetközi jogban is beszélhetünk alaki és anyagi törvényességről. A kettő nagyon szorosan összefügg, egymást kiegészíti, s együtt valósítja meg a törvényesség követelményét. Ha azonban az eljáró szervnek diszkrécionális hatásköre van, vagyis anyagi jogszabályok által nem kötve hozhat határozatot, az alaki törvényesség megtartása már önmagában megvalósítja a törvényesség követelményét. A Biztonsági Tanácsnak a béke és biztonság fenntartására diszkrécionális hatásköre van s így az általa alkalmazott közhatalmi kényszernél a törvényesség követelménye tisztán az alaki törvényesség megtartását jelenti.

Az Alapokmány 33. cikke a tagállamokra nézve kötelezettséget állapít meg a viszályok megoldása tekintetében: „1. Minden olyan viszály esetében, amelynek elhúzódása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet, a felek mindenekelőtt közvetlen tárgyalás, kivizsgálás, közvetítés, békéltetés, választott bírósági vagy bírósági eljárás, regionális szervek, vagy megállapodások igénybevétele vagy általuk választott egyéb békés eszközök útján tartoznak megoldást keresni”.

Ez a rendelkezés a tagállamokra nézve azt a kötelezettséget állapítja meg, hogy mielőtt a ügyet a Biztonsági Tanács elé terjesztenék, általuk választott békés eszközökkel igyekezzenek megoldást keresni.

Ez a cikk két vitás kérdést vet fel, melynek tisztázása a Biztonsági Tanács előtti eljárás törvényessége szempontjából is fontos.

1. A cikk kifejezetten azokra a viszályokra vonatkozik, amelyeknek elhúzódása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet. Kérdés, hogy terheli-e egyáltalában kötelezettség a tagállamokat azoknak a viszályoknak esetében, amelyeknek elhúzódása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére nem vezethet?

A 33. cikk rendelkezését csak a 37. cikkel kapcsolatban láthatjuk tisztán. A két cikk szorosan összetartozik. A 37. cikk értelmében, „ha a 33. cikkben meghatározott természetű viszályt az érdekelt felek az ott felsorolt eszközök igénybevételel rendezni nem tudnák, azt a Biztonsági Tanács elé terjesztik.” Az Alapokmány VI. fejezete (A viszályok békés elintézése), melyben az idézett cikkek foglaltaknak, a Biztonsági Tanács szerepét határozza meg. A 33. cikk a tagállamok köteleességét állapítja ugyan meg, de a Biztonsági Tanácsra tekintettel. A 33. cikkben szabályozott eljárás quasi a Biztonsági Tanács előtti eljárás előfeltétele. A tagállamok akkor terjesztik a Biztonsági Tanács elé a közöttük felmerült viszályt, 1. ha annak elhúzódása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet. 2. ha előbb megkísérelték a viszálynak a 33. cikk értelmében való megoldását s azt rendezni nem tudták.

A tagállamok nemcsak a 33. cikkben vállaltak kötelezettséget arra, hogy nemzetközi viszályukat békés úton rendezik el. Az Alapokmány 2. cikkének 3. pontja értelmében: „A Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályukat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.”

Mi a viszony a 33. cikk 1. pontjában s a 2. cikk 3. pontjában foglalt kötelezettség között?

Mindkét pont a békés eszközökkel való rendezés kötelezettségét írja elő, de a 2. cikk 3. pontja kötelezettségként előírja azt is, hogy a békés eszközökkel



való elrendezésnek olyan módon kell megtörténnie, hogy a nemzetközi béke és biztonság mellett az igazságosság se legyen veszélyeztetve.

Ugyanazt jelenti-e mindkét pontban az a „békés eszközök” kifejezés?

A 33. cikk első pontja felsorolja a békés megoldás eszközeit. Kelsen³ a felsorolást kimerítőnek tartja. Szerinte a felsorolás után tett az a megjegyzés, amely a felek által választott egyéb békés eszközökről szól, felesleges, mert a békés elintézésnek a felsoroltakon kívül más eszköze nincs. Kérdés azonban, hogy mit kell érteni „békés rendezés” alatt? Az Alapokmány a békével a jogellenes erőszak alkalmazását helyezi szembe. Éppen ezért az önhatalmi kényszer eszközöként alkalmazott represszáliát és retorziót, ha fegyveres erő alkalmazásával nem jár, nézetem szerint a békés eszközök sorából kizárni nem lehet, feltéve, hogy azok a represszália és retorzió fogalmának megfelelően egy elszenvedett jogsértés visszatörlesztésére szolgálnak. A 33. cikk a viszályok elintézésének a felek által együttesen alkalmazott rendezési módjait sorolja fel, a retorzió és represszália nem együttesen alkalmazott rendezési mód. Ennek folytán nem tartozik bele a 33. cikk rendszerébe.

Kelsennek igaza van: az együttes elrendezésnek egyéb ésszerű eljárása azon kívül, amit a 33. cikk felsorol, alig képzelhető el. De a viszályok rendezése során nemcsak együttes eljárás alkalmazható. Maga a rendezés csak a felek együttes eljárásának formájában történhetik meg, de a rendezésre irányuló eljárás során a felek egyoldalú aktusai is szerepelnek. Ilyen egyoldalú aktus a represszália és a retorzió, amely még nem a viszály elrendezésének eszköze, csak az elrendezésre irányuló eljárás egyik mozzanata.

A „békés eszközök” kifejezés tehát az Alapokmány idézett két cikkében nem pontosan ugyanazt jelenti. A 33. cikkben csak az együttesen alkalmazott békés eszközökről van szó, s ezek között a represszália és a retorzió nem foglalhat helyet, nem azért, mert nem békés eszköz, hanem azért, mert nem az együttes eljárás eszköze.

A 2. cikk 3. pontjában viszont a békés eszközök kifejezés a represszáliát és a retorziót is felöleli. Ha ezek az eszközök az elszenvedett jogsértés visszatörlesztésként nyernek alkalmazást, akkor sem a nemzetközi békét és biztonságot, sem az igazságosságot nem veszélyeztetik.

Az Alapokmány 33. cikke kifejezetten az olyan nemzetközi viszályra vonatkozik, amelynek elhúzódása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet. De a tagállamok a békés elintézésre a 2. cikk 3. pontja értelmében az olyan viszály esetén is kötelezve vannak, amely nem ilyen természetű. Az az eljárás azonban, mely e kötelezettségből fakad, nem azonos azzal, amelyet a 33. cikk ír elő.

Ki van jogosítva megállapítani, hogy a viszály milyen természetű?

A 34. cikk értelmében „a Biztonsági Tanács minden viszályt, vagy minden olyan helyzetet, amely a nemzetek között sűrűlődséget okozhat, vagy viszályt vonhat maga után, megvizsgálhat annak megállapítása végett, vajon a viszály elhúzódása vagy a helyzet fennmaradása nem vezethet-e a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére?”

De milyen természetű a Biztonsági Tanácsnak ez a hatásköre? Kizárólag ő jogosult-e a kérdés eldöntésére, vagy a viszály minősítése tekintetében másnak is van joga, esetleg kötelessége?

³ Kelsen: The law of the United Nations. London. Stevens 1951. 376–377. lap.

A 35. cikk szerint „A szervezet bármely tagja felhívhatja a Biztonsági Tanács vagy a Közgyűlés figyelmét minden, a 34. cikkben meghatározott természetű viszályra vagy helyzetre.” A tagállamok a felhívás során tehát nemcsak jogosultak, de kötelezettek is a viszály minősítése tekintetében állást foglalni, mert csak olyan viszályokat, illetőleg helyzeteket terjeszthetnek elő, amelyeknek fennmaradása, illetőleg elhúzódása az ő megítélésük szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet. Ugyanez a helyzet a Közgyűlésre és a Főtitkárra vonatkozólag is; csak a nem-tagállammal kapcsolatban nem tartalmazza az Alpokmány ezt a rendelkezést, azok minden viszályra felhívhatják a Biztonsági Tanács figyelmét, melyben maguk is érdekelt félként szerepelnek.

Arra nézve tehát, hogy a viszály olyan természetű-e, hogy elhúzódása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet, — a nem-tagállamoktól eltekintve — mindenki nemcsak jogosult, hanem kötelezett is állást foglalni, akinek joga van a Biztonsági Tanács figyelmét az ilyen viszályokra és helyzetekre felhívni.

Ez az állásfoglalás persze még nem dönti el a kérdést; a döntés a Biztonsági Tanács hatáskörébe tartozik.

A viszály, illetőleg helyzet természete változik. Lehet, hogy kezdetben nem látszik a béke és biztonság fennmaradását veszélyeztetni, de a további alakulás során ilyen jelleget nyerhet. Amíg az érdekelt állam helyi jellegűnek tartja a viszályt, alkalmazhat önhatalmi kényszert a jogsértés visszatörlesztésére.

A Biztonsági Tanács előtti eljárás a béke és biztonság fenntartására diszkrécionális eljárás, éppen ezért nem lehet quasi bírói eljárásnak nevezni, amint Kelsen⁴ teszi. Az eljárás diszkrécionális jellege szorosan összefügg a nemzetközi jogalkotás sajátos mechanizmusával. Nemzetközi jogszabály csak az érdekelt államok közös megegyezésével alkotható s a megegyezést sokszor nehezen lehet biztosítani. A Biztonsági Tanács diszkrécionális joga ezen a nehézségen van hivatva segíteni. Elősegíti a béke és biztonság fenntartására alkalmas új nemzetközi jogszabály megalkotását. Nem a régi jognak szerez érvényt, hanem megfelelő új jogszabály útján szolgálja az igazságosság ügyét. Eljárása a jogalkotás síkján mozog s nem a bíraskodásén.

⁴ Kelsen: i. m. 359. és köv. lap.

3. §.

Az igazságosság elve az ENSZ Alapokmányában s a nemzetközi jogi törvényesség

A Nemzetek Szövetségének Egyezményokmánya a Bevezetésben kétszer használja az igazságos, illetőleg az igazság fogalmát. Megállapítja: „hogya magas szerződő felek avégből állapították meg a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányát, hogy a nemzetek együttműködését előmozdítsák és a nemzetközi békét s biztonságot megvalósítsák, mégpedig azzal, hogy nyílt, igazságos és becsületes nemzetközi összeköttetéseket tartanak fenn (4. bekezdés), s azzal, hogy a szervezett népeknek egymásközötti érintkezésében az igazság uralmát és mindennemű szerződéses kötelezettségnek lelkiismeretes tiszteletbentartását biztosítják (6. bekezdés).⁵

Az ENSZ Alapokmányában három helyen szerepel az igazságosság fogalma.

A Bevezetés 3. pontja az Egyesült Nemzetek népeinek elhatározásait állapítva meg a következőképpen szól: „megteremtjük azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható”.

Az 1. cikk 1. pontja az Egyesült Nemzetek céljaként állapítja meg: hogy fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető cselekmények 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. A 2. cikk, amely a Szervezet és tagjai által követendő elveket állapítja meg, 3. pontjában a következőképpen rendelkezik: „a Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe”.

Az igazságosság fogalma mind a három helyen bizonyos egyéb fogalmakkal együtt szerepel, a Bevezetésben a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelettel, az 1. cikk 1. pontjában a nemzetközi jog elveivel, s a 2. cikk 3. pontjában a nemzetközi békével és biztonsággal. Kérdés, hogy az igazságosság fogalma ugyanaz-e mind

⁵ Az Egyezségokmány hivatalos magyar fordítása az igazság kifejezést használja a francia és angol, »justice« szó visszaadására. Az ENSZ Alapokmányának hivatalos magyar fordításában ugyanennek a kifejezésnek megfelelőjeként az igazságosság szó szerepel. Nyilvánvaló, hogy ez a kifejezés a helyes. Az igazság azt jelenti, hogy valami az objektív valóságnak megfelel.

a három esetben? A fogalom ugyanaz, de az igazságosság követelménye a három esetben nem ugyanazokra vonatkozik, és különböző feladatok megoldásával kapcsolatos.

A Beyerzésben az Egyesült Nemzetek általános jellegű feladatáról van szó: megteremteni azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható. Ez a rendelkezés az ENSZ-nek nem egy meghatározott funkciójára, hanem egész működésére vonatkozik.

Az 1. cikk 1. pontja az Egyesült Nemzetek célkitűzéseit egy meghatározott vonatkozásban állapítja meg: a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló tevékenységére vonatkozólag. A 2. cikk 3. pontja pedig nem a Szervezetnek, hanem a Szervezet tagjainak kötelességeiről szól, s ezek számára írja elő, hogy nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel és olyan módon rendezzék, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.

Az igazságosság mind a három esetben követendő magatartás vezérelveként szerepel, részint az ENSZ által, részint a tagállamok által folytatandó tevékenység vezérelveként.

Az igazságosság, mint láttuk, az első esetben a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelettel, az 1. cikk 1. pontjában a nemzetközi jog elveivel együtt szerepel. A 2. cikk 3. pontja az igazságosságot a nemzetközi békével és biztonsággal kapcsolja össze, tehát kifejezetten nem utal a nemzetközi jognak sem elveire, sem rendelkezéseire. Kétségtelen azonban, hogy a kapcsolat az igazságosság és a nemzetközi jog között itt is megvan, mert hiszen a nemzetközi béke és biztonság kérdését a tételes nemzetközi jog szabályai rendezik.

A kérdés most már az, hogy milyen ez a kapcsolat az igazságosság és a nemzetközi jog között?

Egyrészt kétségtelen, hogy a két fogalom nem azonos, mert hiszen akkor nem volna szükséges, hogy a nemzetközi jogra való utalás mellett az igazságosság követelménye külön említessék meg, a két fogalom nem is ellentétes egymással, mert hiszen akkor nem történhetné rájuk együttes hivatkozás.

Milyen viszonyban van az igazságosság a nemzetközi törvényesség elvével? Az igazságosság követelménye benne foglaltatik-e a törvényesség követelményében vagy a törvényesség elvétől való bizonyos elhajlást jelent?

Az igazságosság elvének alkalmazási köre szélesebb, mint a nemzetközi jogé. Az igazságosság elve a nemzetközi jogközösség tagjainak egymásközötti viszonyait illetőleg olyan kérdésekre is vonatkozik, amelyeket a nemzetközi jog részletesen és határozottan nem szabályoz. Másrészt az igazságosság elvének kell érvényesülni azokkal a népekkel való érintkezés során is, amelyek nem tartoznak a nemzetközi jogközösséghez s végül igazságosságot kell biztosítani az egyes emberek vonatkozásában is.

Az esetek nagy részében nincs különbség a nemzetközi jog és az igazságosság követelménye között, de vannak esetek, ahol az igazságosság követelménye nem azonos a nemzetközi jogszabályok gyakorlásával s a nemzetközi kötelezettségek teljesítésével. Ilyenkor az igazságosság követelménye az illető nemzetközi jogi szabályok módosítását kívánja meg, az igazságosság elve előbbvaló, mint a törvényesség minden áron való érvényesülésének követelménye.

Az igazságosság elve a nemzetközi életben két vonatkozásban szerepel. Egyrészt a nemzetközi politika legfőbb vezető elve, másrészt interpretációs elv, amely a tételes jogszabályok értelmét van hivatva megállapítani.⁶ Az igazságosság elve mindkét vonatkozásban szorosan kapcsolódik a nemzetközi joghoz. Az első esetben korrigálja, a második esetben értelmezi a nemzetközi jogot. Ez a második szerepe a nemzetközi törvényesség elvének helyes érvényesülését biztosítja. Az első szerep azonban, amely a nemzetközi jog tételes szabályainak az igazságosság szellemében való revízióját célozza, túlterjed a szorosabb értelemben vett nemzetközi törvényesség körén: nem a hatályban lévő jogszabályok érvényesülését, hanem új nemzetközi jogszabályok statuálását célozza. Az igazságosság elve a nemzetközi jog síkján az első esetben mint jogalkotási, a második esetben mint jogalkalmazási elv szerepel.

Az Alapokmány az igazságosság tartamát kifejezetten nem állapítja meg, de az igazságosság elvének érvényesítését jogelvként írja elő. Látni fogjuk, hogy az igazságosság elve a nemzetközi életben tartalmilag sem független a nemzetközi jogtól.

Az igazságosság elve nemcsak a nemzetközi érintkezés terén szerepel. Az a tétel, hogy nemzetközi jogi elv természetesen csak a nemzetközi életre vonatkozik.

Mi az igazságosság elve? Az igazságosság elve objektív normákat jelent. Semmi esetre sem az érdekelt szubjektív érzésének érvényesítése. Honnan erednek és milyen természetűek ezek az objektív normák?

Találkozunk azzal a felfogással, hogy az igazságosság az „ideális jog” szabályait tartalmazza. Azoknak a szabályoknak az összességét, melyek a jogalkotó által statuált szabályokkal szemben a „helyes jogot” jelentik.⁷ A természetjogászok a természetjogban látják az igazságosság elvének megfelelő helyes jogot megvalósulni. Ez a felfogás úgy gondolja, hogy az igazságosság fogalmában az emberek jogtudata, lelkiismerete, erkölcsi érzéke nyilatkozik meg. Ez az idealista felfogás nem számol a társadalmi élet objektív törvényszerűségeivel s a helyes jogra vonatkozó erősen szubjektív nézeteket akarja az államok egymás közötti érintkezésének vezető elvévé tenni.

Lehet-e az igazságosság objektív normáit az erkölcs szabályaival azonosítani? Az erkölcs és igazságosság elve között a nemzetközi életben is szoros az összefüggés. A nemzetközi igazságosságban a nemzetközi erkölcs tételei jutnak kifejezésre. A nemzetközi erkölcs az erkölcsi normáknak a nemzetközi élet kérdéseiben való megjelenése. Külön nemzetközi erkölcs nincs. Az erkölcs egységes fogalma nyer a különböző életviszonyokban alkalmazást. Csak arról lehet szó, hogy az erkölcsi elvek az életviszonyok egyik területén erősebben, a másik területen kevésbé erősen érvényesülnek. A nemzetközi élet területén az erkölcsi szabályok különösen nehezen tudnak érvényesülni, de érvényesülésüket, legalább mások magatartását illetően, általánosan megkívánják. Ilyen értelemben van szó az I. világháborút befejező versaillesi békeszerződés 222. cikkében II. Vilmos császár felelősségrevonásával kapcsolatosan a „nemzetközi erkölcsről” és „a nemzetek közötti politika legemelkedettebb elveiről”.

⁶ V. ö. Kraus: La morale internationale. Académie de Droit International. Recueil des Cours. 1927. I. (16) 501. és a köv. lap.

⁷ V. ö. Redslob: Traité de Droit des Gens. Recueil Sirey. 1950. 61. és a köv. lap. Habicht: Le pouvoir du juge international de statuer »ex aequo et bono«. Académie de Droit International. Recueil des Cours. 1934. III. (49) 349. és a köv. lap.

Az erkölcs általánosabb jellegű, az igazságosság objektív szabályai konkréttebbek. Azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi életben az igazságosság az erkölcs szabályainak bizonyos viszonyokra vonatkozó specializált normája. Az erkölcs szintén a félépítmény része, ennek következtében változik. A mai nemzetközi életben szintén nem egységes fogalom. A nemzetközi erkölcsnek éppen úgy nincsenek az egész nemzetközi jogközösséget átélő normái, mint a tételes nemzetközi jognak.

A nemzetközi igazságosság objektív normáiban feltétlenül az érdekelt államok közös akaratának kell kifejezésre jutnia. Ez az állami szuverénítás szükségzerű folyamánya. Az igazságosság objektív normái sem mint a külpolitikai tevékenység vezető principiumai, sem mint a tételes nemzetközi jog interpretációs elvei, nem állhatnak ellentétben az érdekelt államok akaratával. Az igazságosság objektív normáinak forrása is a szuverén állami akarat. Ez a körülmény az igazságosság normáit szoros kapcsolatba hozza a nemzetközi jog normáival: mind a kettőben az érdekelt államok szuverén akarata jut kifejezésre.

Az igazságosság objektív normái nem függetlenek a nemzetközi jogtól, de nem is feltétlenül azonosak a tételes nemzetközi jog rendelkezéseivel.

Kétségkívül vannak tételek, amelyek a tételes nemzetközi jognak és az igazságosságnak egyaránt tételei, de vannak az igazságosságnak a tételes nemzetközi jogon túlmenő, illetőleg annak keretében érvényesülni nem tudó elvei is. Ezek olyan nemzetközi jogi elvek, amelyek vagy általánosan elismertnek ugyan, de tényleg érvényesülni nem, vagy legalábbis nehezen tudnak, vagy olyan elvek, amelyek konkrét jogszabályokká kifejeződésük még nem tudtak, s egyelőre mint program-jellegű normák élnek a nemzetközi jogban.

Az előbbi csoportba tartoznak a tételes nemzetközi jog rendelkezéseinek állandóan visszatérő principiumai, melyeket minden állam elismer a nemzetközi érintkezés vezető elve gyanánt, de amelyek a gyakorlatban maradéktalanul tényleg nem érvényesülnek. Ilyen alapvető principium az állami szuverénítás, az államterület sérthetetlensége, az államok egyenlősége, a be nem avatkozás, az erőszak alkalmazásától s az erőszakkal való fenyegetéstől való tartózkodás. Nem vitás, hogy a tételes nemzetközi jognak ezekben a principiumaiban az igazságosság elve nyilatkozik meg s nem vitás az sem, hogy ezek a principiumok az igazságosság rovására tényleg nehezen érvényesülnek. Ezeknek az elveknek érvényesítése az igazságosság követelménye.

A második csoportot a programjellegű normák alkotják. Ezek az államok magatartásának bizonyos általános elveit formulázzák anélkül, hogy alanyi jogokat statuálnának s a konkrét esetet illetően jogi eljárás útján kikényszeríthető jogi kötelezettségeket állapítanak meg.

A programjellegű normák jogi természetével és szerepével a következő fejezet foglalkozik részletesen.

Az igazságossági elvek mindkét csoportja egyaránt szerepel mint a nemzetközi politika vezető elve, és mint interpretációs elv, de a tételes jog érvényesülni nehezen tudó principiumainak inkább mint interpretációs elvnek, a programjellegű normáknak pedig mint a nemzetközi politika vezető elveinek, illetőleg mint új, igazságos nemzetközi jogszabályok statuálására irányuló elveknek van jelentőségük.

Az igazságosság mint interpretációs elv a törvényességet szolgálja, mert a tételes nemzetközi jog hatályban lévő elveinek szerez érvényt. A programjellegű normák érvényesítése szintén nem áll ellentétben a törvényesség elvével: nem

egy konkrét jogszabályt alkalmaz ugyan, de konkrét esetet a nemzetközi jog által elismert elvnek megfelelően szabályoz. Az igazságosság, mint már megállapítottam, nemzetközi jogelv, a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak egyaránt principiuma. Így érvényesülése fogalmilag nem ellentétes a törvényesség követelményével. Az ENSZ Alapokmányában foglalt tételes jogi rendelkezés, hogy bizonyos eljárásoknál az igazságosság elvét kell érvényesíteni.

A törvényesség és igazságosság kérdésében akkor látunk helyesen, ha különbséget teszünk a jogalkotás, jogalkalmazás és az alanyi jogosítványok gyakorlása, illetőleg a jog által előírt kötelezettségek teljesítése közt, s tisztázzuk ezeknek a jelenségeknek egymáshoz való viszonyát a nemzetközi jogban.

A jogalkotásnál a törvényesség elve csak az alaki törvényesség formájában érvényesül. A jogrendnek a jogalkotásra csak eljárásjogi szabályai vannak, de anyagi jogszabályai nem lehetnek. A jogrend nem írhatja elő, hogy a jogalkotónak minő tartalmú jogszabályt kell statuálnia.

1. A jogrend kijelöli a jogalkotásra hivatott szerveket. Megállapítja e szervek megalkotásának módját, azok hatáskörét, egymáshoz való viszonyát, de a jogalkotás tartalmára vonatkozó rendelkezéseket nem tehet.

A törvényesség kérdése a jogalkotás terén csak a következőkre szorítkozhatik: volt-e az illető szervnek hatásköre a szóbanforgó jogszabály megalkotására? Egyáltalában jogalkotó szerv-e, s ha igen, nem lépte-e túl hatáskörét? Olyan jogszabályt statuált-e, mely nincs ellentétben egy magasabbrendű jogforrás által statuált szabállyal, mert a törvényesség megsértése, ha olyan jogszabályt alkot, melynek meghozatalára törvényes hatásköre nincs.

2. A jogrend megállapítja a jogalkotó szerv kreálásának módját és belső összetételét. A törvényesség követelménye, hogy ezek a szabályok betartassanak. Ha az országgyűlési képviselők választása nem a törvényben megállapított módon folyt le, vagy ha rendeletet kiadó szerv kijelölése nem törvényszerűen történik, az általuk hozott jogszabály nélkülözi a törvényesség kellékét.

3. A jogalkotás testületi szerveinek megvannak a szorosabb értelemben vett eljárás szabályai. Ilyenek pl. az országgyűlés házszabályaiban foglalt azok a rendelkezések, amelyek a törvényjavaslatok betérjesztésére és tárgyalására, valamint a határozathozatal módjára vonatkoznak.

4. Jogszabályok írják elő az új jogszabály külső kiállításának alakszerűségeit. Ezek figyelmen kívül hagyása szintén a törvényesség megsértése, de fogalmilag nincs olyan jogszabály, amely tartalmánál fogva sértené a törvényesség követelményét.

A jogalkalmazásnál nemcsak az alaki, hanem az anyagi törvényesség elvének is érvényesülnie kell. Ugyanez a helyzet a jogok gyakorlásánál, s ezzel együtt a jog által előírt kötelezettségek teljesítésénél is.

A jogalkalmazás állami funkció, a joggyakorlás pedig az egyes jogalanyok ténye. A jogalkotó, amikor megtartja a reá vonatkozó eljárás szabályokat, szintén jogot alkalmaz, minden jogalkotó intézkedésben van a jogalkotás mellett jogalkalmazás is. A kétféle funkciót nem nehéz elválasztani egymástól.

Az egyes jogalanyok mikor jogosítványukat gyakorolják vagy a jogrend szerinti kötelezéseiket teljesítik, nem alkalmazzák, hanem gyakorolják a jogot. Ha pedig állami funkciókban vesznek részt, illetve azokban bárminő formában közreműködnek, quasi állami szervként járnak el, s eljárásuk ilyenkor jogalkalmazás. A törvényesség mind az alaki, mind az alanyi törvényesség vonatkozásában a jogalkalmazásnál és a joggyakorlásnál egyaránt követelmény. Persze

nagyobb súlyú a jogalkalmazás, mint a joggyakorlás terén, mert az, ha az állami intézkedés kerül ellentétbe a törvényesség követelményével, sokkal súlyosabb, mint az egyénnel a konkrét esetre vonatkozó jogellenes magatartása.

Az államon belüli jog területén nem nehéz az állam jogalkotó és jogalkalmazó funkcióját megkülönböztetni, s mind a kettőtől élesen elválik az egyes jogalanyok joggyakorlása, illetőleg köteletségének jogszerű teljesítése is.

A nemzetközi jog területén azonban egészen különleges a helyzet. Itt a szuverén államok a jogalkotók, ők alkalmazzák a jogot, s ők azok, akik a nemzetközi jog egyes rendelkezései által statuált jogosítványokat gyakorolják és kötelezettségeiket teljesítik. Persze a konkrét esetben itt is meg lehet állapítani, hogy jogalkotó, illetőleg jogalkalmazó funkcióról van-e szó, vagy a nemzetközi jog által biztosított jogosítvány gyakorlásáról, illetőleg kötelezettség teljesítéséről? Ha az állam más államokkal együtt olyan normákat alkot, melyek a jövőre vonatkozó magatartásukat határozzák meg, s amelyeknek betartására kötelezettséget vállalnak, a ténykedés jogalkotás. A jogalkotás a szuverén államok hatáskörébe tartozik, s a jogalkotásnál az állam szuverénitása érvényesül: csak olyan jogszabály jöhet létre, és állapíthat meg reá nézve kötelezettséget, amelyhez valaminő formában hozzájárult. A nemzetközi jogalkotásnak is csak alaki jogi szabályai vannak. Arra nézve, hogy a konkrét esetben mi legyen a nemzetközi jogi szabály tartalma, a nemzetközi jog nem tartalmazhat rendelkezéseket.

Előfordul, hogy az állam nemzetközi egyezményben kötelezettséget vállal bizonyos államon belüli jogszabályok megalkotására. Itt a nemzetközi jog előírja az alkotandó jogszabályok tartalmát, de a megalkotott szabályok nem nemzetközi jogi szabályok.

Hogyan lehet megvonni a nemzetközi jogban a határvonalat a jogalkalmazás és a jogosítványok gyakorlása között?

A jogalkalmazásnak a nemzetközi jogban két területe, illetőleg két formája van. Minden állam maga gondoskodik saját területén a nemzetközi jog szabályainak végrehajtásáról. Amikor megalkotja saját benső szervei útján a nemzetközi jog rendelkezéseinek megfelelő benső jogszabályokat arról, hogy ezek a rendelkezések az ő területén érvényesüljenek, alkalmazza a jogot.

Nem kétséges, hogy a jogalkalmazás e formájánál a törvényesség elvének maradéktalanul érvényesülnie kell.

A jogalkalmazás másik területe az államok egymásközötti érintkezése során jelentkezik, amikor az állam nem az ő joghatósága alá tartozó területen az ott tartózkodó egyénnel szemben alkalmazza a jogot, hanem a többi államokkal való érintkezése során. Ezen a területen élesen meg kell különböztetni egymástól a jogalkalmazást és az alanyi jogok gyakorlását. E területen a jogalkalmazás az államoknak csak kollektív ténye lehet: vagy egy külön nemzetközi szervezet ténye, vagy két vagy több állam együttes eljárása. Nem vitás, hogy az ENSZ Közgyűlése vagy Biztonsági Tanácsa éppen úgy, mint többi szervei *alkalmazták* az Alapokmány rendelkezéseit. Éppen így jogalkalmazásról van szó azokat a jogszabályokat illetően is, amelyekben az államok valamely közös cél együttes megvalósítása érdekében kollektív akcióra vállaltak kötelezettséget. Az államok e kötelezettség teljesítése során nem alanyi jogokat gyakorolnak, hanem alkalmazzák a nemzetközi jogot.

Ezen a második területen a nemzetközi jogban is lényegében ugyanarról van szó, mint az államon belüli jogban: az államon belüli jogban a jogalkal-

mazás szükségképpen állami funkció, a nemzetközi jogban pedig a jogalkalmazásnak ez a második formája szükségképpen kollektív aktus.

A jogalkalmazástól különbözik az államot megillető nemzetközi jogosítványok gyakorlása, illetőleg a jogosítványokkal összefüggő kötelezettségek teljesítése. Ebben a vonatkozásban az államok olyan szerepet játszanak, mint az egyének az államon belüli jogban a részükre biztosított jogosítványok gyakorlása terén. Itt a nemzetközi jog az egyes államok számára más államokkal szemben saját érdekeik biztosítása céljából nyújt jogokat és ír elő kötelezettségeket. A jogosítványok meghatározott állammal szemben gyakorolhatók, rendszerint előre meghatározott viszontmagatartás mellett. E jogosítványok gyakorlása és köteleességek teljesítése terén szintén egész terjedelemben érvényesül a nemzetközi törvényesség elve.

A nemzetközi jog különleges természetével függ össze az az érdekes jelenség, hogy az államok együttes elhatározással, a fennálló jogszabályok pontos betartása helyett már a konkrét esetre vonatkozólag új nemzetközi jogszabályokat hozhatnak létre. A nemzetközi jogban az, aki a jogot alkalmazza, vagy egy nemzetközi jogosítványt gyakorolja, illetőleg az ezzel összefüggő kötelezettségét teljesíti, éppen a jogalkotó. A jogalkalmazó és a joggyakorló — persze a többi érdekelt állammal történt megegyezés alapján s ez alaki törvényesség szigorú szem előtt tartásával — mindig átalakulhat jogalkotóvá, új jogszabályokat statuálhat, s ezzel mentesítheti magát az anyagi törvényesség követelménye alól.

Ez a jelenség magyarázza meg azt, hogy a nemzetközi életben a jog mellett nagy jelentőségű s bizonyos értelemben párhuzamos szerephez jut az igazságosság követelménye.

4. §.

A programjellegű normák, mint igazságossági elvek és szerepük a nemzetközi törvényességben

A programjellegű normák olyan az államok egymásközi magatartására vonatkozó szabályok, amelyek az államok jövőbeni magatartásának bizonyos általános elveit formulázzák, alanyi jogokat azonban nem statuálnak, és nemzetközi jogi eljárás útján kikényszeríthető kötelezettséget nem állapítanak meg. Az államok ezeket az elveket mint olyanokat ismerik el, amelyeket eljárásukban figyelembe vesznek, erre kötelezettséget is vállalnak. A nemzetközi jog nem parancsjog, abban a szuverén államoknak saját magatartásukra vonatkozó ígérete foglaltatik. A programjellegű normákban is jogilag kötelező ígért van.

A programjellegű normák különböznek a nemzetközi udvariasság (courtoisie) szabályaitól. Ez utóbbiak nem jogi normák, olyan kérdésekre vonatkoznak, amelyeknél a jogi szabályozás szüksége nem forog fenn. Ezzel szemben a programjellegű normák jogszabályok, ha nem is teljesértékű jogszabályok. Olyan kérdésekre vonatkoznak, amelyeknél a jogi szabályozás szüksége jelentkezik anélkül, hogy máris konkrét jogi kötelezettséget statuáló jogszabályok volnának alkothatók.

A programjellegű normákban a jogi szabályozás szükségességének elismerése mellett azok az elvek foglaltatnak, amelyek a szabályozásra nézve helyeseknek látszanak. De egyszersmind annak megállapítása is, hogy a szóbanforgó kérdések a részletes jogi szabályozásra még nem érettek.

A programjellegű normák nem azonosak az erkölcsi szabályokkal. Az erkölcsi szabályokban is az uralkodó osztály akarata jut kifejezésre, de nem az államapparátus útján. Ezzel szemben a programjellegű normákat az állam statuuálja. Persze az erkölcsi normák felölthetik a jogszabályok formáját, ilyenkor ez a jellegük lép előtérbe. Gyakori jelenség, hogy az erkölcsi normák a jog területén kezdetben a programjellegű normák formájában jelentkeznek.

A programjellegű normáknál a jogalkotás kezdeti állapotban van, további feladat, hogy ezek a normák teljesértékű jogszabályokká tétessenek. Az államnak a programjellegű normákban helyesnek elismert magatartása később vagy megfelelő egyezmény kötéséhez vezet, vagy az államok következetes eljárása útján nemzetközi szokásjogot hoz létre.

A programjellegű normákat úgy tekinthetjük, mint vázat, melyre a konkrét jogszabályok rá fognak rakodni.

A nemzetközi jogalkotás különös mechanizmusa igen nehézze teszi új nemzetközi jogszabályok alkotását. Az érdekelt államok között megegyezésre van

szükség és a megegyezés jogi eljárás útján nem kényszeríthető ki. A megegyezés rendszerint harcok eredményeként jön létre és a közeledésnek különböző fázisai vannak. A programjellegű normák a közeledés állapotát mutatják.

A nemzetközi jogszabályokat az államok hozzák létre, de előkészítésüknél az államoktól független tényezők is szerepet játszanak. Igen sok esetben a közvélemény gyakorol döntő befolyást a nemzetközi jogalkotás hivatalos munkájára. Nagyon szemléltető példa erre a világbékemozgalom és annak eredménye. Nagyjelentőségű az az előkészítő munka, amelyet szakvonalon a nemzetközi jogászok és különböző egyesületeik végeznek. A programjellegű nemzetközi jogszabályok sokszor ennek az államon kívüli előkészítő munkának hatása alatt jönnek létre, amikor az államok már nem zárkozhatnak el ez elől a hatás elől, viszont teljes értékű jogszabályok alkotására a helyzetet még nem látják érettnek.

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.

A programjellegű nemzetközi normák különböző formában jelentkezhetnek:

1. Vannak deklarációk, amelyek egész kiterjedésükben programjellegű normákat tartalmaznak. Ilyen pl. az ENSZ 1948. december 10-i deklarációja az emberi jogokról.

2. Vannak főleg általános kérdéseket tárgyaló és egyetemes jellegű nemzetközi egyezmények, melyek a jogszabályt statuáló rendelkezések mellett programjellegű normákat is tartalmaznak. Programjellegű normák vannak pl. az ENSZ Alapokmányában is. Az alapokmány XI. fejezete, mely magát kifejezetten az önkormányzattal nem bíró területekre vonatkozó deklarációnak nevezi, a Főtitkárnak nyújtandó tájékoztatás kötelezettségétől eltekintve a maga egészében programjellegű.

3. Lehet, hogy egy konkrét esetre vonatkozó jogi szabályozás jelentkezik a jövőt illetően programjellegű normaként. Ilyen pl. az 1945. augusztus 8-i londoni egyezmény az európai háborús főbűnösök üldözése és megbüntetése tárgyában.

ad 1. A deklaráció a programjellegű norma legtisztább megjelenési formája. Itt a szövegéből is világosan és határozottan kitűnik, hogy az aláíró felek nem vállalnak konkrét jogi kötelezettséget, csak bizonyos szem előtt tartandó elvekben állapodnak meg jövő magatartásukat illetően. Ez elvek végrehajtására a deklaráció részletes intézkedéseket éppen ezért nem is tartalmaz. Hangsúlyozni kell, hogy nem minden deklaráció programjellegű. A deklaráció kifejezést konkrét jogi kötelezettséget statuáló megállapodásokra is alkalmazzák. Ilyen pl. az 1868. pétervári deklaráció, amely a 400 grammnál könnyebb robbanó lövedékek használatát tiltja el és ilyenek az 1899. I. hágai békekongresszus deklarációi is.

A genfi kormányfői értekezlet (1955. július 18–23.) is programjellegű megállapodásokra jutott; annyiban van különleges természete, hogy a programot csak nagy általánosságban változtatta fel a külügyminisztereket bizta meg azok kidolgozásával, tehát programjellegű normákat nem alkotott. Maga a záróokmány kifejezetten a négy hatalom kormányfőinek a külügyminiszterekhez intézett direktívái elnevezést viseli.

ad 2. A Nemzetközi egyezményekben foglalt programjellegű normák nem azonosak a bevezetésben (préambule) foglaltakkal.

A Bevezetés, amely a nemzetközi egyezmény integráns része, szintén nem konkrét nemzetközi jogszabályokat tartalmaz. Szükségképpen tartalmazza a szerződő feleknek, illetőleg azok meghatalmazottainak nevét és tartalmazhat a szerződés keletkezésére vonatkozó megállapításokat. Ezek nem normák, hanem egyszerű ténymegállapítások.

Tartalmazhat azonban a Bevezetés a szerződő felek szándékára, illetőleg az általuk elérni kívánt célokra vonatkozó részeket is. Ezek már közel állanak a programjellegű normákhoz, de azokkal mégsem azonosak: elveket szögeznek le, de olyan elveket, amelyek az egyezmény érdemi rendelkezéseiben tényleges megvalósulást is nyernek. A Bevezetésben leszögezett általános elveknek a konkrét rendelkezések interpretálásánál van jelentős szerepük.

Az 1907. évi II. hágai békekonferencia által a szárazföld háború törvényeiről és szokásairól alkotott negyedik egyezmény Bevezetése szerint: „a magas szerződő felek helyénvalónak tartják megállapítani, hogy azokban az esetekben, amelyekről az ezúttal elfogadott szabályzat nem rendelkezik, a lakosság és a hadviselők azoknak a nemzetközi jogi elveknek oltalma és uralma alatt maradnak, amelyek a civilizált nemzetek között megállapított szokásjogból, a humanitás törvényeiből és a közlelkiismeret követelményeiből folynak”. Ez a rendelkezés sem programjellegű norma, egyszerűen más forrásból eredő szokásjogi normák további hatályban maradását jelenti ki.

Különösen érdekes a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának és az ENSZ Alapokmányának Bevezetése. Ami a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányát illeti, ennek Bevezetésében többféle rendelkezést találunk. Egyrészt olyanokat, amelyek az Egyezségokmányban foglalt bizonyos rendelkezések elveit állapítják meg (egyes esetekben kötelezettséget vállalnak a háború elkerülésére, nyílt nemzetközi összeköttetéseket tartanak fenn), másrészt olyan általánosságban tartott ígéretek tartalmaznak jövőbeni magatartásukat illetőleg. (Igazságos és becsületes nemzetközi összeköttetéseket tartanak fenn. „A szervezett népeknek egymásközi érintkezésében az igazság uralmát... biztosítják.”), végül olyan magatartásra tesznek ígéretet, amely az államnak már az Egyezségokmány előtt is kétségtelen jogi kötelezettsége volt. (A nemzetközi jog szabályait ezentúl a kölcsönös magatartásnak valóságos zsinórmértékéül határozottan elismerik. Mindennemű szerződéses kötelezettség lelkiismeretes tisztelbentartását biztosítják.)

A három kategóriába sorolt rendelkezések közül a második kategóriába tartozók programjellegűek, de túlságosan általánosak s így üres frázisoknál többnek alig tekinthetők. A harmadik kategóriába tartozók a hatályban lévő, de érvényesülni nehezen tudó tételek újabb leszögezései.

Az ENSZ Alapokmányát előkészítő dumbarton-oaksi proposícióknak nem volt Bevezetése. Az indokokra és az intenciókra vonatkozó rendelkezések, amelyek rendszerint a Bevezetésben foglalnak helyet, a javaslatok első két cikkében foglaltattnak. A san franciscoi konferencián fűzték az Alapokmányhoz a Bevezetést, amely ilymódon a két első paragrafusban foglalt megállapítások bizonyos ismétlése.

Mind a Bevezetésben, mind a két első cikkben találunk olyan megállapításokat, amelyek magának az Alapokmánynak célkitűzéseit foglalják össze. De mind a Bevezetésben, mind az első cikkben vannak programjellegű rendelkezések is. Így a Bevezetésben: „Újból hitet teszünk az alapvető emberi jogok,

az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett.” „Előmozdítjuk a szociális haladást és nagyobb szabadság mellett az életnek magasabb színvonalra való emelését.” „Türelmet gyakorolunk és egymással jó szomszédként békeességben élünk együtt.” Ugyanilyen természetűek az első cikkben foglalt következő megállapítások is:

Az ENSZ célja, hogy 2. a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket fogantatosítson.

3. Gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása úján, valamint az alapvető emberi jogok és szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre, vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása terén nemzetközi együttműködést létesítsen.

A Bevezetés és az 1. cikk tehát a következő programjellegű rendelkezéseket tartalmazza: 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.

A nagy és kis nemzetek egyenjogúsága, melyet a Bevezetés és a népeket megillető egyenjogúság, melyet az 1. cikk 2. §-a hangsúlyoz, nem programjellegű norma, már az ENSZ megalakulása előtt is jogi kötelezettséget statuáló nemzetközi jogszabály volt.

Ezek a programjellegű normák az Alapokmány 55. cikkében is megismétlődnek a nemzetközi gazdasági és szociális együttműködés c. IX. fejezetben.

„Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének 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 feladatok terén fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést.

c) Az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

E cikkben foglaltak a Bevezetés és az 1. cikk idevonatkozó rendelkezéseinek egyszerű megismétlései. Ami a szövegben új, az nem egyéb, mint a már kihangsúlyozott programjellegű norma részletezése. Így a teljes foglalkoztatás, a nemzetközi gazdasági, szociális, egészségügyi és rokonfeladatok megoldása, valamint a nemzetközi kulturális és nevelésügyi együttműködés nem más, mint a szociális haladás részletezése.

Ezek a programjellegű normák sem statuálnak konkrét nemzetközi jogi kötelezettséget, csak az államok állandó magatartására vonatkozólag szabnak irányt, általános megállapításokat tesznek s nélkülözik azt a részletezést és szabatoságot, amely a konkrét kötelezettséget statuáló jogszabályok tulajdonsága.

ad 3. A programjellegű rendelkezések különleges megjelenési formája az, amikor egy konkrét esetre vonatkozólag nemzetközi jogszabályok statuáltakat-

nak, azzal az elgondolással, hogy ezekben a jogszabályokban foglalt elvek a jövőre vonatkozólag általános érvényű principiumként ismertessenek el. Ez történt az 1945. augusztus 8-i londoni egyezményrel kapcsolatban, mely az európai háborús főbűnösök üldözése és megbüntetése tárgyában kelt. A londoni egyezmény kizárólag a II. világháború európai főbűnöseire, tehát egy konkrét esetre vonatkozik: alkalmi jogalkotás, de azzal az elgondolással, hogy ebben az egyezményben foglalt elvek a jövőre vonatkozólag általános érvényre emeltessenek.

Amikor az ENSZ megalakította a Nemzetközi Jogi Bizottságot, annak egyik kötelezettségeként állapította meg azoknak a nemzetközi jogi elveknek a formulázását, amelyek a nürnbergi nemzetközi katonai bíróság kártájában s ennek a bíróságnak az ítéleteiben jutottak kifejezésre.

A nürnbergi elvek, mint programjellegű rendelkezések közül egyesek már konkrét nemzetközi jogszabályokká váltak a népirtás (genocidium) büntetének megelőzése és elnyomása tárgyában 1948. december 9-én kelt nemzetközi egyezményben.

Az ENSZ Közgyűlésének rezolúciói a programjellegű normák megjelenési formáiként nem tekinthetők.

A Közgyűlés rezolúciói elvileg különböznek az olyan ügyekben hozott határozatoktól (décision), amelyekben a döntés az Alapokmány értelmében az ő hatáskörébe tartozik. Ezek az ügyek főleg szervezési jellegűek. Az a határozat pl., amely a Biztonsági Tanács vagy bármely más Tanács tagjainak választására vonatkozik; decizió jellegű. Éppen így kötelező erővel bíró decizió a Közgyűlésnek a költségvetésre vonatkozó határozata is.

Ezekben a határozatokban azonban intézkedés és nem jogalkotás foglaltatik. A Közgyűlésnek jogalkotó hatalma nincs.

A gyakorlatban nem tesznek éles különbséget a rezolúciók és a deciziók között. Nem egyszer rezolúció elnevezés alatt szerepelnek a Közgyűlésnek olyan határozatai is, amelyek a kérdést kötelező erővel eldöntik.

Jellemző példa erre a Közgyűlés 1954. január 20-án hozott s rezolúciónak nevezett határozata, amelyben a Közgyűlés 1954. január 1-től kezdve négy évre szólóan megállapította az ENSZ és a szakosított intézmények által rendezendő konferenciák közös programját s megállapította, hogy mindazok a szervek, amelyeknek titkársága New-Yorkban székel, New-Yorkban, s mindazok, amelyeknek titkársága Genfben székel, Genfben fogják üléseiket tartani, bizonyos, a rezolúcióban megállapított kivételektől eltekintve. A rezolúció szövegében a „décide” kifejezés fordul elő, ami világosan mutatja, hogy az a rezolúció döntés jellegű határozat.

A Közgyűlés az Alapokmány 10. cikke értelmében minden olyan kérdést vagy ügyet megvitathat, amely az Alapokmányban meghatározott célok körébe tartozik vagy az Alapokmány szerint létesített valamely szerv hatáskörével és feladataival kapcsolatos, s az ilyen kérdésekben és ügyekben — a Biztonsági Tanács napirendjén levő viszály vagy helyzet kivételével — az ENSZ tagjainak vagy a Biztonsági Tanácsnak vagy mindkettőnek ajánlásokat tehet. Ezek a javaslatok a jövőt illető magatartásra is vonatkozhatnak, de nem a Közgyűlés, hanem az érdekelt tagállamok vagy a Biztonsági Tanács által követendő magatartásra s így amennyiben jogszabályok alkotását célozzák, csak ezek elé terjesztett javaslatok jellegével bírnak.

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.

Nem kivétel e tekintetben az 1950. november 3-án hozott A. rezolúció sem a béke fenntartásáért való unió tárgyában. E rezolúcióval a Közgyűlés túllépte az Alapokmány által megállapított hatáskörét s így az a maga egészében jogellenes. De ha nem volna is az, akkor sem programjellegű normát tartalmazna; egy a Közgyűlés által foganatosítandó eljárás szabályoz a béke veszélyeztetése, a béke megszegése vagy támadó cselekmény esetén akkor, ha amiatt a tény miatt, hogy állandó tagjai közt egyhangúság nem volt biztosítható, a Biztonsági Tanács nem teljesíti a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén reá háruló felelősséget.

Ezek az eljárási szabályok minden további nélkül foganatosítható normák. E rendszer szerinti eljárást alkalmazták is a Közgyűlés 1951. február 1-i rezolúciójában, mely a Kínai Népköztársaság által Koreában megindított állítólagos agresszióra vonatkozik.

Nem tartalmaz a szó igazi értelmében vett programjellegű normát az a megállapodás sem, amelyben az aláíró államok bizonyos rendezés előtt álló konkrét kérdésre vonatkozólag körvonalazzák az általuk követendő elveket. Az ilyen megállapodások mindig aktuális, konkrét kérdések rendezését célozzák. Ilyen jellegű normák vannak az 1941. augusztus 14-én közzétett Atlanti óceáni Alapokmányban. Az 1943. október 19–30-ig tartott első moszkvai értekezlet szintén ilyen megállapításokhoz vezetett. Ezen az értekezleten a részvevő négy állam kormánya az általános biztonság kérdésre, Olaszországra, Ausztriára és a kegyetlenkedésre vonatkozóan tett deklarációt.

Ilyen jellegű az 1943. december 1-i kairói kommuniké, az 1943. december 1-i teheráni nyilatkozat, valamint a berlini hármás értekezlet jegyzőkönyve is. Az utóbbi jegyzőkönyv ugyan már tartalmaz konkrét jogszabályokat is. Így konkrét jogszabály jelleggel bír a jegyzőkönyvnek az a része, amely a Külügyminiszterek Tanácsának megszervezéséről és szervezetéről szól, de a jegyzőkönyv többi része a részvevő hatalmaknak konkrét helyzetek rendezésére vonatkozó megegyezését körvonalazza.

A berlini hármásértekezlet jegyzőkönyvének a német kérdésre vonatkozó rendelkezései semmi esetre sem tekinthetők a német békeszerződés előszerződésének. Az előszerződés szükségképpen azok között a felek között jön létre, amelyek a végleges szerződés kötésére jogosultak. Német előszerződés tehát Németország közreműködése nélkül nem volt köthető. Azok a rendelkezések, amelyek a jegyzőkönyvben foglaltatnak, csak a részvevő államokra statuálnak jogi kötelezettséget abban az értelemben, hogy az ott kifejezett alapelveknek megfelelően kötnék Németországgal békeszerződést.

A bandungi értekezlet zárójegyzőkönyve csak programot és nem programjellegű normákat tartalmaz. Ilyen program, hogy az ázsiai-afrikai országok között a kölcsönös érdekek és a nemzeti szuverenitás tiszteletben tartásán alapuló gazdasági együttműködés jöjjön létre (A. 1.), az a megállapodás, hogy a részvevő országok technikai segítséget nyújtanak egymásnak (A. 2.), a többoldalú kereskedelmi és fizetési rendszer kiszélesítésének elve (A. 4.), közös lépések tétele az elsőrendű fogyasztási javak nemzetközi árának és keresletének kétoldalú és sokoldalú egyezmények által való megszilárdítása érdekében (A. 5.), kollektív lépések abból a célból, hogy nyomást gyakoroljanak a hajózási vállalatokra azok ésszerű magatartásra késztetése érdekében (A. 17.).

A régi kulturális kapcsolatok felújítása, új kapcsolatok teremtése. (B. 1.)
Diákok és tanulók küldése. (B. 4.) Kétoldalú egyezmények kötése a kulturális együttműködés megvalósítására. (B. 6.)

De a záróközleménynek egyes részei nem is programok. Ide tartoznak azok, amelyekben nem az érdekelt államok közös magatartására vonatkozó ígéret foglaltatik, hanem öhajítás olyan államokkal szemben, amelyek az értekezleten nem vettek részt s amelyeknek közreműködése és megfelelő magatartása nélkül a záróközleményben kitűzött cél nem valósítható meg. Ilyen rendelkezések pl. azok, amelyek az atomerő békés célokra való felhasználására vonatkoznak (A. 10.) s azok, amelyek a gyarmati rendszer s a faji megkülönböztetés ellen foglalnak állást. (B. 2. C. D.)

A záróközleményben vannak részek, amelyek megoldás előtt álló konkrét kérdésekre vonatkoznak s azokban szögeznek le a részvevő államok együttes álláspontját. Ezek a megállapodások, mint konkrét kérdésekre vonatkozók, szintén nem programjellegű normák. Jogi természetüket tekintve a II. világháború alatt és után kötött megállapodásokhoz hasonlóak, persze itt is azzal a lényeges eltéréssel, hogy a részvevő államok önmaguk a kitűzött megállapodásbiztosítani nem tudják: Palesztina arab népeinek jogai, Nyugat-Irián kérdése, Aden, valamint a „protektorátusok” néven ismert dél-jemeni részek, az ENSZ tagságának egyetemessége, s egyes ázsiai-afrikai államok felsorolása, amelyek az értekezlet véleménye szerint a felvételre jogosultak. Az ázsiai-afrikai térség országainak a Biztonsági Tanácsban való képvisellete, a leszerelés kérdése. (E. F.)

Ezek a megállapodások mellett, hogy a közreműködésre ígéretet tesznek, döntően öhajítás jellegűek.

Érdekes a zárójegyzőkönyv befejező része, amely a nemzetek együttműködésének elveit sorolja fel. Itt sem programjellegű elvekről van szó, hanem kivétel nélkül olyanokról, amelyek a tételes nemzetközi jognak általánosan elismert, de a gyakorlatban egyelőre érvényesülni nem tudó elvei.

Amennyiben ezek között az alapelvek között programjellegű normák is vannak (pl. az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása), ezek nem a bandungi értekezlet jegyzőkönyvében jutnak először kifejezésre s így csak már felállított programjellegű normák elfogadását jelentik.

A békés együttélés öt alapelve, amelyet a Kínai Népköztársaság és India miniszterelnökeinek nyilatkozata állított fel s amelyet az ázsiai-afrikai országok Új-Delhiben tartott értekezletének 1955. április 10-én hozott határozata is magáévá tett, szintén nem programjellegű norma, hanem olyan elvek, amelyek a tételes nemzetközi jog általánosan elismert, de még megvalósulásra váró tételei, s amelyeknek ismételen való leszögezése éppen ezért szükségesnek látszik.

Az ENSZ Alapokmánya szól az alapvető emberi jogok mindenki számára való biztosításáról és a népek önrendelkezési jogáról.

Ez a két programjellegű norma különös figyelmet érdemel.

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

E deklaráció jogi természete már az ENSZ-ben való tárgyalás során élénk vita tárgya volt. Egyes államok (USA, Egyesült Királyság, Szovjetunió) delegátusai azon az állásponton voltak, hogy a deklarációnak nincs kötelező ereje, egyszerű ajánlás az ENSZ Közgyűlése részéről, Argentína delegátusa szerint a deklaráció rendelkezései csak az erkölcsi normák természetével bírnak.

Ezzel szemben állt a másik felfogás, amely a deklarációt valóságos nemzetközi jogforrás gyanánt tekintette (Libanon, Panama, Mexico). Eszerint a deklaráció az Alapokmányt azt a hiányát van hivatva pótolni, hogy bár szól az emberi jogokról, azokat részletesen nem sorolja fel. A deklaráció az Alapokmány latens kötelezettségeit jogi életre hívja, azokat igazán jogi normákká alakítja át.

Mintegy középső álláspontot foglalt el a belga delegátus. Szerinte az ENSZ Közgyűlésének ajánlásai jogi jellegűek. Más kérdés, hogy a deklarációnak van-e kötelező ereje? A deklarációnak vannak olyan rendelkezései, amelyek már megelőzőleg is nemzetközi szokásjogi szabályok voltak. Ezek kötelező erejüket a deklarációban való felvétellel természetesen nem veszítették el. A deklaráció többi rendelkezésének nincs kötelező ereje. De a tagok kötelezve vannak ezeket az elveket nagyon komolyan figyelembe venni. Egy állam sem köteles a deklaráció elveit törvénykönyvébe iktatni, de köteles figyelembe venni azokat. A deklaráció egy kötelezettség kezdetét (un commencement d'obligation) jelenti.

Nem vitás, hogy a deklaráció az Alapokmányt egészíti ki, az emberi jogoknak az Alapokmányból hiányzó felsorolását adja. Ennek következtében jogi természetét az Alapokmányban foglalt rendelkezések alapján kell elbírálni. Nincs több kötelező ereje, mint az Alapokmányban foglaltaknak, mert hiszen az Alapokmány általánosságban tartott rendelkezéseit egészíti ki. Minthogy az Alapokmány az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozólag nem állapított meg konkrét jogi kötelezettséget, ilyenek a deklarációból sem fakadnak. A deklaráció bevezetése nagyon szabatosan állapítja meg a deklaráció célját. Nézetem szerint a belga delegátus álláspontja a helyes: azok a rendelkezések, amelyek már megelőzőleg a nemzetközi szokásjog részei voltak, természetesen kötelező erejűek, a többi rendelkezés pedig a kötelezés kezdetének jellegével bír, nem konkrét eseteket szabályozó nemzetközi jogi normák, olyan értelemben statuálnak kötelezettséget, hogy az államok eljárásukban kötelesek azokat figyelembe venni.⁸

A deklaráció tipikus példája a programjellegű normáknak. 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 jecsedjenek ki, illetőleg ezeknek a gyakorlatban való alkalmazása előmozdítsa a konkrét jogi szabályok megalkotását.

Az ENSZ már 1946-ban külön bizottságot küldött ki az emberi jogok tárgyában. Ez a bizottság a deklaráció tervezetével egyidejűleg paktumtervezetet, valamint a végrehajtásra vonatkozó indítványt is dolgozott ki.

⁸ Az 1947. II. 10-én kötött békeszerződések (köztük a magyar békeszerződés is) az Alapokmányban foglaltaktól eltérő rendelkezéseket tartalmaz az emberi jogok és alapvető szabadságok tárgyában. 1. Jogi kötelezettségként állapítja meg azok biztosítását minden, az illető állam fennhatósága alá tartozó egyén számára, 2. ha nem nem sorolja is fel taxatíve az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, egyeseket közülük mégis megnevez (→ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát).

Maga a bizottság is tisztában volt azzal, hogy a paktum és az indítvány még nem érett meg a tárgyalásra. A Közgyűlés harmadik bizottsága nagy többséggel úgy határozott, hogy csak a deklaráció-tervezetet veszi tárgyalás alá.⁹ A paktumra vonatkozó munkálatokat azonban az emberi jogok bizottsága tovább folytatta s 1954. február 23-tól április 16-ig tartott 10. ülészakán két paktum-tervezetet dolgozott ki az emberi jogokra vonatkozólag. Az első a polgári és politikai jogokra, a második a gazdasági és szociális jogokra vonatkozik.¹⁰

A Közgyűlés tudomásul vette a két nemzetközi paktum-tervezet előterjesztését. Felhívta a tagállamok és a nemtagállamok kormányait észrevételeiknek, esetleges módosításoknak és kiegészítéseknek hat hónapon belül való előterjesztésére. Hasonló felhívással fordult a különleges szervezetekhez is. Azokat a nemkormány-szervezeteket pedig, amelyek az emberi jogok érdekében küzdenek, felhívta, hogy minden lehető módon keltsék fel a közérdeklődést az egyes országokban a tervezetekre vonatkozólag. A Főtítkárt felkérte, hogy a tervezeteknek lehető legnagyobb publicitást biztosítson.

Ha a paktumok hatályba lépnek, az emberi jogokra vonatkozó rendelkezések kilépnek a programjellegű rendelkezések sorából és konkrét jogi kötelezettségeket fognak tartalmazni.

A két paktumtervezet a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, többek között olyan bizottság megalakításáról, melynek az volna a feladata, hogy a paktummal szemben elkövetett sérelmeket vizsgálat tárgyává tegye.

Az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi jogi rendelkezések nagyon érdekesen mutatják az utat a programjellegű normáktól a konkrét jogi szabályok felé. Az ENSZ Alapokmányával szemben már az 1948. deklaráció lépés volt a jogi kötelezettségek konkretizálása irányában. A paktum-tervezetekben ez a törekvés még élesebben jut kifejezésre. Az egységes paktum helyett két külön paktum kidolgozása, egyrészt a polgári és politikai, másrészt a gazdasági és szociális jogokra vonatkozólag, világosan mutatja azt a feltételezést, hogy a konkrét jogi szabályozás lehetősége egyes jogokra nézve előbb következik be, mint másokra.¹¹

A határozatnak az a része, amely a paktumoknak széles körben való publikálására vonatkozik s az emberi jogokért küzdő nem-kormány szervezeteket a paktum-tervezetekre vonatkozó minél szélesebbkörű érdeklődés felkeltésére hívja fel, a közvélemény egyre fokozódó jelentőségű szerepét mutatja a nemzetközi jogszabályok kidolgozásánál.

Programjellegű rendelkezés az is, amely a népek önrendelkezési jogára vonatkozik.

Mit kell érteni a népek önrendelkezési joga alatt?

Ez a jog egyszer mint a népek, máskor mint a nemzetek önrendelkezési joga szerepel. Mi a különbség a nép és a nemzet között? A nemzetközi jogban mindkettő azoknak az egyéneknek összessége, akik egy államot alkotnak, illetőleg akiknek élete az állammá alakulás irányában halad. Tekintettel arra, hogy az államok ma, főleg Európában, szinte kivétel nélkül nemzeti államok,

⁹ Dr. Kurt Stillschweig: Die Deklaration der Menschenrechte vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Die Friedens-Warte. 1949. No. 1. 7–19. lap.

¹⁰ Revue des Nations Unies. 3. Année. No. 4. 40. lap.

¹¹ Revue des Nations Unie. 3. Année. No. 11. 49–50. lap.

ameyekben a nemzeti összetartozás az államalakítás alapja, a népek önrendelkezési joga tényleg a nemzetek önrendelkezési jogát jelenti, anélkül, hogy egy közösségtől meg lehetne tagadni az önrendelkezési jogot azzal az indoklással, hogy az illető nép a nemzet kritériumaival nem rendelkezik.

Az önrendelkezési jog két különböző tartalmú jogot jelent. Más az önrendelkezési jog tartalma azokra a népekre nézve, amelyek már önálló állami szervezetben élnek és azokra, amelyek ilyen önálló államná alakulni még nem tudtak.

Az első esetben az önrendelkezés joga elsősorban azt jelenti, amit az Atlanti-óceáni Alapokmány 3. pontja a következőképpen formuláz: „... maga válassza meg azt az államformát, amelyben élni akar”. Az önrendelkezési jog ennél persze többet jelent, nemcsak az államforma megválasztásának szabadságát, hanem a teljes szabadságot arra, hogy államhatalmi berendezését — az államformán túlmenően is — önmaga állapítsa meg. Eltiltja tehát az idegen államoknak, hogy saját eigondolásaikat igyekezzenek az államot alkotó nemzetekre ráerőszakolni. Ebben a vonatkozásban a nemzetek önrendelkezési joga nem egyéb, mint az általa alkotott állam szuverénitása, amelyet a többi államok a non intervenció elvének megfelelően tiszteletben tartani kötelesek. Ebben a vonatkozásban a népek önrendelkezési joga nem programjellegű norma, hanem konkrét jogi kötelezettséget statuáló nemzetközi jogszabály.

Felmerül a kérdés, helyes-e önrendelkezési jogról beszélni azoknál a népeknél is, amelyeknek önálló állami szervezetük van?

Kétségtelen, hogy a marxizmus—leninizmus klasszikusainál az önrendelkezési jog azoknak a népeknek joga gyanánt jelentkezik, amelyek önálló állami szervezettel még nem rendelkeznek. De úgy hiszem, hogy az önrendelkezési jogot, mint nemzetközi jogi elvet nem lehet csak ezekre a népekre korlátozni. Vajon mondhatjuk-e azt, hogy az önálló államná szervezett népeknek megszűnik az önrendelkezési joga? Az önrendelkezési jog minden népet megillet, tekintet nélkül arra, hogy az államná való szervezkedés tekintetében milyen fejlődési fokon áll. A külön államná szervezett népeknek még fokozottabb és teljesebb az önrendelkezési joga.

A népek önrendelkezési joga eredetileg politikai elv volt, amelyet részletesen és szabatosan Lenin fejtett ki, s amely a Nagy Októberi Szocialista Forradalom után a szovjet állam kialakulásánál nyert először széleskörű gyakorlati alkalmazást. Ez az eredetileg politikai elv a Szovjetunió fellépésének eredményeként az ENSZ Alapokmányában jogi elismerést nyert.

Az ENSZ Alapokmánya 1. cikkének 2. pontja és 55. cikkének bevezetése kifejezetten szól a népeket megillető önrendelkezési jogról abban a formában, hogy az ENSZ céljai közé sorolja a népeket megillető önrendelkezési jog elvén alapuló baráti kapcsolatok fejlesztését. Az 1. cikk 2. pontja általánosságban szögezi le ezt az ENSZ céljaként, az 55. cikk viszont e cél megvalósítására szolgáló feladatokat részletezi.

Sem az Alapokmány 1. cikkének 2. pontja, sem az 55. cikk 1. bekezdése nem szabályozza részletesen a népek önrendelkezési jogát. Ez a jog a külön államisággal nem bíró népekre vonatkozó programjellegű norma, tartalmának szabatos megállapítása alanyi jogként való kiépítése, érvényesülésének jogi eljárások útján való biztosítása további szabályozásra vár.

Kelsen úgy értelmezi az Alapokmánynak a népeket megillető önrendelkezési jogról szóló ezeket a rendelkezéseit, hogy azokban szó sincs a külön álla-

misággal nem bíró népek, illetőleg nemzetek önrendelkezési jogáról. Szerinte a népeket megillető önrendelkezési jog az államok önrendelkezési jogát jelenti.¹² Vannak azonban az Alapokmálynak egyéb rendelkezései is, amelyek már többet mondanak az önrendelkezési jogra vonatkozólag. Egyrészt a XI. fejezet, mely „Nyilatkozat az önkormányzattal nem bíró területekre vonatkozólag” címet viseli s a XII. és XIII., mely a Nemzetközi Gyámsági Rendszert, illetőleg a Gyámsági Tanácsot tárgyalja.

Ezek a fejezetek kérdésünk szempontjából összefüggnek, mert egyaránt olyan területekre vonatkoznak, amelyeknek népe nem alkot külön államot, s amelyeket mint ilyeneket illet meg az Alapokmány 1. és 55. cikke alapján az önrendelkezési jog. Különböznek azonban egymástól abban, hogy más-más jellegű területekre vonatkoznak: a XII. és XIII. fejezet a gyámság alatti területekre, a XI. pedig azokra az önkormányzattal nem bíró területekre, amelyek nem állanak gyámsági rendszer alatt.

Különbőség van a kettő között a tartalom szempontjából is. Az Alapokmány 76. cikke a Gyámsági Rendszer alapvető céljaként állapítja meg a többek között a következőt: „b) előmozdítani a Gyámság alatt álló területek lakosságának politikai, gazdasági, szociális és nevelésügyi fejlesztését és a fokozatos haladást az önkormányzati képesség, vagy a függetlenség felé, tekintetbe véve az egyes területek és népek különleges viszonyait és az érdekelt népesség szabadon nyilvánított akaratát, valamint a Gyámságra vonatkozó egyes megállapodások megfelelő rendelkezéseit.” Ezzel szemben az önkormányzattal nem bíró területekre vonatkozó nyilatkozat szerint az a cél, hogy „az egyes területek és népek különleges viszonyainak és előrehaladottságuk különböző fokának megfelelően kifejlesszék ezek önkormányzati képességét, vegyék tekintetbe a szóban lévő népek politikai törekvéseit és támogassák őket szabad politikai intézmények fokozatos kifejlesztésében.” (73. cikk b.)

Amíg a gyámság alatti területekre vonatkozólag a *függetlenség*, vagyis a külön államiság felé való fokozatos haladás előmozdításáról is szó van, az önkormányzattal nem bíró, de gyámság alatt nem álló területekre vonatkozólag az *önkormányzat* felé haladás szerepel a célkitűzések között, tehát az önálló államiság kivívása, illetőleg az erre való törekvés elismerése és előmozdítása kifejezetten biztosítva nincs.

A gyámság alatti területekre nézve az önrendelkezési jog biztosítása előrehaladottabb stádiumban van. Ez azonban nem jelenti azt, mintha a gyámság alatt nem álló területek népénél az önrendelkezési jog valami alacsonyabb fokáról, a kettő közötti elvi különbségről volna szó.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, amint ezt Kelsen is megállapítja, hogy az önkormányzat kifejezést a függetlenséggel azonos értelemben is használják.¹³ Emellett nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az Alapokmány szóbanforgó cikkében nemcsak az önkormányzati képesség kifejlesztéséről van szó, hanem arról is, hogy a szóban lévő népek politikai törekvéseit kellő figyelemre méltassák és őket szabad politikai intézményeik fokozatos kifejlesztésében támogassák. Kelsen arra az álláspontra helyezkedik, hogy gyakorlatilag e két utóbbi kötelezettség azonos az önkormányzat kifejlesztésére irányuló kötelezettséggel. Ez az álláspont azonban tendenciózus. Az érdekelt népeknek lehetnek az önkormányzaton túlmenő politikai törekvései és a szabad politikai

¹² Kelsen: id. m. 50. lap.

¹³ Kelsen: id. m. 559. l.

intézmények fokozatos kiépítése a külön államiság kiépítését is magában foglalja.

Hogy az önkormányzat kifejlesztése önmagában nem zárja ki a függetlenség lehetőségét, az kifejezésre jutott az Alapokmány szóbanforgó rendelkezésének bizottságai (II. 4.) tárgyalása során is. A kínai delegátus javasolta, hogy a szövegbe vegyék be a függetlenségre való törekvés elismerését is. Hivatkozott arra, hogy a függetlenség sok függő nép óhaja, s hogy ez az elismerés nem zárható ki az Alapokmány rendelkezései sorából. A függő népek reményei szerint e súlyos csapást szenvednek, ha a függetlenséget, mint lehető célt, nem ismerik el. Hivatkozott az önrendelkezési jognak az Alapokmány I. cikkében már elfogadott elvére.¹⁴

Az a különbség, mely az Alapokmány 73. és 76. cikkeiben foglalt szövegek között van, a fejlődés két különböző stádiumára utal, de az önrendelkezési jog mindkét esetben ugyanaz.

Ez újból világosan bizonyítja, hogy az önrendelkezési jog a külön államisággal nem bíró népekre vonatkozólag programjellegű norma, egy nemzetközi jogelv elismerése, melynek a konkrét esetben való érvényesülése a fejlődés fokától függ.

Az Alapokmány XI. fejezete, mely „Nyilatkozat az önkormányzattal nem bíró népekre vonatkozólag” címet viseli, nemcsak a népek önrendelkezése tárgyában tartalmaz programjellegű normát. Az önrendelkezési jogról a deklaráció b) pontja szól. A többi pont szintén programjellegű rendelkezéseket tartalmaz, de nem a népek önrendelkezési jogának biztosítása, hanem az illető népek szociális haladásának előmozdítására vonatkozólag. Kivételes jellege az e) pontnak van, amelyben az érdekelt államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a főtítkárnak rendszeresen statisztikai és más technikai természetű tájékoztatókat nyújtanak a szóbanforgó terület gazdasági, szociális és nevelésügyi helyzetére vonatkozólag. Ez a pont nem programjellegű rendelkezés, hanem kifejezetten jogi kötelezettséget statuál.

Az ENSZ működésében is élesen előtérbe lépett a népek önrendelkezési jogának kérdése. Az ENSZ Közgyűlése 1952. februárjában, 13 arab és ázsiai állam indítványa alapján úgy határozott, hogy az emberi jogokról szóló paktumba vétessék fel a népek önrendelkezési jogának biztosítása is.¹⁵ 1952. december 16-án pedig elfogadott három rezolúciót. Az első a népek önrendelkezési jogáról szóló elv tiszteletben tartására vonatkozik a nem-autonóm és a gyámság alatti területeken. A második azt a kötelezettséget állapítja meg, hogy a nem-autonóm területek kormányzásáért felelős államok az önrendelkezési joggal kapcsolatos kérdésekről is terjesszenek tájékoztatást az ENSZ elé. A harmadik felhívás az emberi jogok bizottságához szól arra nézve, hogy a Gazdasági és Szociális Tanács közvetítésével folytassa azoknak az ajánlásoknak az előkészítését, amelyek a népek önrendelkezési jogának nemzetközi tiszteletben tartására vonatkoznak. A Közgyűlés az első javaslatot 40 szavazattal 14 szavazat ellenében — 6 államnak a szavazástól való tartózkodása mellett — hozta. A rezolúció ellen a gyarmatosító államok szavaztak, így többek között Franciaország, az Egyesült Királyság, USA, Délafrikai Unió, Ausztrália, Hollandia, Belgium stb. A másik két rezolúciót is hasonló szavazataránnyal fogadták el.¹⁶

¹⁴ *Goodrich-Hambro: The Charter of the United Nations. II. kiad. 1949. 410. old.*

¹⁵ *Bulletin des Nations Unies. Vol. XII. 1952. 176. lap.*

¹⁶ *Revue des Nations Unies. I. Année. No. 8. 1952. 116–117. lap.*

Az ENSZ-ben lefolyt vita során kifejezésre jutott, hogy a gyarmatosító államok milyen élesen helyezkednek szembe azzal az állásponttal, amely a népek önrendelkezési jogának kérdésében a Közgyűlésen többséget kapott. Delegátusaik felfogása szerint a népek önrendelkezési jogának nemzetközi egyezményben való biztosítása ellentétben áll az ENSZ Alapokmányával; különbséget teremt azok között az államok között, amelyek önkormányzattal nem rendelkező népek kormányzatáért felelősséget vállaltak és a többi államok között: másrésztől beavatkozást jelent az illető államok belső ügyeibe. Olyan vélemény is volt, hogy a népek önrendelkezési jogát nem lehet emberi jognak minősíteni; azok a jogok, amelyek nem az egyesek és a közhatalom egymás közötti viszonyára vonatkoznak, emberi jogokként nem tekinthetők, ilyenként való elismerésük kompromittálná az ENSZ alapjait és struktúráját. Mintha az ún. klaszszikus emberi jogok között is nem volnának olyanok, amelyek természetüknél fogva csak közösségben gyakorolhatók.

A vita során az a nézet is elhangzott, hogy az önrendelkezési jogot nem lehet nemzetközi egyezményben kötelezettséggként statuálni azért, mert sem a nép, sem az önrendelkezési jog fogalma szabatosan megállapítva nincs. A dolog persze úgy áll, hogy a nemzetközi egyezmények majd mind a nép, mind az önrendelkezési jog fogalmára vonatkozólag megfelelő rendelkezéseket fognak tartalmazni. Ez az út a programjellegű normáktól a teljes értékű jogszabályok felé.

Mi a programjellegű normák jogi természeté? A programjellegű normák is jogi normák.

A nemzetközi jog szabályai, amelyek az államok egymásközötti érintkezését rendezik, az állami szuverénitás elvének folyományaként — mint láttuk — az ígéret jogi természetével bírnak. A jogalkotásban résztvevő állam a saját magatartására vonatkozólag vállal kötelezettséget. Ez történik a programjellegű normákban is, anélkül azonban, hogy ezzel mások számára alanyi jog keletkezne az illető magatartás jogi úton való kikényszerítésére.

A programjellegű normák rendszerint az érdekelt államok általános magatartására vonatkoznak, nem olyan ígéretet tartalmaznak, amely az illető államnak egy meghatározott másik állammal való speciális viszonyára vonatkozik. Ezért a programjellegű normák betartását illetőleg nincs olyan „érdekelt” állam, amely a normák be nem tartásából eredően jogsérelmet szenvedne s ennek az egyéni sérelmének orvoslására jogosítva volna a kötelezettségsértő állammal szemben nemzetközi jogilag szabályozott szankciót alkalmazni.

A programjellegű normákban vállalt kötelezettség általános természetű, betartása az egész nemzetközi jogközösség közös érdeke. Megsértése esetén tehát nem egyéni jog érvényesítéséről, hanem a betartáshoz fűződő kollektív érdek biztosítására a nemzetközi közhatalom akciójáról lehet csak szó.

A nemzetközi közhatalom, illetőleg a Biztonsági Tanács a programjellegű normák megsértése esetén csak a béke és biztonság fenntartása érdekében léphet közbe.

Ha a programjellegű kötelezettségek megsértése a béke és biztonság veszélyeztetésével fenyeget, az ENSZ Biztonsági Tanácsa jogosítva van a hatáskörébe utalt és jogilag szabályozott intézkedéseket megtenni. A Biztonsági Tanács által foganatosított intézkedések a béke és biztonság fenntartását célozzák és nem biztosítják feltétlenül a tételes nemzetközi jog által statuált kötelezettségek betartását, illetőleg a megfelelő alanyi jogok érvényesülését.

A Biztonsági Tanácsnak a béke biztosítására irányuló eljárása az államon belüli rendszeti eljárás természetével bír s nem a jogszabályoknak a nemzetközi közhatalom erejével való érvényesülését célozza.

Kérdés, hogy a Nemzetközi Bíróság előtti eljárás, s az általa hozott ítélet mennyiben tekinthető olyan eszköznek, mely biztosítja a jogszabályok érvényesítését.

A Nemzetközi Bíróságnak nincs obligatórius hatásköre, csak akkor járhat el, ha az érdekelt felek vagy a konkrét esetre kötött megállapodással, vagy előzetesen kötött általános érvényű szerződéssel magukat a Bíróság illetékességének alávetették. Ha az ügy jogszerűen a Nemzetközi Bíróság elé kerül, az általa hozott ítélet a felekre nézve kötelező. Az ítélet a feleket a nemzetközi jogszabályok betartására kötelezi s amennyiben jogsértést állapít meg, meghatározza annak jogi következményeit is, pl. a sértő államot kártérítés fizetésére kötelezheti.

Milyen garanciái vannak annak, hogy a felek a Nemzetközi Bíróság ítéletét végrehajtják?

Az Alapokmány már idézett 94. cikke a Nemzetközi Bíróság ítéleteinek közhatalommal való végrehajtását nem biztosítja. A Biztonsági Tanács nem köteles az ítélet végrehajtásáról gondoskodni. Csak akkor lép közbe, ha sürgősnek tartja: akkor ajánlásokat tehet és határozatokat hozhat. Vagyis a Biztonsági Tanács az ügyvel mint újabb vizállyal foglalkozhatik, melynek elhúzódnása a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának veszélyeztetésére vezethet. A Nemzetközi Bíróság ítélete megmaradt az érdekelt felek akaratától függő elintézési módnak, a közhatalom csak kivételesen lép működésbe, t. i. ha a béke és biztonság érdeké ezt megkívánja.

A nemzetközi kötelezettségek kikényszeríthetősége tehát biztosítva nincs.

Felmerül ilyen körülmények között a kérdés, hogy van-e különbség a kötelező erő szempontjából a jogilag kikényszeríthető nemzetközi jogszabályok és a programjellegű normák között? Hiszen ha csak a felek közös megegyezéssel a Bíróság elé nem viszik az ügyet, és nem hajlandók az általa hozott ítéletet végrehajtani, a jogilag kikényszeríthető jogszabályok sem érvényesülnek feltétlenül.

Mégsem állíthatjuk azt, hogy nincs különbség s hogy a nemzetközi életben a jogi kötelező erőnek nem volna jelentősége. 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.

A programjellegű normák jogi kötelezettséget statuálnak, de a kötelezettség betartásának nem jogi, hanem politikai biztosítékai vannak.

A programjellegű normák különösen nagy jelentőségűek a nemzetközi jog fejlődésének átmeneti korszakában. Ilyenkor a nemzetközi jogszabályok statuálása a különböző gazdasági és társadalmi rendszerű és különböző érdekű államcsoportok között fokozott nehézségekbe ütközik. A nemzetközi jog megalakításának nehézségeiből kivezető útként jelentkezik, ha a kérdés konkrét jogi szabályozásra még nem érett meg, programjellegű normák statuálása.

Az érdekelt államok valamennyien érzik a megoldás egyedül igazságos és egyedül lehetséges irányát. A programjellegű normák ezt az irányt mutatják meg. A programjellegű normában lefektetett jogok gyakorlati érvényesülése a politikai erőviszonyok alakulásától függ.

A programjellegű normák megmutatják a nemzetközi jog fejlődésének irányát; előkészítik a fejlődést, de egyszersmind surlódásokat is eredményeznek. A programjellegű normák tartalma nem elég határozott és szabatos. Különböző értelmezést engednek meg s éppen a különböző értelmezés lehetősége szembe állíthatja egymással az egyes államcsoportokat. Mindegyik államcsoport a saját felfogását igyekszik a programjellegű normákra vonatkozólag érvényesíteni és az a felfogás lényegesen eltérhet egymástól.

A különböző társadalmi és gazdasági rendszerű államok között felmerült éles ellentétek részben éppen a programjellegű normák különböző értelmezésével függnek össze. A kormányfők 1955. évi genfi értekezletének nagyjelentőségű eredménye az az együttesen elfoglalt álláspont, hogy tárgyalások útján igyekezzenek az ellentéteket — nemcsak a konkrét kérdésekre, hanem a programjellegű normákra vonatkozó ellentéteket is — kiegyenlíteni. Ennél a kiegyenlítésnél nem kompromisszumról van szó, hanem a programjellegű normák fokozatos megvalósításának egy új étape-járól, annak a tisztázásáról, hogy a programjellegű normáknak konkrét nemzetközi jogszabályokká való átalakulása milyen-mértékben és milyen formában lehetséges.

A programjellegű normákhoz hasonló jelenség az államon belüli jogban is előfordul.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányában is voltak hatályba lépése után egy ideig olyan rendelkezések, amelyek csak későbbi törvényekben nyertek konkrét jogi szabályozást. Ilyen rendelkezések vannak a bírói szervezetről szóló VI. és az ügyészségről szóló VII. fejezetben. Itt az alkotmány bizonyos jogelveket deklarál, de az azok megvalósításához szükséges jogszabályok csak később statuáltak. A bírák választásának és visszahívhatóságának elve jelenleg is csak program, mely megvalósításra vár.

Ez persze nem ugyanaz a jelenség, mint amikor a jogszabályok már készen vannak, csak nem léptek még hatályba. De nem azonos jelenség ez a programjellegű normákkal sem, csak hasonló azokhoz. Itt nem programjellegű normákkal, hanem programmal állunk szemben. A szóbanforgó jogelvek az alkotmányban történt deklarálásukkal még nem jutottak élethez. Az alkotmányba történt beiktatás csak születésüket jelzi előre. Ezzel szemben a programjellegű normák a nemzetközi jogban már élnek, csak egyelőre tökéletlen az életük. Tökéletekké csak a tényleges alkalmazás során az érvényesítésükért folyó harc eredményeként fognak válni.¹⁷

¹⁷ A programjellegű norma kifejezést először Pécsen használtam 1955. október 1-én, a népek önrendelkezési jogára vonatkozólag abban a hozzászólásban, amely Flachbart Ernő professzor e kérdéstről szóló előadásához kapcsolódott. Hercegh Géza »Az önrendelkezési jog és az Egyesült Nemzetek Alapokmánya« című cikkében, mely a Jogtudományi Közlöny 1956. évi 9-i számában jelent meg, kategorikusan megállapítja az Alapokmánynak a népek önrendelkezési jogára vonatkozó rendelkezéseire nézve, hogy azok »nem pusztán programot vagy programjellegű normákat jelentenek«. (532. lap.) Nem egészen világos, mit ért program, vagy programjellegű norma alatt.

A program és a programjellegű norma nem azonos fogalom. A program egy jövőben megvalósítandó tervet jelent: a jogban olyan elvet, amelynek szabályozására később fog sor kerülni, s amely a hatályban lévő tételes jogban semminemű formában nem jelentkezik. Ilyen értelemben a népek önrendelkezési joga tényleg nem program.

A program azonban nem azonos a programjellegű normával. Ez utóbbi norma, a tételes jog integráns része. De olyan norma, amely csak általánosságban szó-

A programjellegű normák, mint a jövő fejlődés vezető principiumai, melyeket az államok megegyezéssel állítottak fel, azt az igazságosságot vannak hivatva a nemzetközi életben érvényesíteni, amelyekről az ENSZ Alapokmánya rendelkezik. Az ezek iránti tiszteletet kell a Bevezetés 3. pontja szerint fenntartani a nemzetközi szerződésekből és a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelettel együtt.

Ennek és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon kell az 1. cikk 1. pontja értelmében az ENSZ-nek rendezni vagy megoldani azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek, s végül erről szól a 2. cikk 3. pontja, amely szerint a Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályukat oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.

Az igazságosság elvének az Alapokmány 1. cikkének 2. és 2. cikkének 3. pontja értelmében a nemzetközi viszályok, illetőleg a béke megbontására vezethető helyzetek rendezésénél kell érvényesülnie. Ezek a viszályok, illetőleg helyzetek – mint az események mutatják – ma rendszerint a népek önrendelkezési joga, illetőleg az emberi jogok és alapvető szabadságok kérdése körül robbannak ki, és csak az ezekre vonatkozó programjellegű normák szellemében oldhatók meg. Ezek a normák testesítik meg azt az igazságot, amelyről az Alapokmány szól.

Gyakoriak az olyan viszályok is, amelyek a nemzetközi jog valamely általánosan elismert alapelvének: a szuverénitásnak, a be nem avatkozás vagy az államok közti egyenlőség elvének megsértése miatt robbannak ki. Ezeknek az elveknek az érvényesítése szintén az igazságosság követelménye, de nemcsak azé, hanem a törvényességé is. Itt az igazságosság a hatályban lévő jogszabályok érvényesülését követeli. Az igazságosság ott, ahol nem takarja a tételes jog betartásának kötelessége, csak a programjellegű normákból fakad.

Mint fentebb láttuk, az igazságosság nem áll ellentétben a törvényesség elvével, mert hiszen az igazságosság érvényesülését is az Alapokmány, tehát a tételes nemzetközi jog írja elő. Érvényesülése az anyagi törvényesség követelménye, csak a jogszerű megoldást itt nem konkrét és határozott jogszabályok, hanem programjellegű normák írják elő, melyek a törvényességnek megfelelő megoldásra szélesebb latitude-öt biztosítanak.

gez le egy jogelvet anélkül, hogy azt részletesen szabályozná; az államok magatartásának zsinórmértékét állapítja meg, amelynek a betartása számukra jogi kötelezettség, de olyan kötelezettség, amelynek megfelelő alanyi jog a másik oldalon nincs. Az önkormányzattal nem bíró népek, illetőleg nemzetek önrendelkezési joga azért sem lehet nemzetközi alanyi jog, mert ezeknek a népeknek, illetőleg nemzeteknek nincs nemzetközi jogi alanyisága. Az államok kötelezettséget vállaltak s így kötelezve vannak az önrendelkezési jog tiszteletbentartására. Ez a kötelezettségük azonban csak bizonyos általános magatartást jelent: nincs megállapítva, hogy a konkrét esetben pontosan mit kell tenniük. A döntés, éppen ezért bár jogi kötelezettség teljesítése, inkább politikai, mint jogi természetű.

A népek önrendelkezési joga, mint máris elismert jog, a jövőben szükségképpen konkrét és részletes szabályozást fog nyerni. Ezért nevezzük ezeket a normákat programjellegűeknek, mert a programként elfogadott szabály részletes kifejtés előtt áll. A nemzetközi jognak az a tétele, amely bizonyos feltételek mellett a felkelő pártot elismeri nemzetközi jogalanyként, s amelyre a szovjet írókra hivatkozással Hercegh Géza is utal, alapot nyújt a kérdés jövőbeli szabályozására.

5. §.

A méltányosság (az „ex aequo et bono” ítélkezés) és a törvényesség elve a nemzetközi jogban

A nemzetközi törvényesség elve feltétlenül érvényesül a nemzetközi bírászkodás terén. A bíróság eljárásában mind az alaki, mind az anyagi törvényesség elvének érvényesülnie kell.

A bírói funkció a jogvitának a jogszabályok alapján való eldöntése, megállapítja az érdekeltek egymással szemben álló jogait és kötelességeit, s ezek megtartására kötelezi őket. A bírói funkció mindig konkrét esetre vonatkozik, s a szembenálló felek egymásközi viszonyában alkalmazza a törvényesség követelményét.

Ez a helyzet a nemzetközi bírói funkció terén is.

A nemzetközi bírászkodás terén hosszú időn át nem érvényesült feltétlenül a nemzetközi jogi törvényesség elve, a nemzetközi bíróságoktól nem bírói funkciót vártak, a vitának nem a törvényesség szem előtt tartásával való elintézését.

Ha az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság felállítása előtti korszakot nézzük, a választott bírák működésükben rendszerint a méltányosság elvének szem előtt tartásával az ellentétek kiegyenlítésére törekedtek, határozatukban több volt a vita békés kiegyenlítésre irányuló törekvés, mint a tételes jogszabályok szigorú érvényesítése.¹⁸ Választott bírák gyanánt fejedelmeket, vagy a városállamok funkcionáriusait kérték fel. Igen gyakran szerepelt választott bíróként a pápa és a híres egyetemek — így a bolognai, a páduai és a perugiai — jogi fakultásai. Ez utóbbiak rendszerint jogi megfontolásokat érvényesítettek döntéseikben. A többi választott bíró azonban legtöbbször jóindulatú közvetítő gyanánt szerepelt, s a viszály békés elintézését tartotta szem előtt. A közép-korra vonatkozólag semmiképpen nem állíthatjuk azt, hogy a választott bíró a jogszabályok alapján döntött.

A helyzet az 1899-i első hágai békekonferenciáig lényegileg változatlan maradt. Igen sokszor nem könnyű határvonalat vonni a diplomáciai bizottságok és a bírászkodásra hivatott szervek között. Az 1794-től 1899-ig terjedő időből egész sora van a választott bírászkodásra irányuló kompromisszumoknak. E kompromisszumok egy része nem tartalmaz semmiféle rendelkezést az alkal-

¹⁸ *Strupp*: Le droit du juge international de statuer selon l'équité. Académie de Droit International. Recueil des Cours. 1930 III. (33), 351. és köv., közelebbről a 362. és köv. lap.

mazandó normákra, túlnyomó többségük azonban az igazságosságra és a méltányosságra utal. A kibékítés gondolata szövi át a bírói ítélezés fogalmát.

Az az egyezmény, amelyet a nemzetközi vizályok békés elintézése tárgyában az 1899-i hágai békekonferencia alkotott, határozottan előtérbe helyezi a viták jogszerű elintézését. Az 1899-i egyezmény 15. cikke, mely a második hágai békekonferencia által eszközölt revízió után a 37. lett, a következőképpen szól: „A nemzetközi választott bíraskodás célja az, hogy az államok közt felmerülő vitás ügyek az illető államok választotta bírakkal és a jog tisztelete alapján nyerjenek elintéztést.”

Ez a cikk hangsúlyozza azt is, hogy: „a választott bíraskodás igénybe vétele magában foglalja a kötelezettséget arra, hogy az illető államok jóhízeműen alávetik magukat a választott bíróság ítéletének”.

Azoknak a választott bírósági szerződéseknek nagy része, amelyek a két hágai békekonferencia közötti időben kötettek, elsősorban a nemzetközi jog normáit jelenti ki a bíróság által alkalmazandóknak. Ez a tendencia a második hágai békekonferencián még erősödött. Itt Léon Bourgeois új Nemzetközi Bíróság felállítását javasolta, amely a bíróság természetének és az eléje terjesztett ügyeknek megfelelően a jog alapján dönt. A régi választott bíróság a jövőben a politikai, illetőleg a nem-jogi viták elintézésével foglalkozzék, s a viták elintézésénél olyan megfontolások által vezettesse magát, melyek nem szükségképpen jogi természetűek.

A második hágai békekonferencia egyezményt alkotott a Nemzetközi Zsákmánybíróság felállításáról is. Ez az egyezmény azonban nem lépett hatályba. Azok az anyagi jogszabályok, amelyek a zsákmányjogra vonatkoznak az 1909. február 26-i londoni deklarációban foglaltatnak, nem nyerték meg a nagy tengeri hatalmak részéről a ratifikációt, s ezért elmaradt a Nemzetközi Zsákmánybíróságra vonatkozó egyezmény ratifikálása is. Az egyezmény-tervezetnek, ha nem vált is nemzetközi joggá, mégis nagy jelentősége van éppen annak a fejlődésnek szempontjából, amelyet a nemzetközi jog alkalmazásának kérdése a nemzetközi bíróságok működésében mutat.

Az egyezmény 7. cikke a következőképpen szól: „ha az eldöntendő jogi kérdésre nézve rendelkezések vannak olyan hatályos egyezményben, amely a zsákmányoló hatalom és a között a hatalom között kötött, amely vagy maga, vagy amelynek állampolgára az eljárásban félként szerepel, a Zsákmánybíróság ennek az egyezménynek rendelkezéseihez alkalmazkodik. Ha ilyen rendelkezések nincsenek, a Bíróság a nemzetközi jog szabályait alkalmazza. Ha általánosan elismert nemzetközi jogszabályok nincsenek, a Bíróság az igazságosság és a méltányosság általános alapelvei szerint dönt.”

A Bíróság tehát mindenekelőtt a hatályban lévő jogot alkalmazza, elsősorban az érdekelt felek által kötött egyezményt, ha ilyen nincs, a hatályban lévő általános érvényű nemzetközi jogot. Csak ha általánosan elismert nemzetközi jogszabályok sincsenek, dönt az igazságosság és a méltányosság általános alapelvei szerint.

A tervezett Nemzetközi Zsákmánybíróság működésében az igazságosság és a méltányosság alapelveire való utalásnak különös jelentősége van. Ennek a Bíróságnak az eléje terjesztett ügyekben feltétlenül ítéletet kellett volna hoznia, s így szükségesnek látszott, hogy az egyezmény megjelölje azokat az elveket, amelyek alapján jogszabályok hiányában a Bíróság az ítéletet meghozza. Az igazságosságra és a méltányosságra való hivatkozás a jogszabályok kötelező

alkalmazásának elvét itt semmi formában nem érinti. Az az elv sértetlenül fennállt, hogy a Bíróságnak, amennyiben van jogszabály, azt kell alkalmaznia.

Az I. világháború után alkotott Állandó Nemzetközi Bíróság amint ezt a statutum 38. cikke kifejezetten megállapítja, minden eléje terjesztett vizsályt a nemzetközi jog alapján dönt el. A statutum is hangsúlyozza azonban, hogy ez a rendelkezés nem érinti a Bíróságnak azt a jogát, hogy a felek megegyezése esetében bármely ügyet ex aequo et bono döntsön el. Ez a rendelkezés bennfoglaltatik a II. világháború után alakított Nemzetközi Bíróság statutumában is.

A Nemzetközi Bíróságot illetőleg tehát a helyzet az, hogy az eléje terjesztett vitás kérdést a nemzetközi jog alapján kell eldöntenie, s csak a felek megegyezése alapján van joga az ügyet ex aequo et bono dönteni el. A Nemzetközi Bíróság nemcsak abban különbözik a régi választott bíróságoktól, hogy tagjai nem az érdekelt felektől kapják bírói megbízatásukat, hanem abban is, hogy eljárásban a jog érvényesülését biztosítja.

A választott bíró fogalmával a nemzetközi jogban sokáig egybe volt kötve az az elgondolás, hogy az eléje terjesztett kérdést a felek közötti kibékítés szellemében s nem a jog érvényesítésével dönti el. Az arbitrázs fogalma a szó igazi értelmében vett bíraskodástól eltérő fogalmat jelentett és jelent még ma is a nemzetközi jogban.

Az arbitrázs a szó tágabb értelmében mindennemű beavatkozást jelent az érdekelt felek felkérése alapján, bármely jellegű vitának bárminő alapon való eldöntésében. Működésében a célszerűség és a törvényesség változó arányban vegyül egymással a kockánforgó érdekek, a vitában álló felek hatalma, a politikai ambíció szerint. Az ilyen értelemben vett arbitrázs teljes mértékben fordítottja a bírói aktusnak, amelyből a most felsorolt megfontolások szükségképpen számúzve kell lenniök.¹⁹

Az arbitrázs tágabb értelemben vett fogalmán belül meg kell különböztetni a diplomáciai arbitrázst és a jogi arbitrázst. A jogi arbitrázs alakul át a szó igazi értelmében vett nemzetközi bíraskodássá, mely a törvényesség elvének érvényesülését biztosítja.

Nagyon érdekes kérdésünk szempontjából a Nemzetek Szövetsége Közgyűlésének 1928. szeptember 26-án hozott rezolúciója, egy általános aktának és három kétoldalú szerződés mintájának megalkotásáról és ajánlásáról a kibékítés, a bírói döntés és az arbitrázs tárgyában.²⁰ Ennek értelmében a kibékítési eljárás valamennyi vita elintézésére lehetséges, tehát lehetséges a jogi és a nem jogi jellegű vitákra vonatkozólag egyaránt. Bírói eljárás alá csak a jogi természetű viták terjeszthetők, az arbitrázs viszont a nem jogi természetű viták számára van fenntartva.

Az Általános Akta 28. és az a-val jelzett egyezmény-típus 31. cikke értelmében a választott bíróság nem helyezheti magát a tételes jog (szokás és szerződés) felé. Csak, ha a vitára alkalmazható jogszabályok nincsenek, ítéltet ex aequo et bono.

A bíraskodásra vonatkozó kompromisszumokban gyakran szerepel a méltányosság részint az „igazságossággal” együtt, részint egyedül, mint olyan elv, melyet a vita elintézésénél érvényesíteni kell.

¹⁹ V. ö. Scelle: Règles générales de droit de la paix. Académie de Droit International. Recueil des Cours. 1933 IV. (46), 555. és köv. l.

²⁰ Lásd. Monatsberichte über die Tätigkeit des Völkerbundes. Band VIII. 1928. 349. és köv. lap.

Mit kell érteni méltányosság alatt?

Strupp²¹ éles különbséget tesz az igazságosság és a méltányosság között. Ő igazságosság alatt — mint láttuk — az általa természetjognak nevezett ideális jogot érti. A méltányosságot illetően kapcsolatot lát e fogalom és a jóhiszeműség fogalma közt. Szerinte a jóhiszeműség a méltányosság visszfénye. A méltányosság másik szerepe szerinte a jog hézagait kitöltő szerep, melynek a jogszabályokhoz való viszonyában kiegészítő, pótló jellege van.

A nemzetközi jog a méltányosságnak ezt a kiegészítő szerepét nem ismerheti el, csak akkor, ha a felek a választott bíraskodásra vonatkozó kompromisszumban kifejezetten felhatalmazták a bíróságot arra, hogy a méltányosságot kiegészítő elvként az ítélkezésnél figyelembe vegye.

Az államok szuverénitásának elvéből szükségképpen következik, hogy egyedül ők alkothatnak nemzetközi jogszabályokat. A Nemzetközi Bíróság a felek részéről való kifejezett felhatalmazás nélkül új jogot nem statuálhat. Ezért ellenkezik a nemzetközi joggal a méltányosságnak a jogszabályoktól független forrásaként való figyelembe vétele.

Ha az igazságosság és a méltányosság szerepét a nemzetközi törvényesség vonatkozásában nézzük, a kettő között nagy hasonlatosságot találunk. Mind a kettőnek van olyan alakja, mely az interpretáció természetével bír, de van ezen túlmenő formája is, amely a nemzetközi törvényesség elvétől elszakadva kívánja a konkrét esetet rendezni, s ennek folytán az új jogalkotás természetével bír. A kettő között az a különbség, hogy a méltányosság a nemzetközi bíróság működésével kapcsolatban érvényesül, az igazságosság elve viszont elsősorban az ENSZ keretében nyer alkalmazást a Szervezet, illetőleg a tagállamoknak a Szervezettel kapcsolatosan vállalt kötelezettségeként. Az előbbi a bíraskodás, az utóbbi a kormányzás kísérő jelensége.

Az egyik esetben nemzetközi vita, a másik esetben nemzetközi viszály elintézéséről van szó. A nemzetközi vitánál, amelynek eldöntése a felek felkérése alapján a bíróság hatáskörébe tartozik, csak egyes államok vannak érdekelve. A nemzetközi viszály általánosabb jelentőségű, mert az a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetéséhez vezethet, s így a nemzetközi jogközösség összes tagjait érintheti. Mind az igazságosság, mind a méltányosság elvének érvényesítése jogi természetét tekintve ugyanaz: a nemzetközi jog rendelkezéseinek megfelelően az érdekelt államok hozzájárulásával egy meghatározott elv alapulvételének új jogot statuál.

Strupp — mint láttuk — a méltányosságnak a nemzetközi jogban joghézagot kitöltő szerepet tulajdonít.

De vajon vannak-e a nemzetközi jogban hézagok? Vannak-e esetek, amelyeket a nemzetközi jog alapján eldönteni nem lehet?

A két kérdés nem teljesen azonos. Az, hogy az államok egymásközi életben vannak esetek, amelyek a jogi szabályozáson kívül esnek, nem vitatható. A nemzetközi jog az érdekelt államok tudatos elhatározása alapján nem szabályozza a maga teljességében az államok egymásközi érintkezését.

Vannak az érintkezésnek olyan területei, amelyek az illető állam diszkrécionális hatáskörébe tartoznak. Ilyen a kijelölt követ személyének elfogadása vagy el nem fogadása, egy meghatározott idegen állampolgár beutazásának megengedése, egy idegen állampolgár kiutasítása stb. Itt az érdekelt államok,

²¹ Strupp: i. m. 460. és köv. lap.

illetőleg rajtuk keresztül a nemzetközi jog nem elnézésből, vagy véletlenül hallgat, hanem annak a tudatos elhatározásnak alapján, hogy ebben a vonatkozásban a jogi kötelezettségtől mentes eljárás jogát kívánják egymásnak kölcsönösen biztosítani. Az államoknak a nemzetközi érintkezés terén fennálló ez a diszkrécionális hatásköre persze lényegesen más, mint a szuverénitás.

A nemzetközi jog által nem szabályozott esetek jogi eldöntése abban a formában lehetséges, hogy a bíróság megállapítja azoknak a nemzetközi jogszabályoknak a hiányát, amelyek a kérelmező állam igényét alátámasztanák s őt kérelmével elutasítja.²² Ha arra az álláspontra helyezkedünk, hogy ott, ahol a jog hallgat, tudatosan kizárja a kérdés jogi megoldásának lehetőségét, tényleg nincs vita, mely a jog szerint elintézhető ne lenne. Ilyen értelemben nincs joghézag, mert a jog csak az általa szabályozni kívánt esetekre vonatkozik, az eze-ken kívül eső kérdésekkel szemben indifferens. Azon a területen, amelyet a nemzetközi jog szabályozása körébe von, szintén nem lehet joghézag. Ha nincs is a konkrét esetre kifejezetten vonatkozó jogszabály, a nemzetközi jog általános elveiből, az egyetemes nemzetközi jog szabályaiból vagy analógia útján mindig megállapítható az a tétel, amelynek alkalmazásával a jogalkotók akaratának megfelelően a konkrét esetet rendezni kell.

A méltányosság elve különbözik az igazságosság elvétől. Az igazságosság-
nak, mint fentebb láttuk, objektív normái vannak, amelyek a programjellegű normáknak bizonyos esetekre vonatkozó specializálásai. A méltányosság nem ellentétes az igazságosság elvével, de nem is azonos azzal. Ezt világosan mutatja az, hogy a választott bírói szerződésekben gyakran együtt szerepel a két fogalom: a felek a bíróságot azzal bízzák meg, hogy a közöttük fennálló vitás kérdést az igazságosság és a méltányosság elve alapján döntse el. Az igazságosság a nemzetközi bíraskodásban is ugyanaz, mint a nemzetközi jog egyéb területén.

A méltányosságnál, mely mint vezető elv a nemzetközi jogban csak a bíraskodásnál szerepel, nem a nemzetközi jog általános elveinek konkrét esetre való alkalmazásáról van szó, hanem arról, hogy a konkrét eset körülményeinek gondos megvizsgálása után mérlegelje a felek ellentétes érdekeit, s ezek között olyan kiegyenlítést hozzon létre, amely mindkét fél számára elfogadható. Ne engedje meg az egyik fél egyoldalú érdekeinek érvényesülését a másik fél érdekeinek rovására.

A méltányosság elve több a jóhiszeműség elvének érvényesítésénél. A kötelezettségek jóhiszemű teljesítése a feleknek jogi kötelezettsége. A méltányosság elhajlást jelent a jog rendelkezéseitől, a Kérdés bizonyos új rendezését valósítja meg, mintegy a felek delegációja alapján új jogot alkot.

Strupp kiemeli a méltányosságnak azt a funkcióját, hogy figyelembe véve a konkrét eset speciális körülményeit, enyhíti a jog szigorát. Ebben a szerepében, melyet Strupp harmonizáló vagy temperáló szerepnek nevez, a méltányosság általános elismert jogelvként tekinthető, nem a jogon kívül álló fogalom s alkalmazása nem ellenkezik a törvényesség elvével.

²² V. ö. A. Decencière—Ferrandière: Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux. Revue Générale du Droit International Public. Tome XXXVI. 1929. 417—449., közelebbről 425. lap.

6. §.

Jogfolytonosság és törvényesség a nemzetközi jogban

Az „ex injuria jus non oritur” elve szintén a törvényesség biztosítója. Mennyiben érvényesül ez az elv a nemzetközi jogban?

A kérdés megvizsgálását különösen szükségessé teszi az, hogy Kelsen olyan álláspontot látszik elfoglalni, mintha a nemzetközi jogban nem volna kizárva az „ex injuria jus oritur” érvényesülésének lehetősége.²³

Az ENSZ jogának újabb irányvonaláról szólva, vizsgálat tárgyává teszi az ENSZ-nek azokat a határozatait, amelyek nyíltan ellentétben állnak az Alapokmány rendelkezéseivel, s amelynek jogszerűségét az interpretációs módszer alkalmazásával igazolni már nem lehet. Ezekre vonatkozólag állapítja meg, hogy az „ex injuria jus non oritur” elve alól fontos kivételek vannak, s hogy a szóbanforgó határozatok, amennyiben nem egyeztethetők össze az ENSZ régi jogával, talán éppen azok közé az esetek közé tartoznak, amelyekben „ex injuria jus oritur”.

Vizsgáljuk meg közelebbről Kelsennek ezt a tételét.

Az „ex injuria jus non oritur” tétele elsősorban jogositványokra, szubjektív jogokra vonatkozik, s azt jelenti, hogy jogositványokat jogellenes magatartásra alapozni nem lehet.

A tételnek, mint ilyennek főleg a polgári jog területén, a magánszemélyek egymásközötti viszonyában van jelentősége. De jelentősége van az egyeseknek az államhatalomhoz való viszonyában is, így különösen az államigazgatási jog területén. Általános érvényű az a tétel, hogy az az államigazgatási aktus, amely az érdekelt részéről elkövetett jogellenes magatartás folyamán jött létre, az eljáró államigazgatási szerv megtévesztése, megvesztegetése, vagy a vele szemben alkalmazott kényszer folyamán jött létre, hibás, jogilag érvénytelen s ebből az érdekelt számára jogositvány nem származhatik. Ebben szintén az „ex injuria jus non oritur” elve jut kifejezésre.

Ez az elv jelent meg a Stimpson-doktrina formájában a nemzetközi jogban is. Ez a doktrina abban a jegyzékben nyert kifejezést, amelyet Stimpson, az USA akkori külügyi államtitkára 1932. január 7-én Kinához és Japánhoz intézett. E jegyzékben az USA kormánya kijelenti, hogy nincs szándékában elismerni semmi olyan helyzetet, szerződést és megegyezést, amely a Nemzetek

²³ Kelsen i. m. 911–990. lap. (Recent Trends in the Law of the United Nations.) Kelsen munkájára vonatkozólag v. ö. Bogdanov: »A nemzetközi jogsértések dicsősítése«. A Szovjetszkoje goszudarsztvo i pravo 1951. évi 7. szám 78–81. lap, magyarul Szovjetjogi Cikkgyűjtemény II. évf. 1951. 557. lap.

Szövetsége Egyezségokmányával és a Kellogg-paktumban foglalt kötelezettségekkel ellenkező módon jött létre. Ezt az elvet a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése is magáévá tette, sőt 1931. március 11-i rezolúciójában kötelezte a Szövetség tagjait arra, hogy ne ismerjenek el egy szerződést és egy megállapodást sem, amely az Egyezségokmány és a Kellogg-szerződéssel ellentétben kötött. Ez az elv, ha gyakorlatban tényleg érvényesült volna, hathatósan előmozdította volna a jogtalan támadások kiküszöbölését. A támadó állam meg gondolta volna a támadást, ha bizonyosan tudja, hogy a támadással elért területi annexeik nemzetközi jogilag érvénytelenek lesznek s többi állam részéről nem találnak elismerésre.

A jogszabályokat illetően az „ex injuria jus non oritur” elve a jogfolytonosság tételében jut kifejezésre. A jogfolytonosság lényege az, hogy jogszabályok csak a jogrend által szabályozott módon jöhetnek létre: csak azok által a szervek által, amelyeket a jogrend a jogalkotás képességével felruház és azoknak az eljárási szabályoknak betartásával, amelyeket a jogrend idevonatkozólag tartalmaz. A jogalkotást illetően tehát az alaki törvényesség elvét kívánja biztosítani. A jogfolytonosság elve azonban mint politikai princípium tényleg nem a törvényesség szolgálatában áll. Nem a jogszabályok betartását kívánja biztosítani, hanem a legfőbb jogalkotó hatalom alanyának változását akarja megakadályozni. A törvényesség elve mindig egy adott jogrend keretén belül érvényesül, a jogfolytonosság ezzel szemben mint politikai princípium nem a jogrenden belüli törvénysértés, hanem a forradalmi jogalkotás ellen irányul. Annak lehetőségét szeretné kizárni, hogy a jogszabályok forradalmi úton megváltoztathatók legyenek.

Csak látszólagos a két jelenségben az a közös elem, hogy mindkettőnél jogszabályok betartásának kötelezettségéről van szó. Egészen más a cél, amelyet szolgálnak; a törvényesség demokratikus elv, a jogfolytonosság pedig mint az állandóság és a mozdulatlanság követelménye az államhatalom birtokában, reakciós elv.

A jogfolytonosság elve nemcsak a forradalmi jogalkotás ellen irányulhat, alkalmazható államcsíny esetén is. Az államcsíny az alkotmányjog megváltoztatásának szintén nem jogszerű formája. A forradalomtól abban különbözik, hogy amíg a forradalomban a nép jogalkotó akarata jut kifejezésre, az államcsíny annak az antagonizmusnak következménye, mely a hatalom birtokának egyes tényezői között áll elő, tehát az uralkodó társadalmi osztályon belül keletkezik. Államcsíny, ha az uralkodó család valamelyik tagja az uralkodó társadalmi osztály bizonyos rétegeire támaszkodva, a hatalmat kiragadja a „legitim” uralkodó kezéből, vagy ha a hadsereg kezdeményezi az alkotmány rendelkezéseinek megsértésével az államhatalom szervezetének megváltoztatását.

Államcsíny esetén a jogfolytonosság elvének érvényesítése nem a gazdasági és társadalmi rend változásával függ össze. A jogfolytonosság elve itt bizonyos politikai klikkek érdekeit szolgálja, s azoknak uralmát akarja megdönteni, akik ellen az uralkodó osztályon belül lejátszódó akció irányul.

A hatalom birtokosa a forradalom nyomása alatt sokszor engedményeket tesz és elfogadja az alkotmány olyan módosítását, amely hatalmának korlátozását és meggyengítését eredményezi. Ilyenkor gyakori jelenség, hogy ha a hatalmában korlátozott úgy érzi, hogy a viszonyok az ő javára kedvezően megváltoztak, kísérletet tesz a jogszerűen létrejött és általa is elfogadott alkotmányjogi szabályok megváltoztatására és a régi jogrend helyreállítására. Az

ellenforradalomnak ez az alakja bizonyos értelemben szintén államcsíny: a hatalom volt birtokosa kezdeményezi, akit a forradalom nem zárt ki teljesen a hatalom gyakorlásából.

Ebben az esetben a jogfolytonosság elve a forradalom vívmányainak védelmét célozza, azoknak a jogfolytonosság elve alapján létrejött jogszabályoknak a fennmaradását, amelyek ellen az államcsíny irányul. Ebben az esetben a jogfolytonosság elve haladó célokat szolgál. Az államcsíny egyéb eseteiben klikkek és hatalmi tényezők egymásközi küzdelmével függ össze, akkor pedig, amikor a forradalmi jogalkotás ellen irányul, a leghatározottabban reakciós jellegű.

A jogfolytonosság elve a forradalmi jog érvényességét annak a jogrendnek alapján dönti el, amelynek helyére az új jog lépett. Az új joggal szemben a régi, érvényesülni már nem tudó jogszabályok jogi kötelező erejét hangoztatja. Az élettől elszakadva a jognak tulajdonított misztikus erő segítségével szeretné a kérdéseket a megdöntött régi jogrendszer alapján dönteni el.

A jogfolytonosság kérdését a nemzetközi jogban két vonatkozásban lehet vizsgálat tárgyává tenni.

1. Van-e szerepe a nemzetközi jognak az államon belüli jogfolytonosság-nál?
2. Mennyiben érvényesül a jogfolytonosság elve az államok egymásközi érintkezését rendező nemzetközi jogszabályok megalkotása terén?

*Sander*²⁴ az első világháború után a forradalmi változások kérdésében azt az elméletet fejtette ki, hogy a forradalom után bekövetkezett alkotmányjogi változások jogszerűségének kérdését nem az alkotmányjog, hanem a nemzetközi jog alapján kell megvizsgálni. Az alkotmányjog erre nem alkalmas, mert hiszen éppen annak megváltoztatásáról van szó.

A kérdés szerinte csak a nemzetközi jognak, mint az államok feletti jogrendnek alapján dönthető el. E szerint, ha az idegen államok elismerik a forradalmi kormányt, illetőleg rajta keresztül a forradalmi jogrendet, melynek alapján az a hatalmat gyakorolja, az új alkotmány a jogszerű, a régi hatályát veszítette.

Tipikusan imperialista elmélet, mely az államon belül bekövetkezett alkotmányjogi változások jogi érvényességét az idegen államok akaratótól teszi függővé.

A nemzetközi jog primátusának elvét ez az elmélet a legdurvább formában alkalmazza. Nemcsak azt jelenti, hogy az államon belüli jogszabályok nem állhatnak ellentétben a nemzetközi joggal, mint magasabbrendű joggal, hanem egyenesen az államon belüli politikai harcot helyezi a nemzetközi jog döntése alá. Azt a kérdést, hogy jogilag az új forradalmi alkotmány érvényes-e vagy az általa hatályon kívül helyezett régi, az idegen államok akarata dönti el. Elméleti alátámasztása annak a törekvésnek, hogy az imperialista hatalmak döntsenek más államok népe forradalmi mozgalmának jogi érvényessége felett. A legteljesebb szembehelyezkedés a népek önrendelkezési jogával, az intervenció jogának nyílt proklamálása, a világhatalmi törekvések jogi sikon való alátámasztása.

²⁴ *Sander*: Das Faktum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung. Zeitschrift für öff. Recht I. kötet. 132–163. lap.

A forradalmi jogrend jogszerűségének kérdése hibásan formulázott kérdés, nem a forradalmi jogrend jogszerűségéről, hanem annak helyességéről vagy még inkább szükségességéről van szó.

A jogfolytonosság elve a második vonatkozásban, t. i. az államok egymás-közi érintkezését rendező nemzetközi jogszabályok megalkotásánál elméletileg fennáll. A nemzetközi jogszabályt csak azok az államok vannak jogosítva együttes akarattal megváltoztatni vagy másokkal helyettesíteni, amelyek azt létrehozták s csak a megváltoztatásra előírt szabályok betartásával.

Gyakorlatilag azonban nincs biztosítva, hogy a nemzetközi jogszabályok megváltoztatása az érdekelt államok őszinte és igazi akaratának megfelelően történjék. Formailag az érdekelt államok együttes akarata jut kifejezésre az új jogszabályban, de ez a formai egyetértés a gyengébb állam oldalán igen gyakran kényszerítés folyamánya. Nemcsak a békeszerződéseknél van ez így, ahol a kényszerhelyzet a háború által megtestesített erőszaknak szinte szükségzerű folyamánya, hanem a legtöbb más nemzetközi szerződésnél is.

A nemzetközi jog — legalább a múltban — a kényszerhelyzetben kötött nemzetközi szerződések érvényességét elismerte, kivétel a szerződést kötő fizikai személlyel szemben alkalmazott kényszer volt, vagyis a kényszertől való mentesség nem tartozott azok közé a követelmények közé, amelyeket a nemzetközi jogszabályok megalkotásánál be kellett tartani.

Az ENSZ Alapokmánya eltiltja a kényszer alkalmazását és a kényszerrel való fenyegetést. Ha ennek az elvnek gyakorlati megvalósulását sikerül biztosítani, a jogfolytonosság elve a nemzetközi jogszabályok megalkotásánál tényleg érvényesülő jogintézménnyé lesz.



ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ И СПРАВЕДЛИВОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

(Резюме)

Ласло Буза

Академик, профессор университета

1. § Понятие интернациональной юридической законности.

Интернациональная законность является одним из тех основных принципов на которые опирается международное право. Принцип международной законности выражается и тезисом «*facta sunt servanda*», а также и принципом «*non interventio*». Принцип законности часто не проводится в международной жизни. Необходимо чтобы около права стояла власть. В международной же жизни нет такой всеобщей власти, которая могла бы принудить государства соблюдать нормы интернационального права.

2. §. Роль насилия и принуждения и её отношение к законности в международном праве.

Международная законность требует удержки от применения насилия. Эта обязанность выразительно установлена Уставом Объединённых Наций. От насилия различаем принуждение. Насилие является противоправным праву понятием, а принуждение необходимо принадлежит к понятию права.

Международное право знает две формы насилия. 1. Самовластное принуждение применяемое отдельными государствами. 2. Принуждение всеобщей власти. Самовластным принуждением являются репрессалия и реторзия. Репрессалия представляет собой ответное возмездие противоправного отношения противоправным отношением. Реторзия же ответное отношение на сходное, незаслужанное, но не противоправное отношение. Реторзия является правым институтом в международном праве тогда, если она является ответным поступком злоупотребляющим правом, на злоупотребление правом.

Вооруженного возмездия применять репрессалией нельзя. Репрессалия не может быть такой формой, которая противоречит универсальному международному праву и применение которой оскорбляет право не только непосредственно заинтересованного государства. Всеобщевластное принуждение для сохранения мира и безопасности проводит Совет Безопасности ООН.

И международное право имеет формальную законность. Если действующий орган имеет дискрециональную сферу действий, то действительно лишь требование формальной законности. У Совета безопасности есть дискрециональная сфера действий для сохранения мира и безопасности, при применяемом им всеобщевластном принуждении требование законности обозначает явно соблюдение формальной законности и не то, что он причиняющие споры дела уладил соответственно нормам международного права. В 33. статье Устава установленная процедура, которая относительно разрешении международных споров мирными средствами регулирует поведение государств-членов, является quasi предпосылкой процедуры перед Советом Безопасности. Статья 33. перечисляет средства, которые заинтересованные государства могут совместно применять при мирном улаживании споров, но в течение действия стремящегося к налаживанию, стороны имеют и односторонние акты. Таким односторонним актом являются репрессалия и реторзия. И так распоряжений статьи 33. не исключают применения репрессалии и реторзии, как средства самовластного принуждения.

3. §. Принцип справедливости в Уставе ООН и законность по отношению международного права.

В Уставе Объединённых Наций в трёх местах говорится о понятии справедливости. В 3. пункте Введения, в пункте I статьи I, 3. статьи 2. Само понятие в всех трёх местах то же самое, но требование справедливости поставлено не против тех же и направлено на разрешение различных задач. Оно во всех трёх случаях играет роль ведущего начала в следующем поведении:

Международное право и справедливость не одно и то же самое, но и не противостоящие понятия. Область применения принципа справедливости шире чем эта область применения в международном праве. Она относится к таким вопросам, которые подробно и решительно не регулированы международным правом. Принцип справедливости должен иметь действительность и по отношению к тем народам, которые не являются членами международного правового коллектива и он должен иметь действительность и в отношении к отдельным лицам.

Принцип справедливости играет роль в международной жизни в двух отношениях. С одной стороны он является ведущим началом международной политики, с другой стороны же является интерпретационным принципом. Этот принцип в первом случае направляет, или быть может корректирует создание норм международного права, во втором случае интерпретирует международное право. Первая роль переступает сферу законности (понятой в тесном смысле слова), а второй обеспечивает действие принципа международной законности.

Устав устанавливает проведение принципа справедливости как юридический принцип, но содержание его выразительно не определяет. Принцип справедливости обозначает объективные нормы. Естествоюристы видят соответствующие принципу справедливости правильное право в естественном праве и они стараются сделать свои взгляды о правильном праве ведущим принципом для соприкосновения государств. Справедливость и мораль тесно зависят друг от друга и в международной жизни. В международной справедливости выражаются тезисы международной морали. Мораль имеет более общий характер, объективные же нормы справедливости более конкретные; в международной жизни справедливость является специфированной, относящейся к определённым отношениям нормой правил морали. В объективных нормах международной справедливости должна выражаться общая воля заинтересованных государств.

Справедливость имеет и такие тезисы, которые входят в международное право. Но есть у нее и такие принципы, которые переступают пределы международного права, или же могут проводиться в его рамках. Принципы справедливости выражаются в нормах программного характера, которые ещё не могли выкристаллизироваться в конкретные нормы.

Относительно соотношения справедливости и законности мы можем видеть правильно тогда, если мы сделаем различие между созданием и применением и использованием субъективными правами. При создании права принцип законности действует только в форме формальной законности. При применении права должен действовать и принцип материальной законности, такое же положение и относительно пользования правами.

Создателями прав в международной жизни являются суверенные государства, они применяют право и они пользуются авторизациями, определёнными для них в отдельных распоряжениях международного права и выполняют свои обязанности. При создании права и в международном праве действует только требование формальной законности; при применении права и при пользовании субъективными правами должен действовать и принцип материальной законности.

Именно потому, что в международном праве то же самое суверенное государство является тем, которое создает и применяет право, а также которое пользуется авторизациями, совместное решение заинтересованных государств может создать вместо строгого соблюдения действующих норм новые нормы международного права уже и относительно конкретного случая. Это объясняет, что в международной жизни помимо права получает роль большого значения требование справедливости и вместо принципа законности часто становится на первый план принцип справедливости.

4. § Нормы программного характера, как принципы справедливости и их роль в международной законности.

Нормы программного характера являются такими, касающимися соотношения государств нормами, которые формулируют определённых общий принцип поведения го-

сударств в будущем, но они не статуируют субъективного права и не устанавливают обязанности заставляемой путём международной юридической процедуры.

Нормы программного характера моральными нормам. Моральные нормы статуйрованы не государством. Нормы программного характера так же как и другие нормы исходят от государства. Частое явление, что моральные нормы являются в начале на территории права в форме норм программного характера.

У норм программного характера создание права находится в первом состоянии. Дальнейшей задачей является сделать эти нормы полноценными нормами. Международные нормы программного характера принимаются заинтересованными государствами общим согласием, но заключенный по принципам договор может скрывать в деталях некоторые противоречия.

Международные нормы программного характера появляются в различных формах. Бывает так 1. декларации, которые во всём своём объёме — нормы программного характера, такой например была декларация Объединённых Наций от 10-го декабря 1848 года о правах человека, 2. обсуждающие общие вопросы международные соглашения универсального характера, которые рядом с статуирующими норму распоряжениями содержат и нормы программного характера например и в Уставе ООН, 3. иногда появляется касающееся одного конкретного случая правовое регулирование, как норма программного характера по отношению к будущему. Как например соглашение в Лондоне от 8-го августа 1945 года по делу преследования и наказания главных европейских виновников войны.

Не каждая декларация норма программного характера.

Взятые в международные соглашения нормы программного характера не тождественны взятым в Введении (preamble). Введение, которое интегральная часть международного соглашения, может содержать и принципы, относящиеся к намерению соглашающихся сторон, а также принципы относящиеся к тем целям, которых они желают достигать. Но эти такие принципы, которые статуированы в существенных распоряжениях соглашения как полноценные нормы и таким образом они не являются нормами программного характера.

Резолюции Ассамблеи ООН нельзя считать, как осуществлённые форму норм программного характера. Генеральная Ассамблея может дать членам ООН или Совету Безопасности или общим рекомендациями. Но своей резолюцией в своей компетенции не может создать нормы и таким образом, не может создать нормы программного характера.

Не содержит взятой в полном смысле слова нормы программного характера такое соглашение в котором подписавшиеся государства фиксируют следующие или принципы по отношению к стоящим под урегулированием конкретным вопросам.

Нормы такого характера находим в Атлантической Хартии и от 14-го августа 1941 года, в заявлении первой конференции в Москве созванной 19—30 октября 1943 года. Такого характера и коммунике в Каиро от 1-го декабря 1943 года, декларация в Тегеране также от 1-го декабря 1943 года, и протокол Берлинской Конференции трёх держав.

Заключающий протокол конференции в Бандунге содержит программу и не норм программного характера. Есть в нём и также высказывания в которые входит обещание не по отношению к общему поведению заинтересованных стран, а и желания по отношению к таким государствам, которые не присутствовали на совещаниях. Кроме этого и в заключающем протоколе есть такие части, которые относятся к союзным перед решением конкретным вопросам. Они смотря на их юридический характер тождественны заключённым во время и после второй мировой войны общим соглашениям. Конечная часть заключающего протокола перечисляет принципы содействия наций. И здесь идёт речь не о нормах программного характера, а без исключения о таких нормах, которые являются общепризнанными, но на практике пока не действующими принципами действительного международного права. Если среди этих основных принципов находятся и нормы программного характера, например уважение основных прав человека, эти принципы выражены первые не в протоколе бандунгской конференции.

Пять принципов мирного сосуществования также не норма программного характера, а же принципы, которые являются общепризнанными тезисами действительного международного права ожидающими однако ещё осуществления.

Из норм программного характера, включенных в Устав ООН имеет особенно большое значение та, которая говорит об обеспечении основных прав человека для каждого и та, которая говорит о праве народов на самоопределение.

Нормы программного характера относятся к общему поведению заинтересованных стран, они не регулируют специального соотношения с одним или другим определённым государством. Поэтому касательные соблюдения норм программного характера нет такого «заинтересованного государства» которое страдало бы от правонарушения исходящего от несоблюдения норм. Соблюдение обязанности принятой в нормах программного характера есть общее дело всего международного правового коллектива. В случае нарушения его можно говорить не об осуществлении индивидуальных прав, а только об акции международной общей власти для обеспечения коллективных интересов связанных с соблюдением этих прав. Совет Безопасности, орган международной общей власти, может выступить только тогда, когда мир и безопасность находятся в опасности, из-за такого поведения, которое противоречит нормам программного характера. Нормы программного характера статуируют правовые обязанности, но несоблюдению обязанностей следуют не правовые, а политические санкции.

Нормы программного характера имеют особенно большое значение в переходном периоде развития международного права. В это время статуйрование международных правовых норм наталкивается на увеличенные затруднения. Норма программного характера и есть выходящий из затруднений путь. Заинтересованные государства если они и не согласны в деталях, чувствуют справедливое и возможное направление соглашения. Нормы программного характера показывают это направление.

Программа и норма программного характера не тождественное понятие. Программа обозначает план, который нужно осуществить в будущем: в праве такие принципы, регулирование которых позднее будет очередным и которые ещё не видны на в какой форме в действующем позитивном праве. Норма программного характера интегральная часть действительного права.

5. § *Aequitas*: правосудие «ex aequo et bono» и принцип законности в международном праве.

Принцип законности как формальный так и материальный принцип в международном правосудии безусловно проводится. В области международно правосудия долгое время не был проведён этот принцип, от международных судебных учреждений ждали не судебных функций. Не легко было провести граничущую линию между дипломатическими комитетами и приглашёнными совершать правосудие органами. Соглашение о мирном улаживании международных споров принятое конференцией мира в Гааге в 1899 г., решительно ставит на первый план законное улаживание раздоров.

Такое же стремление появляется и в соглашении принятом II. мирной конференцией в Гааге о постановлении международного Призового Суда. Это соглашение, как известно, не может вступить в действительность. Постоянный Международный Суд по 38-ой статье статута решил каждый предъявляемый ему спорный вопрос т. е. раздор на оснований международного права, но суд имел право решить любое дело в случае соглашения сторон «ex aequo et bono». Это распоряжение содержится и в статуте Международного Суда, созданного после второй мировой войны.

Что нужно разуметь под «*aequitas*»? *Штулл* видит связь между этим понятием и понятием благонамеренности. По его мнению благонамеренность — отблеск «*aequitas*»-а. По его мнению другая роль «*aequitas*»-а заполнять промежутки права. Последняя является добавочной олю по всему отношению к правовым нормам. Международное право не может признать эту добавочную роль «*aequitas*»-а, лишь тогда если стороны выразительно уполномочили суд взять во внимание «*aequitas*», как добавочный принцип. Из принципа суверенитета государств истекает то, что только они могут созидать международные правовые нормы. Поэтому взять во внимание «*aequitas*», как независимый от правовых норм источник — противоречит международному праву.

В сосуществовании государств бывают случаи, которые выпадают из правового регулирования, бывают области, которые принадлежат к дискрециональной сфере действий касающегося государства. Международное право здесь умалчивает на основании того решения, что оно желает обеспечить заинтересованным государствам свободную от юридических обязанностей процедуру. Юридическое решение не регулируемых международным правом случаев возможно лишь в той форме, что суд устанавливает отсутствие соответствующих международных правовых норм. Таким образом здесь нет правового побела. Но нет правового пробела и в области, которую международное право вовлекает в круг регулирования. Если конкретного указания и нет, суд на основании общих принципов международного права, на основании норм

универсального международного права и на основании аналогии всегда находит основу для юридического решения.

6. §. *Постоянство права и законность в международном праве.*

Принцип «ex iniuria ius non oritur» является тоже залогом законности. Кельсен такой кажется точки зрения, будто в международном праве не была бы исключена возможность действительности «ex iniuria ius oritur.»

Тезис «ex iniuria ius non oritur» относится в первую очередь к авторизациям, обозначает то, что авторизации не могут быть основаны на противоправном поведении. Этот принцип появился в форме доктрины *Стимсона* в международном праве. Суть этого принципа заключается в том что третьи государства не признают ни одного такого положения, договора, соглашения, которые созданы напротив обязанностей включённых в Акте Соглашений Союза Народов и в пакте Келлога.

Касательно создания права принцип «ex iniuria ius non oritur» выражается в тезисе постоянства права нужно разбирать в двух отношениях. 1. Имеет ли международное право роль при постоянстве права внутри государства? 2. В какой мере действителен принцип постоянства права на территории создания международного права, регулирующего общение государств между собой? *Сандер* после первой мировой войны в вопросах революционных изменений развил теорию, что вопросы правомерности конституционных изменений после революции нужно обсуждать не на основании конституционного права, а на основании международного права. Если чужие государства признают революционное правительство, то есть революционный правовой порядок, на основании которого оно правит, то новая конституция правомерна, а старая потеряла свою действительность. Эта теория делает правовую действительность происшедших внутри государства конституционных изменений зависимой от воли чужих государств. Тот вопрос, что новая революционная конституция действительна, или отменённая ею старая конституция, он желает решить на основании воли чужих государств.

Вопрос правомерности революционного правового порядка неправильно формулированный вопрос. Речь идёт не о правомерности революционного правового порядка, а о правильности, ещё более о необходимости его.

На практике не обеспечено, чтобы изменения международных правовых норм происходило соответственно искренней и настоящей воле заинтересованных государств, хотя это было бы требование принципа постоянности права.





THE PRINCIPLES OF LEGALITY AND JUSTICE IN INTERNATIONAL LAW

by *Ladislas Buza*
Prof. of Intern. Law

§. 1. Notion of Legality in International Law.

International legality is one of those principles on which international law is based. International legality manifests itself in the rule of *pacta sunt servanda* and also in the principle of intervention. The principle of legality may often not assert itself in the international life. Behind the principle of legality there must stand the power. In the international life, however, there is no such public power which may compel the States to comply with the rules of international law.

§. 2. Role of the Force and Constraint and their Relation to Legality in International Law.

International legality requires refraining from the use of force. The Charter of the United Nations Organisation establishes explicitly this obligation. Force and constraint are different conceptions. Force is a concept contrary to law, constraint is a necessary part of the concept of law.

International law knows two concepts of constraint: 1. arbitrary constraint used by the different States, 2. public constraint. Reprisals and retorsion are means of arbitrary constraint. Reprisals are acts illegal in themselves which are permitted as means of retaliation against an illegal act on the part of another State. Retorsion is a legal but unfriendly act in retaliation against acts of the same character. Retorsion is a legal institution in international law if it is a retaliation of a miscarriage of justice by another miscarriage of justice.

Armed retaliation may not be applied as reprisal. Reprisals may not consist in such acts contrary to universal international law, the use of which aggrieves not only the rights of a directly interested State. Public constraint is carried out by the Security Council in order to maintain peace and security.

There is a formal and material legality in international law, too. If the acting agency has a discretionary competence, only the requirement of formal legality exists. The Security Council has a discretionary competence to maintain peace and security, and if it uses public constraint, the requirement of legality means the observance of formal legality, and not the settlement of disputes in accordance with the rules of international law. The procedure provided for in Article 33 of the Charter, which regulates the conduct of the member-States concerning the pacific settlement of disputes, is quasi a condition of the procedure before the Security Council. Article 33 enumerates the means of the pacific settlement of disputes used collectively by the concerned States, but in the procedure of settlement there are also unilateral acts of the parties, such as the retorsion and the reprisals. Consequently, the provisions of Article 33 do not exclude the use of reprisals and retorsion as means of an arbitrary constraint.

§. 3. The Principle of Justice in the Charter of the United Nations Organisation and the Legality in International Law.

In the Charter of the United Nations Organisation the concept of legality may be found on three places. In Paragraph 3 of the Preamble, in Point 1 of Article 1

and in Point 3 of Article 2. The concept is the same in the three places, but the requirement of justice is not established against the same subjects and it tends towards different purposes. In all three cases it is the leading principle of the behaviour required.

International law and justice are not the same but not contradictory concepts. The domain of the principle of justice is broader than the one of international law. It concerns such questions, too, which are not regulated in details and explicitly by the law of nations. The principle of justice must apply also to such nations that are not members of the International Community and it must apply to the individuals, too.

The principle of justice has a double role in the international life. Partly as a leading principle of international politics, partly as a principle of interpretation. In the first place it directs and eventually amends international legislation, in the second place it interprets international law. Its first role transgresses the domain of legality taken in the strict sense of the word; its second role assures the success of the principle of legality.

The Charter establishes the enforcement of the principle of justice as a legal principle, but it does not define its content explicitly. The principle of justice means objective norms. The naturalists consider the natural law complying with the principle of justice as the right law and wish to impose their views concerning the right law as a leading principle of the relations of the States. Justice and morals are closely connected with one another in the international life, too. The rules of international morality manifest themselves in the international justice. Morality has, however, a more general character, and the objective rules of justice are more concrete. In the international life justice is a special norm of the rules of morality regarding certain relations. The collective will of the interested States has to assert itself in the objective norms of international justice.

Justice has such rules which are contained in the law of nations. It has, however, others, too, that transgress the domain of international law, respectively which may not assert themselves in the frame of the latter. The principles of justice manifest themselves in the norms having a character of programme, which could not yet crystallize as provisions or rules of law.

We understand better the relation between justice and legality when we make a distinction between law-making, application of law and exercise of subjective rights. In the law-making the principle of legality manifests itself only in the form of formal legality. In the application of law also the principle of material legality must assert itself, and the situation is the same as to the exercise of rights.

In the international life the sovereign States are the only legislators, they apply the law and they exercise their rights and perform their obligations created by the different provisions of international law. In the legislation, also in the law of nations, only the requirement of formal legality exists, in the application of law and the exercise of subjective rights the material legality must manifest itself, too.

For this reason, as in international law the same sovereign State is the legislator which applies the law and exercises the rights, the collective resolution of the interested States, instead of observing strictly the existing rules of law, may create for the concrete case new international rules of law. That is why, the requirement of justice acquires a considerable role by the side of the law and, therefore, instead of the principle of legality, often the principle of justice prevails.

§. 4. The Norms of Programme Character as Principles of Justice and their Role in the International Legality.

The norms of programme character are legal rules relating to the mutual conduct of States and formulating certain general principles concerning the future behaviour of States. They do not create, however, subjective rights and do not establish obligations enforceable by international legal procedure.

The norms of programme character are not identical with moral rules. Moral rules are not created by the State. Norms of programme character, like the other legal rules, are of state-origin. It frequently happens that moral rules manifest themselves at the beginning in the domain of law in the form of norms of programme character.

As far as the norms of programme character are concerned, the law-making is in a primitive state. It is a further task to transform these norms into rules of law of full value. The international norms of programme character are created by the collective agreement of the interested States, but the agreement attained in the principles may hide contradictions in the details.

The international norms of programme character may appear in different forms. So, there are 1.) declarations which are in their full extent norms of programme character, such is, for instance, the Declaration of December 10, 1948 of the United Nations on the human rights, 2. international conventions referring to general questions and having a universal character which contain apart the provisions creating legal rules also norms of programme character. Thus norms of programme character may be found e. g. in the Charter of the United Nations, too. 3. Sometimes, a legal regulation relating to a concrete case presents itself from the point of view of the futures as a norm of programme character, e. g. the Convention of London of August 8, 1945 on the pursuit and punishment of the European major war criminals.

Not every declaration is a norm of programme character. The norms of programme character contained in international conventions are not identical with those included in the Préambule. The Préambule being an integral part of an international convention, may contain also principles referring to the intention of the contracting parties, respectively to the purposes to be attained by them. But these are principles established in the provisions referring to the substance of the convention, they are legal rules of full value and not norms of programme character.

The Resolutions of the General Assembly of the United Nations are not to be considered as forms of appearance of norms of programme character. The General Assembly may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both. It may not, however, by its Resolutions make, in the orbit of its own authority, legal rules and so it may neither create norms of programme character.

Norms of a programme character are not contained in the strict sense of the word in an agreement in which the signatory States establish principles to be followed by them referring to a certain concrete question under settlement.

Norms of such a character may be found in the Atlantic Charter published in August 14, 1941 and in the Declaration of the first Conference of Moscow held in October 19-30, 1943. The Communiqué of Cairo of December 1, 1943 and, similarly, the Declaration of Theeran of December 1, 1943 and the Protocol of the Triple Conference of Berlin are of the same character, too.

The Final Protocol of the Conference of Bandung contains only in part norms of programme character. Not such are the agreements which do not include a promise relating to the collective behaviour of the interested States, only a wish in regard to such States that did not take part in the Conference. Besides this, there are parts in the Final Protocol referring to concrete questions before solution. These are identical, in respect of their juridical nature, with the agreements signed during and after World War II. The final part of the Final Protocol enumerates the principles of the co-operation of nations. Here are neither to be found norms of programme character, but, without exception, only principles generally recognised by the positive international law, which cannot assert themselves for the time being in the practice. If among these principles there are to be found also norms of programme character, e. g. the respect of the fundamental human rights, these are not expressed for the first time in the Protocol of the Bandung Conference.

The 5 principles of pacific coexistence are neither norms of programme character, but are rules generally recognised, but not yet realised, by the positive international law.

Among the norms contained in the Charter of the United Nations there are particularly important ones which guarantee for everybody the respect of the fundamental human rights and the right of the nations to free self-determination.

The norms of programme character refer to the general behaviour of the interested States and do not regulate a special relation between two States. For this reason, as to the observance of the norms of programme character, there is no such

„interested State” that could suffer a wrong in consequence of the violation of these norms. The observance of the norms of programme character is a collective duty of the whole International Community. In the case of their violation there is no question of the enforcement of individual rights, but only of an action of the International Public Power tending to assure the collective interests relating to the observance of these norms. The Security Council as the organ of the International Public Power may only interfere in the case of a threat to the peace and security, if an act contrary to the norms of programme character has been committed. The norms of programme character establish a legal obligation, but the sanctions of the obligation are of political and not of legal nature.

The norms of programme character are particularly important in the period of transition of the development of international law. In such a period the creation of international legal rules encounters more difficulties. The norm of programme character is, in these circumstances, the only way out of these difficulties. The interested States, even if they do not agree in the details, feel the just and possible direction of the agreement. The norms of a programme character show the direction.

Program and norms of programme character are not identical concepts. Program means a plan to be realised in the future: in the law it means such principles that must be regulated later and which do not yet appear in the positive law. The norm of programme character is an integral part of the positive law.

§. 5. Equity: Jurisdiction „Ex Aequo et Bono” and Legality in International Law.

The principle of international legality — as well the formal as the material principle — manifests itself unconditionally in the international juridical proceedings. In the domain of international jurisdiction this principle could not make its way for a long time, since nobody expected judicial functions from an international court. It was not easy to draw a border-line between the diplomatic committees and the judiciary organs. The Convention signed on the pacific settlement of international disputes on the Hague Conference of Peace of 1899 emphasized definitely the importance of the legal solution of disputes.

This effort manifested itself also in the Convention established by the IInd Hague Peace Conference on the international Prize-Court which, as it is well known, cannot come into force. The Permanent Court of International Justice according to Article 38 of the Statute has decided every dispute submitted to it in accordance with international law, but the court was also authorized to decide each case *ex aequo et bono*. This provision is included, too, in the Statute of the International Court of Justice established after World—War II.

What does equity mean? *Strupp* sees concerning equity a relation between this concept and the notion of good faith. According to him, good faith is a reflection of equity. Another role of equity is, according to him, to fill up the gaps of the law. The later role is, in its relation to the legal rules, a complementary, supplementary role.

International law may not recognise this complementary role of equity, unless the court was explicitly authorized by the parties to take into account equity as a supplementary principle in the administration of justice. It results from the principle of Statesovereignty that the States are alone authorized to create international law. Consequently it is contrary to international law to consider equity as a source independent of legal rules.

In the relations of States there are cases which are out of the legal regulation, there are domains which fall within the discretionary powers of the State. Here, international law keeps silence on the ground of conscious determination since it wishes to assure for the interested States a procedure free from legal obligations. The legal decision of cases not regulated by international law is only possible, if the court states the lack of applicable international rules. In this sense, there is no legal gap. Neither is a legal gap in the domain drawn by international law into its scope of regulation. If a concrete provision is missing, the court may always find a proper ground for legal decisions, on the basis of the general principles of international law, of the rules of the universal international law, and the analogy.

§. 6. *Legal Continuity and Legality in international law.*

The principle *ex injuria jus non oritur* is, likewise, a guarantee of legality. Kelsen seems to assume a point of view, according to which the possibility of the principle *ex injuria jus oritur* is not excluded in the law of nations.

The rule *ex injuria jus non oritur* refers in the first place to the rights, it means that the rights cannot be based on illegal acts. This principle appeared in the form of the Stimpson-doctrine in the law of nations, too. The essence of this principle is that third States do not recognise such situations, contracts and agreements which came into being in a way contrary to the obligations included in the Covenant of the League of Nations and the Kellogg-Pact.

As far as law-making is concerned, the principle *ex injuria jus non oritur* asserts itself in the rule of legal continuity. The question of legal continuity must be examined in international law in two respects: 1. does international law play a role concerning legal continuity within the State? 2. how far does the principle of legal continuity manifest itself on the domain of the creation of international legal rules regulating the intercourse of the States? Sander pointed out after World-War I, regarding the question of revolutionary changes, that the question of legality of constitutional changes following a revolution has not to be examined on the basis of constitutional law, but on the ground of international law. If the foreign States recognise a revolutionary Government, respectively through it the revolutionary legal order, on the basis of which it exercises its power, the new constitution is legal, the old one has lost its force. This doctrine subordinates the legal force of revolutionary changes within the State to the will of foreign States. It wishes to decide the question, whether the new or the old constitution is valid according to the will of foreign States.

The question of legality of the revolutionary legal order is a wrongly formulated question. It is not the legality of the legal order but its correctness which matters.

From a practical point of view, there is no guarantee that the change of the international legal rules ensues in conformity with the sincere and real will of the interested States, this should be, however, the postulate of the principle of legal continuity.