

jegyzőke, terhelt kérelmei, ügyész részvételének elrendelése, aki ennek eléget tenni köteles, ilyenkor a védő részvétele is kötelező, előzetes biztonsági intézkedések).

Vádlottnak nincs joga, hogy panasszal támadja meg a bíróságnak való átadásiól szóló határozatot, viszont az ügyész ez ellen óvást emelhet (pl. az eljárás megszüntetése, az ügy pótvizsgálatra való utasítása esetén), amelyet a felettes bíróság bírál el. Az előzetes vizsgálatnak létszeres ellenőrzése az ügyész és a bíróság által elegendő garanciának tekinthető arra nézve, hogy a bíróságnak való átadás alapos.

Jól meg kell jegyeznünk, hogy a bírósági szervezetről szóló törvény 27. §-a a bíróságnak való átadás most ismertetett rendjét csak azokra az ügyekre állapítja meg, amelyeket az ügyész ad át a bíróságnak. Azokat az ügyeket, amelyek a nyomozószervektől érkeznek, a szovjet-orosz Bp. 249. §-a értelmében a népbíró tárgyalásra tehető ki előkészítő ülés nélkül. A népbíró, mint egyesbíró pótvizsgálatra is visszaküldheti az ügyeket (OSZESZK Bp. 234., 247. §). Az eljárást azonban már nem szüntetheti meg, ilyenkor a népbíró az ügyet előkészítő ülés elé viszi és ez dönt a megszüntetés kérdésében. Ha az eléjkerült bűnügyben vizsgálatot nem végeztek, a népbíró jogosult a tárgyalás kitézése előtt a terheltet megidézni, megmagyarázni neki a vádat és megkérdezni tőle, nem kívánja-e pl. a tanúk idézését, szakértő kirendelését. A bíróságnak való átadás után a népbíró köteles technikailag is előkészíteni az ügyet a tárgyalásra.

Cseleov, akire a fentiekben támaszkodunk, szükségességnek látja a kontradiktóris tárgyalás elvének a bevezetését az előkészítő ülésbe. Anna ellenvéleménnyel szemben, hogy ha az előkészítő ülésbe bevonatnak a terhelt és a védője, akkor ez a bírósági tárgyalást csak ismétléssé tenné és a bírakban előítéletet keltene a terhelt iránt, azt válaszolja, hogy a tárgyalás előkészíthető az előkészítő eljárás jó megszervezésével és ha a törvény felsorolná azokat a kérdéseket, amelyeket az eljárás e szakában kell eldönteni. Az eljárás e szakának helyes megszervezéséhez nézete szerint szükséges: 1. hogy az ügyész idejében kézbesítse a terheltnek az általa jóváhagyott vádirat másolatát, 2. hogy az előkészítő ülésen feltétlenül vegyen részt az ügyész, 3. és a terhelt választott vagy kirendelt védője, 4. hogy a bíróság hallgassa meg az ügyész indítványát és a védő kifogásait, aminek vissza kell tükröződnie az előkészítő ülés jegyzőkönyvében és a bíróság végzésében. Cseleov nézete, mely szerint az ügyész megállapításainak és az előkészítő vizsgálat anyagának ilyen ellenőrzési rendje lenne a bíróságnak való átadás esekleménye megalapozottságának maximális garanciája, még beható megvizsgálást igényel. Az ellenvéleményben kifejtett érvek alapos megfontolásra érdemesek. A javaslat, úgy látszik, a bírósági tárgyalás előkészítése helyett lényegében megkettőző a bírósági tárgyalást, az előkészítő ülést bizonyításfelvétel nélküli tárgyalássá alakítaná át.

Móra Mihály

a jogi tudományok kandidátusa

Az ENSz Alapokmányának helye a nemzetközi jog rendszerében

1. Egyre gyakrabban hangoztatják, főleg az USA uralkodó kérei, hogy az ENSz Alapokmányát módosítani kell. Mult év júniusában Wiley, a szenátus külügyi bizottságának elnöke, követelte az Alapokmány revízióját. Augusztus 26-án Dulles tett hasonló kijelentéseket az Ügyvédek Amerikai Egyesületének ülésén. Szeptemberben Smith tábornok foglalkozott az Alapokmány »modernizációjának« szükségességével.¹

Az Alapokmány módosításának kérdése az ENSz VIII. ülészakájának napirendjén is szerepel. Argentína kezdeményezésére a Közgyűlésnek állást kell foglalnia a san-franciscói konferencia anyagát magában foglaló rendszeres gyűjtemény és egy olyan összefoglalás esetleges publikálása tárgyában, amely az ENSz főszervei által folytatott gyakorlatot tárja fel az Alapokmány rendelkezéseinek alkalmazásában. Hollandia Argentínához hasonlóan azt indítványozta, hogy a Közgyűlés adjon felhatalmazást dokumentáció előkészítésére az Alapokmány revíziójára hivatott Egyetemes Értekezletre vonatkozólag, melynek esetleges összhívásával a IX. Közgyűlésnek (1954) kell foglalkoznia. Egyiptom a maga részéről szakértői bizottság kiküldetését javasolja, mely hivatva lenne a tagállamok által beadandó vélemények alapján az Alapokmányon eszkezlendő módosításokat tanulmányozni.²

E követelések és javaslatok célja az, hogy meg-

változtassák az Alapokmányt a vétőjogra vonatkozó rendelkezéseit, megszüntessék azt a legfontosabb princípiumot, amely a Biztonsági Tanács hatáskörébe tartozó érdemi döntésekre nézve a Tanács 5 állandó tagjának, az 5 nagyhatalomnak megegyezését teszi szükségessé.

Az USA az ENSz-t teljesen saját érkei szolgálatába szeretné állítani. Hosszú időn keresztül biztósítani is tudta akaratát az ENSz-ben, mert a tagállamok többsége, annak a függő helyzetnek folyamánként, amelybe az USA-val kerültek, támogatta az általa előterjesztett javaslatokat. Az USA törekvése az, hogy a Szovjetuniót és azokat a szocialista államokat, amelyek az ENSz tagjai (Lengyelország, Csehszlovákia, Ukrajna, Bjeloruszszia) az ENSz-ben izolálja s lehetetlenné tegye az általuk javasolt szempontok figyelembevételét. Moreven elzárkózik a szocialista típusú államokkal való együttműködés elől, arra törekedve, hogy az ENSz-en keresztül a nemzetközi életben csak az imperialista államok álláspontja érvényesüljön.

Az Alapokmányt az imperialista államok által kívánt reformja az ENSz-t eredeti rendeltetésével ellentétben a haladás kerékkötőjévé, a népek elnyomásának és kizsákmányolásának eszközévé tenné. E veszéllyel szemben szükséges tisztázni azt a helyzetet, amelyet az Alapokmány a nemzetközi jog rendszerében elfoglal.

2. Az ENSz Alapokmánya nemzetközi szerződés, melyet San-Franciscóban 1945. június 26-án írtak alá. Aláíró államok 1. a négy alapító nagyhatalom (USA, Nagybritannia, Szovjetunió és Kína), 2. az általuk

¹ V. 6. Pourquoi attaquent-ils la Charte de l'UNO. Temps Nouveaux, 1953. 41. szám 6-10. lap.

² Revue des Nations Unies, 2-e Année No. 9. 12. lap.

meghívott azok az államok, amelyek 1945. március 1-én Németországgal vagy Japánnal hadiállapotban voltak s az Egyesült Nemzetek 1942. január 1-i nyilatkozatát aláírták, 3. maga a konferencia által utólag meghívott államok.

Az Alapokmány, szemben a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányával, *önálló* nemzetközi szerződés. Az Egyezségokmány az első világháborút befejező párizskörnyéki békeszerződések része volt: minden békeszerződés első fejezetét alkotta.

Az Egyezségokmány módosítására — dacára, hogy nem volt önálló szerződés — maga az Egyezségokmány speciális rendelkezést tartalmazott. Ennek értelmében: »A jelen Egyezségokmányra vonatkozó módosítások akkor lépnek életbe, ha a Szövetségnek azok a tagjai, amelynek képviselői a Tanácsot alkotják és a Szövetség azon tagjainak többsége, amelyek a Közgyűlést alkotják, ezeket a módosításokat megerősítették.« A módosítás tehát nem léphetett hatályba a Tanács összes tagjainak — nemcsak az itt is állandó tagsággal rendelkező nagyhatalmaknak — hozzájárulása nélkül. Ez a rendelkezés az Egyezségokmánynak, ha formailag nem volt is önálló szerződés, bizonyos önálló életet biztosított.

Az ENSZ Alapokmánya *nyitlt* nemzetközi szerződés, ami azt jelenti, hogy az aláíró államokon kívül más államok is alanyaivá válhatnak azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek, amelyeket az Alapokmány az aláíró államokra nézve megállapít. Az Alapokmány nem azt a jogot biztosítja az alá nem író államok számára, hogy minden további nélkül bejelenthetik a san-franciscói szerződéshez való csatlakozásukat. Az Alapokmány 4. cikke értelmében az Egyesült Nemzetek tagsága nyitva áll minden más (t. i. nem aláíró) békeszerető állam előtt, amely a jelen Alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja és a Szervezet megítélese szerint e kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó.«

Ez a rendelkezés bizonyos előfeltételeket ír elő ahhoz, hogy valamely állam az ENSZ tagjai sorába felvételessék. Hangsúlyozom, hogy nem feltételekről (conditio), hanem előfeltételekről, *minősítő kellékekről* van szó. Csak az az állam vehető fel, amely az Alapokmány által megjelölt minősítő kellékekkel rendelkezik.

Melyek ezek a minősítő kellékek?

A kérdés a Nemzetközi Bíróságot is foglalkoztatta. Az ENSZ Közgyűlése 1947. november 18-án hozott határozatával véleményt kért a Nemzetközi Bíróságtól a következő kérdésben: »Az ENSZ-nek az a tagja, amely az Alapokmány 4. cikke értelmében hivatva van szavazata útján akár a Biztonsági Tanácsban, akár a Közgyűlésen nyilatkozni egy államnak az ENSZ tagjaként leendő felvétele tárgyában, jogosítva van-e a felvételhez való hozzájárulását olyan feltételektől tenni függővé, amelyekről az említett cikk 1. pontja kifejezetten nem rendelkezik. Különösen teheti-e akkor, amikor elismerte, hogy a szóbanforgó állam e rendelkezésekben előírt feltételeknek megfelel, hozzájáruló szavazatát attól a feltételtől tetto függővé, hogy az illető állammal egyidőben más államok is felvétessenek az ENSZ tagjai közé?«

Ez a véleménykérés politikai manőver volt az imperialista hatalmak részéről. A Szovjetunió kezdetől fogva az ENSZ univerzalitásának szükségessége mellett foglalt állást s az új tagok felvételének kérdésében azt a javaslatot terjesztette elő, hogy a felvételt kérő 14 állam ügyében egy szavazással — uno actu —

hozzanak határozatot. Meg akarta akadályozni azt, hogy ha ő a Biztonsági Tanácsban állást foglal, a kapitalista államok felvétele mellett, a Közgyűlésnek akkor még az USA feltételén irányítás alatt álló többsége csak azokat az államokat vegye fel, amelyekről az imperialista államok saját politikájuk támogatását várják, a demokratikus táborhoz tartozó államok felvételi kérelmét pedig visszautasítsák. A szovjet javaslatot persze nem fogadták el. A véleménykéressel az imperialista államok annak az álláspontjuknak alátámasztását szerették volna elérni, hogy a Szovjetunió — mivel javaslatával elismerte, hogy a felvételt kérő kapitalista államok felvehetőek s így azt, hogy a felvételhez szükséges kellékekkel rendelkeznek — az ő felvételi kérelmük ügyében ne élhessen a vétő jogával.

A Nemzetközi Bíróság 1948. május 28-án hozott határozatot¹: 9 szavazattal 6 ellenében azt a véleményt adta, hogy azok a feltételek, amelyeket az Alapokmány 4. cikke felsorol, a tagsághoz nem csak szükségesek, hanem elegendők is. Két bíró, bár hozzájárult a Bíróság által adott véleményhez, egyéni véleményében hangsúlyozta, hogy a felvételt nem csupán jogikérdés, eldöntésénél politikai megfontolások is szerepet játszhatnak: A véleményhez két különvéleményt is csatoltak.

A politikai manőver tehát nem sikerült. A bírák többsége magáévá tette a Szovjetuniónak azt az álláspontját, hogy az új tagok felvételénél az Alapokmány 4. cikkében megállapított lojális kritériumok mellett figyelembe veendőek az ENSZ elveit és célkitűzéseit szolgáló politikai megfontolások is, amint ezt a szovjet bíró (Krylov) különvéleményében nagyon meggyőzően kifejtette. Annak megállapítása, hogy a felvételt kérő állam az Alapokmányban foglalt kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó-e, maga is politikai mérlegelést tételez fel. A legális és a politikai előfeltételek tehát nem is választhatók el egymástól, fogalmilag összefonódnak.

Az Alapokmány szerint az új tagként való felvételhez öt előfeltétel kívántatik meg. 1. hogy állam legyen, 2. hogy békeszerető legyen, 3. hogy vállalja az Alapokmányban foglalt kötelezettségeket, 4. hogy képes legyen e kötelezettségek teljesítésére és 5. hogy hajlandó legyen azokat teljesíteni.

Ezek közül a kellékek közül az első az, hogy állam legyen, az ENSZ jellegéből és jogi természetéből következő. Az pedig, hogy az Alapokmányban foglalt kötelezettségek teljesítését vállalnia kell, szükségképpen előfeltétele a tagságnak.

Az persze, hogy egy bizonyos területen tényleg fennálló politikai szervezet állam-e, nem mindig könnyen eldönthető kérdés, s adott esetben éles vitát eredményezhet a felvétellel kapcsolatban. A két szükségképpen, önmagától értetődő kelléktől eltekintve az Alapokmány 4. §-a 3 minősítő kelléket állapít meg, amelyeknek a konkrét esetben való fennforgását meg kell állapítani. 1. hogy az illető állam békeszerető-e, 2. hogy a Szervezet megítélese szerint e kötelezettségek teljesítésére képes-e, s 3. hajlandó-e?

Kérdés, hogy a »békeszerető állam« önálló minősítő kellék-e? Az a gondolat, hogy az ENSZ tagságát a »békeszerető államokra« kell korlátozni, először az 1943. október 30-i moszkvai négyhatalmi deklarációban fordul elő. Ezt a gondolatot a dumbarton-oaksi kon-

¹ Advisory opinion of May 28th, 1948. I.C.J., Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1948, p. 62.

ferencia elfogadta. San-Franciscóban azonban az a vélemény alakult ki, hogy a dumberton-oaksi szöveg nem megfelelő. Különösen úgy látták, hogy az Alapokmány elveikhez való hozzájárulás és az abból eredő kötelezettségek teljes vállalása a lényeges előfeltétele annak, hogy egy állam az ENSZ munkájában majd közreműködhesen.¹

Véleményem szerint a 4. cikk szövege nem zárja ki azt az értelmezést, hogy a »békeszerető« jelleg nem önálló minősítő kellék, hanem az »békeszerető« állam kifejezés után következő mellékmódot (amely a jelen Alapokmányban foglalt kötelezettséget vállalja és a Szervezet megítélése szerint e kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó) a békeszerető állam fogalmi kellékévé adja meg. Vagyis az az állam békeszerető, amely a mellékmódotban megállapított minősítő kellékeknek megfelel. Az ENSZ a béke fenntartását van hivatva biztosítani. Az Alapokmány rendelkezéseinek betartása és az abból eredő kötelezettség lelkiismeretes teljesítése az, amely az illető állam »békeszeretét« dokumentálja. Az állam békeszerető jellege tehát adva van, ha vállalja az Alapokmányban foglalt kötelezettségeket, 2. a Szervezet megítélése szerint e kötelezettségek teljesítésére képes és 3. hajlandó.

Emellett az értelmezés mellett látszik szólni a kellékek megállapítására vonatkozó rendelkezés szövege is. A kötelezettségek teljesítésére való képesség és hajlandóság megállapítása kifejezetten a Szervezet megítélése alá tartozik. Az Alapokmányban foglalt kötelezettségek vállalása pedig az illető állam egyoldalú nyilatkozata alapján történik. E három önálló minősítő kellékre nézve tehát pontosan meg van állapítva, hogy azok fennforgását kinék, illetőleg kiknek az állásfoglalása dönti el. A békeszerető jellegre vonatkozólag ellenben sem ezt a jelleget meghatározó anyagi jogszabályok, sem eljárásjogi szabályok nincsenek. Az általam adott értelmezés mellett erre nincs is szükség, mert a békeszerető jelleg a három kellék fennforgása állapítja meg. Így az ezekre vonatkozó megállapítások, illetőleg egyoldalú nyilatkozat a békeszerető jelleg kérdését is eldönti.

Az, ha a békeszerető jelleg nem tekintjük önálló minősítő kelléknek, természetesen nem jelenti azt, hogy az ENSZ tagjai közé nem békeszerető állam is felvethető. Az az állam, amely az Alapokmányban foglalt kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó, szükségképpen békeszerető. Francia-Spanyolország nem békeszerető, de állítható-e jóhiszeműen, hogy az Alapokmányban foglalt kötelezettségeket képes és hajlandó teljesíteni?

Gyakorlati szempontok is ezt az értelmezést nék kívánatosá. Az ENSZ gyakorlatában egyes államok felvételével kapcsolatosan többször merültek fel politikai kifogások, amelyek az illető állam békeszeretét vonták kétségbe. Politikai szempontok természetesen szerepet játszanak, amint ezt a Nemzetközi Bíróság által adott véleménnyel kapcsolatos egyéni vélemények is hangsúlyozták, a felvétel kérdésénél, helyesebben a minősítő kellékek fennforgásának megállapításánál, de egészen egyoldalú megítélést mégsem eredményezhetnek, ha csak azt kell eldönteni, hogy az illető állam az Alapokmányból folyó kötelezettségek teljesítésére képes-e és hajlandó-e?

A kötelezettségek vállalása és a kötelezettségek teljesítésére való hajlandóság egymás mellé állítása

nyilvánvalóan a rosszhiszemű vállalás lehetőségét zárja ki, mert jóhiszeműség esetén a kötelezettségek vállalása szükségképpen azok teljesítésére való hajlandóságot is jelenti. De pl. arra az államra, mely más államok területén katonai támaszpontokat tart fenn, békeszeretőnek bármilyen nyomatékos hangoztatása mellett sem állapítható meg, hogy tényleg békeszerető.

Mit jelent az, hogy az állam képes-e e kötelezettségek teljesítésére? Az az eset, hogy nem képes, csak akkor forog fenn, ha területének nagysága és lakosainak száma következtében nem rendelkezik azzal az erővel, amely a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges volna. A Nemzetek Szövetsége 1920-ban ezzel az indokolással utasította el Lichtenstein felvételi kérelmét.

Nyílt nemzetközi szerződéseknél gyakran előfordul, hogy más államok nem jeleníthetik be egyszerűen a szerződéshez való csatlakozásukat, hanem az egyezményhez való csatlakozás azoknak az államoknak egyhangú hozzájárulásától van függővé téve, amelyek a szerződést aláírták és ratifikálták.

Az ENSZ Alapokmánya a Szervezethez való csatlakozást szintén a Szervezet tagjainak hozzájárulásától teszi függővé. De nem az összes tagok hozzájárulását kívánja meg. A felvétel a Biztonsági Tanács javaslatára a Közgyűlés határozatával történik. (4. cikk, 3. pont). A Közgyűlés az új tagok felvétele kérdésében 2/3 többséggel határoz (18. cikk, 2. pont), a Biztonsági Tanács ajánlásához pedig, mint nem eljárás kérdéshez, az szükséges, hogy a határozatot tagjainak, az állandó tagok szavazatait magában foglaló 7 igenlő szavazattal hozza. (27. cikk, 3. pont.)

Az ENSZ Alapokmánya, mint nemzetközi szerződés, tartalmát és célkitűzését tekintve, különleges természetű: univerzális nemzetközi organizációt hoz létre. Elsősorban ennek a nemzetközi organizációnak belső szervezetét, hatáskörét és működését, a tagállamoknak a Szervezetben belül elfoglalt jogi helyzetét és azt a viszonyt szabályozza, amelyben a tagállamok a Szervezettel állnak. A tagállamok egymás közötti közvetlen kapcsolatait illetőleg csak a Szervezetre tekintettel tesz rendelkezéseket. Egyéb nemzetközi szerződések ezzel szemben a szerződő államok egymás közötti közvetlen kapcsolatait rendezik.

Ezzel függ össze a nem aláíró államok részéről az Alapokmány elfogadásának különleges módja, mely más nyílt nemzetközi szerződésekhez való csatlakozástól különbözik. Itt a szerződéshez való hozzájárulás a Szervezetben való tagság formájában jelentkezik.

Ezzel függ össze az is, hogy az Alapokmánynak, mint nemzetközi szerződésnek hatálya egyes résztvevő államokkal szemben különleges módon szűnhetik meg. Az Alapokmány 6. cikke értelmében »Az Egyesült Nemzeteknek azt a tagját, amely a jelen Alapokmányban foglalt elveket következetesen megsérti, a Biztonsági Tanács javaslatára a Közgyűlés a Szervezetből kizárja.« Ebben a rendelkezésben lényegileg az a nemzetközi jogi elv jut kifejezésre, hogy a nemzetközi szerződésnek az egyik fél részéről való következetes megsértése a másik fél a szerződés egyoldalú felbontására jogosítja. Ez az elv azonban éppen annak folyományaként, hogy az Alapokmány nemzetközi szervezetet teremt, különleges formában érvényesül.

Ebből folyik az is, hogy a Közgyűlés a Biztonsági Tanács javaslatára bizonyos esetekben a tagállamot tagsági jogainak és kiváltságainak gyakorlásától fel-függesztheti. (5. cikk.) Kifejezetten csak a jogok és

¹ Goodrich—Hembro: The Charter of the United Nations, II. kiad. London, Stevens, 1949. 126. lap.

kiváltságok felfüggesztéséről van szó, a kötelezettségek felfüggesztéséről nem. Ennek folytán az az állam, mellyel szemben ezt a rendszabályt alkalmazzák, nem veszíti el ideiglenesen sem az ENSZ-szel kapcsolatos nemzetközi jogi státusát.

Az Alapokmány nem biztosítja kifejezetten az ENSZ-ből való kilépés jogát. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya értelmében a Szövetség bármely tagja két évi előzetes felmonlás után kiléphetett a Szövetségből, feltéve, hogy a kilépés időpontjáig teljesítette valamennyi nemzetközi jogi kötelezettségét, ideértve az Egyezségokmányból folyó kötelezettségeket is. (1. cikk, 3. pont.)

A san-franciscói konferencián az ENSZ-ből való kilépés kérdése élénk megvitatás tárgya volt. A konferencia végül úgy határozott, hogy az Alapokmány kifejezetten ne tegyen rendelkezéseket a kilépésnek sem megengedése, sem eltiltása tárgyában. Minden tagállam kötelessége, hogy együttműköljék a Szervezettel a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében. Mégis, ha rendkívüli körülmények folytán kilépésre érzi magát kényszerülve, a Szervezetnek nem szándéka kényszeríteni, hogy a Szervezettel továbbra is együttműköljék.

A kilépésnek az Alapokmány által nyitva hagyott lehetősége azt jelenti, hogy a tagállamok a kilépéssel mentesíthetik magukat az Alapokmányban foglalt kötelezettségek teljesítése alól. Tehát önmagukra nézve az Alapokmány hatályát egyoldalúan megszüntethetik. Erre a körülményre egyes delegátusok már a san-franciscói konferencián is rámutattak.¹ Ez szintén olyan momentum, amelyben az Alapokmány különleges céljának és tartalmának folyamánnyaként más nemzetközi szerződésektől különbözik.

3. Milyen helyet foglal el az Alapokmány a nemzetközi jog forrásai között?

A nemzetközi jogforrásoknak különböző rangjuk van, aszerint, hogy az államok minő körére statuálnak nemzetközi jogszabályokat. Az univerzális nemzetközi jogszabályoktól, amelyek minden államra kötelezők, a jogforrásoknak széles skálája van egészen a két állam között kötött nemzetközi szerződésig. Az állam szuverenitása alapján más állammal, illetőleg államokkal együttműködve érvényes nemzetközi jogszabályokat hozhat létre, úgy azonban, hogy ezek a nemzetközi jogszabályok ne álljanak ellentétben harmadik államokkal szemben vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A nemzetközi jog szabályai általában diszpozitív szabályok. Ennek folytán két állam egymás közötti kapcsolatában eltérhet a nemzetközi jognak még univerzális szabályaitól is, feltéve, hogy ezzel harmadik állam jogait nem sérti.

Az Alapokmány 103. cikke a következő rendelkezést tartalmazza: »Ha összeütöközés állana be az Egyesült Nemzetek tagjainak ebből az Alapokmányból folyó és egyéb nemzetközi kötelezettségei között, az Alapokmányból folyó kötelezettségeket illeti elsőbbség.«

Ebből következik, hogy az Alapokmányban foglalt rendelkezések a tagállamok egymás közti viszonyában minden más nemzetközi jogszabálynál erősebbek. Hangsúlyoznom kell, hogy az ítélt cikk általában szól egyéb nemzetközi kötelezettségekről és nem szorítja azt csak a szerződésileg vállalt kötelezettségekre. Az angol szöveg ebben a tekintetben nem hogy fenn semmi

kétséget. Kifejezetten bármint egyéb nemzetközi kötelezettségről beszél (any other international obligations): A magyar fordítás az angol szöveg alapján készült, de azt nem pontosan adja vissza, mert a szövegből kihagyja »bármint« szót, pedig annak is jelentősége van. A francia és orosz szöveg másként formulálja a tételt: minden más nemzetközi megegyezősből eredő kötelezettségről beszél. Ez persze szintén nem jelenti csak a szerződésből fakadó kötelezettségeket, mert a megegyezős minden nemzetközi jogszabály — így a szokásjogi szabály — keletkezésének is előfeltétele. A francia szöveg egyenesen alátámasztja az adott értelmezést, mert az általa használt »accorde« kifejezés elsősorban megegyezőst, egyetértést jelent. Hasonló a helyzet az orosz szövegben használt »соглашение« szóra vonatkozólag is.

Az Alapokmány tehát minden más nemzetközi jogszabálynál erősebb jog a tagállamokra nézve.

Lehet-e ezen az alapon az Alapokmányban foglalt rendelkezést univerzális nemzetközi jognak minősíteni?

Ha univerzális nemzetközi jog alatt csak azokat a szabályokat értjük, amelyek a nemzetközi jogközösség valamennyi tagja kifejezetten elfogadott magára nézve kötelezőnek, az Alapokmány kétségkívül nem univerzális jog, mert hiszen vannak a nemzetközi jogközösségnek az ENSZ-en kívülálló tagjai. Igaz ugyan, hogy a 2. cikk 6. pontja értelmében: »A Szervezet biztosítani fogja, 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.« Ez a pont az Alapokmány bizonyos rendelkezéseit az összes államokra nézve kötelezővé látszik tenni. De lehet-e az érdekelt államok hozzájárulása nélkül rájuk nézve kötelezettséget statuálni? Nézzem szerint ez a rendelkezés nem statuál a nemtagállamokra nézve jogi kötelezettséget. Az ENSZ velük szemben nem a nemzetközi jog által számára biztosított hatáskörben járhat el, hanem csak mint a tényleges hatalom birtokosa.

Kunz az American Journal of International Law 1. évi 3. számában¹ nagyon nyomatékosan állítja egymással szembe az univerzális nemzetközi jogot és az ENSZ Alapokmányát. Megállapítja, hogy az univerzális nemzetközi jog szokásjog. A partikuláris nemzetközi jog szokásjog is lehet, de lehet szerződés által statuált jog is. Hangsúlyozza azonban, hogy szerződés csak partikuláris nemzetközi jogot hozhat létre, tekintet nélkül arra, hogy kétoldalú, regionális vagy quasi-univerzális szerződésekről van-e szó. Szerinte az univerzális nemzetközi jog független az Alapokmánytól. Az Alapokmány más szerződésekhez hasonlóan az univerzális nemzetközi jog hatálya alatt áll. Érvényes univerzális nemzetközi jogszabályon: a pacts sunt servanda elvén nyugszik. Hatálybalépését, megváltoztatását, megszünetését — hozzáadva magában az Alapokmányban foglalt rendelkezéseket — az univerzális nemzetközi jog szabályozza. Megváltoztatja az univerzális szokásjog. Interpretációjának az univerzális nemzetközi jogon kell alapulnia. Ha egy nemzetközi organizáció partikuláris joga nem kerül végrellajtásra, az univerzális nemzetközi jog megfelelő normája feléled. Az ENSZ-nek nincs jogalkotó hatalma, hogy az univerzális nemzetközi jog szabályait hatályon kívül helyezze.

¹ Goodrich - Hambro: I. m. 112. lap.

¹ J. L. Kunz: General International Law and the Law of International Organizations, 456—462. lap.

Az Alapokmányban az univerzális nemzetközi joggal való ez az éles szembeállítás imperialista érdekeket szolgál s az Alapokmány ez érdekeknek megfelelő módosítását akarja biztosítani. Eszerint az Alapokmányról az univerzális nemzetközi jog erősebb jog. Ha az Alapokmány valamely rendelkezése nem hajtatik végre, feleled az univerzális nemzetközi jog megfelelő szabálya. Ebből a tételből az következik, hogy ha az Alapokmányban a béke és biztonság fenntartására irányuló rendelkezési nem tudnak érvényesülni, ha a háború tilalmára vonatkozó rendelkezéseinek nem szereznek érvényt, feleled az univerzális nemzetközi jognak az a régi tétele, amely az államok számára korlátlan ius bellit biztosított. Ime a Kunz által felállított tételek a harmadik világháború jogi megalapozásához vezetnek.

Nézetem szerint az ENSZ Alapokmánya univerzális nemzetközi jog. Az a körülmény, hogy nem minden állam tagja a Szervezetnek s így nem minden állam vehet részt az Alapokmányban foglalt nemzetközi jogi rendelkezések foganatosításában, nem zárja ki univerzális jellegét. A nem tagállamok tekintélyes része kérte az ENSZ-be való felvételét. Ismeretes, hogy 14 állam felvételi kérelme évek óta az ENSZ előtt fekszik. Rajtuk kívül azóta más államok is kérték felvételüket. Nyilvánvaló, hogy ezek az államok, ha nem is tagjai az ENSZ-nek, jogilag elismerték az ENSZ létezését s elfogadták az Alapokmányban foglalt rendelkezéseket. Hogy ezek a jogszabályok rájuk nézve egyelőre nem érvényesülnek, az ó akaratukon kívül eső okból történik és nem befolyásolja az Alapokmányban foglalt jogszabályoknak részük-ről való elismerését. Nincs állam, mely az ENSZ működése ellen tiltakozott volna s akár expressis verbis, akár konkludens tények által kifejezésre juttatta volna azt az álláspontját, hogy az Alapokmányban foglalt rendelkezéseket érvényes nemzetközi jogszabályokként nem ismeri el.

Az univerzalizás kérdését nem lehet tisztán formai szempontok alapján eldönteni. Lényeges az, hogy bennük az egész nemzetközi jogközösség jogi meggyőződése jusson kifejezésre. Az államon belüli szokásjog kialakulásához sem szükséges minden érdekelt alany aktív közreműködése. Napról napra erősebben jut kifejezésre, hogy az Alapokmányban a béke és biztonság fenntartására irányuló rendelkezéseiben az egész emberiség jogi meggyőződése nyilvánkozik meg. Azok, akik nem ismerik el az Alapokmány univerzális jellegét s vele szemben az Alapokmány előtti univerzális nemzetközi jog bizonyos szabályait szeretnék érvényesíteni, az Alapokmányban foglalt kötelezettségek teljesítése alól szeretnék mentesíteni magukat.

Az ENSZ univerzális jellegű organizáció s ennek megfelelően az Alapokmány, amely ez organizáció jogát tartalmazza, univerzális nemzetközi jog. Az Alapokmány a Szovjetunió közreműködésének eredményeként haladó szellemű elveket tartalmaz. Az Alapokmány ezeket a haladó elveket tartalmazó univerzális nemzetközi jog, mely mint ilyen, szemben áll a kapitalista államok által kialakított univerzális nemzetközi jog bizonyos tételeivel, azokat módosítja, illetőleg hatályon kívül helyezi. Persze az Alapokmány nem helyezte hatályon kívül az egész előbbi univerzális jogot. Haladó elvei az univerzális nemzetközi jogba épültek be, mely ebben a megváltozott alakban a nemzetközi jogközösség valamennyi tagját kötelezi.

Ilyen haladó elvek az agresszió tilalma, az államok szuverén egyenlősége, az egyenjogúság és az önrendelkezési jog elve s az ennek tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatok fejlesztése, az alapvető emberi jogok és szabadságok mindenki részére való tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása. Az önkormányzattal nem bíró területek politikai, gazdasági és nevelési előhaladásnak biztosítása, igazságos bánásmód az érdekelt népekkel szemben és védelmük a visszaélések ellen, valamint a gyámság alatt álló terület lakossága fejlődésének és fokozatos haladásának előmozdítása az önkormányzat, illetőleg a függetlenség felé.

Az imperialista államok az Alapokmányban foglalt haladó szellemű rendelkezéseket szeretnék hatálytalanítani s ezzel szemben érvényre juttatni az univerzális nemzetközi jog olyan rendelkezéseit, amelyek alkalmasak uralkodó osztályaik maximális profitjának biztosítására.

4. A módosításra nézve az Alapokmány részletes intézkedéseket tartalmaz (108. és 109. cikk). Kétféle eljárást állapít meg. Az első szerint a módosítás a Közgyűlés hatáskörébe tartozik, amely kétharmad szótöbbséggel határoz. A Közgyűlés által elfogadott módosítás akkor lép és pedig az összes tagállamokra hatályba, ha az Egyesült Nemzetek tagjainak kétharmada, beleértve a Biztonsági Tanács összes állandó tagjait is, saját alkotmányos eljárásának megfelelően ratifikálta. A módosításhoz tehát a Biztonsági Tanács állandó tagjainak hozzájárulása szükséges.

A másik eljárás a megváltoztatást egy Egyetemes Értekezlet, tehát egy külön nemzetközi konferencia hatáskörébe utalja. Az Egyetemes Értekezlet feladata az Alapokmány revíziója. Azon az Egyesült Nemzetek tagállamai jelennek meg, mégpedig abban az időpontban és azon a helyen, amelyet a Közgyűlés tagjainak kétharmad szótöbbségével és a Biztonsági Tanács bármely hét tagjának szavazatával meghatároz. Ez a nemzetközi konferencia tehát a nagyhatalmak hozzájárulása nélkül is összeülhet.

Míg az első eljárás az Alapokmányra vonatkozó módosításokat utalja a Közgyűlés hatáskörébe, az Egyetemes Értekezlet az Alapokmány revíziójával foglalkozik. De ez az Értekezlet összetételét és eljárását tekintve nem különbözik a Közgyűléstől. Ezen is az ENSZ tagállamai vesznek részt és minden tagnak éppen úgy, mint a Közgyűlésen, egy szavazata van. Az Értekezlet szintén kétharmad szótöbbséggel javasol módosításokat, különbség csak az, hogy míg a Közgyűlésen a jelenlevő és szavazó tagok kétharmad részéről van szó, az Értekezleten az összes tagok kétharmad része kívánatit meg. Az Értekezlet javaslatai közvetlenül a tagállamok elé kerülnek s akkor lépnek hatályba, ha azt az ENSZ tagjainak kétharmada, beleértve a Biztonsági Tanács összes állandó tagjait, saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítette.

Az Egyetemes Értekezlet összehívását tehát az ENSZ kezdeményezi, de az általa javasolt módosítások már nem kerülnek az ENSZ elé.

A két eljárás között csak az a különbség, hogy az első esetben az ENSZ tagállamai a Közgyűlésen, a második esetben külön nemzetközi konferencián határoznak. Az, hogy a Közgyűlés előtti eljárásban az Alapokmányra vonatkozó módosításokról, a nemzetközi konferencia eljárásában pedig az Alapokmány revíziójáról van szó,

csak annyiban jelent különbséget, hogy a revízió általánosabb jellegű: az Alapokmány egészére és annak nem csak egyes cikkeire vonatkozik.

Az Alapokmány intézkedik olyan értelemben is, hogy ha az Egyetemes Értekezlet a Közgyűlés 10. rendes ülésszakáig nem jött össze, az Értekezlet összehívására vonatkozó indítványt a Közgyűlés omlított ülésszakának napirendjére ki kell tűzni és az Értekezletet meg kell tartani, ha a Közgyűlés tagjainak szótöbbségével és a Biztonsági Tanács bármely hét tagjának szavazatával így határoz.

Ez a rendelkezés biztosítja, hogy az Alapokmány revíziójának kérdése 10 év elteltével a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács napirendjére hivatalból, t. i. a Főtitkár által kitűzések. Nem a revízió érdemi tárgyalása kerül napirendre, hanem csak az afeletti döntés, hogy a revízióra hivatott Értekezlet összehívásuk-e vagy sem? A Közgyűlés ebben a kérdésben tagjainak szótöbbségével, tehát nem kétharmad szótöbbséggel határoz. A Biztonsági Tanács határozatához itt is elegendő, ha bármely hét tagja az összehívás mellett szavaz.

Az állandó tagoknak tehát nincs vétőjoga az Értekezlet összehívásának kérdésében, sem akkor, ha a kérdés a 10 év elteltével hivatalból tűzetik napirendre, sem akkor, ha a kérdés egyes tagállamok kezdeményezésére a 10 év eltelté előtt foglalkoztatja az ENSZ-et. Az állandó tagok vétőjoggal a konferencia egybehívását nem akadályozhatják meg.

Felmerül a kérdés, hogy miért van szükség a módosítás tárgyában kétféle eljárásra, amelyek között alig van különbség?

Az Egyetemes Értekezlet összehívására vonatkozó rendelkezés azokat az aggályokat volt hivatva eloszlatni, amelyek egyes államoknál az Alapokmány bizonyos rendelkezéseivel szemben felmerültek.¹ A benne foglalt biztosítás persze csak látszólagos, de mégis megkönnyíteni látszik az Alapokmány módosítását, mert lehetővé teszi a kis és közép államok számára, hogy a nagyhatalmak hozzájárulása nélkül is biztosíthassák az Értekezlet összehívását.

Az a tíz év, melynek elteltével az egyetemes értekezlet összehívásának ügye hivatalból felveendő a Közgyűlés (és szükségképpen a Biztonsági Tanács) napirendjére, 1955-ben lejár, az teszi az Alapokmány revíziójának ügyét aktuálissá.

Az imperialista nagyhatalmak megkísérelték az Alapokmány formális megváltoztatása nélkül az ENSZ-t saját egyoldalú törekvéseik szolgálatába állítani. A béke és biztonság kérdéseit, amelyeket az Alapokmány kifejezetten a Biztonsági Tanács elé utal, a Közgyűlés hatáskörébe vonták, hogy kikerüljék a Szovjetunióval való meggyezés szükségességét. Ez a törekvésük azonban nem járt eredménnyel. Nem bizonyult járható útnak az sem, hogy az Alapokmány egyes rendelkezéseinek erőszakos és helytelen értelmezésével biztosítsák az ENSZ-nek érdekeikkel összhangban lévő működését. Ezen a ponton a Nemzetközi Bíróság véleményező hatáskörét is igyekeztek bekapcsolni munkájukba. Most az Alapokmány revíziójának napirendre tűzésével szeretnének céljaikat elérni.

Az Alapokmány jogszerű módon való megváltoztatása azonban nem vihető keresztül a Szovjetunió hozzájárulása nélkül s így ez az akció sem eredményezheti az Alapokmány olyan értelmű módosítását, amely a vétőjogot: a nagyhatalmak egyetértésének elvét, a nagyhatalmak közti tárgyalás és meggyezés szükségességét kizárja. A konferencia csak akkor vezethet az ENSZ céljainak tökéletesebb elérését biztosító módosításokhoz, ha a nagyhatalmak közötti egyetértés biztosítatik. Ellenkező esetben csak azzal az eredménnyel járhat, hogy az imperialista hatalmak az ENSZ-től független olyan új nemzetközi organizáció mellett foglalnak állást, melyben a világállam gondolata valósul meg. Az imperialista államok talán éppen arra gondolnak, hogy az Egyetemes Értekezlet mint az ENSZ-től független nemzetközi konferencia új nemzetközi organizáció szabályzatát dolgozza ki. Kérdés azonban, hogy az államok többsége hajlandó lesz-e szuverenitásának feláldozásával az amerikai vezetés alatt álló világállam gondolatát magáévá tenni?

Érdekes e tekintetben az a konferencia, amelyet 1953. május 9-én a világkormány tárgyában alakult angol parlamenti csoport tartott különböző testületek képviselőinek részvételével. A konferencia napirendjén két javaslat szerepel. Az A) terv azt előzta, hogy az ENSZ szervezetét egy teljhatalmú világkormány váltsa fel, a B) terv az ENSZ Alapokmányának egyes szakaszaihoz javasolt módosításokat. E módosításoknak egy része érdekes módon haladó szellemű. Egyik javaslata arra vonatkozik, hogy az ENSZ tagjága legyen nyitva minden további formalitás nélkül minden állam előtt, amely a tagsággal együttjáró kötelezettséget vállalja, hogy ezáltal az ENSZ igazi egyetemlegessége biztosítottassék. Érdekes a javaslattal kapcsolatban az a megállapítás, hogy jelenleg a legkatonikusabb országok, Spanyolország, Olaszország, Írország, Portugália és Ausztria nincsenek bent az ENSZ-ben. Egy másik pont a szavazás módjának megváltoztatását javasolja olyan értelemben, hogy ne egy szavazata legyen minden államnak, hanem legyenek tekintettel a lakosság számára és egyéb körülményekre is. Nyilvánvalóan elfogadhatatlan, hogy a 141.000 lakossal rendelkező Izlandnak ugyanúgy egy szavazata legyen, mint Kínának a maga több száz millió lakosával.¹ Ugyanez a helyzet a kis középacamerikai köztársaságokra nézve is.

5. Az ENSZ tagjainak többsége elhatározhatja az Egyetemes Értekezlet összehívását az Alapokmány revíziója tárgyában. Ez az Egyetemes Értekezlet azonban nem eredményezhet a nemzetközi jog terén olyan változást, amely a nemzetközi jogot újból az imperialista hatalmak kizárólagos érdekeinek szolgálatába állítaná. Ezt nemcsak a Szovjetunió vétőjoga akadályozza meg. Az Alapokmányban lefektetett haladó elvek mellett egyre nagyobb mértékben felzárkózik az egész emberiség s ez meg fogja akadályozni, hogy a nemzetközi jog ismét haladás ellenes törekvéseket, más népek elnyomását és kizsákmányolását szolgálja.

Buza László
akadémikus

¹ C. D. Olivier Farran: Proposals for United Nations Charter Revision. "The International and Comparative Law Quarterly," Vol. 2, 1953, 333-385. lap.

¹ Kelsen: The Law of the United Nations, London, Stevens, 1951, 816-823. lap.