

Tóth Gergely:

A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, és a nemzetközi humanitárius jog fejlődése

A tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen hatással lehet egy nemzetközi mandátummal felruházott, a nemzetközi jog egy bizonyos területével kiemelten foglalkozó szervezet (a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága) ennek a jogterületnek (nemzetközi humanitárius jog) a fejlődésére.

Két példa - a humanitárius szokásjogot összefoglaló tanulmány, illetve egy nemzetközi szerződés 2003-ban elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvének története - világít rá arra, hogy bár jelentős folyamatokat képes egy nemzetközi szervezet elindítani, de valójában a 21. század elején a nemzetközi jog formálásában a végső szót még mindig a nemzetállamok mondják ki.

Köztudott, hogy a modern nemzetközi humanitárius jognak (International Humanitarian Law – IHL) és a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának (International Committee of the Red Cross – ICRC) gyökerei közös eseményre, a solferinói csatára nyúlnak vissza. Az itt tapasztaltak indították a svájci Henry Dunant-t arra, hogy hozzájárasson független, pártatlan és semleges szervezetének a létrehozásához, majd pedig hogy ennek (illetve alaptevékenységének, a háborúk áldozatai gyámolításának) nemzetközi jogi felhatalmazást és védelmet szerezzen.¹ Ez vezetett az 1864-es I. Genfi Egyezmény² megszületéséhez, amely az azóta eltelt több, mint 140 év alatt néhány cikkelyből egy nagyon komoly és komplex nemzetközi jogterületté nőtte ki magát, felölelve nem csak az áldozatok védelmét, de a hadijog

* Tóth Gergely az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának III. éves PhD hallgatója. Kutatási témája a nemzetközi humanitárius jog, azon belül is egyes új, úgynevezett "nem halálos" fegyverek jogszerűségének a vizsgálata.

¹ Henry Dunant: A Memory of Solderino, ICRC, Geneva, 1986. p.16.

egyéb területeit is. Az ICRC mindvégig kulcsszerepet játszott a jogág evolúciójában, és nincs ez másként ma sem. A következőkben két példán azt szeretném bemutatni, milyen szerepet játszott az ICRC a nemzetközi humanitárius jog legújabb instrumentumainak megszületésében, jelezve ezzel a szervezet 21. századi tevékenységének egy lehetséges irányát.

Az első példa az elmúlt 10 év egyik legnagyobb szabású nemzetközi jogi tanulmánya a Nemzetközi Humanitárius Szokásjog összefoglalása, amely 2005 tavaszán jelent meg.³ Az ICRC és az általa felkért nemzetközi szaktekintélyek munkájával a tanulmány felöleli a humanitárius jog legfontosabb, az 1949. évi Genfi Egyezményekben még nem szereplő szabályait, különös tekintettel az 1977-es Kiegészítő Jegyzőkönyvek szokásjogban is fellelhető szabályaira.

A második példa az ENSZ égisze alatt, 1980-ban megkötött keretegyezmény, a "Mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról illetőleg korlátozásáról szóló" egyezmény⁴ (CCW) 2003-ban elfogadott V. Kiegészítő Jegyzőkönyve,⁵ amely a háborúk után visszamaradó, fel nem robbant lőszer megsemmisítésére kötelezi a (volt) hadviselő feleket. Ennek célja elsősorban a civil lakosság védelme, főleg egyes, területcélpontok ellen használható fegyverek későbbi hatásai ellen. Létrejöttében jelentős szerepet játszott az ICRC, mind tudományos igényű tanulmányokkal bemutatva az egyezmény szükségszerűségét, mind pedig egyes kormányok felé, illetve nemzetközi fórumokon kifejtett „lobbitevékenységével”.

Reményeim szerint e két példa rá fog világítani, hogy az ICRC milyen fontos szerepet játszik napjaink nemzetközi humanitárius jogának fejlődésében, és hogy mennyiben tesz eleget a nemzetközi közösség által ráruházott mandátumnak, amely szerint fel kell vállalnia a Genfi Egyezmények által rá bízott feladatokat (többek között a humanitárius jog terjesztését és fejlődésének elősegítését), és erőfeszítéseket kell tennie a humanitárius jog minél hitelesebb gyakorlati alkalmazásáért.⁶

² Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and other Documents, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Henry Dunant Institute, Geneva, 1988, p. 281.

³ Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck: Customary International Humanitarian Law, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

⁴ Magyarországon kihirdette az 1984. évi 2. törvényerejű rendelet, módosította az 1997. évi CXXXIII. Törvény, A keretegyezmény angolul: Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, általánosan használt nemzetközi rövidítése:

⁵ United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V to the 1980 Convention), 28 November 2003.

A Nemzetközi Humanitárius Szokásjogról szóló tanulmány

A háttér

A szokásjog talán a nemzetközi jog legrégebbi része – jóval a XIX. sz. közepén megindult, és a nemzetközi élet egyre több területére kiterjedő kodifikációk (szerződések) előtt is már az államok közötti érintkezés nagyon sok szabálya szokásjogi erővel rendelkezett. Különösen így volt ez a hadviselés mikéntjét szabályozó hadijog területén, amely, jellegénél fogva szinte csak ilyen szabályokra támaszkodhatott ebben az időben. Az ellenségeskedések megindulásával az érintkezés normális csatornáit megszakadtak, és ritka volt, hogy a felek előre kidolgozták volna a hadviselés különböző aspektusaira vonatkozó szabályokat. Nem is feltétlenül volt erre szükség, ugyanis a lovagi etikettből fennmaradt szabályok többé-kevésbé általánosan ismertek és elismertek voltak, így legalább bizonyos kérdéseket rendeztek. Ilyen volt többek között a harcostól megkövetelt becsületből, valamint vallási parancsokból levezetett, a civilekkel szembeni erőszakot megtiltó szabály, illetve a szükségtelen kegyetlenség tilalma.

Jelentős változás a XIX. században következett be, a tömeghadseregek megjelenésével és a háború „ipari méretűvé” válásával: a szokásjog egyre kevésbé adott választ a változó viszonyokra, így előtérbe kerültek az államok közötti, egyes kérdéseket szabályozó szerződések. A Lieber Code⁷ tette meg az első lépést a hadi szokásjog kodifikálása felé, a század utolsó harmadában pedig egyre szélesebb körben folytatódott a kodifikáció. A mai napig több mint száz ilyen szerződés kötöttetett, és szabályaik felölelik a humanitárius jog (hadijog) egy jelentős részét.⁸

Ugyanakkor a szokásjog sem tűnt el, sőt jelentősége is megmaradt: Egyrészt, mint a szerződések hézagait kitöltő szabályrendszer, másrészt, mint általános alapelvek gyűjteménye, amely tulajdonképpen megadja a humanitárius jog alapjait. Jól tükrözi ezt a 1899-es Hágai Egyezmény (II),⁹ amely preambulumban, az úgynevezett Martens-klauzulában a következőt mondja ki: Amíg a háború jogának egy teljesebb szabályozása nem készül el, a Szerződő Felek

⁶ Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, adopted by the 25th International Conference of the Red Cross, Geneva, 23-31 October 1986, Article 5(2)(c)

⁷ Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code). 24 April 1863. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp. 3-23.

⁸ Ezen egyezmények gyűjteménye megtalálható a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának weboldalán: <http://www.icrc.org/ihl>

⁹ Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 29 July 1899. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp. 3-23. pp. 69-93.

szükségesen tartják kijelenteni, hogy azokban az esetekben, amelyeket nem szabályoztak, a lakosság és a hadviselő felek a nemzetközi jog általános elvei, illetve a civilizált nemzetek által elfogadott szokások illetve a köz lelkiismerete által diktált szabályok védelmét élvezik.

A szokásjog szerepe egyértelmű volt a két világháborút követő háborús bűnösök fölött ítélező bíróságok munkája során is.¹⁰

Az 1977-ben elfogadott, I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyv,¹¹ a Genfi Egyezményekhez hasonlóan jelentős részben szokásjogi szabályokat kodifikált. Azonban szemben a négy Genfi Egyezménnyel, amelyek gyakorlatilag univerzális elfogadottságot élveznek, a Kiegészítő Jegyzőkönyvek nem.¹² Sok egyéb, fontos szabályokat tartalmazó humanitárius jogi egyezményt szintén nem ratifikáltak olyan széles körben, mint a genfi egyezményeket. Ezért, valamint a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok jóval csekélyebb jogi szabályozottsága miatt fontos, hogy minél pontosabban megállapítható legyen, mely szabályok azok, amelyek a szokásjog részei, és melyek azok, amelyek nem.

A tanulmány születése

Annak érdekében, hogy a humanitárius jog már meglévő előírásai jobban érvényre jussanak, és azokat ténylegesen be is tartsák mind a nemzetközi, mind a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban, 1993. augusztus 30.-a és szeptember 1.-je között Genfben összeült Nemzetközi Konferencia a Háborúk Áldozatainak Védelméről, amely később Zárónyilatkozatában leszögezte, hogy nem új szerződésekre van elsősorban szükség, hanem a humanitárius jog nemzeti jogrendben való implementációjának hatékonyabbá tételére.¹³ Ennek elérése érdekében felhívta a svájci kormányt, hogy hívjon össze egy kormányközi, szakértői konferenciát, azzal a feladattal, hogy találjon gyakorlati megoldásokat a humanitárius jog alkalmazásának hatékonyabbá tételére.

1995 januárjában az így összehívott konferencia ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek között szerepelt, hogy az ICRC-t felkérjük, készítsen összefoglalót a nemzetközi, illetve a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban alkalmazandó humanitárius szokásjogi szabályokról,

¹⁰ Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge University Press, 2003.

¹¹ Protocols additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1977, pp. 3-87;

¹² A részleges államok listáját lásd: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=475&ps=P>

¹³ International Conference for the Protection of War Victims, Geneva, 30 August – 1 September 1993, Final Declaration, *International Review of the Red Cross*, No. 296, 1993, p. 381.

igénybe véve a jogág tudósainak segítségét, földrajzi és kulturális értelemben is reprezentáns módon.¹⁴

Ugyanezen év szeptemberében a 26. Nemzetközi Vöröskereszt és Vörös Félhold Konferencia (amelyben a Vöröskereszt és Vörös Félhold Mozgalom tagjain kívül a Genfi Egyezmények részes államai, valamint az ICRC és a Nemzetközi Vöröskereszt és Vörös Félhold Federáció (IFRC) vesznek részt) hivatalosan is felhatalmazta az ICRC-t, hogy készítse el egy tanulmányt a nemzetközi humanitárius szokásjog szabályairól, mind nemzetközi, mind nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén.¹⁵ Az ICRC elfogadta a felkérést, és hozzálátott a munkához, amelyről akkor még talán senki sem tudta, hogy egy évtizedet fog igénybe venni, amíg a végső jelentés megszületik.

Nyilvánvaló volt, hogy a tanulmány elkészítése érdekében szükség van külső szakértők bevonására is, hiszen nem csak a nemzetközi jog, de elsősorban a nemzeti jogrendszerek alapos vizsgálatára lesz szükség ahhoz, hogy eldönthető legyen, valamely szabály a szokásjog részét képezi-e vagy sem. A munka menetének meghatározása érdekében az ICRC által felkért nemzetközi tekintélyű professzorok 1996 októberében munkatervet¹⁶ fogadtak el, amely meghatározta a kutatás további menetét. Úgy döntöttek, hogy hat fő területet határoznak meg, és ezeken belül próbálnak szabályokat levezetni.

E kategóriák a következők voltak:

- A megkülönböztetés alapelve
- Különösen védett személyek és tárgyak (objektumok)
- Hadviselési módok
- Fegyverek
- A civilekkel és "hors de combat" (betegség vagy sebesülés miatt harcképtelen) személyekkel való bánásmód
- Nemzeti jogba való átültetés

A munkaterv szerint a világ 50 országának belső jogrendszerét kellett vizsgálni. A válogatás alapja sokrétű volt, egyrészt a földrajzi reprezentáltság, másrészt az alapján

¹⁴ Meeting of Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims, Geneva, 23-27 January 1995, Recommendation II, International Review of the Red Cross, No. 310, 1996, p. 84.

¹⁵ 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 3-7 December 1995, Resolution 1, International Humanitarian Law: From law to action; report on the follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims, International Review of the Red Cross, No. 310, 1996, p. 58.

¹⁶ Jean-Marie Henckaerts: Study on customary international humanitarian law, International Review of the Red Cross, No. 857, 2005. p. 184.

igyekeztek válogatni, hogy az ország a közelmúltban volt-e valamilyen fegyveres konfliktus részese, így rendelkezésre állhatott megfelelő mennyiségű gyakorlati tapasztalat is. Minden államban egy vagy több, a helyi jogrendszerben járatos kutató tevékenykedett, és az ICRC delegációinak jogászai is nagy segítséget nyújtottak a jogrendszerek feltérképezéséhez.

Ugyanakkor a kutatás nem korlátozódott csak erre az 50 államra, vizsgálták ugyanis más államoknak nemzetközi fórumokon tett kijelentéseit, illetve gyakorlatát is. Ebben nagy segítséget nyújtott az ICRC rendkívül információgazdag archívuma, amelyben majdnem negyven, nemrég lezajlott fegyveres konfliktusról szóló anyagot dolgoztak fel.

Természetesen így sem állítható, hogy a tanulmány mindent felölel, hiszen területi okok miatt határt kellett szabni a feldolgozható anyag mennyiségének. Általánosságban elmondható, hogy az elmúlt 30 év fejleményei állnak a fókuszban, a kutatás pedig 2002. december 31-el bezárólag igyekszik összegezni a humanitárius jog szokásjogának állapotát.¹⁷

Annak érdekében, hogy a munka minél könnyebben használható legyen, 2 kötetben került az így összegyűjtött anyag feldolgozásra. Az első kötet tartalmazza a kutatásból levezetett 161 szabályt a megfelelő magyarázatokkal, míg a második, több ezer oldalas kötet az első kötetben kikristályosított szabályokat „megtámogató” állami és nemzetközi gyakorlatot tartalmazza, pillanatfelvételt nyújtva így nem csak a nemzetközi jog, de bizonyos államok belső jogának állapotáról is. A téma későbbi kutatói számára is felbecsülhetetlenül fontos lehet a kutatás majd' tíz éve alatt összegyűlt anyag elérhetővé tétele.

Természetesen az eredmények publikálása előtt még „több körös” konzultációkra is sor került, bevonva a munkába többek között kormányok illetve az ICRC más szakértőit is. Történt mindez annak érdekében, hogy a megszülető munka minél szélesebb elfogadottsággal rendelkezzen, így – nagyobb autoritással – jobban elő tudja segíteni a háborús áldozatok védelmét.¹⁸

A tanulmány készítése közben felmerült alapkérdések

Most lássunk néhány jogi problémát, amely a tanulmány készítése közben felmerült, és amelyre a készítőknak válaszolni kellett.

A tanulmány nem tűzte ki célul, hogy a nemzetközi szerződésekben lefektetett minden egyes szabály szokásjogi jellegét vizsgálja. Sokkal inkább a már felvázolt hat kategória

¹⁷ u.o. p. 186.

¹⁸ Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck: Customary International Humanitarian Law, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005. p. li.

mindegyikében igyekezett a fennálló szokásjogot összefoglalni. Ennek eredményeként tehát nem állítható, hogy csak azért, mert a tanulmányban nem jelenik meg valamely szerződési szabály, az nem szokásjogi. Vagyis nem a szokásjog kimerítő „leltáráról” van szó, mindössze a legfontosabb szabályok rögzítéséről.

Mivel mind az 1907-es Hágai Egyezmények, mind pedig az 1949-es Genfi Egyezmények gyakorlatilag teljes körű elfogadottságot élveznek, így ezek szabályainak vizsgálatára nem is került sor. Nem került sor a tengeri hadviselés szabályainak vizsgálatára sem, ezt ugyanis a San Remo-i Tengerjogi Kézikönyv 1995-ben feldolgozta.¹⁹ Bizonyos témák, mint például a Martens-klauszula vagy pedig a polgári védelem témaköre szintén nem került részletes kifejtésre.

Bár tény, hogy az emberi jogok közül a legalapvetőbbek fegyveres konfliktusok idején sem derogálhatóak, a tanulmány mégis csak érintőlegesen foglalkozik ezekkel, annyiban amennyiben ezek a jogok megerősítik, illetve kiegészítik a nemzetközi humanitárius jog által nyújtott védelmet.²⁰

Végezetül, a legfontosabb kérdés az volt, hogy milyen kritériumok alapján minősíthető egy szabály nemzetközi szokásjognak. Ennek a kérdésnek a megválaszolására természetesen nem kellett valamiféle új doktrínát kitalálni a tanulmány alkotóinak, hiszen a nemzetközi jog elég pontosan körülírja a szokásjog létének vagy nemlétének elemeit. Mindössze ezek alkalmazása az adott helyzetre volt az, amely kérdéseket vetett fel.

A Kontinentális talapzat-ügyben²¹ a Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy a szokásjognak két eleme van, az államok gyakorlata (usus), illetve az, hogy az alkalmazott szabály jogi jellegét elismerjék (opinio juris). Ennek megfelelően vizsgálni kellett mind az államok jogilag releváns cselekvéseit, mind pedig azt, hogy hogyan vélekedtek egy-egy cselekmény jogosságáról vagy jogtalanságáról.

A cselekmények tekintetében az államok fizikai és verbális aktusai is szóba jönnek. A Nemzetközi Bíróság ezt az elvet megerősítette több ítéletében, többek között a Nicaragua-,²² Bős-Nagymaros-,²³ illetve a Halászati joghatóság-ügyekben.²⁴ A hágai „Jugoszlávia-

¹⁹ Louise Doswald-Beck (szerk.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, International Institute of Humanitarian Law, Cambridge University Press, 1995.

²⁰ *Human Rights in Armed Conflicts. Resolution XXIII adopted by the International Conference on Human Rights. Teheran, 12 May 1968.*, közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp. 261-262.

²¹ International Court of Justice (ICJ): *Continental Shelf case (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta)*, Judgement, 3 June 1985, ICJ Reports, 1985, pp. 29-30, § 27.

²² ICJ: *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Judgement, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 100. § 190.

²³ ICJ: *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgement, 25 September 1997, ICJ Reports 1997, p.39-46. §49-58.

²⁴ ICJ: *Fisheries Jurisdiction case (United Kingdom v. Iceland)*, Judgement, 25 July 1974, ICJ Reports 1974, p. 47.

törvényszék” gyakorlata,²⁵ illetve a Nemzetközi Jogi Társaság (ILA),²⁶ valamint a Nemzetközi Jogi Bizottság (ILC)²⁷ véleménye is megerősíti ezt az álláspontot.

A cselekményeknek mindenképpen hivatalosnak kell lennie, csak ebben az esetben járulhatnak hozzá szokásjog létrejöttéhez. A három hatalmi ág bármelyikének a cselekménye hozzájárulhat a jog formálásához. Ha a gyakorlat nem konzisztens, vagy a hatalmi ágak között ütközés van, akkor nem vehető figyelembe. Szükséges természetesen az is, hogy a fenti cselekmények (legalább bizonyos kör számára) nyilvánosak legyenek – csak ez ad lehetőséget más államoknak, hogy reagáljanak, hozzájárulva így a gyakorlat nemzetközi elfogadásához vagy elvetéséhez.

Érdekes kérdés a nemzetközi bírói szervek cselekményeinek a relevanciája: Mivel ezek nem államok, ezért cselekményeik nem járulhatnak hozzá közvetlenül a szokásjog keletkezéséhez. Ugyanakkor, mivel döntéseik a nemzetközi jog kiegészítő forrásai, illetve mivel ezek a döntések általában a releváns gyakorlaton alapulnak, azt kristályosítják ki; így mindenképpen alapul szolgálhatnak. Ugyanakkor, amit az államok ilyen bíróságok előtt mondanak vagy tesznek, az mindenképpen állami gyakorlatnak számít.

A nemzetközi szervezetek, annak ellenére, hogy államok hozzák őket létre, mégis, önálló nemzetközi jogi alanyisággal bírnak a legtöbb esetben. Amennyiben ez így van, akkor cselekményeik, elszakadva az őket alkotó államok cselekményeitől, szintén hozzájárulhatnak a szokásjog alakulásához. Az ICRC, sui generis jogalanyként, szintén rendelkezik nemzetközi jogi jogalanyisággal (ahogy ezt a hágai Jugoszlávia Törvényszék (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia - ICTY) is megerősítette)²⁸, így a tanulmány szerzői felhasználták a szervezet releváns cselekményeit és közléseit.

A nemzetközi konferenciákon, amelyek egy-egy szerződés elfogadását megelőzik, szintén fontos észrevételek hangozhatnak el az államok részéről, amelyek a későbbiekben egyrészt támpontot nyújtanak az adott jogi instrumentum értelmezéséhez, másfelől viszont rávilágítanak az adott állam vélekedésére általánosságban egy-egy kérdésben.

Nem állami szereplők (amelyek tehát nemzetközi jogalanyisággal sem rendelkeznek) ténykedése természetesen nem hozhat létre szokásjogot, ugyanakkor mivel a tanulmány

²⁵ ICTY, Tadic case, Case No. IT-94-AR72, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, 2 October 1995, § 99.

²⁶ ILA, Final Report on the Committee on the Formation of Customary (General) International Law, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law, Report of the Sixty-Ninth Conference, London, 2000, Principle 4, pp. 725-726.

²⁷ ILC, Draft Articles on State Responsibility, Yearbook of the ILC, 1980, Vol. II. Part 2, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1980/Add.1 (Part 2), 1980, pp. 34-52.

²⁸ ICTY, The Prosecutor v. Blagoje Simic et al., Case No. IT-95-9-PT, Decision on the Prosecution motion under Rule 73 for a ruling concerning the testimony of a witness, 27 July 1999.

kiemelt hangsúlyt fektet a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban alkalmazandó szokásjogra, így bizonyos mértékig a szerzők figyelembe vették ezen csoportok cselekedeteit is.

Szükséges természetesen, a fentebb elmondottak mellett az is, hogy az így feltételezett gyakorlat szinte teljesen egységes legyen, és hogy az azt gyakorló államok reprezentatívak legyenek a nemzetközi közösség szempontjából. Általában bizonyos idő eltelte is szükséges.²⁹

A második kritérium, az *opinio juris* bizonyítása talán még az előbb elmondottaknál is nehezebb. Nem elég ugyanis, hogy az államok gyakorlata megfelel a fent elmondottaknak, az is kell, hogy annak tudatában cselekedjenek, hogy a cselekvést vezérlő normának jogi ereje van. A humanitárius jog terén legfőképpen a különböző tiltások okozhatnak problémát. Nem elég ugyanis, hogy egy állam tartózkodik valamely cselekménytől, az is fontos, hogy ezt azért (is) tegye, mert úgy véli, jogszerűtlen lenne másként tennie. Ennek következtében a szokásjog vizsgálatánál általában nem lehetséges szétválasztani a cselekményt az azt kísérő *opinio juris*től.³⁰

Végezetül a nemzetközi szerződések hatását is figyelembe kell venni. Amint a Nemzetközi Jogi Társaság is megállapította, egy szerződés négyféle módon hathat a szokásjogra. Bizonyítékul szolgálhat a létezésére, inspirálhatja új szokás létrejöttét, segíthet a szokás „kikristályosításában,” illetve új szokást is létrehozhat. Minden esetben szükséges viszont a tények bizonyítása, egyik kölcsönhatás sem vélelmezhető.³¹

A tanulmány főbb megállapításai

Mint a céloknál már láthattuk, az egyik fontos szempont az volt, mennyiben képviselnek az 1977-es kiegészítő jegyzőkönyvek szokásjogi szabályokat. A feltárt joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy sok szabály már kodifikálása pillanatában szokásjoginak volt tekinthető, míg a jegyzőkönyvek más szabályai új szokásjog kialakítását indították el. Bár a tanulmány nem konkrét cikkelyek szokásjogi létét kutatta, mégis azt találta, hogy sok szerződési szabály párhuzamosan a szokásjogban is él.

A másik fő cél, a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokra vonatkozó jog pontosítása is fontos eredményeket hozott. Mivel az elmúlt évtizedekben a konfliktusok egyre nagyobb részére került sor államhatárokon belül, így bőséges anyagot sikerült feldolgozni. Egyfelől

²⁹ ICJ, Nuclear Weapons case, Advisory Opinion, 8 July 1996, ICJ Reports 1996, pp. 254-255., §70-73.

³⁰ PCIJ, Lotus case (France v. Turkey), Judgement, 7 September 1927, PCIJ Ser.A, No.10, pp. 28-29.

³¹ ILA, Final Report on the Committee on the Formation of Customary (General) International Law, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law, Report of the Sixty-Ninth Conference, London, 2000, Principles 20-21, 24, 26-27, pp. 754-765.

bebizonyosodott, hogy a II. Kiegészítő Jegyzőkönyv szabályainak jelentős része párhuzamosan a szokásjogban is létezik, másfelől pedig az is kiderült, hogy a tanulmány által összefoglalt 161 szabály közül 146 érvényes nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban is, vagyis a jogi védelem jóval kiterjedtebb ilyen esetekben is, mint azt első megközelítésben gondolnánk. Sok esetben nyilvánvaló vált, hogy bár a II. Kiegészítő Jegyzőkönyv csak nagyon alapvető szabályokat tartalmaz, az államok gyakorlata időközben kitöltötte a nemzetközi és nem-nemzetközi konfliktusok közötti „rést,” a nemzetközi konfliktusok sokkal jobban kimunkált részletszabályait alkalmazva a nem-nemzetközi konfliktusokra vonatkozó rendelkezések gyakorlati végrehajtására.

Végezetül, a tanulmány feltárt jó néhány olyan területet is, ahol a szokásjog még nem tiszta. Ilyen például a fegyveres konfliktusban való direkt részvétel kérdése, ahol sem a szerződési, sem a szokásjog nem állapítja meg pontosan, mit is takar a kifejezés. Hasonló a helyzet az arányosság kérdésével – itt sem sikerült egyértelmű szabályt találni, a legtöbbször esetről-esetre változnak a kritériumok. Ezek, és hasonló, nyitva maradó kérdések bizonyítják, hogy a tanulmány megjelenése nem egy folyamat vége, inkább a kezdete. Az elkövetkező években nyilvánvalóan sok területen folytatni kell a kutatást, de az egyes államoknak a tanulmány megállapításaira tett reakciói is elő fogják segíteni a szokásjog tisztázását, és ezzel a háborús áldozatok védelmének minél tisztább jogi megalapozását.

Az ICRC (a közreműködő szakértők segítségével) mindenképpen jelentős lépést tett a nemzetközi humanitárius jog fejlesztése terén, megfelelve ezzel a nemzetközi közösség által rá ruházott mandátumnak, illetve saját célkitűzéseinek.

A Bizonyos Hagyományos Fegyverekről Szóló Egyezmény 2003-as, V. Kiegészítő Jegyzőkönyve

A humanitárius jog kezdettől fogva két irányban fejlődött: Létezett egyrészt a „Genfi Jog,” amely a harcokban nem, vagy már nem résztvevők védelmét szolgálta, másrészt viszont létezett a „Hágai Jog,” amely a hadviselés módjával és eszközeivel foglalkozott. Bár az 1977-ben elfogadott, a Genfi Egyezményekhez fűzött I. Kiegészítő Jegyzőkönyv ezt a felosztást viszonylagossá tette, máig tetten érhető ez a kettősség.

A „Hágai Jog” egyik legújabb, és mind a mai napig fejlődő jogi eszköze az ENSZ égisze alatt 1979-80-ban tárgyalt, és 1980. október 10-én megkötött szerződés. amelynek teljes címe:

"Mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról illetőleg korlátozásáról szóló egyezmény (angol címe után általában CCW-egyezménynek rövidítjük).³² Az 1983. december 2-án hatályba lépett egyezmény annyiban mindenképpen különleges, hogy valójában csak egy keretről van szó, amelynek tényleges tartalmát a hozzá csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek adják meg. A mai napig öt ilyen jegyzőkönyv született, a legújabb 2003. novemberében. A továbbiakban ennek a létrejöttéről illetve a humanitárius jog szempontjából játszott jelentőségéről lesz szó.

Bár a háborúban alkalmazott robbanó eszközök egyre pontosabbak és hatékonyabbak, még mindig rengeteg kilőtt lőszer nem robban fel a célba csapódáskor (unexploded ordnance – UXO). Egyes fegyvertípusok, mint például az úgynevezett kazettás bombák esetében ez a jelenség hatványozottan jelentkezik, így a Koszovói Háború után a NATO becslése szerint is a ledobott lőszeranyag 10% nem robbant fel, veszélyeztetve az ott élőket, arra járókat.³³ Koszovó esetében az így fennmaradt veszélyforrás 492 életet követelt a háború utáni egy évben (ez körülbelül ötszöröse a gyalogsági aknák által okozott áldozatoknak!), nem csak helyi lakosok, de békefenntartók is estek áldozatul ezeknek a fel nem robbant fegyvereknek.³⁴ A másik, hasonló eredményekkel járó veszélyforrás a háború során ilyen vagy olyan okokból elhagyott lőszer, robbanó szerkezetek esete: Irakban több millió fel nem használt lőszer maradt szerte-szét a 2003-as, viszonylag rövid lefolyású háború után is, olyan országokban pedig, ahol gyakran évtizedekig folyt a háború, a helyzet még rosszabb. Ezek az eszközök szintén veszélyt jelentenek a civil lakosságra, illetve hátráltatják az újjáépítést.³⁵ A fenti két csoportot összefoglalóan Háborúból Visszamaradt Robbanóeszközöknek nevezzük (Explosive Remnants of War – ERW).

Az új jegyzőkönyv megszületése

A fenti megfontolások vezették arra az ICRC-t, hogy 2000 szeptemberében új javaslattal álljon elő az 1980-as egyezmény kiegészítésére, egy új jegyzőkönyvvel. A javaslat felvetésére jó alkalmat nyújtott a szerződés 2001. december 11-21. között zajló Felülvizsgálati Konferenciája,

³² Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Geneva, 10 October 1980. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp.179-184.

³³ Amb. Chris C. Sanders: Contending with Explosive Remnants of War, Arms Control Today, 2004 szeptember, http://www.armscontrol.org/act/2004_09/Sanders.asp?print

³⁴ ICRC, Executive Summary, Explosive Remnants of War: The impact of Cluster Bombs and Landmines in Kosovo, Geneva 2000

³⁵ Explosive Remnants of War: ERW in Sri Lanka, Landmine Action, http://www.landmineaction.org/resources/ERW_Sri_Lanka.pdf

ahol az elképzelés végül is sikert aratott, hiszen a részes államok kormányai felhatalmazást adtak egy Szakértői Csoport létrehozására, annak érdekében, hogy megvizsgálják:

- Mely eszközök tekinthetők ERW-nek
- Mely technikai eszközök azok, amelyek megakadályozhatják az alkalmazott lőszer ERW-vé válását.
- A már létező humanitárius jog mennyiben foglalkozik a kérdéssel.
- Mely technikai, jogi és egyéb eszközök, segíthetik elő a probléma megoldását.³⁶

A csoportban helyet kaptak az egyezmény részes, illetve megfigyelői státussal rendelkező államai, valamint nemzetközi szervezetek, NGO-k és természetesen az ICRC is. Évente 5 hétig ülésezhetett a csoport, és 2002. december 12-13-ára kellett benyújtania jelentését, amely alapján a részes államok dönthettek, hozzákezdnek-e egy új nemzetközi jogi instrumentum létrehozásához.

A szakértői csoport 2002. május 21-24. között ülésezett először Genfben – a részes államok és a szervezetek különböző tervezeteket nyújtottak be, a csoport mandátumában megjelölt témákban. Sajnos, mivel az így készített anyagokat csak nem sokkal a találkozó előtt váltak megismerhetővé a többi fél számára, így érdemi vita nem alakulhatott ki. Az ICRC által benyújtott anyagra, amely a különböző robbanó eszközök osztályozását tartalmazta veszélyesség szerint pozitívan reagáltak a résztvevők, és a vita fókusza is az ICRC eredeti felvetését követte, vagyis, hogy hogyan lehetne tényleges, az áldozatok számának csökkenését elérő eredményt elérni.³⁷

A következő találkozó 2002. július 16-25. között zajlott le. Mivel ez a második volt a tervezett három találkozó közül, ez sem fogadott el nyilatkozatokat vagy ajánlásokat, hanem csak a már megkezdett szakértői munkát vitte tovább. Egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a résztvevők két fajta megközelítést követnek. Az államok egy csoportja elsősorban technikai alapon, a lőszerbiztonságának a fejlesztésére tett javaslatokat, míg a másik csoport a fegyverek használatának korlátozásában látta a megoldást. Kiviláglott, hogy a második kérdésben nehéz lesz eredményeket elérni egyes államok ellenállása miatt.

³⁶ Resolution 8, The United Nations Convention on Certain Conventional Weapons: Explosive Remnants of War and Non-international Armed Conflicts

³⁷ Discussion Paper, CCW/GGE/I/WP.5 10 May 2002

A konfliktus lezárulta utáni „takarítás” hogyanja is fontos téma volt – ezen a területen merült fel a legtöbb kétely abban a tekintetben, kivitelezhető-e ez olyan területeken, amelyek nem állnak az adott fél ellenőrzése alatt.³⁸

A szakértők harmadik, végső találkozásán (december 2-10) sikerült egyetértésre jutni abban, hogy javasolni fogják a december közepén összeülő felülvizsgálati konferenciának, hogy adjon felhatalmazást az új jegyzőkönyvről szóló tárgyalások megkezdésére. Kialakították a megtárgyalandó kérdések részletes listáját.

A Felülvizsgálati Konferencia 2002. december 13-án meg is adta a kért mandátumot, így 2003 elején elkezdődhetek az érdemi tárgyalások. A mandátum (a szakértői csoport ajánlása nyomán) a következőkre terjedt ki:

- Lőszertípusok, és egyéb tényezők, amelyek a konfliktus lezárulta után humanitárius problémákat okozhatnak
- Lehetőségek biztonságot növelő technikai fejlesztések bevezetésére
- A fennálló szabályozás köre, hatékonysága
- A civil lakosság figyelmeztetése, az információk megosztása, a terület fel nem robbant lőszerektől való megtisztítása
- Segítségnyújtás és együttműködés a fentiekben

Fontos ugyanakkor, hogy a létrehozandó új jegyzőkönyv csak a konfliktus utáni teendőkre nézve kapott felhatalmazást szerződés kidolgozására, ami a technikai lehetőségeket, illetve a fegyverek alkalmazásának korlátozását illeti, a szakértői csoport csupán a konzultációt folytathatta.³⁹

Az így kapott felhatalmazás birtokában tehát folytatódtak a tárgyalások. Az első körre 2003. március 10 és 14-e között került sor. A találkozó koordinátora, a holland Chris Sanders nagykövet benyújtott egy tervezetet, amely a korábbi tárgyalások alapján körülírta az új jegyzőkönyv lehetséges felépítését, illetve meghatározta azokat a szaknyelvi fordulatokat, amelyek más egyezményekben már szerepeltek, és így hasznosak lehetnek az új szerződés megkötésénél. Az ICRC által javasolt megoldások (felelősség az ERW megsemmisítéséért, technikai és anyagi segítség a mentesítésben részt vevő szervezeteknek, a civil lakosság értesítése) is bekerültek a javaslatba. A legtöbb állam támogatta a tervezetet, megfogalmazódott viszont két felvetés, amely aláásni látszott a tárgyalások sikerét: az egyik,

³⁸ Ld.: Explosive remnants of war, An examination of legal issues raised in the ERW discussions, prepared by the ICRC, July 2002, CCW/GGE/II/WP.8

³⁹ ICRC Press Release No. 02/79, 13 December 2002.

miszerint nem feltétlenül van szükség egyezményre, talán elég politikai-technikai ajánlások kidolgozása; a másik, miszerint semmi esetre sem lehet megelőző intézkedésekről szó, mindössze a konfliktus utáni mentesítés lehet egy esetleges egyezmény célja.

A második találkozó 2003. június 16-27-én zajlott megbeszélésen már, az előző fordulóban megszülető alapelvekből, a koordinátor által létrehozott szövegtervezet került terítékre. A vita elsősorban a tervezet 3-7. cikkelyei körül folytak, hiszen ezek tartalmazták a tervezet operatív rendelkezéseit. Az ICRC megítélése szerint sajnos meglehetősen „gyenge” szabályokat fogalmazott meg a koordinátor, ezért a cél az volt, hogy konkrétabb, nagyobb védelmet biztosító rendelkezések kerüljenek elfogadásra. A végeredmény vegyes volt – bár az ICRC által javasolt alapelvek általános elfogadottságot nyertek, néhány kulcsfontosságú állam igyekezett a szerződés rendelkezéseit meghagyni „gyengének” – nagyon sok esetben sikerrel.

A harmadik, végső találkozó elvezetett az új kiegészítő jegyzőkönyv végleges szövegének megállapításához. Hála az államok egy jelentős részének aktív támogatásának, az eredmény, ha nem is minden részletében, de nagy vonalakban megfelelt az ICRC várakozásainak.

Az új kiegészítő jegyzőkönyv fontos állomás a humanitárius jog fejlődésében – egy olyan területet szabályoz, ahol eddig nem, vagy csak alig voltak jogi korlátok. Nem vonatkozik viszont az aknákra illetve „meglepő csapdákra” (booby traps), azokat ugyanis már más jogforrások szabályozzák.⁴⁰ Jelentős korlát az is, hogy csak a hatályba lépése utáni konfliktusokra vonatkoznak a rendelkezései – igaz, ezt enyhíti az a tény, hogy a részes államok kérhetnek egymástól segítséget a meglévő szennyezettség felszámolására, és amennyiben erre lehetőség van, úgy a többi részes államnak segítséget is kell nyújtania ebben.

Az eredmény, és ami még hátra van

A fő követelmények tehát a részes államok felé:

- Az aktív ellenségeskedések megszűntével minden félnek meg kell tisztítani a birtokában lévő területet az ERW-től.
- Technikai, anyagi és pénzügyi segítséget kell nyújtaniuk a katonai műveletek után visszamaradt ERW-k ártalmatlanná tételére az olyan területeken is, amelyeket nem

⁴⁰ Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices (Protocol II). Geneva, 10 October 1980. Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Geneva, 10 October 1980. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp.185-189.

birtokolnak. Ez a segítség harmadik félen át (más állam, ENSZ, ICRC, NGOk) is eljuttatható a címzetteknek.

- Minden lehetséges intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy a civil lakosság mentesüljön az ERW-k hatásaitól.
- Fel kell jegyezni minél több információt a hadműveletek alatt használt robbanóeszközökről, majd ezt meg kell osztani a másik féllel, illetve az adott terület mentesítésében részt vevő más szervezetekkel. A civil lakosságot is figyelmeztetni kell.
- Minden részes államnak, lehetőségeihez mérten, segítséget kell nyújtania az ERW-k hatástalanításában, illetve egészségügyi-szociális hatásaik felszámolásában.

Bár a fentiek önmagukban is jelentős eredménynek tekinthetők, a történetnek még koránt sincs vége. Egyrészt 2005. április 1-ig mindössze 6 állam ratifikálta, miközben legalább 20 ratifikáció szükséges az életbe lépéséhez. Miután több országban folyamatban van a ratifikáció, várható, hogy 2006-ban hatályba lép az egyezmény.⁴¹

Másrészt a Szakértői Munkacsoport tovább folytatja működését, annak érdekében, hogy megoldás szülessen a jelenleg még kevésbé szabályozott jármű elleni aknák, illetve a kazettás bombák kérdésére. Az ICRC javaslataival jelenleg is fontos szerepet játszik ennek a csoportnak a működésében, amely pillanatnyilag az egyetlen olyan nemzetközi orgánus, amely a humanitárius, szerződéses jog továbbfejlesztésével foglalkozik.

Konklúziók

Azt hiszem, a fenti példákból látható, hogy bár a nemzetközi jog fejlődését alapvetően máig az államok alakítják, és az egyes nemzetállamok cselekvései és véleményei azok, amelyek a döntő szót kimondják egy-egy újonnan felmerülő kérdésben, mégis, egyes specifikus területeken a nemzetközi élet más szereplői is komoly szerepet játszhatnak, elindítva folyamatokat, illetve átlendítve azokat a holtpontra.

A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának státusa sajátos: Bár valójában egy, a svájci jog szerint létrejött és bejegyzett egyesület, mégis, a humanitárius jog területén kitüntetett szerepe van, a Genfi Egyezmények részes államainak jóvoltából. Nemzetközi jogalanyisággal

⁴¹ A ratifikáció állásáról lásd: Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának honlapját: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=610&xps=P>

rendelkezik, és nemzetközi mandátummal ruházták fel, amelynek célja, hogy a humanitárius jog minél jobb érvényesülését, valamint fejlődését elősegítse.

Mint a fenti két példa is mutatja, ennek a mandátumnak a kitöltésére több mód is kínálkozik. A humanitárius jog területén kialakult szokásjog összefoglalása, bár óriási munka volt, és egy évtizedet vett igénybe, mégis megérte a fáradságot, hiszen sok esetben megmutatta, hogy a szerződéses jog hiányosságai csak látszólagosan teremtenek jogi vákuumot, valójában az állami gyakorlat már betöltötte ezeket az üresket. Ez elősegíti a fegyveres konfliktusok áldozatainak védelmét, illetve a szabályok tiszteletben tartását.

Jelentős a tanulmány abból a szempontból is, hogy példát mutathat más jogterületeknek, hasonló összefoglalások készítésére, elősegítve ezzel a jog jobb átláthatóságát és ezzel alkalmazhatóságát. Természetesen az államok reagálnak, és reagálni fognak a tanulmány megállapításaira, tehát a folyamat még korántsem befejezett – mindenesetre most már létezik egy nagyon szilárd és jól dokumentált alap a további érvekhez, amelyet senki sem hagyhat figyelmen kívül, amennyiben a témához nyúl.

A második példa, a CCW-egyezményhez fűzött V. Kiegészítő Jegyzőkönyv azt mutatja, hogy ha a szükség úgy kívánja, az ICRC képes új, addig nem szabályozott területeken is kezdeményezni, annak érdekében, hogy növelje a fegyveres konfliktusok által érintettek védelmét. Fontos, hogy ez a védelem ne csak a harcok alatt, hanem az után is érvényesüljön, lehetővé téve a normális életkörülmények mielőbbi helyreállítását. Ugyanakkor a folyamat elemzése megmutatja annak a korlátait is, hogy egy szervezet meddig mehet el a nemzetállamok befolyásolásában. Bár az új Kiegészítő Jegyzőkönyv kétségtelenül nagy eredmény, mégsem szabályozza a felmerült kérdéseket teljes körben, sok nagyon fontos terület szabályozatlanul maradt. Ugyanakkor a munka folytatódik ezekkel a problémákkal kapcsolatban is, így esély van rá, hogy egyszer a fegyveres konfliktusoknak ezen aspektusai is szabályozva lesznek.

Vagyis, bár mint látható, egy olyan nemzetközi szervezet, mint az ICRC, képes komolyan hatást gyakorolni a nemzetközi jog alakulására, a nemzetközi jog igazi letéteményesei máig a nemzetállamok, és ennek realitásával valószínűleg a 21. században is számolnunk kell.