



University
of Wrocław



ISSN 2029–2236 (print)
ISSN 2029–2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2009, 3(3), p. 109–121

JUNGTINIŲ TAUTŲ SAUGUMO TARYBOS KAIP TEISĖ- KŪROS SUBJEKTO YPATUMAI

Gabija Grigaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedra
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2366 179
Elektroninis paštas ttkatedra@tf.vu.lt

Pateikta 2009 m. gegužės 2 d., parengta 2009 m. rugpjūčio 6 d.

Anotacija. Tradicinės tarptautinės teisės šalininkai ilgą laiką nebuvo linkę Jungtinių Tautų Organizacijos (toliau – JTO) Saugumo Tarybos (toliau – Tarybos) laikyti teisėkūros subjektu dėl jos pačios legitimumo problemos, įgaliojimų, išteklių, reikalingų teisėkūrai, stokos bei rezoliucijų reikalavimų vykdymo kontrolės ir Tarybos sprendimų peržiūrėjimo mechanizmo nebuvimo. Vis dėlto ši tendencija keičiasi, ir pagrindinis šio straipsnio tikslas yra atskleisti Tarybos, kaip tarptautinės teisėkūros subjekto, ypatybes. Straipsnyje analizuojami JTO Saugumo Tarybos teisėkūros įgaliojimai, jų skirtumai nuo tradicinės tarptautinės teisėkūros subjekto, kuriais buvo laikoma tik valstybės, o teisės kūrimo prielaida buvo suderinta valstybių valia dėl tarptautinės teisės akto formos, turinio bei jo įsigaliojimo ir privalomumo.

Reikšminiai žodžiai: tarptautinė teisėkūra, teisėkūros subjektas, Saugumo Taryba.

Ivadas

Diskusijos apie JTO Saugumo Tarybos funkcijas ir jų įgyvendinimo mechanizmą tarptautinės taikos ir saugumo užtikrinimo procese dažniausiai kyla dėl JTO Saugumo Tarybos nereprezentatyvios sudėties, sprendimų priėmimo monopolio tarptautinės taikos ir saugumo klausimais bei sprendimų priėmimo problemų, susijusių su nuolatinių narių veto galimybėmis. Vis dažniau kyla diskusijų ir dėl galimybės JTO Saugumo Tarybai vykdyti tarptautinės teisėkūros subjekto funkcijas ir taip prisidėti prie tarptautinės teisės kūrimo. Tema yra itin aktuali, nes nepaisant įvairių skeptiškų nuomonių laikoma, jog 2001 m. rugsėjo 28 d., priėmus rezoliuciją Nr. 1373¹, JTO Saugumo Taryba įžengė į savo, kaip tarptautinės teisėkūros subjekto, veikimo fazę².

Teisinėje literatūroje Taryba pradėta vadinti „įstatymų leidėju“³ (angl. *legislator*) arba net „pasaulio įstatymų leidėju“⁴ (angl. *world legislator*). Yra netgi teigiančių, kad Taryba savo privalomo vykdymo užtikrinimo galiomis bei jų įgyvendinimo priemonėmis pakeitė konvencinį teisės kūrimo procesą tarptautiniu lygmeniu⁵.

Taigi pagrindinis šio straipsnio tikslas yra išanalizuoti JTO Saugumo Tarybos, kaip tarptautinės teisėkūros subjekto, ypatybes. Pagrindinis tyrimo objektas yra JT Chartijoje įtvirtinti JTO Saugumo Tarybos įgaliojimai bei pačios JTO Saugumo Tarybos praktika tarptautinės taikos ir saugumo užtikrinimo srityje.

1. Tarptautinės teisėkūros samprata

Tarptautinė teisėkūra yra procesas, apimantis sąmoningas pastangas papildyti ir pakeisti tautų teisę⁶. Šis terminas apima ir tarptautinių sutarčių sudarymą, ir tarptautinės paprotinės teisės formavimąsi, ir privalomus sprendimus, kuriuos priima tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, Tarybos rezoliucijos dėl baudžiamojo tribunolo įsteigimo. Atsižvelgiant į tai, kad tarptautinė teisė yra ilgo valstybių interesų derinimo rezultatas, akivaizdu, jog tradiciniai tarptautinės teisės kūrimo mechanizmai yra nepritaikyti bendrosios tarptautinės teisės kūrimui per trumpą laikotarpį: daugiašalė tarptautinė sutartis sudaroma ir įsigalioja po ilgo bei nuoseklaus derybų proceso ir ilgai trunkančio

1 S/RES/1373(2001). [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-14]. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>>.

2 Talmon, S. The Security Council as World Legislature. *American Journal of International Law*. 2005, 175.

3 Happold, M. Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations. *Leiden Journal of International Law*. 2003, 16: 596; Krisch, N. The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council. *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security Versus Liberty?* Walter, Ch. (ed.), p. 883, cituota iš Talmon, S.

4 Dicke, K. Weltgesetzgeber Sicherheitsrat. *Vereinte nationen*. 2001, 49: 163; Finke, J.; Wandscher, Ch. Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus. *Vereinte nationen*, 2001, 168, 172 cituota iš Talmon, S., *op. cit.*, p. 175.

5 Krisch, N., *op. cit.*, p. 881.

6 Talmon, S., *op. cit.*, p. 175.

valstybių tarptautinės sutarties dalyvių ratifikavimo proceso, o paprotinė teisė paprastai kuriama dar ilgiau. Be to, abstraktus paprotinės tarptautinės teisės formavimosi procesas yra nepritaikytas tikslų norminių standartų atsiradimui ir efektyviam tam tikros srities teisiniui suregulavimui⁷.

Galima teigti, kad Tarybos įgaliojimų pagal Chartijos VII skyrių įgyvendinimas yra vienintelė galimybė per trumpą laikotarpį sukurti bendrąją tarptautinę teisę. Vis dėlto reikia pripažinti, jog Taryba yra tarptautinės teisės subjektas, kuris gali būti laikomas mažiausiai tinkamu atlikti teisės normų kūrimo subjekto vaidmenį dėl riboto valstybių atstovavimo pačioje Taryboje ir teisinės tradicijos bei teisinės kultūros Tarybos darbe stokos⁸.

Klausimai dėl Tarybos laikymo pasaulio įstatymų leidėju dažniausiai kyla vertinant Tarybos rezolucijas dėl humanitarinės intervencijos legitimacijos ar antiteroristinių veiksmų. Teigiama, jog konkretizuotas Tarybos rezolucijų pobūdis negali būti kliūtis laikyti jas tarptautinės teisėkūros rezultatu humanitarinės intervencijos atvejais, nes jos turi netiesioginės įtakos bendrosios tarptautinės teisės turiniui bei jo sampratai⁹. Vis dėlto valstybės pirmą kartą tarptautinės teisėkūros sampratą JTO Tarybos rezolucijų atžvilgiu užtikrintai panaudojo tik priėmus rezolucijas Nr. 1373¹⁰ ir Nr. 1540¹¹. Šios rezolucijos skiriasi nuo klasikinių Tarybos individualizuotų rezolucijų tuo, kad neįvardija konkrečios šalies, organizacijos ar tam tikros asmenų grupės, o nustato bendro pobūdžio tikslus, kuriuos valstybės narės privalo pasiekti, ir išsipareigojimus, kurių joms privalu laikytis.

Tradicinės teisės teorijos doktrinos atstovai laikosi nuomonės, kad tarptautinės teisės normos „apibrėžia tik ką privalu daryti arba ko privalu nedaryti, o ne kas (kuris žmogus) turi atlikti nurodytą veiksmą arba nuo jo susilaikyti. Jį identifikuoti tarptautinė teisė palieka nacionalinei teisei tvarkai“¹². Dėl tokios specifinės tarptautinės teisės prigimties ir pobūdžio Taryba, priimdama atitinkamas rezolucijas, pripažįsta tam tikrą situaciją kaip grėsmę tarptautinei taikai ir saugumui bei nustato tikslus, kuriuos valstybės narės privalo pasiekti pasitelkdamos nacionalines įstatymų leidybos, administracines bei kitas priemones. Taip tarptautinė teisė tampa taikytina privatiems asmenims ir iškyla Tarybos kuriamos tarptautinės teisės suderinamumo su žmogaus teisėmis bei kitomis imperatyviomis tarptautinės teisės normomis klausimas. Dėl šios priežasties teisę kurianti Tarybos rezolucija turi būti vertinama ir atitiktis tarptautiniams žmogaus teisių apsaugos standartams požiūriu.

7 Bianchi, A. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: the Quest for Legitimacy and Cohesion. *European Journal of International Law*. 2006, 17: 885.

8 *Ibid.*

9 Österdahl, I. The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council. *Journal of Conflict & Security Law*. 2006, 10: 10.

10 Žr. 1 išnašą.

11 S/RES/1540(2004). [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-14]. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>>.

12 Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 261.

Apibendrinant galima teigti, jog „skiriamasis tarptautinės teisėkūros požymis yra bendras ir abstraktus įtvirtinamų įsipareigojimų pobūdis“¹³, todėl vertinant Tarybos atitinkamą rezoliuciją būtina atsižvelgti į konkrečių rezoliucija nustatytų įsipareigojimų pobūdį, nes ne kiekviena Tarybos rezoliucija gali būti laikoma tarptautinės teisėkūros aktu.

2. JTO Saugumo Tarybos kaip teisėkūros subjekto ypatybės

Teisės teorijoje teisėkūros subjektais laikoma valstybės valdžios institucijos, turinčios teisės aktuose aiškiai nustatytus įgaliojimus priimti visuotinai privalomus teisės aktus, kurių įgyvendinimą užtikrina valstybės prievartos monopolis. Viena iš pagrindinių tradicinės teisėkūros prielaidų yra ta, kad institucija, siekdama priimti tam tikrą teisės aktą, turi pakankamai informacijos apie siekiamą sureguliuoti visuomeninį santykį, teisės spragas ar netobulą teisinį reglamentavimą.

Jungtinių Tautų Saugumo Taryba pagal Chartijoje nustatytą teisinę tvarką visų pirma yra atsakinga už tarptautinės taikos ir saugumo užtikrinimą, todėl galima teigti, kad Tarybos bei pačių Jungtinių Tautų institucinė sąranga neleistų tinkamai įgyvendinti tarptautinės teisėkūros funkcijos, užtikrinti priimtų rezoliucijų teisinės kontrolės bei jų vykdymo ir laikymosi kontrolės.

Vis dėlto Taryba tam tikrais atvejais tarptautinės teisės doktrinoje¹⁴ laikoma tarptautinės teisėkūros subjektu. Tarybos, kaip teisėkūros subjekto, specifika pasireiškia pirmiausia tuo, jog teisėkūros įgaliojimai yra įtvirtinti arba numanomi JT Chartijoje – tarptautinėje sutartyje, kuri kartu įtvirtina ir Tarybos veikimo teisės kūrimo srityje ribas. Antra, iškyla kiekvienos rezoliucijos individualizuoto vertinimo būtinybė, nes ne kiekviena JTO Saugumo Tarybos priimta rezoliucija gali būti laikoma tarptautinės teisėkūros išraiška. Be to, didelių abejonių dėl priimtų rezoliucijų teisėtumo kelia ir faktas, jog Taryba nėra visų valstybių atstovavimą įgyvendinanti JTO institucija, todėl visuotinai privalomų bendrų įgaliojimų nustatymas rezoliucijose prieštarauja valstybių bendros valios principui kuriant visuotinai privalomas tarptautinės teisės normas.

2.1. JTO Saugumo Tarybos teisėkūros įgaliojimai

JT Chartijos 24 straipsnis nustato, kad „siekdamos užtikrinti greitą ir veiksmingą Jungtinių Tautų veiklą, jos narės patiki Saugumo Tarybai pagrindinę atsakomybę už tarptautinės taikos ir saugumo palaikymą“, o „konkretūs Saugumo Tarybos įgaliojimai, suteikti atsižvelgiant į šias pareigas, išdėstyti VI, VII, VIII ir XII skyriuose“. Iš šių išvardytų skyrių vienintelis VII skyrius suteikia Tarybai įgaliojimus priimti privalomus sprendimus, kurie nustatytų valstybėms narėms pareigą imtis atitinkamų priemonių.

13 Talmon, S., p. 176.

14 Happold, M., p. 596; Krisch, N., p. 883; Dicke, K., p. 163; Finke, J.; Wandscher, Ch., p. 168, 172.

Taigi Taryba pagal pirminius JTO ir pačios Chartijos tikslus nebuvo sukurta turint tikslą įsteigti bendrosios tarptautinės teisės kūrimo instituciją. Teisėjas Fitzmaurice savo konkuruojančioje nuomonėje, pateiktoje prie Tarptautinio Teisingumo Teismo konsultacinės išvados dėl Namibijos¹⁵, konstatavo, jog „Saugumo Taryba buvo sukurta taikai palaikyti, o ne pasaulio tvarkai pakeisti“¹⁶. Dėl šios priežasties Tarybos praktika nustatant bendro pobūdžio įgaliojimus valstybėms narėms nesiejant jų su konkrečia situacija (t. y. neveikiant pagal įprastą Tarybos praktiką) grindžiama būtent numanoma tarptautinių organizacijų galių doktrina¹⁷.

Pažymėtina, kad Tarybos rezoliucijos, kurios gali būti laikomos tarptautinės teisėkūros išdava, paprastai nustato nesusijusius su ginkluotos jėgos panaudojimu bendro pobūdžio įgaliojimus, todėl jų teisėtumo klausimas turi būti vertinamas remiantis JT Chartijos VII skyriaus 39¹⁸ ir 41¹⁹ straipsniais²⁰. Pagal šias nuostatas Taryba gali pareikalauti, kad Jungtinių Tautų narė taikytų šias priemones (nesusijusias su ginkluotos jėgos panaudojimu) tik nustačiusi grėsmę taikai, jos pažeidimą ar agresijos akto pavojų.

Vertinant Tarybos įgaliojimų pobūdį pagal JT Chartijos VII skyrių būtina nustatyti, ar bendras fenomenas tarptautinėje erdvėje, toks kaip terorizmas ar masinio naikinimo ginklų paplitimas, gali būti laikomas grėsme taikai pagal JT Chartijos 39 straipsnį, ir ar bendro pobūdžio išpareigojimų, pavyzdžiui, kriminalizuoti tam tikrą veikimą ar išleisti konkretaus turinio įstatymus, nustatymas gali būti priskirtas „priemonėms“ pagal JT Chartijos 41 straipsnį.

JTO Saugumo Tarybos praktikos analizė ir bendra narystės Jungtinėse Tautose samprata rodo, jog „grėsmės taikai“ koncepcija yra nuolat plėtojama²¹. Perėjimas nuo visiškai formalios iki realios „grėsmės taikai“ sampratos buvo įvardytas ir Saugumo Tarybos prezidento 1992 m. sausio 31 d. kalboje diskutuojant apie Tarybos kompetenciją tarptautinės taikos ir saugumo palaikymo srityje: „Karo bei karinių konfliktų nebuvimas tarp valstybių pats savaime nereiškia tarptautinės taikos ir saugumo užtikrinimo. Nekarinio pobūdžio nestabilumo šaltiniai ekonominėje, socialinėje, humanitarinėje ir

15 Konsultacinė išvada dėl besitęsiančio Pietų Afrikos buvimo Namibijoje nepaisant Saugumo Tarybos rezoliucijos teisinių pasekmių [interaktyvus]. ICJ Reports, 1971, 291 [žiūrėta 2008-12-14]. <<http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5597.pdf>>.

16 *Ibid.*, 15 pastraipa.

17 Pagal tarptautinių organizacijų numanomų galių doktriną, tarptautinė organizacija gali turėti teises, kurios nėra tiesiogiai numatytos jos steigiamuosiuose dokumentuose, bet išplaukia iš juose numatytų organizacijos veiklos tikslų ir principų.

18 Jungtinių Tautų Chartijos 39 straipsnis: Saugumo Taryba nustato grėsmės taikai, jos pažeidimo ar agresijos akto pavojų ir teikia rekomendacijas arba sprendžia, kokių reikia imtis priemonių pagal 41 ir 42 straipsnius siekiant palaikyti arba atkurti tarptautinę taiką bei saugumą.

19 Jungtinių Tautų Chartijos 41 straipsnis: Saugumo Taryba gali nuspręsti, kokių priemonių, nesusijusių su ginkluotosios jėgos naudojimu, turi būti imamasi jos sprendimams vykdyti, taip pat gali pareikalauti, kad Jungtinių Tautų narės taikytų šias priemones. Tai gali būti visiškas arba dalinis ekonominių santykių, geležinkelio, jūrų, oro, pašto, telegrafo, radijo ir kitokių ryšių bei susisiekimo nutraukimas, taip pat diplomatinių santykių nutraukimas.

20 Talmon, p. 178.

21 *Ibid.*, p. 179.

ekologinėje srityse taip pat tapo grėsmėmis taikai ir saugumui²². Tai kad 2001 m. Taryba rezoliucijoje Nr. 1377²³ paskelbė, jog tarptautinio terorizmo aktai yra viena iš rimčiausių grėsmių tarptautinei taikai ir saugumui 21-ame amžiuje, buvo suprantamas ir pateisinamas dalykas. Atsižvelgiant į tai bendras fenomenas tarptautinėje erdvėje, toks kaip terorizmas ar masinio naikinimo ginklų paplitimas, gali būti laikomas grėsme taikai pagal JT Chartijos 39 straipsnį.

Verta paminėti, kad JT Chartijos 1 straipsnio 1 dalis nustato, jog JTO tikslas yra „palaikyti tarptautinę taiką bei saugumą ir imtis veiksmingų kolektyvinių priemonių, siekiant užkirsti kelią grėsmei taikai ir ją pašalinti“. Tai reiškia, jog tarptautinės taikos ir saugumo išlaikymas apima ne tik grėsmių taikai pašalinimą bei pataisomų veiksmų ėmimąsi, bet ir veikimą į ateitį. Vadinasi, Taryba privalo būti įgaliota spręsti tiek abstrakčius, tiek specifinius klausimus, susijusius su atitinkamomis grėsmėmis taikai.

Tačiau pagrindinis diskusijas keliantis klausimas yra tas, ar bendro pobūdžio išipareigojimai gali būti laikomi „priemonėmis“ pagal JT Chartijos 41 straipsnį. Vertinant Tarybos praktiką terminas „priemonės“ apima tiek specifinių, tiek bendro pobūdžio išipareigojimų nustatymą valstybėms narėms. Be to, „JT Chartijos 41 straipsnio formuluotė (priemonės „gali būti visiškas arba dalinis ekonominių santykių, geležinkelio, jūrų, oro, pašto, telegrafo, radijo <...> bei susisiekimo nutraukimas“) leidžia teigti, jog numatytų priemonių sąrašas nėra baigtinis“²⁴ ir bendro pobūdžio išipareigojimų nustatymas gali būti laikomas priemone pagal JT Chartijos 41 straipsnį.

2.2. JTO Saugumo Tarybos teisėkūros ribos

JTO Saugumo Taryba turi plačią diskrecijos teisę spręsti, kur ir kokio pobūdžio grėsmė taikai egzistuoja bei kokių priemonių turėtų imtis valstybės narės siekiant išlaikyti arba atkurti tarptautinę taiką ir saugumą. Vis dėlto šios institucijos galios nėra teisiškai nesuvaržytos.

Atsižvelgiant į tai, kad valstybės savo tarptautinėje praktikoje privalo nenukrypti nuo *jus cogens* normų laikymosi, natūralu, jog ir tarptautinės organizacijos, taip pat ir jų institucijos tarptautinės teisėkūros srityje, privalo užtikrinti, kad *jus cogens* normų būtų laikomasi, nes kitu atveju valstybės galėtų išvengti šių imperatyvių normų veikdamos per tarptautines organizacijas²⁵. Tokį požiūrį patvirtino ir Europos Sąjungos Pirmosios instancijos teismas, pabrėžęs Tarybos pareigą laikytis *jus cogens* normų²⁶.

22 UN Doc. S/235000 (1992), 3.

23 S/RES/1377(2001) [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-16]. <[http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/633/01/PDF/N0163301.pdf](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/633/01/PDF/N0163301.pdf?OpenDocument)>.

24 Talmon, S., p. 180.

25 Jungtinių Tautų Organizacijos Tarptautinės teisės komisijos 34 sesijos ataskaita [interaktyvus]. A/37/10 (1982), 2 dalis, 56 pastraipa [žiūrėta 2008-11-29]. <http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_37_10.pdf>.

26 Byla T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf ir Al Barakaat International Foundation prieš ES Tarybą ir EB Komisiją* [interaktyvus]. pastraipa 281. [žiūrėta 2008-11-29]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:281:0017:0017:EN:PDF>>; Byla T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi prieš ES Tarybą ir EB Komisiją* [interaktyvus]. pastraipa 230 [žiūrėta 2008-11-29]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:281:0017:0018:EN:PDF>>.

Vis dėlto sutariama, kad Tarybos rezoliucijų teisėtumą geriausiai atskleidžia JTO valstybių narių veiksmai siekiant užtikrinti Tarybos rezoliucijose numatytų įpareigojimų vykdymą. Pavyzdžiui, nustačius reikalavimą kriminalizuoti terorizmo finansavimą, daugelis valstybių ėmėsi atitinkamų teisėkūros veiksmų nacionaliniu lygmeniu²⁷.

Tarybos teisėkūros galias taip pat riboja ir pati JT Chartija. Natūralu, kad Taryba naudojami tik tomis galiomis, kurios įtvirtintos JT Chartijoje arba iš jos išplaukia. Pagrindinis šio dokumento reikalavimas, keliamas Tarybos įgaliojimams įgyvendinti, yra tas, jog jos veikimas turi prisidėti prie tarptautinės taikos ir saugumo išlaikymo. Vadinasi, JT Chartija neįvardija JTO Saugumo Tarybos kaip visagalio pasaulio teisėkūros subjekto, bet labiau kaip teisę kuriantį subjektą vieninteliu atveju²⁸ – nustačius grėsmę tarptautinei taikai ir saugumui. Šią išvadą patvirtina ir faktas, kad Chartijos 13 straipsnio 1 dalis įtvirtina, jog rekomendacijų teikimas siekiant skatinti tarptautinės teisės plėtrą bei jos kodifikavimą yra priskirtas JTO Generalinei Asamblėjai. Taigi didžioji dalis tarptautinės teisės klausimų lieka už Tarybos įgaliojimų ribų, nes visais veikimo atvejais turi būti aiškus ryšys tarp nustatytų bendro pobūdžio įsipareigojimų bei tarptautinės taikos ir saugumo išlaikymo. Žinoma, teisę kuriančių rezoliucijų, kurių įgyvendinimo laipsnis priklauso nuo valstybių narių noro ir pajėgumų užtikrinti rezoliucijų reikalavimų laikymąsi nacionaliniu lygmeniu, priėmimas reikalauja politinės paramos, kuri būtų reprezentatyvesnė nei valstybių atstovavimas Taryboje. Dėl šios priežasties Generalinės Asamblėjos aiškiai išreikštas ar numanomas palaikymas yra neišvengiamas siekiant užsitikrinti teisinę legitimaciją, kuri būtina tokių Tarybos rezoliucijų efektyvumui²⁹.

Kitas Tarybos įgaliojimams įgyvendinti keliamas reikalavimas susijęs su proporcingumo principu: Tarybos veiksmai turi būti būtini tarptautinei taikai ir saugumui palaikyti, o įprasti bendro pobūdžio ir abstrakčių įsipareigojimų kūrimo būdai (tarptautinių sutarčių sudarymas, paprotinės teisės susiformavimas) privalo būti netinkami siekiant šio tikslo³⁰. Vis dėlto praktinis šio reikalavimo įgyvendinimo mechanizmas kelia abejonių, nes JT Chartija nenustato jokios Tarybos priimtų sprendimų bei teisėkūros teisėtumo peržiūros, pavyzdžiui, Tarptautiniame Teisingumo Teisme: Chartijoje nustatyta tarpinstitucinių galių paskirstymo tarp JTO institucijų sistema yra nesuderinama su tradicine galių paskirstymo sistema nacionalinėse konstitucijose, kurių pagrindinis požymis yra atitinkamos galios sutelkimas vienoje institucijoje, kuri būtų tiesiogiai ar netiesiogiai kontroliuojama kitų³¹.

27 Bianchi, A., p. 87.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, p. 897.

30 Jungtinių Tautų Chartijos 40, 42, 43(1), 51 straipsniai; Rosand, E. The Security Council as „Global Legislator: ultra vires or ultra innovative? *Fordham International Law Journal*. 2005, 28: 547.

31 Bianchi, A., 894.

2.3. JTO Saugumo Tarybos rezoliucijų pobūdis

Kaip jau minėta, ne visos Tarybos priimamos rezoliucijos gali būti laikomos teisę kuriančiais tarptautiniais aktais. Daugiausia dėmesio šioje dalyje skiriama rezoliucijoms Nr. 1373³² ir Nr. 1540³³, nes tarptautinės teisės doktrinos atstovai³⁴ mano, jog būtent šios rezoliucijos gali būti laikomos geriausiaisiais teisėkūros, kurią vykdo Taryba, pavyzdžiais.

Po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių Jungtinių Amerikos Valstijų Taryba, kaip ir dauguma kitų valstybių bei tarptautinių organizacijų, ėmėsi atitinkamų veiksmų siekdama prisidėti prie kovos su terorizmu, iš jų svarbiausias – rezoliucijos Nr. 1373 priėmimas. Taryba nustatė tam tikras išpareigojimų grupes visoms valstybėms, reikalaujama imtis įvairių priemonių siekiant padidinti jų galimybes kovojant su terorizmu. Minėta rezoliucija reikalavo kriminalizuoti teroristų finansavimo veiklą, išaldyti teroristų fondus, susilaikyti nuo aktyvios bei pasyvios paramos teroristams ir nesuteikti jokio prieglobsčio teroristams bei jų rėmėjams.

Būtinybė Tarybai veikti ir nustatyti globalių prieš terorizmą nukreiptų išpareigojimų katalogą bei įkurti komitetą, padėsiantį valstybėms narėms šių išpareigojimų įgyvendinimo procese, buvo akivaizdi: Generalinė Asamblėja 32 metus negalėjo susitarti dėl terorizmo apibrėžimo ir Konvencija prieš terorizmą taip ir liko derybų dėl projekto stadijoje; rezoliucijos Nr. 1373 priėmimo metu tik 2 valstybės buvo visų galiojančių tarptautinių konvencijų ir protokolų, priimtų Generalinės Asamblėjos ar kitų JTO institucijų bei susijusių su terorizmu, dalyvės; Konvencija dėl teroristų finansavimo netgi neturėjo įsigaliojimo būtinų dalyvių skaičiaus; nė vienas iš galiojančių tarptautinės teisės aktų nenumatė jokio mechanizmo stebėti valstybių narių pastangas siekiant įgyvendinti tarptautinės teisės keliamus reikalavimus terorizmo srityje³⁵.

2004 m. Taryba nutarė imtis veiksmų siekiant sustabdyti masinio naikinimo ginklo paplitimą, įvairių perdavimo būdų plitimą bei užtikrinti jo nepatekimą į teroristinių bei kitokio nevalstybinio pobūdžio susivienijimų rankas. Taryba priėmė rezoliuciją Nr. 1540, kuri įpareigojo valstybes susilaikyti nuo pagalbos teikimo nevalstybinio pobūdžio dariniams, kurie siekia gaminti, įsigyti, transportuoti ar naudoti masinio naikinimo ginklus bei jais disponuoti. Nustatyti išpareigojimai apėmė įpareigojimus imtis prevencinių priemonių, t. y. fiziškai saugant tokio pobūdžio ginklus, medžiagas, iš kurių jie gaminami, bei užtikrinti veiksmingą sienos kontrolę ir priimti kitus reikalingus teisės aktus, susijusius su cheminių, branduolinių, biologinių ginklų gamybos draudimu, įgijimu, plėtojimu ir perdavimu teroristiniiais tikslais.

Minėtos rezoliucijos turi bendrų bruožų, kurie išskiria jas iš kitų Tarybos priimtų rezoliucijų ir leidžia jas laikyti tarptautinės teisėkūros rezultatu. Visų pirma Taryba reagavo ne į specifinę situaciją ar atitinkamą grėsmę, o į bendro pobūdžio tarptautinė-

32 Žr. 1 išnašą.

33 Žr. 11 išnašą.

34 Talmon, S., p. 175; Rosand, E., p. 544; Wood, M. The UN Security Council and International Law. *Hersch Lauterpacht Memorial Lectures* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-08]. <http://www.lcil.cam.ac.uk/lectures/sir_hersch_lauterpacht_memorial_lectures.php>.

35 Rosand, E., p. 545.

je bendrijoje atsiradusią problemą³⁶. Abi rezoliucijos siekia įtvirtinti bendras teises normas, kurios palieka tam tikrą diskreciją kiekvienai valstybei pasirinkti ir nustatyti tinkamiausią bei efektyviausią šių normų įgyvendinimo mechanizmą savo nacionalinės teisės sistemoje. Be to, abi minėtos rezoliucijos siekė užpildyti tarptautinės teisės spragą atitinkamose terorizmo bei masinio naikinimo ginklo plitimo srityse nukrypstant nuo tradicinių daugiašalių išpareigojimų kūrimo tarptautinėje teisėje metodų³⁷.

Pažymėtina, kad tiek rezoliucija Nr.1373, tiek rezoliucija Nr.1540 įsteigė atitinkamus Tarybos komitetus, kuriems valstybės buvo įpareigos atsiskaityti apie rezoliucijų reikalavimų įgyvendinimą ir priemones, kurių buvo imtasi. Manoma, jog kiekvienos iš šių rezoliucijų efektyvumas labiausiai priklausys nuo to, ar šie komitetai bus pajėgūs užtikrinti ir užsitikrinti valstybių bendradarbiavimą³⁸.

Šių rezoliucijų, kaip tarptautinės teisės aktų, privalomumą užtikrina tai, kad JT Chartijos 25 straipsnis įtvirtina, jog JTO narės sutinka paklusti Tarybos nutarimams ir juos vykdyti, o 48 straipsnis nustato, jog valstybės narės arba Tarybos sprendimu kai kurios iš jų turi imtis veiksmų, kad būtų įgyvendinti Tarybos sprendimai dėl tarptautinės taikos ir saugumo palaikymo. Vis dėlto vienas iš pagrindinių teisės požymių yra visuotinis privalomumas, todėl kyla klausimas, ar Tarybos rezoliucijos gali įpareigoti valstybes, nesančias JTO narėmis.

Tik kelios pasaulio valstybės nėra JTO narės. Dėl šios priežasties šis klausimas kelia daugiau teorinių nei praktinių problemų. Pagrindinis diskusijas keliantis klausimas yra tas, kokią teisinę galią turi Tarybos rezoliucijos tarptautinėms organizacijoms, o ypač Europos Sąjungai.

JT Chartija yra tarptautinė sutartis, prie kurios Europos Sąjunga nėra prisijungusi. Be to, JTO narėmis gali būti tik valstybės. Dėl šių priežasčių būtų galima teigti, jog nei JT Chartija kaip tarptautinės teisės dokumentas, nei Tarybos rezoliucijos neturi privalomos galios Europos Sąjungai³⁹.

Pažymėtina, kad visos Europos Sąjungos narės yra JTO narės, bet šio fakto neužtenka tvirtinti, jog tiek JT Chartija, tiek Tarybos rezoliucijos gali būti laikomos privalomomis Europos Sąjungai, nes tokia išvada reikštų, jog visos tarptautinės sutartys, nustatančios privalomus išpareigojimus valstybėms narėms, yra automatiškai privalomos ir Europos Sąjungai⁴⁰. Vis dėlto pati Europos Sąjunga Chartijos nustatytus principus laiko privalomais⁴¹. Yra ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktikos, kurioje buvo įtvirtinta Europos Bendrijų pareiga gerbti tarptautinę teisę įgyvendinant savo įgalioji-

36 Rosand, E., p. 545.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 Vis dėlto Jungtinių Tautų Chartijos 2 straipsnio 6 dalis nustato, jog JTO užtikrina, kad valstybės, kurios nėra JTO narės, remtųsi Jungtinių Tautų Chartijoje įtvirtintais principais, jei tai būtina siekiant tarptautinės taikos ir saugumo.

40 Eeckhout, P. *External Relations of the European Union*. New York: Oxford University Press, 2004, p. 438.

41 Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 11 straipsnio 1 dalies 3 punkte įtvirtinta, jog „Sąjunga nustato ir įgyvendina <...> bendrą užsienio ir saugumo politiką, kurios tikslai yra <...> išlaikyti taiką ir stiprinti tarptautinį saugumą, vadovaujantis Jungtinių Tautų Chartijos principais <...>“.

mus⁴². Vis dėlto manoma, jog Europos Bendrijų Teisingumo Teismas turėjo omenyje paprotinės tarptautinės teisės taisykles, į kurias JT Chartija, kaip tarptautinė sutartis, bei Tarybos rezoliucijos nepatenka⁴³.

2.4. JTO Saugumo Tarybos kaip teisėkūros subjekto trūkumai

Kai kurios JTO narės pabrėžė, kad tarptautinė teisėkūra rezoliucijų forma privalo būti „aiški ir nedviprasmiška, siekiant išvengti bet kokio klaidingo aiškinimo ir prieštaravimų bei jų įgyvendinimo neatitikimų“⁴⁴, nes „Tarybos rezoliucijos dėl savo prigimties ir turinio nėra tokios detalios kaip tarptautinės sutartys“⁴⁵. Be to, atsižvelgiant į tai, jog kiekviena rezoliucija, reikalaujanti tam tikrų teisėkūros veiksmų iš valstybių narių, privalo įvertinti nacionalinių teisinių sistemų skirtumus bei jų priklausomumą nuo nacionalinių parlamentų teisėkūros procese, ji negali nustatyti daugiau nei „pagrindinių tikslų, kuriuos padėtų pasiekti nacionalinių teisėkūros subjektų priimti teisės aktai ir juose nustatytos priemonės“⁴⁶.

Rezoliucijų priėmimo procesas Tarybai dažnai yra politinio kompromiso rezultatas, o tai dažnai atsispindi neaiškiamame ir bendrais terminais formuluojamame rezoliucijos tekste. Vertinant analizuojamas rezoliucijas galima pastebėti, kad, pavyzdžiui, dėl tarptautinėje teisėje egzistuojančios terorizmo sąvokos apibrėžimo stokos, rezoliucijoje Nr. 1373 nepateikiama teroristinių išpuolių sąvoka: valstybėms narėms leidžiama reglamentuoti šią sąvoką nacionalinės teisės aktais. Dėl vienodų sąvokų bei kriterijų stokos nukenčia pačios rezoliucijos siektos sukurti mechanizmo efektyvumas, užsitęsia nacionalinės teisėkūros procedūros bei vienodas tarptautinės teisės taikymas.

Rezoliucija Nr. 1540 pateikia tam tikrų terminų apibrėžimus, tačiau patys terminai formuluojami neaiškiais ir neapibrėžtomis sąvokomis.

Vertinant ne Tarybos priimtų rezoliucijų, kaip tarptautinės teisės akto, problemas, bet pačios Tarybos, kaip tarptautinės teisėkūros subjekto, trūkumus, pagrindinis diskusijas keliantis klausimas yra Tarybos sudėtis: Tarybą sudaro penkiolika JTO narių. Kinijos Respublika, Prancūzija, Rusija, Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė, Jungtinės Amerikos Valstijos yra nuolatinės Saugumo Tarybos narės⁴⁷. Kaip jau minėta, tokia ribotu atstovavimu grindžiama Tarybos sudėtis leidžia teigti, kad Taryba, nustatydamą tarptautinius įsipareigojimus visoms JTO valstybėms narėms, pakeičia visą pamatinę tarptautinės teisės koncepciją, pagal kurią tarptautinė teisė remiasi visų valstybių sutikimu dėl tarptautinės teisės akto formos, turinio, įgyvendinimo mechanizmo bei galios. Vis dėlto tokie nuogastavimai gali būti paneigti tuo, jog pačios valstybės narės JT Chartija nustatė tokį organizacijos veiklos mechanizmą bei sutarė paklusti joje

42 Sujungtos bylos C 21-24/72 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) ECR 1219, pastraipos 8-9.

43 Eeckhout, P., p. 439.

44 Kanada, Indija, Airija, Šveicarija; UN Doc. S/PV.4950 (2004), pastraipos 19, 24, 26, 27, 28.

45 Talmon, S., p. 184.

46 *Ibid.*

47 Jungtinių Tautų Chartijos 23 straipsnio 1 dalis.

nustatyta teisinei tvarkai. Taigi Tarybos įgaliojimai yra ribojami tik JT Chartijos nuostatomis bei pačios JTO organizacijos tikslais.

Pagrįstas valstybių narių abejones dėl Tarybos vykdomos teisėkūros kelia ir faktas, kad Tarybos sprendimams nėra taikoma jokia priimtų sprendimų teisėtumo peržiūros ir vertinimo kontrolė, nes tarptautinėje teisėje sutariama, jog JTO Tarptautinis Teisingumo Teismas neturi įgaliojimų pripažinti Tarybos rezoliucijos niekine arba negaliojančia⁴⁸.

Išvados

Jungtinių Tautų Saugumo Taryba gali būti laikoma tarptautinės teisėkūros subjektu, kurio vykdoma teisėkūra visada yra priverstinio pobūdžio, t. y. iš anksto nenumatyta bei neplanuojama. Tokį teisėkūros pobūdį lemia Tarybos teisėkūros įgaliojimai, numatyti JT Chartijos VII skyriuje bei ribojami konkrečiai, grėsmę tarptautinei taikai ir saugumui keliančia situacija, *jus cogens* normų reikalavimais bei proporcingumo principu.

Tarybos rezoliucijų analizė leidžia teigti, kad bendro pobūdžio išipareigojimų nustatymas valstybėms narėms gali būti laikomas priemone pagal JT Chartijos 41 straipsnį, o bendras reiškinys, toks kaip terorizmas ar masinio naikinimo ginklų plitimas, gali būti laikomas grėsme tarptautinei taikai bei saugumui.

Vis dėlto Tarybos rezoliucijos, kaip tarptautinės teisėkūros rezultatas, turi tam tikrų trūkumų: rezoliucijų tekstai dėl dažnai sunkiai pasiekiamo politinio kompromiso tampa dviprasmiški ir neretai palieka valstybėms narėms diskrecijos teisę nustatyti tam tikras sąvokas nacionalinėje teisėje. Dėl šios priežasties nukenčia vienodo rezoliucijų reikalavimų įgyvendinimo mechanizmas ir valstybėms narėms tai yra dar vienas argumentas ginčijant delsimą imtis nacionalinių priemonių. Tokia valstybių narių delsimo veikti praktika mažina ir Tarybos rezoliucijų legitimumą, kuriuo abejojama ir dėl riboto atstovavimo sistema grindžiamos Tarybos sudėties, kuri, jei Saugumo Tarybą laikome teisėkūros subjektu, prieštarauja pačiai tarptautinės teisės esmei, jog tarptautinė teisė kuriama tik valstybių suderintos valios pagrindu.

Literatūra

-
- Alvarez, J. E. Judging the Security Council. *American Journal of International Law*. 1996, 90(1).
- Bianchi, A. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: the Quest for Legitimacy and Cohesion. *European Journal of International Law*. 2006, 17.
- Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (suvestinė redakcija 1997) [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-01-03]. <<http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>>.
- Eeckhout, P. *External relations of the European Union*. New York: Oxford University Press, 2004.

48 Rosand, p. 545.

- Europos Sąjungos Pirmosios instancijos teismo byla T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijos Komisiją* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-11-29]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:281:0017:0017:EN:PDF>>.
- Europos Sąjungos Pirmosios instancijos teismo byla T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijos Komisiją* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-11-29]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:281:0017:0018:EN:PDF>>.
- Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sujungtos bylos C 21-24/72 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit*. (1972) ECR 1219.
- Europos Sąjunga: Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
- Jungtinių Tautų Chartija. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 15-557.
- Jungtinių Tautų Organizacijos Saugumo Tarybos rezoliucija Nr. 1373, S/RES/1373(2001) [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-14]. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>>.
- Jungtinių Tautų Organizacijos Saugumo Tarybos rezoliucija Nr. 1540, S/RES/1540(2004) [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-14]. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>>.
- Jungtinių Tautų Organizacijos Tarptautinės teisės komisijos 34 sesijos ataskaita, A/37/10, II Tarptautinės teisės komisijos metų ataskaita (1982), 2 dalis [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-11-29]. <http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_37_10.pdf>.
- Konsultacinė išvada dėl besitęsiančio Pietų Afrikos buvimo Namibijoje nepaisant Saugumo Tarybos rezoliucijos teisinių pasekmių, (1971) ICJ Reports [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-14]. <<http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5597.pdf>>.
- Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
- Österdahl, I. The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council. *Journal of Conflict & Security Law*. 2006, 10.
- Rosand, E. The Security Council as „Global Legislator“: ultra vires or ultra innovative? *Fordham International Law Journal*. 2005, 28.
- Talmon, S. The Security Council as World Legislature. *American Journal of International Law*. 2005, 99.
- Wood, M. The UN Security Council and International Law. *Hersch Lauterpacht Memorial Lectures* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008 12 08]. <http://www.lcil.cam.ac.uk/lectures/sir_hersch_lauterpacht_memorial_lectures.php>.

FEATURES OF THE UN SECURITY COUNCIL AS A LEGISLATIVE SUBJECT

Gabija Grigaitė

Vilnius University, Lithuania

Summary. For a long time, supporters of traditional international law have not inclined to consider the United Nations Security Council (UNSC) as a legislative subject due to the very problem of its legitimacy and powers, the lack of legislative resources, the absence of

control for the implementation of requirements established in resolutions, and the absence of review of UNSC decisions. However, this tendency is changing and the main purpose of this article is to reveal the features of the UNSC as a legislative subject.

The article analyses the legislative powers of the UNSC, their differences in comparison with legislative subjects under traditional international law. The study argues that the UNSC can be considered to be a subject of international legislation; its legislation is always of compulsory nature, i.e. non-foreseeable and unplanned. This feature of UNSC legislation is predetermined by the authorities of the UNSC, established under chapter VII of the UN Charter and limited to situations of specific threat to international peace and security, *jus cogens* legal norms and the principle of proportionality.

Nevertheless, the resulting impact of a UNSC resolution, as an international legislative act, has certain deficiencies. As resolutions are often formulated through arduously negotiated political compromise, the wording thereof is ambiguous, often reserving the right of discretion for member nations to define certain concepts on the level of national law. Consequently, the mechanism for the equal implementation of resolution requirements suffers, providing member states with an excuse for justifying delays in taking action on the national level. This practice among member states of delaying national action puts the legitimacy of the UNSC further into doubt, whose credibility is already in question for the fact that membership in the Council is based on a system of limited representation, which, if the UNSC is to be considered a legislative subject, would contradict the very principle of international law that international law be created solely on the basis of common will of nations.

Keywords: international legislation, legislative subject, Security Council.

Gabija Grigaitė, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: tarptautinė viešoji teisė, humanitarinės intervencijos teisėtumas, ginkluotos jėgos panaudojimas tarptautinėje teisėje.

Gabija Grigaitė, Vilnius University, Faculty of Law, Department of International and European Union Law, doctoral student. Research interests: international public law, lawfulness of humanitarian intervention, use of armed force in international law.