

A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK FELELŐSSÉGE – ELMÉLET ÉS GYAKORLAT HATÁRÁN

Szerkesztette:

Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert



STUDIA EUROPAEA 2023



NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ
PROJEKT

A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán

MOHAY Ágoston – KIS KELEMEN Bence – PÁNOVICS Attila – TÓTH Norbert (szerk.)

A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán

MOHAY Ágoston – KIS KELEMEN Bence –
PÁNOVICS Attila – TÓTH Norbert (szerk.)

Pécs, 2023

A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán

MOHAY Ágoston – KIS KELEMEN Bence – PÁNOVICS Attila – TÓTH Norbert (szerk.)

A kézirat lezárva: 2023. június 07.

A kötet az FK-134930. sz. projekt keretében készült. Az FK-134930. sz. számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a fiatal kutatói kiválósági pályázati program (FK_20) finanszírozásában valósult meg.

A kötetet lektorálta: Csapó Zsuzsanna, Szalayné Sándor Erzsébet

A kötet a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa Központ Studia Europaea (ISSN 2062-5049) kiadványsorozatának része.

Borítókép:

Kiadó: IDResearch Kft. / Publikon Kiadó

Nyomdai munkálatok: Molnár Nyomda Kft.

ISBN: 978-615-6594-03-7

<https://doi.org/10.15170/AJKEKSE2023>

© Szerkesztők, szerzők, 2023

© PTE ÁJK Európa Központ, 2023

© IDResearch Kft. / Publikon Kiadó

Minden jog fenntartva!

Jelen könyvet, illetve annak részeit a kiadó előzetes írásos engedélye nélkül tilos reprodukálni, adatrögzítő rendszerben tárolni, bármilyen formában vagy eszközzel – elektronikus vagy más módon – közölni.



Tartalomjegyzék

Szerkesztői előszó	7
---------------------------	---

MOHAY Ágoston – KIS KELEMEN Bence – PÁNOVICS Attila – TÓTH Norbert Bevezető: A nemzetközi szervezetek felelősségének alapproblémái	9
---	---

I. RÉSZ: DOGMATIKAI ALAPKÉRDÉSEK

BRUHÁCS János Az államok és a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségének kapcsolatáról	25
--	----

KAJTÁR Gábor Betudás a nemzetközi jogban – Egység a sokféleségben?	41
---	----

II. RÉSZ: NEMZETKÖZI SZERVEZETEK FELELŐSSÉGE – ELMÉLET ÉS GYAKORLAT

Aurel SARI The Responsibility of International Organizations for Multinational Military Operations: Passing the Buck?	61
---	----

HÁRS András Felelősség/vállalás – Az ARIIO 9. cikkének alkalmazhatósága az ENSZ békeműveleteire	77
---	----

Csilla BERTHA Responsibility in Verification Procedures under the Chemical Weapons Convention	91
---	----

KECSKÉS GÁBOR Nemzetközi szervezetek és a környezeti felelősség – vajon egy zöld nemzetközi szervezet keretei között könnyebb lenne?	109
--	-----

KIS KELEMEN Bence Az úr a legvégső határ: nemzetközi szervezetek felelőssége a világűrben végzett tevékenységeikért	123
---	-----

III. RÉSZ: AZ EURÓPAI UNIÓ NEMZETKÖZI FELELŐSSÉGE

SZABÓ Marcel

Felelősség a nemzetközi jogvitákból fakadó, uniós jogot sértő kötelezettség betartásáért – a bős-nagymarosi vízlépcsőper példája alapján 143

TÓTH Norbert

Az Európai Unió „szankciói” és a nemzetközi jog általános felelősségi szabályainak összefüggései 159

MOLNÁR Tamás

Hogyan vonható felelősségre az EU határvédelmi ügynöksége (Frontex) alapjogi jogsértésekért az uniós és a nemzetközi jog alapján?
A két jogrend kínálta jogi megoldások kritikai áttekintése 181

NÉMETH Olívia

Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában? 203

MOHAY Ágoston

Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt 219

PÁNOVICS Attila

A multilaterális fejlesztési bankok elszámoltathatósága, különös tekintettel az Európai Beruházási Bankra 235

Szerkesztői előszó

Immáron több, mint 10 év telt el azóta, hogy az ENSZ Közgyűlése 2011-ben elfogadta a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló végleges kodifikációs tervezetet (ARIO), amelyet a Nemzetközi Jogi Bizottság készített elő. A kodifikációs munka egy évtizedig tartott, azonban hasonló eredménnyel zárult, mint „nagytestvére”, az államok felelősségéről szóló 2001-es végleges tervezet (ARSIWA): az ENSZ Közgyűlése az államok figyelmébe ajánlotta a dokumentumot, nem született azonban nemzetközi szerződés a nemzetközi felelősség tárgy körében. Egy lényeges dologban azonban különbözik az ARIO és az ARSIWA, nevezetesen abban, hogy míg az államok gyakorlatilag elfogadták azt, hogy az ARSIWA rendelkezései többé-kevésbé tükrözik a nemzetközi szokásjogot és így tradicionális értelemben vett kodifikációs produktumnak tekinthetők, addig az ARIO esetében ez már korántsem ennyire egyértelmű. Az államok, sőt a nemzetközi szervezetek és a jogtudósok jelentős része is egyaránt tekint kodifikációs és jogfejlesztő munkaként az ARIO szabályaira.

E kötet arra vállalkozott, hogy az FK-134930. sz. OTKA kutatási projekt keretében összefoglalja azokat a kutatási eredményeket, amelyek a nemzetközi szervezetek felelősségének elméleti és gyakorlati kérdéseinek vizsgálata során felmerültek és a tudományos, valamint a gyakorlati szakemberek számára egyaránt relevanciával bírhatnak.

A kötet három nagyobb részből tevődik össze. Az első rész összefoglalja a kérdés dogmatikai alapkérdéseit és elhelyezi a nemzetközi szervezetek felelősségét a nemzetközi jog egészében, különös figyelmet szentelve a betudhatóság vagy beszámíthatóság kérdésének. A második rész a nemzetközi szervezetek felelősségének elméleti és gyakorlati oldalát mutatja be számos példán keresztül. Egyebek mellett olyan kérdéseket vizsgáltunk, mint a nemzetközi szervezetek szerepvállalása különböző nemzetközi katonai műveletekben, a felelősség elismerése és ezzel betudása a nemzetközi szervezetek részére, a nemzetközi szervezetek világűrben végzett tevékenységének felelősségi kérdései. Végül, de nem utolsósorban a kötet harmadik nagyobb egysége összehangban a kutatási projekt célkitűzéseivel az Európai Unió, mint szupranacionális, de mégiscsak nemzetközi szervezet felelősségével foglalkozik, így különösen, de nem kizárólagosan vizsgáltuk az Unió szankciós politikáját, a Frontex felelősségét emberi jogi jogsértésekért, továbbá az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája keretében elfogadott aktusait és annak felelősségi aspektusait az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.

Bízunk abban, hogy a kötet és a benne található tanulmányok hozzájárulnak ahhoz, hogy a hazai szakirodalomban élénkebb figyelem övezze a nemzetközi szervezetek felelősségének aktuális és nem ritkán égető problémáit és elindít egy olyan diskurzust, amelyre további kutatások is épülhetnek.

A Szerkesztők

Bevezető: A nemzetközi szervezetek felelősségének alapproblémái

MOHAY Ágoston

egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

KIS KELEMEN Bence

egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
alkalmazott ügyvéd, Környei Mátyás Ügyvédi Iroda

PÁNOVICS Attila

egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

TÓTH Norbert

egyetemi docens, Nemzeti Közszoigálat Egyetem Államtudományi és
Nemzetközi Tanulmányok Kar

A nemzetközi jogsértésekért viselt felelősség a nemzetközi jog tudományának egyik legösszetettebb kérdése. Jól fémjelzi ezt az a számtalan tanulmány, illetve monográfia, amit e területnek szenteltek, és az a tény is, hogy aligha akad olyan nemzetközi jogi tárgyú cikk, amely akár érintőlegesen ne foglalkozna a felelősség kérdéskörével.

A dolog természetéből adódóan nemzetközi felelősségről elsőként az államok nemzetközi jogi jogsértéseiért viselt felelősség formájában kezdtek el gondolkodni, ezt is csak viszonylag későn, az 1920-as években, amikor is a nemzetközi bírói gyakorlatban kezdett megjelenni az a tétel, miszerint a nemzetközi jog létezéséből szükségszerűen következik a nemzetközi felelősség létezése is, másképpen, „a felelősség a jog korollárium”.¹ Ezt követően az államfelelősség szabályozása fokozatos fejlődésnek indult,² amelynek bemutatása túlmutat

¹ Bruhács János: Nemzetközi jog I. – Általános rész. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs 2011. 180. o.

² E fejlődés magyar jogirodalomban való megjelenéséről lásd Kecskés Gábor: Az államfelelősség és szankciók nemzetközi jogi kérdéskörének megjelenése a magyar jogirodalomban. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 77. (2014) 289–301. o.

e tanulmány keretein, így elég csak a fejlődés végpontjára, azaz a Nemzetközi Jogi Bizottság által elkészített, az államok nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi végleges tervezetre (a továbbiakban: ARSIWA) utalni, amelyet az ENSZ Közgyűlése az 55/83. sz. határozatával ajánlott az államok figyelmébe.³ Bár a fenti kodifikációs folyamat nem zárult nemzetközi szerződés elfogadásával, e dokumentum tartalmát – jogi kötelező erő hiányában is – nemzetközi szokásjogi erejűnek foghatjuk fel.⁴ A Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs törekvései azonban nem álltak meg ezen a ponton, ugyanis 2011-ben elfogadták a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló végleges tervezetet (a továbbiakban: ARIO), amely azonos sorsra jutott, mint a 2001. évi végleges tervezet, azaz mindössze az államok „figyelmébe ajánlotta” az ENSZ Közgyűlése.⁵ Bár az ARIO-ba foglalt normák szokásjogi eredetét érheti kritika,⁶ alapvető rendelkezései, mint például az, hogy a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi jogsértése nemzetközi jogi felelősséggel társul⁷, kétséget kizáróan a nemzetközi jog kötelező szabálya.⁸

Annak ellenére, hogy a 2011. évi felelősségi tervezet már több, mint tíz éves, a hazai szakirodalom meglehetősen kevésbé foglalkozik ezzel a kérdéskörrel. A hazai tankönyvirodalom példának okáért kevésbé tárgyalja – ha egyáltalán – a nemzetközi szervezetek felelősségét,⁹ és tanulmányt is elvéve találunk a témából.¹⁰ A kérdés jelentőségét ellenben könnyű belátni: a nemzetközi szervezetek 20. század óta tartó proliferációja számos új olyan nemzetközi jogi jogalanyt létrejöttét jelenti, amelyek elszámoltathatóságát és felelősségre vonhatóságát kérdések övezik.¹¹ Ebből az apropóból célszerűnek tartjuk áttekinteni a nemzetközi szervezetek felelősségének egyes koncepcionális és értelmezési kérdéseit.

³ Responsibility of States for internationally wrongful acts. Adopted on 12 December 2001. A/RES/56/83. (a továbbiakban: ARSIWA) 3. pont.

⁴ Kovács Péter: Nemzetközi közjog. Osiris, Budapest 2016. 542. o.

⁵ Responsibility of International Organizations. Adopted on 9 December 2011. A/RES/66/100. (a továbbiakban: ARIO) 3. pont.

⁶ Hiszen még maga a Nemzetközi Jogi Bizottság is elismeri, hogy a tervezet számos rendelkezése inkább progresszív fejlődésnek, mintsem kodifikációnak tekinthető. Lásd United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. In *Yearbook of the International Law Commission*. Vol. 2., Part 2. New York – Geneva, 2011. 46–47. o., 5. bekezdés. Mivel azonban a kommentár nem határolja el egymástól ezeket a rendelkezéseket, így az egyes normák továbbra is rendelkezhetnek egyfajta „kodifikációs autoritással”. Lásd Bordin, Fernando Lusa: Reflections of customary international law: the authority of codification conventions and ILC draft articles in international law. *International Comparative Law Quarterly*, 63. (2014) 556–557. o.

⁷ ARIO 3. cikk.

⁸ Mirka Möldner: Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2012. 1. sz. 286. o.

⁹ A legrészletesebb tárgyalását lásd Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): Nemzetközi jog. Wolters Kluwer, Budapest 2018. 719–722. o. Röviden foglalkozik vele továbbá Kovács: *i. m.* 556–557. o.

¹⁰ Lásd ugyanakkor Hárs András: A felelősség megosztásának realitása a békefenntartás szemszögéből. In: Doktori Műhelytanulmányok 2015 (szerk. Kecskés Gábor). Széchenyi István Egyetem, Győr 2015. 68–77. o.

¹¹ Andrés Delgado Casteleiro: The International Responsibility of the European Union. From Competence to Normative Control. Cambridge University Press, Cambridge 2016. 54. o.

1. FOGALMI ÁTTEKINTÉS

A nemzetközi felelősség alapgondolata, hogy az államok és nemzetközi szervezetek akkor követnek el nemzetközi jogi jogsértést, ha nekik betudható tevékenységgel vagy mulasztással rájuk vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségüket megszegik. Minden ilyen magatartás nemzetközi felelősséget keletkeztet.¹² Ebből az alapgondolatból kiindulva feltétlenül szükséges kiemelni, hogy mit értünk betudás alatt. A szakirodalom két fajta betudás-koncepció között tesz különbséget, ugyanis beszélhetünk magatartások betudhatóságáról (*attribution of conduct*), valamint emellett, ezzel párhuzamosan létezik a felelősség betudhatósága is (*attribution of responsibility*).¹³

Előbbi esetben egyszerűen arról van szó, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek önmagukban nem képesek semmilyen magatartást tanúsítani, ebből következően ahhoz, hogy egy állam vagy nemzetközi szervezet magatartásáról beszélhessünk, valakinek a tevékenységét vagy mulasztását be kell tudni ezeknek az aktoroknak, így ha az állam *de jure* vagy *de facto* szervein keresztül követ el egy jogsértést, akkor ez az állam oldalán generál nemzetközi felelősséget – ugyanez igaz a nemzetközi szervezet szervei vagy ügynökei (*agent*) által elkövetett jogellenes magatartásokra is.¹⁴ E kérdéssel részletesebben foglalkozunk a 3. részben.

Utóbbi esetben ezzel szemben az államok vagy nemzetközi szervezetek kollektív jogsérelmet okoznak egy harmadiknak. Erre példaként hozható a segítségnyújtás vagy támogatás (*aid or assistance*), az irányítás és ellenőrzés (*direction and control*), a kényszerítés (*coercion*) és a nemzetközi kötelezettségek kijátszása (*circumvention*).¹⁵ Bizonyos esetekben ezeket a tevékenységeket a származtatott felelősség (*derived responsibility*) ernyője alá veszik, azt gyakorlatilag a felelősség betudhatóságának szinonimájaként használva.¹⁶ Ez azonban nem szerencsés akkor, ha a származtatott felelősséget úgy értelmezzük, hogy egy jogalany egy másik jogalany magatartása miatt vállal felelősséget, úgy, hogy a magatartást valójában elkövető aktor párhuzamosan felel a saját tevékenysége vagy mulasztása miatt. E koncepció kritikáját az adja, hogy egy állam vagy nemzetközi szervezet nem minden esetben lesz felelős saját tevékenységéért, ha egy másik jogalany már felel ezért a magatartásért. Remek példa erre a nemzetközi

¹² ARSIWA 1–2. cikk; ARIÓ 3–4. cikk.

¹³ Bruhács János az *attribution* fogalmát magyarul a beszámíthatóság kifejezéssel fordítja. Vö. Bruhács: *Nemzetközi jog I.* 179–220. o.

¹⁴ ARSIWA 4. cikk; ARIÓ 6. cikk.

¹⁵ James D. Fry: Attribution of Responsibility. In: Principles of Shared Responsibility in International Law – An Appraisal of the State of the Art (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2014. 98–100. o. Bár láthatjuk, hogy a felhozott példák közül valójában nem mind tekinthető a felelősség betudásának. Lásd uo. 104. o.

¹⁶ Lásd például Stian Øby Johansen: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. *Oslo Law Review* 2019. 3. sz. 182. o.

kötelezettségek kijátszása, amikor a nemzetközi szervezet felelőssége független attól, hogy a tagállama(i) vagy maga a nemzetközi szervezet számára is jogszerűtlen volt-e a döntés vagy felhatalmazás végrehajtása.¹⁷ Ebből következik, hogy a felelősség betudhatósága nem feltétlenül keletkeztet megosztott felelősséget.¹⁸ Bár a származtatott felelősség koncepciója kétségkívül használható, és bizonyos esetekben hasznos eszköz lehet a felelősségi formák kategorizálására, a magunk részéről mégsem tartjuk megfelelőnek e fogalom használatát, hiszen a fentiekben bemutatott problémáktól eltekintve még nevében is azt sugallja, hogy itt a felelősség egy másik felelősségből származtatható. A kategorizálás megadható így is, de ebben az esetben nem lesz azonos a felelősség betudhatóságával, annak csak egy lényegesen szűkebb kategóriáját adja, amely mindenképpen a megosztott felelősség egy fajtája lesz.

Bár a nemzetközi felelősséget elsődlegesen független, egyéni felelősségként fogjuk fel (és a nemzetközi jog alanyai is így kezelik),¹⁹ azonban fontos szólni egy olyan koncepcióról, amely a gyakorlatban is könnyen előfordulhat – és a fentiekben már utaltunk is rá –, ez pedig az ún. megosztott felelősség (*shared responsibility*). Az iránymutató szakirodalom szerint megosztott felelősségről akkor beszélhetünk, ha több aktor járul hozzá egy individuális káros eredményhez, amely voltaképpen bármilyen jogsértés lehet, és ahol a felelősség megoszlik a szereplők között, nem pedig egy kollektívát – helyesebben kollektív entitást – terhel. Fontos az is, hogy megosztott felelősség esetében az aktorok egyéni hozzájárulása a káros eredményhez nem állapítható meg külön-külön, azaz az egyes meghatározott magatartások nincsenek közvetlen okozati összefüggésben a jogsértés egy meghatározott részével.²⁰ A felelősség megosztására lehetőség van magatartás és felelősség betudása esetében egyaránt, akár oly módon is, hogy egy állam vagy nemzetközi szervezet saját cselekménye vagy mulasztása, míg egy másik jogalany pedig betudott felelősség alapján felel.

2. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK FELELŐSSÉGÉNEK ALAPKÉRDÉSEI

Ha abból a fent említett alapkoncepcióból indulunk ki, hogy jog nem létezik felelősség nélkül, akkor a nemzetközi szervezetek felelőssége tekintetében a kérdés elsősorban nem az lesz, hogy egy nemzetközi szervezet felelőssége felvethető-e, hanem inkább az, hogy milyen feltételek mellett. Ez persze nem jelenti azt, hogy a nemzetközi szervezetek felelőssége ne lenne komplex kérdés – épp ellenkezőleg. Analógiát keresve mondhatjuk, hogy az alapprobléma hasonlatos ahhoz,

¹⁷ Fry: i. m. 103–104. o.; ARIO 17. cikk 3. bekezdés.

¹⁸ Vö. Johansen: i. m. 182. o.

¹⁹ André Nollkaemper: The duality of shared responsibility. *Contemporary Politics* 2018. 5. sz. 526–527. o.

²⁰ André Nollkaemper – Dov Jacobs: Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework. *Michigan Journal of International Law* 2013. 2–3. sz. 366–368. o.

amit a jogi személyek felelősségének kérdése jelent a büntetőjogban.²¹ Ahogy a személyegyesülések büntetőjogi felelősségre vonhatóságának kérdése is hosszasan foglalkoztatta a jogtudományt, az is bonyolult kérdésnek bizonyul, hogy a nemzetközi szervezetek miként vonhatók felelősségre. Arra tekintettel, hogy a nemzetközi szervezetek önálló jogalanyisága nem kérdéses a nemzetközi jogban, az önmagában nem jelent problémát, hogy a nemzetközi szervezetek önálló nemzetközi felelősségének elvi lehetőségét elfogadjuk²² – függetlenül attól, hogy e jogalanyiságuk származékos és korlátozott természetű.²³

Az ARIO egyértelmű kiindulópontjára már utaltunk, mely szerint a nemzetközi szervezet valamennyi nemzetközi jogsértése maga után vonja a szervezet felelősségét. A nemzetközi felelősség megállapíthatóságának két konjunktív feltétele tekintetében sem találunk eltérést az államfelelősségi tervezethez képest, hiszen az ARIO is azt „várja el”, hogy a szervezet fennálló nemzetközi kötelezettségének megszegése álljon fenn, amely egyúttal betudható a szervezetnek. Mindkét feltétel kapcsán felmerülhet ugyanakkor néhány értelmezési kérdés.

2.1. Melyek a nemzetközi szervezet fennálló nemzetközi kötelezettségei?

E tekintetben a nemzetközi szervezetek által megkötött nemzetközi szerződések egyértelmű helyzetben vannak: az államok és nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseiről szóló 1986. évi bécsi egyezmény 26. cikkében utal e körben a *pacta sunt servanda* elvére.

Mi a helyzet ugyanakkor a nemzetközi jog általános szabályaival?

Az nemigen merülhet fel reálisan, hogy a *ius cogens* normák, a nemzetközi jogrend legalapvetőbb szabályai, amelyek minden nemzetközi jogalanyra vonatkoznak,²⁴ ne köteleznék a nemzetközi szervezeteket. A *ius cogens* nemzetközi jogrendben elfoglalt hierarchikus pozíciójára figyelemmel a *ius cogens* elsőbbséget kell, hogy élvezzen a nemzetközi szervezeteket létrehozó nemzetközi szerződésekkel szemben, és ugyanúgy kötnie kell a szervezeteket is, mint az államokat.²⁵ Említendő még a *ius cogens* súlyos megsértésével létrehozott helyzet el

²¹ A jogi személyek büntetőjogi felelősségéről – magyar és uniós jogi fókusszal – áttekintőleg lásd *Fantoly Zsanett: A jogi személyek büntetőjogi felelőssége. HVG-Orac, Budapest 2008. 334 o.*

²² David J. Bederman: *The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel. Virginia Journal of International Law 1996. 2. sz. 277. o.* Persze Bederman ezen írásában összefoglalja azt is, hogy a nemzetközi szervezetek jogalanyiság sem volt kezdetektől magától értetődő – sőt, és e körben is analóg relevanciával bírtak a belső jog jogi személyekre vonatkozó szabályai. Uo. 275–378. o., az analóg megközelítésről különösen 353–357. o.

²³ Blahó András – Prandler Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények. Budapest, 2014. 58–59. o.*

²⁴ Minden nemzetközi *ius cogens*ből származó kötelezettség *erga omnes* kötelezettség. Lásd Bruhács: i. m. 143. o.

²⁵ António Augusto Cançado Trindade: *Some Reflections on Basic Issues Concerning the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff, Leiden – Boston 2013. 7. o.*

nem ismerésére vonatkozó kötelezettség, amelynek nemzetközi szervezetekre szintén vonatkoznia kell a *ius cogens* általános kötőereje okán.²⁶

Ami nemzetközi szokásjogot illeti, ennek szintén sajátossága, hogy nem relatív hatályú, hanem – a *persistent objector* államokat leszámítva – általánosan kötelező. Elvi szinten, a szokásjog jellegből és rendeltetéséből kiindulva kijelenthető, hogy a nemzetközi szervezeteket is köti a nemzetközi szokásjog, amennyiben ez különleges (az államoktól eltérő) tulajdonságaikkal összeegyeztethető.²⁷ A nemzetközi szervezeteket a meghatározó álláspont szerint tehát *mutatis mutandis* köti a szokásjog, legalábbis a szokásjog jelentős része – idesorolható feltétlenül a nemzetközi szerződések joga, de a felelősségviselés fenti alapszabálya is.²⁸

Az általános jogelvek vonatkozásában is elmondható, hogy mivel a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi jogalanyisággal bírnak, a nemzetközi közösség tagjai, a nemzetközi jog logikája alapján az általános nemzetközi jog e forrásainak is kötelezniük kell őket. *Mutatis mutandis* érvényesnek tekinthetők tehát a szokásjog vonatkozásában tett megállapítások az alábbi kiegészítésekkel.

Összegezve, és egyúttal utalva a Nemzetközi Bíróságnak az Egyiptom és az Egészségügyi Világszervezet közötti megállapodást érintő tanácsadó véleményére, mondhatjuk, hogy a nemzetközi szervezeteket mint a nemzetközi jog alanyait, köti az általános nemzetközi jog.²⁹

2.2. Mely magatartás tudható be a nemzetközi szervezetnek?

Ahogy a bevezetőben is jeleztük, fontos megkülönböztetnünk egymástól a magatartás betudását (*attribution of conduct*) a felelősség betudásától (*attribution of responsibility*). E részben röviden az előbbiről ejtünk szót. A magatartás betudásáról az ARIO 6–9. cikkei szólnak az alábbi módon.

Az ARIO egyfelől rendelkezik a nemzetközi szervezet szerveinek vagy ügynökeinek magatartásáról, amelyek a szervezet vagy ügynök funkciójától/feladatkörétől és a szervezet intézményrendszerében elfoglalt helyétől függetlenül betudhatók lesznek.³⁰ Ezt tekinthetjük a legegyszerűbb esetnek. Az ARIO azonban, hasonlóan az ARSIWA-hoz, bizonyos mértékig kiszélesíti a betudható magatartások körét.³¹

²⁶ Vö. ARIO 41–42. cikk és lásd erről például *Martin Dawidowicz*: The obligation of non-recognition of an unlawful situation. In: *The Law of International Responsibility* (szerk. James Crawford – Alain Pellet – Simon Olleson). Oxford University Press, Oxford 2010. 677–686. o.

²⁷ E tétel többnyire nem vitatott, bár léteznek kétkedő álláspontok is. Lásd erről *Thomas Kleinlein*: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht. Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre*. Springer, Berlin–Heidelberg 2011. 596. o.

²⁸ Uo. 598. o.

²⁹ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1980. 73. o., 37. bek.

³⁰ ARIO 6. cikk 1. bek.

³¹ *Bruhács János*: Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet. In: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932–2001)* (szerk. Tóth Károly). Szegedi Tudományegyetem, Szeged 2002. 122. o.

Amennyiben egy állam vagy egy nemzetközi szervezet egy másik nemzetközi szervezet rendelkezésére bocsát egy szervet vagy ügynököt, akkor, feltéve, hogy az utóbbi szervezet gyakorolja a szerv vagy ügynök felett a hatékony ellenőrzést, e szerv magatartásának fog minősülni a szerv vagy ügynök magatartása.³² A hatékony ellenőrzés feltételének bevezetése szükségszerű, mivel a szervezet rendelkezésére bocsátott szerv vagy szereplő felett nem feltétlenül kizárólag a nemzetközi szervezet fog ellenőrzést gyakorolni, hanem az bizonyos tekintetben továbbra is a „rendelkezésre bocsátó” állam ügynökeként jár el – tipikusan ez a helyzet például ENSZ békefenntartó műveletek esetében, ahol az állam az ENSZ-nek felajánlott kontingensei tagjai tekintetében továbbra is gyakorolja a fegyelmi és büntetőjogi felelősségre vonás jogát.³³ A helyzetet árnyalja, hogy békefenntartó missziókkal összefüggésben az ENSZ „különböző, részben politikai okokból” elvi szinten az ENSZ a saját, harmadik személyekkel szembeni felelősségét hangsúlyozza, amely jogon túli szempontból érthető, de, ahogy az ARIÓ kommentárja is hangsúlyozza, a magatartás betudásának ettől függetlenül objektív, ténybeli alapon kell nyugodnia.³⁴ A hatékony ellenőrzés megítélése azonban nem egyszerű, és nem is ellentmondásmentes – különösen figyelemmel az EJEB vonatkozó esetjogára és annak kritikájára.³⁵

A nemzetközi szervezetnek lesz betudható a szervének vagy ügynökének magatartása akkor is, ha a magatartás túllépi a szervezet hatáskörét, avagy utasításokkal ellentétesen valósul meg. E magatartások betudhatóságához mindazonáltal az szükséges, hogy a szerv vagy ügynök hivatalos feladatkörében járjon el, valamint összhangban a szervezeten belüli általános funkciójával.³⁶ Az ARIÓ alapján tehát az *ultra vires* magatartások is betudhatóak lehetnek a szervezetnek, nem kerülhető tehát meg a felelősség felvetése arra hivatkozással, hogy a szervezet vagy ügynök túllépte a hatáskörét. A szervezetnek történő betudás természetesen nincs sem kihatással, sem tekintettel a magatartás „belső”, azaz a nemzetközi szervezet szabályai szerinti megítélésére, illetve érvénytelenségére.³⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a gyakorlatban a nemzetközi szervezetek származékos és korlátozott, funkcionális jogalanyisága okán az *ultra vires* ak-

³² ARIÓ 7. cikk.

³³ United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 56. o.

³⁴ Uo. 57–58. o.

³⁵ Lásd még a 4. részt. Az EJEB esetjogot illetően Gaja 2009-ben lakonikusan úgy fogalmazott, hogy a bíróság által választott, az ARIÓ logikájától eltérő megközelítés *policy*-szempontból sem meggyőző. Seventh report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur. Document A/CN.4/610, 80. o.

³⁶ ARIÓ 8. cikk.

³⁷ United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 61. o.

tusok koncepciója az államok *ultra vires* aktusaitól jelentősen eltérő körben és tartalommal értelmezhető csak.³⁸

Az ARIÓ alapján fentiekén túl a nemzetközi szervezetnek betudható az általa sajátjának elismert és elfogadott magatartás is. Olyan magatartásokról van szó, amelyek a korábbi betudási okok alapján nem lennének betudhatóak a szervezetnek.³⁹ Fontos kitétel, hogy az ARIÓ értelmében a szervezet által sajátjának elismert és elfogadott magatartás *addig a mértékig* tudható be a szervezetnek, *amilyen mértékben* azt sajátjának ismerte el – az elismerés lehet tehát differenciált, vonatkozhat a kérdéses magatartás egy meghatározott részére.⁴⁰

A betudhatósági kérdés komplexitását fokozza az – ahogy Giorgio Gaja, az ARIÓ különelődója a hetedik jelentésében kifejti –, hogy a *felelősség* betudhatósága nem minden esetben függ attól, hogy a *magatartás* betudható-e a nemzetközi szervezetnek: példaként arra az eshetőségre utal, hogy amennyiben egy nemzetközi szervezet kényszerít egy államot vagy egy másik nemzetközi szervezetet egy olyan cselekvésre, amely kényszerítés híján nemzetközi jogsértés lenne a kényszerített aktor számára, akkor a felelősség a kényszerítő szervezetet fogja terhelni, miközben a magatartás nem tudható be neki.⁴¹

3. NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ÉS TAGÁLLAMAIK FELELŐSSÉGI RELÁCIÓI

Korábban tisztáztuk, hogy a felelősség betudhatósága esetén szükségszerűen több jogalany okoz kollektív jogsérelmet egy harmadik személynek. A nemzetközi szervezetek és tagállamaik viszonyát tekintve többféle variáció is elképzelhető a felelősség betudhatósága, illetve a felelősség megosztása tekintetében. Kiindulópontként rögzíthetjük, hogy a nemzetközi szervezet felelőssége nem szükségszerűen az adott magatartás betudhatóságán alapul.⁴²

Egy tagállam felelőssége természetesen felmerülhet a nemzetközi szervezet alapító szerződésének erre vonatkozó, kifejezett (illetve ezt a szándékot kifejező) rendelkezése alapján, valamint akkor is, ha a szervezet az adott állam közvetlen ellenőrzése (*direct control*) alatt áll, vagy ha a szervezet a konkrét körülmények között az állam ügynökeként, annak egyoldalú kötelezettség- vagy garanciavállalása mellett járt el.⁴³

³⁸ Vincent-Joël Proulx: An Uneasy Transition? Linkages between the Law of State Responsibility and the Law Governing the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff, Leiden – Boston 2013. 116. o.

³⁹ ARIÓ 9. cikk.

⁴⁰ United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 62. o.

⁴¹ Seventh report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur. DOCUMENT A/CN.4/610, 77. o.

⁴² Giorgio Gaja: Second Report on the Responsibility of International Organisations. UN Doc. A/CN.4/541 (2004), para. 11.

⁴³ Malcolm N. Shaw: International Law (Seventh edition). Cambridge University Press, Cambridge 2014. 954. o.

A nemzetközi szervezetek a tagállamaiktól eltérő, saját akarattal (*separate will*) rendelkeznek,⁴⁴ ezért – főszabály szerint – a tagállamok nem vonhatók felelősségre az adott nemzetközi szervezet cselekedeteiért.⁴⁵ Ezt erősítették meg az angol bíróságok által hozott ítéletek a Nemzetközi Óntanács (*International Tin Council*) ügyében. Az Óntanácsot eredetileg 1956-ban hozták létre egy két évvel korábban kötött nemzetközi megállapodás (*International Tin Agreement*) működtetése érdekében.⁴⁶ A lényegében kartellként működő szervezet legfőbb célja az ön világszertei árának stabilizálása volt, a kereslet és kínálat hosszú távú egyensúlyának befolyásolásán keresztül.

1981-ben a szervezet akkori 23 tagja (22 ország⁴⁷ és az Európai Gazdasági Közösség) öt évre szóló megállapodást kötött, az ön piaci ára azonban drámai csökkenésnek indult a kereslet visszaszorulása miatt.⁴⁸ Ennek következtében a Nemzetközi Óntanács rövid időn belül fizetéképtelenné vált, majd 1985. október 24-én váratlanul csődbe ment. A szervezet csődje nem csak a hitelező bankoknak és más személyeknek okozott óriási veszteséget, hanem időlegesen jelentős visszaesést eredményezett más termékek (például kakaó, kávé, gumi) nemzetközi piacán is.

A szervezet megmentésére irányuló tárgyalások addig példátlan gyorsasággal,⁵⁰ 1986 márciusában be is fejeződtek, mikor a legfőbb öntermelő tagállamok közül ketten (Malajzia és Thaiföld) is jelezték, hogy nem kívánnak részt venni a helyreállítási tervben. Annak ellenére, hogy a tagállamok kormányainak magatartása – néhány kivételtől eltekintve⁵¹ – legalábbis nem volt „helyénvalónak” tekinthető, a Fellebbviteli Bíróság (*Court of Appeal*) döntése⁵² értelmében a tagállamok nem feleltek a szervezet adósságaiért, mert az önálló nemzetközi jogalanyként közvetített tagállamok és a hitelezők között (például a szervezet jelent meg szerződő félként a kereskedelmi ügyleteknél), továbbá az Egyesült Királyságban belső jogi immunitást élvezett.⁵³ Bár az ítélet megfelelt annak az általános nemzetközi jogi elvnek, mely szerint a szerződések nem keletkezhetnek kötelezettséget harmadik országokra nézve, azok beleegyezése nélkül (*pacta*

⁴⁴ Nigel D. White: *The law of international organisations*. Manchester University Press, Manchester 2005. 30. o.

⁴⁵ United Nations: *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. 100. o.

⁴⁶ A megállapodást 1960-tól rendszeresen újrakötötték a szervezet tagállamai.

⁴⁷ Ausztrália, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Indonézia, Írország, Japán, Kanada, Luxemburg, Malajzia, Németország, Nigéria, Norvégia, Olaszország, Svédország, Svájc, Thaiföld és Zaire. Lásd Ian A. Mallory: *Conduct Unbecoming: The Collapse of the International Tin Agreement*. *American University International Law Journal* 1990. 3. sz. 835. o.

⁴⁸ UNCTAD, *Sixth International Tin Agreement*, TD/TIN.6/14

⁴⁹ Ennek oka többek között a helyettesítő anyagok elterjedése, valamint a hulladékok fokozott újrahasznosítása volt.

⁵⁰ Mallory: i. m. 892. o.

⁵¹ Például az Egyesült Királyság, Kanada, Japán és az EGK. Lásd Mallory: *Conduct Unbecoming...* 892. o.

⁵² *Maclaine Watson & Co. Ltd v International Tin Council*, 26 October 1989, 81 ILR 670.

⁵³ Lásd *The International Tin Council (Privileges and Immunities) Order*, S.I. 1972, No. 120.

tertius nec nocent nec prosunt),⁵⁴ jól mutatta a nemzetközi szervezetek felelősségét övező jogi bizonytalanságot is, és a mai napig tartó, heves vitákat indított el.

4. PÁRHUZAMOS BETUDHATÓSÁG

Ahogy arra a fogalmi kérdések tisztázásakor utaltunk, a nemzetközi jog alapvetően a független egyéni felelősség alapján áll, amely általában kizárólagos felelősséget is jelent, tehát egy magatartásért egy jogalany felel. Ebből következően egy magatartás párhuzamos betudása két vagy több jogalanynak (*dual attribution* vagy *multiple attribution*) ritka a nemzetközi jogban.⁵⁵ Azonban a párhuzamos betudhatóság lehetőségét a Nemzetközi Jogi Bizottság is elfogadta mind az ARSIWA, mind pedig az ARIO esetében, ugyanakkor a nemzetközi bírói fórumok eddig inkább ragaszkodtak a jól bevált egyéni felelősség koncepciójához.⁵⁶ Fontos leszögezni, hogy itt magatartások betudhatóságáról beszélünk, nem pedig a felelősség betudhatóságáról.⁵⁷ A fenti állítást ki kell egészíteni azzal a szakirodalmi állásponttal, miszerint a párhuzamos betudhatóság az „alapértelmezett” betudhatósági koncepció azokban az esetekben, amikor államok és nemzetközi szervezetek közösen tevékenykednek.⁵⁸

Párhuzamos betudhatóságra akkor kerülhet sor, ha egy személy tevékenysége vagy mulasztása két jogalany oldaláról is kiváltja a betudhatósági szabályok alkalmazását, vagy pedig akkor, ha egy cselekményt közösen hajt végre két vagy több személy, magatartásuk pedig két vagy több aktornak is betudható.⁵⁹ Valójában kizárólag az előbbi kategóriát nevezhetjük kettős betudhatóságnak (*dual attribution*), azonban ez sem fogja minden esetben maga után vonni mindkét érintett jogalany nemzetközi felelősségét, hiszen példának okáért a nemzetközi szervezetek és az államok eltérő nemzetközi jogi kötelezettségek alanyai, így a kettős betudhatóság is elképzelhető csak az egyik fél felelősségének megállapításával.⁶⁰ E koncepcióra példaként szolgál közös szervek létrehozása, vagy amikor egy személy egy meghatározott jogalanyal áll intézményesült betudhatósági kapcsolatban. Például egy *de jure* állami szerv párhuzamosan egy másik állam vagy éppen nemzetközi szervezet irányítása és ellenőrzése alatt is állhat.

⁵⁴ Lásd a szerződéses jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 34. cikkét.

⁵⁵ Nollkaemper – Jacobs: i. m. 383. o.; Jean d’Aspremont – André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos – Cedric Ryngaert: Sharing Responsibility Between Non-State Actors and States in International Law: Introduction. *Netherlands International Law Review* 2015. 1. sz. 58–59. o.

⁵⁶ Nollkaemper – Jacobs: i. m. 385. o.

⁵⁷ Vö. Fry: i. m. 98–99. o.

⁵⁸ Francesco Messineo: Attribution of Conduct. In: Principles of Shared Responsibility in International Law – An Appraisal of the State of the Art (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2014. 97. o.

⁵⁹ Messineo: i. m. 67. o.

⁶⁰ Johansen: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. 182–183. o.

Ezzel szemben a párhuzamos betudhatóság másik esete egy olyan meglehetősen ritka helyzetet feltételez, amikor két külön aktorhoz tartozó személy közös akciója, például két külön állam katonáinak közös jogsértő magatartása eredményez párhuzamos betudhatóságot mindkét jogalany oldalán.⁶¹ Mindkét fenti kategória esetében megosztott felelősségről beszélhetünk, azonban ezt nem szabad összekeverni a származtatott felelősség vagy pedig a felelősség betudhatóságának fogalmaival.⁶² Mindemellett kiemelendő, hogy a párhuzamos betudhatóság koncepciója nem használható fel minden olyan esetben, amikor egy tevékenység vagy mulasztás potenciálisan több jogalanyra is betudható. Az elv ugyanis nem érvényesül az átruházott szervekre nézve.⁶³

E bevezetésnek nem célja a párhuzamos betudhatósággal kapcsolatos esetjog részletes feldolgozása, ehelyütt elég arra utalni, hogy az főként a békefenntartó missziók kapcsán került előtérbe, és az ügyek során változatos döntések születtek a nemzetközi felelősség megállapítása kapcsán. A vonatkozó esetjogból – annak jelentősége okán – mégis rövid kiemelést érdemel az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata, amely a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos párhuzamos betudhatóság lehetőségével elsőként a *Behrami* és *Saramati* összevont ügyekben találkozott. Ebben az ügyben az EJEB elvetette a megosztott felelősség és így a párhuzamos betudhatóság koncepcióját, és kizárólag az ENSZ-nek tudta be az ügy tényállását adó jogsértést.⁶⁴ A döntést számos kritikai érte a szakirodalomban, hiszen az EJEB a szükséges hatékony ellenőrzés (*effective control*) helyett az ún. végső rendelkezés és ellenőrzés (*ultimate authority and control*) tesztjét alkalmazta a betudhatóság vizsgálata során.⁶⁵ Az EJEB gyakorlata később árnyaltabbá vált, és néhány nemzeti bírósághoz hasonlóan elfogadta a megosztott felelősség lehetőségét, sőt a párhuzamos betudhatóság koncepcióját is.⁶⁶

Az ARIÓ 5. része tartalmazza a nemzetközi szervezet jogsértő tevékenysége miatt fennálló tagállami felelősségre vonatkozó rendelkezéseket.⁶⁷ Az 58. cikk 2. bekezdése értelmében a nemzetközi szervezet lesz felelős, amennyiben a tagállama a jogsértő cselekmény elkövetéséhez „a szervezet szabályai szerint” (*in*

⁶¹ További példákért lásd Messineo: i. m. 67–79. o.; A felelősség egyfajta egyszerűsített tipológiáját ilyen esetekre lásd Johansen: i. m. 190. o.

⁶² Johansen: i. m. 98–99. o.

⁶³ Messineo: i. m. 83. o.; ARSIWA 6. cikk és ARIÓ 7. cikk.

⁶⁴ *Behrami v. France*, 71412/01; *Saramati v. France, Germany and Norway*, 78166/01, Decision of 2 May 2007. 144. bekezdés.

⁶⁵ Lásd például Sari, Aurel: Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases. *Human Rights Law Review*, 8. (2008) 1., 151–170., 164. o. Ennek ellenére a szakirodalomban olyan álláspont is megtalálható, miszerint az EJEB mégiscsak a hatékony ellenőrzés tesztjét alkalmazta, csak egy különleges vélelem-ellenbizonyítás formátumban. Lásd Yohei Okada: What's Wrong with Behrami and Saramati? Revisiting the Dichotomy between UN Peacekeeping and UN-authorized Operations in Terms of Attribution. *Journal of Conflict & Security Law* 2019. 2. sz. 362–365. o.

⁶⁶ Lásd például Hárs: i. m. 72–73. o.; Johansen: i. m. 189. o.; Petra Perisic: Attribution of Conduct in UN Peacekeeping Operations. *Pécs Journal of International and European Law* 2020. 1. sz. 17–23. o.

⁶⁷ ARIÓ 58–61. cikkek.

accordance with the rules of the organisation) nyújt segítséget vagy támogatást (*aid or assistance*). Egy nem tagállam azonban maga is felelősségre vonható, ha tudatosan segítséget nyújt a nemzetközi szervezet által elkövetett jogsértő cselekedethez, feltéve, hogy tisztában van a cselekmény körülményeivel, és amennyiben ez a cselekmény abban az esetben is jogsértő lenne, ha az állam maga követné el.⁶⁸ Az ARIO 60. cikk alapján az állam, és nem a nemzetközi szervezet lesz felelős, ha a tagállama tudatosan kényszeríti jogsértésre a szervezetet,⁶⁹ vagy ha a saját nemzetközi jogi kötelezettsége kijátszása érdekében bújik a szervezet mögé.⁷⁰

A nemzetközi szervezetet irányító és ellenőrző, illetve azt tudatosan jogsértésre utasító, nem tagállam esetén azonban az utóbbi oldalán áll fenn a nemzetközi felelősség.⁷¹ Végül, kiegészítő jelleggel egy tagállam akkor is felelőssé válik egy nemzetközi szervezet jogsértéséért, ha a sérelmet szenvedett féllel⁷² szemben – kifejezetten vagy hallgatólagosan – elismerte a felelősségét, vagy ő készítette a sérelmet szenvedett felet arra, hogy a felelősségére hivatkozzon (*it has led the injured party to rely on its responsibility*).⁷³

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS KITEKINTÉS

Az ARIO megalkotása jóval kevesebb időt vett igénybe, mint az ARSIWA megalkotása, amit részben az is lehetővé tett, hogy az ARIO alapvetően az ARSIWA szerkezetét, elveit és rendelkezéseit követi: ezt a sajátosságát kritikák éppen úgy érték, mint dicséretet. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet például a kodifikációs folyamat során adott észrevételében azt nehezményezte, hogy a jogalanyok közötti szignifikáns eltéréseket az ARIO túlzottan „párhuzamos” rendelkezései nem veszik kellőképpen figyelembe; Alain Pellet ellenben (aki a kodifikáció idején egyébként a Nemzetközi Jogi Bizottság tagja volt) arra hívta a figyelmet, – egyetértve Gaja különőladóval –, hogy a nemzetközi jogi felelősségnek – mint olyannak – voltaképpen nem lehet észszerűen több különböző alapkonceptiója.⁷⁴

⁶⁸ ARSIWA 16. cikk (a)–(b) pontok „(a) the State does so with the knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State.”

⁶⁹ E körben az sem zárható ki, hogy ez a kényszerítés a szervezet szabályaival összhangban történik, bár nehezen képzelhető el a szervezet szabályaival összhangban álló kényszerítés. Vö. United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 98. o.

⁷⁰ Az ARIO 61. cikk 2. bekezdése értelmében ezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a kérdéses cselekmény nem minősül jogsértésnek a nemzetközi szervezet oldaláról.

⁷¹ ARIO 59. cikk 1. bekezdés és 60. cikk.

⁷² A sérelmet szenvedett fél ebben a vonatkozásban nem csak állam vagy nemzetközi szervezet lehet. Lásd United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 101. o.

⁷³ ARIO 62. cikk.

⁷⁴ Vö. Alain Pellet: International organizations are definitely not states. Cursory remarks on the ILC articles on the responsibility of international organizations. In: Responsibility of International

Ettől függetlenül az ARIO nem kevesebb – sőt mondhatjuk: több – értelmezési kérdést vet fel, mint elődje. A részletekbe merülve ugyanis azt láthatjuk, hogy a két dokumentum tartalmi szempontból jelentősen különbözik egymástól,⁷⁵ ezért nem beszélhetünk teljességgel koherens szabályok létezéséről a nemzetközi felelősség rendszerében. A Nemzetközi Jogi Bizottság ugyanis sok esetben eltekintett az analógiák alkalmazásától, ami ebből a szempontból bizonytalannabbá és kiszámíthatatlanabbá tette az ARIO értelmezését és alkalmazását – természetesen nem kérdés, hogy különféle sajátosságait tekintve a nemzetközi szervezetek között sokkal nagyobb eltérések vannak, mint az államok között, de a felelősségi rendszer koherenciája érdekében a hasonlóságok, egyezőségek hangsúlyozása tűnik fontosabbnak.⁷⁶

A fentiekben bemutattuk, hogy az ARIO szabályai számos kérdést nyitva hagytak a nemzetközi szervezetek és tagállamaik közti felelősségmegosztás különböző lehetséges variánsai tekintetében is. E hiányosságok felszámolásához szükség van a nemzetközi szervezetek és tagállamaik egyértelmű gyakorlatára, amely alapján következtetéseket vonhatunk le az irányadó nemzetközi jogi normákat illetően. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi szervezetek alapító szerződéseinek a kérdéskört tisztázó módosításai is hozzájárulhatnak a vitás kérdések feloldásához.

Ami a párhuzamos betudhatóságot illeti, bár annak elvi lehetőségét a nemzetközi és nemzeti bírói fórumok immáron elfogadni látszanak, ez – a nemzetközi szervezetekre kiterjedő kötelező joghatósággal rendelkező bírói fórumok hiányában – továbbra sem jelent biztos alapot a nemzetközi szervezetek felelősségre vonására.⁷⁷

A fenti kérdéseket továbbá szükséges rávetíteni az Európai Unióra, mint *sui generis* nemzetközi szervezetre. Az Unió sajátos szupranacionális jellege és autonóm, önálló igazságszolgáltatási mechanizmussal rendelkező jogrendje kihatással bírhat a szervezet és a tagállamai közötti felelősségmegosztás és a betudás mikéntjére. A nemzetközi jogtól eltérő sajátosságai ellenére az Európai Unió értelemszerűen nem állam, hanem – a nemzetközi jog nézőpontjából legalábbis – mégiscsak egy unikális nemzetközi szervezet. Az EU a Nemzetközi Jogi Bizottság különböző kodifikációs folyamataiban eleinte „meglehetősen sajátos nemzetközi szervezatként” hivatkozott saját magára, amely „jóval meghaladja a klasszikus nemzetközi szervezetek szokásos paramétereit, (...)”, majd, mivel ezzel kevésbé volt sikeres, elkezdte „regionális (integrációs) nemzetközi szerve-

Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff, Leiden – Boston 2013. 44. o.

⁷⁵ Lásd például az ARIO 6., 17. és 61. cikkeit. Vö. erről Christiane Ahlborn: The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the ‘Copy-Paste Approach’. *International Organisations Law Review* 2012. 1. sz. 53–66. o.

⁷⁶ Ahlborn: i. m. 61. o. Ezt egyébként Pellet is hangsúlyozza fentebb hivatkozott művében (uo.).

⁷⁷ Nollkaemper – Jacobs: i. m. 436. o.

zetként” pozicionálni magát.⁷⁸ Egy az EU kivételességét hangsúlyozó lehetséges különbségtétel szerint az integráció során az Európai Unió „alkotmányos nemzetközi szervezetté” vált, míg a többiek „funkcionális nemzetközi szervezetek” maradtak.⁷⁹ Az mindenesetre világos, hogy az EU-jog nem létezhet a nemzetközi joggal való interakciók nélkül, már csak azért sem, mert az Unió maga is alanya a nemzetközi jognak,⁸⁰ és mint ilyen nemzetközi szerződések részesévé válhat, sőt, ilyeneket köthet is saját és a tagállamai nevében.⁸¹ Az Uniót továbbá *mutatis mutandis* a nemzetközi szokásjognak is kötnie kell az EUB gyakorlatára tekintettel.⁸² Az ARIO és az ARSIWA nemzetközi jogi kodifikációs folyamat eredményeként jöttek létre, vélelmezhetően tehát a nemzetközi szokásjog vonatkozó szabályait tartalmazzák. Az EUB esetjoga értelmében a nemzetközi szokásjog szabályai pedig részét képezik az uniós jogendnek, és azokat figyelembe kell venni az uniós másodlagos jogalkotási aktusok megalkotásakor. Ez az alapállás megfelel a nemzetközi jog hatályos szabályainak is, ugyanis ahogyan a Nemzetközi Bíróság a nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkező nemzetközi szervezetek kapcsán megfogalmazta, a nemzetközi jog általános szabályaiból fakadó kötelezettségek kötik ezeket a szervezeteket.⁸³ Az Unió esetében sem lehet tehát figyelmen kívül hagyni a szokásjogi alapú felelősségi szabályrendszer(ek)et, bár ugyanakkor az Unió (maga által különösen hangsúlyozott) *sui generis*, autonóm jellegét sem – a szervezet sajátos szabályai, belső felelősségi rendszere, saját jogorvoslati intézményrendszere, stb. számos esetben legalábbis felvetik a *lex specialis* szabályok lehetőségét.

E tanulmánykötet szerzői arra tesznek kísérletet, hogy a dogmatikai alapkérdésektől kezdve, a nemzetközi jog egyes speciálisabb területein át az Európai Unió felelősségével bezárólag vizsgálják meg e komplex és sokrétű jogterületet, és fogalmazzanak meg mind az elmélet, mind a gyakorlat szempontjából hasznosítható eredményeket.

⁷⁸ Molnár Tamás: Leválás, majd saját képre formálás: az Európai Unió és a nemzetközi jog fejlesztése, különös tekintettel az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság munkájára. In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 383-384. o.

⁷⁹ Lorenzo Gasbarri: The Concept of an International Organization in International Law. Oxford University Press, Oxford. 2021. 64. o.

⁸⁰ Vö. az „Unió jogi személy.” Lásd az EUSZ 47. cikkét.

⁸¹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 3. cikk (2) bekezdését és 216-217. cikkeit.

⁸² Természetesen e kérdés sem mentes a bizonytalanságoktól és a joggyakorlati kilengésektől. Lásd erről pl. Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. PTE ÁJK Európa Központ – Publikon Kiadó, Pécs 2019. 83-95. o.

⁸³ Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I. C.J. Reports 1980, 89-90. o.

I. RÉSZ

DOGMATIKAI ALAPKÉRDÉSEK

Az államok és a nemzetközi szervezetek felelősségének kapcsolatáról*

BRUHÁCS János

professor emeritus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. Tanulmányomat önkritikával kell kezdenem: a nemzetközi szervezetek rendkívül gazdag, összetett és bonyolult világában csak a bevezetés jellegű nemzetközi jogi diszciplína által meghatározott, tehát erősen korlátozott ismeretekkel rendelkezem. (Ennek kivételeként a nemzetközi folyami jog intézményeit említhetném.) E tény *ab ovo* befolyásolja a nemzetközi szervezetek lehetséges nemzetközi jogi felelősségére vonatkozó megközelítésemet, az érvelésben felhasználható példák kiválasztását. Az utóbbi évtizedekben kifejlődött nemzetközi szervezetek joga,¹ mind a nemzetközi jog alrendszer területére ugyan tettem néhány rövid felfedező utat, ami árnyalhatja az előzőekben vázolt kiindulópontot.

A téma második része a nemzetközi felelősség jogára vonatkozik, amelyhez kezdettől fogva *pratum affectionis* köt: az 1960-as évektől követtem e téma kodifikációját a Nemzetközi Jogi Bizottságban (a továbbiakban NJB), a külön előadók jelentéseit, egyszóval azt a folyamatot, amelynek során az állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége az ideiglenes tervezetben (1996), majd a végleges tervezetben (2001) testet öltött. Az ezredfordulót követően kezdtem foglalkozni a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség témájával, amelyet – összhangban a Nemzetközi Jogi Intézetnek az 1997. évi strasbourgi határozatával² - különböző felelősségi alakzatokat, általános és speciális *de iure*

* A tanulmány a 2023. április hó 28-án elhangzott előadás bővített és szerkesztett változata.

¹ E témával számos tankönyv és kézikönyv foglalkozik, amelyek közül különösen az alábbiak emelhetők ki: Philippe *Sands* – Pierre *Klein*: *Bowett's Law of International Institution*. 6th ed. Sweet-Maxwell, London 2009; Eric *David*: *Le droit des organisations internationales*. Bruylant, Bruxelles 2016; Jan *Klabbers* – Asa *Wallendahl* (szerk.): *Research Handbook on the Law of International Organizations*. Edward Elgar, Cheltenham 2011; Evelyne *Lagrange* – Jean-Marc *Sorel* (szerk.): *Droit des organisations internationales*. LGDJ, Paris 2013; Finn *Seyersted*: *Common Law of International Organizations*. Brill, Leyden 2008; Henry G. *Schermers*. – Niels M. *Blokker*: *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5th ed. Martinus Nijhoff, Leyden 2011.

² *Annuaire de l'Institut de droit international* Volume 67-II 1998. 486-513. o.; M Orego Vicuna jelentése alapján Volume 67-I. 221-223. o. és 312-356. o.

condito és *de iure condendi* rezsimeket magába foglaló bonyolult, összetett rendszerként kell felfogni,³ amelyeken belüli mozgások is bizonytalanok. A nemzetközi felelősség területén szerzett ismeretek és tapasztalatok segítséget, támaszt nyújthatnak a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségéről szóló 2011. évi tervezet normái, megoldásai értelmezéséhez és megítéléséhez.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségének témája (is) komoly kihívás a nemzetközi jog elmélete számára és válaszadás első jelei már érzékelhetők.⁴

A *nemo ultra posse tenetur* maximát követve e tanulmány szerény célt tűz ki, jelesül egy előkérdést: mi a kapcsolat a NJB 2001. és 2011. évi felelősségi tervezete között, ebből milyen következtetés adódik ez utóbbi jogi természetére vagy általánosabban: jelentőségére, továbbá e kapcsolatból milyen problémák adódhatnak.

2. Miután befejezte az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségéről szóló szerződéstervezet⁵ és a kommentár kidolgozását, a NJB 2001-ben elkezdte⁶ - G. Gaja külön előadó jelentései alapján a kodifikációt, és 2011-ben elfogadta a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségéről szóló tervezetet és annak kommentárját.⁷ A Közgyűlés 2011. dec. 9-én elfogadott 66/100. sz. határozatában a jelentést elfogadva, annak mellékletébe foglalta a NJB által megfogalmazott 67 cikket.⁸

³ Az *ex delicto* és *sine delicto* nemzetközi felelősség, valamint a polgári vagy nemzetközi magánjogi felelősség mellett beszélhetünk büntetőjogi felelősségről is, l. *Bruhács* János: A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség büntetőjogi aspektusai. In: Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére (szerk. Sükösd Ferenc): PTE ÁJK, Pécs 2009. 37-55. o.

⁴ Maurizio *Ragazzi*: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie. Martinus Nijhoff, Leiden – Boston 2013; Giorgia *Gaja*: Note Introductive de L'ancien Rapporteur Spécial. *Revue belge de droit international* 2013. 1. sz. 9-16 o.; vagy a magyar irodalomból: *Kís Kelemen* Bence – *Mohay Ágoston* – *Pánovics Attila*: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések. In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 285-298 o.; *Szabó Marcell*: Nagy Károly felelősségi koncepciója és az Európai Unió nemzetközi felelőssége. In: Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után. In memoriam Nagy Károly (szerk. Balogh Elemér – Blutman László). Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2013. 45-56. o.

⁵ L. Rapport de la Commission du droit int. Cinquante-troisième session (2001). AGDO Cinquante-sixième session, Supplément no 10 (A/56/10) pp. 44-392. A Közgyűlés 2001. dec. 12-én elfogadott 56/83. sz. határozatával a NJB jelentését elfogadta, melynek melléklete tartalmazza a Bizottság által megfogalmazott 59. cikket. A továbbiakban: 2001. évi felelősségi szabályok vagy ARSIWA. Magyar fordítását l. *Kajtár Gábor*: Betudás a nemzetközi jogban. A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig. ORAC Kiadó, Budapest 2022. Függelék 1.

⁶ A nemzetközi felelősség kodifikációjának kezdetén már felmerült a nemzetközi szervezetek felelőssége (responsability imputable to international organizations) is. L. Garcia Amador 1. jelentését (Yearbook of the International Law Commission 1956. Volume I. Summary records of the eight session. 189-190. o. 83-88. §), amelynek akkor aligha volt realitása.

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international* 2011. Volume II. 106 o. vagy *Yearbook of the International Law Commission* 2011. Volume II Part Two. 104 o.

⁸ Továbbiakban: 2011. évi felelősségi szabályok vagy ARIO. Magyar fordítását l. *Kajtár*: i. m. Függelék 2.

A Közgyűlés határozatai csak ajánlások a tagállamok számára, ami gyakorlatilag a nemzetközi közösség egészét jelenti, (Alapokmány: 10.cikk), önmagukban nem kötelezőek, az elfogadott felelősségi szabályok nem nemzetközi jogi normák. Bár a NJB szerződés-tervezetet dolgozott ki, feltehetően nem kerül sor diplomáciai konferencia összehívására, ahol az államok képviselői (és nemzetközi szervezetek meghatalmazottjai) a tervezet alapján nemzetközi szerződést kötnének, amely, – a meghatározott számú ratifikáció és hivatalos elfogadás után (egyezően a nemzetközi szervezetek és államok, illetve a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseiről szóló 1986. évi bécsi egyezményrel),⁹ hatályba lépve a *de iure condito* szerződéses nemzetközi joghoz tartozna.

E formális megközelítésen kívül az ARIO cikkei jogi természetének megállapításához más tényezőket is figyelembe kell venni: egyrészt azt a feltételezést, hogy e felelősségi szabályok tükrözik-e a hatályos nemzetközi szokásjogot, továbbá mi következhet abból, hogy a 2011. évi felelősségi szabályok lényegében a 2001. évi szabályok kiterjesztését adaptációját, analógiáját valósítják meg.

3. Miután a 2011. évi felelősségi szabályokat a NJB alkotta meg, logikus kérdés az, hogy ezek mennyiben tükrözik a nemzetközi szokásjog normáit? A válasz annak eldöntésétől függ, hogy a nemzetközi szokásjog létének két konjunktív feltétele megállapítható-e, jelesül van-e széleskörű, reprezentatív és lényegileg egyöntetű gyakorlat, illetve e gyakorlat kötelező voltára vonatkozóan létezik-e jogi meggyőződés, azaz az *opinio iuris sive necessitatis*. Mindkét elemmel kapcsolatban komoly kétségek támaszthatók.

G. Gaja külön előadó expressis verbis utalt a gyakorlat szórványos jellegére, sőt bizonyos esetekben ennek hiányára,¹⁰ melynek okait abban látja, hogy a nemzetközi szervezetek – az államokkal ellentétben – viszonylag új szereplői a nemzetközi kapcsolatoknak, így kevesebb idő maradt releváns gyakorlat kialakulásához, a nemzetközi szervezetek csak kivételesen fogadják el nemzetközi bírói fórum joghatóságát, végül a kis nemzetközi szervezetek által folytatott gyakorlathoz nehéz a hozzáférés. E lista azzal is kiegészíthető, hogy nehezen lehet egyöntetű gyakorlat kialakulása a nemzetközi szervezetek közötti rendkívüli diverzitás miatt. A nemzetközi szervezetek lehetnek univerzálisak, regionálisak, sőt szubregionálisak is, jelentősen különböznek céljaikban, szervezeti felépítésükben, feladat- és hatáskörükben, ennek alapján a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepük is jelentősen eltérő.

Az *opinio iuris*... kialakulását is nehéz bizonyítotttnak látni. Ebben a vonatkozásban elsősorban a nagy nemzetközi szervezeteknek az ARIO-val szembeni

⁹ Az 1986. évi bécsi egyezmény szövegét l. *International Legal Materials* 1986. 3. sz. 543-592 o. és *Revue générale de droit international public*. 1986. 501-543. o.

¹⁰ Gaja: i. m. 10. o.

negatív attitűdjére kell utalni,¹¹ amely már az előzőekben említett 1986. évi bécsi egyezmény megkötésekor is megnyilvánult.¹² A 15 nagy nemzetközi szervezet, és elsősorban az Európai Unió a *lex specialis* szükségességét, sőt primátusát preferálta, amely *grosso modo* az általános szabályok minimalizálásához, tagadásához vezet. Ennek ellenére azt is fontolóra kell venni, hogy nem bizonyítja-e a jogi meggyőződés létezését az a körülmény, hogy a NJB tervezete az államok képviselőinek aktív közreműködésével formálódott, ami egyébként a kodifikáció folyamatának meghatározó eleme, tehát a többség egyetértett a megfogalmazott cikkekkel. Így elvben különbözik a nemzetközi tudós társaságok „identifikációitól”.

E felvetésre azzal lehet válaszolni, hogy egyrészt nehezen megállapítható, hogy a támogatás a már hatályos nemzetközi jogi norma kodifikálására, vagy a *de iure condendo*, azaz a fokozatos fejlesztésre vonatkozhatott, továbbá kérdéses az egyes szavazatok szerepének megítélése a szokásjog képződési folyamatában. Feltételezve kvázi – *opinio iuris* meglétét, ez sem pótolhatja a gyakorlat korlátozottságát. Kétségtelen tény az, hogy a nemzetközi jog olyan alapelveinél mint az erőszak tilalma, a non-intervenció, a szuverenitás tiszteletben tartásának elve, stb., a jogi meggyőződés elégségesnek tűnik, mivel a gyakorlat éppen ezek megsértéseiben nyilvánul meg,¹³ de az ARIO cikkei többségükben *facere* kötelezettségeket tartalmaznak. Nem lehet tehát arra következtetni, hogy a 2011. évi közgyűlési határozat mellékletében foglalt szabályok általában megegyeznének a nemzetközi szokásjog hatályos normáival. Lehetséges-e ezt a konklúziót tovább árnyalni azzal, hogy fontolóra vesszük a 2001. évi – és a 2011. évi felelősségi szabályok szoros kapcsolatát?

4. Az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségének szabályait – bár ezek is közgyűlési határozat mellékletében található – a nemzetközi diplomáciai – s bírói gyakorlat *grosso modo*¹⁴ kodifikált szokásjogként alkalmazza, ami megegyezik a nemzetközi jog tudományában kialakult kvázi – konszenzussal.¹⁵

A nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségére vonatkozó szabályokat az ARISWA-tól kiindulva dolgozták ki és fogalmazták meg, ami könnyen és egyértelműen bizonyítható a két szöveg összehasonlításával: azonos a struktúra;

¹¹ UN: Doc. A (CN.4) 637 et Add. 1.

¹² Conférence des Nations Unies Sur Le Droit des Traités Entre États et Organisations Internationales ou Entre Organisations Internationales. Vienne, 18 février – 21 mars 1986. Documentum. officiels. Volume I. 76. o. (68. §), 92 (69. §), 137 (88. §), 147 (23. §); *Gaja*: i. m. 12. o.

¹³ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment. I.C.J Rep. 1986, p. 14. 184. § (továbbiakban: Nicaragua ügy)

¹⁴ A nemzetközi büntett (1996. évi ideiglenes tervezet 19. cikk) kapcsolatos vita ugyan – e cikk elhagyásával, pontosabban annak metamorfózisával – megszűnt, de maradtak olyan rendelkezések, amelyekkel kapcsolatban továbbra sincs egyetértés, például az „ellenintézkedések” szabályozásánál.

¹⁵ Daniel Bodansky – John R. Crook: Introduction and Overview. Symposium: The ILC’s State Responsibility Articles. *American Journal of International Law* 2002. 4. sz. 773-890. o.; Pierre Marie Dupuy: Quarante ans de codification du droit de la responsabilité des Etats. Un. bilan. *Revue Générale de Droit International Public* 2003. 2. sz. 305-348. o.

a nemzetközi jogértés két konjunktív elemének (beszámítás/betudhatóság és kötelezettségzegés) megvalósulása jelenti a jogsértő felelősségének alapját, amely jóvátételi kötelezettségeket keletkeztet, és a sértettnek joga van felelősségi igény (*invocation*) felvetésére és ellenintézkedésekhez folyamodásra; az alapelvek közösek; a szabályok egyes cikkeinek megfogalmazása – *mutatis mutandi* – egyezik, csak „az állam szót cseréli ki a nemzetközi szervezetre.

Az igazsághoz tartozik és ezért hozzáteendő az is, hogy a dolog természete szerint léteznek különbségek az ARSIWA és az ARIO között, nem szólva az azonos tartalmú cikkeknél a kontextusból adódó eltérő jelentőségéről. Elég csak a „*lex specialis*” klauzula különböző súlyáról említést tenni: az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségénél szerepe kivételes, ezzel ellentétben a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségénél különös jelentősége van, ami a nemzetközi szervezetek közötti differenciálódás egyenes következménye. Visszatérve az eltérésekhez néhány példa említésével: a 2011. évi szabályok tartalmazzak – a 2001. évi szabályokból hiányzó – fogalommeghatározásokat (2. cikk), vagy önálló fejezetet „az állam felelőssége egy nemzetközi szervezet cselekményei miatt” (58-63. cikk) és vannak további új cikkek is, mint a nemzetközi szervezet felelősségének megkerüléséről (17. cikk) vagy a tagállamok általi ellenintézkedések tilalmáról (52. cikk). A bővítésekkel ellentétben szűkült azok magatartásának beszámíthatósága/betudása, amelyek nem minősülnek a nemzetközi szervezet szerveinek vagy képviselőjének, így az ARSIWA 9. és 10. cikkei. Végül az is megemlítendő, hogy a 2011. évi szabályok kommentárja jóval rövidebb, amivel természetesen megszűnt a bírói gyakorlat túlsúlya, ami az ARSIWA esetében kritikaként is megfogalmazható.

Milyen hatása lehet a kiterjesztésnek, az adaptációnak, extrapolációnak vagy analógiának a 2011. évi felelősségi szabályok jogi természete, másképpen fogalmazva: jelenthetnek-e hozzáadott értéket¹⁶ a nemzetközi jogi normává váláshoz. Ebben az összefüggésben különösen az analógiához folyamodásnak lehet jelentősége.¹⁷ E *terminus technicus* eredeti jelentésében azt jelenti, hogy a bírói jogalkalmazás folyamatában a joghézagot kitöltik egy hasonló helyzetre vonatkozó szabállyal.¹⁸ Miután ezt a műveletet nemzetközi bírói fórum hajtja végre, az eredmény kötelező döntés lesz, (ebben az értelemben jelenik meg a nemzetközi bírói gyakorlatban!) ami nyilvánvalóan nem értelmezhető úgy, hogy az ARSIWA szokásjogi alapon kötelező normái e minőségét átadnák az ARIO-

¹⁶ Utalás arra, hogy az ENSZ ajánlásának minősülő határozatának is „lehet jogi értéke”. L. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, p. 226. 70. §

¹⁷ Christiane Ahlborn: The Use of Analogies in Drafting the articles of Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the Copy-Paste Approach. *International Organizations Law Review* 2012. 1. sz. 53-66. o. A két felelősségi szabályrendszer közötti kapcsolatot analógiának minősíteni eléggé elterjedt. I. G. Gaja külön előadó jelentéseiben (A/CN.4./332 és A/CN.4/541), illetve „bevezető jegyzetében (Gaja: i. m. 12. o.) és olyan nagyszámú szerző használja e *terminus technicus*-t, hogy a felsorolásuk talán mellőzhető.

¹⁸ Robert Kolb.: *Interprétation et création du droit international*. Bruylant, Bruxelles 2006. 712. o.

nak. Az igazsághoz tartozik és ezért hozzáteendő az, hogy a nemzetközi jogban más értelemben is használják az analógia kifejezést: így a belső jog nemzetközi jogra gyakorolt hatásának leírására,¹⁹ ami vizsgált területünkkel nincs összefüggésben.

E téma lezárásaként említhető, hogy analógiát emlegetnek különböző nemzetközi szerződések megoldásainak egybevetésekor is. Így az „emberiség közös öröksége koncepciónak az 1982. évi tengerjogi egyezményben kialakított rezsímjét átvették az 1979. évi Hold megállapodásban, de az azonosság nem jelenti a kötelező erő azonosságát, ez utóbbi az egyes szerződésektől függvénye. A Közgyűlés által elfogadott felelősségi szabályok kapcsolatát lehetne ugyan analógiának nevezni, de ez nem hathat ki jogi természetükre, azt önállóan, egymástól függetlenül, az egyes cikkek vizsgálata alapján kell eldönteni.

5. Ha „a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelőssége szabályai” nem is minősíthetők a *de iure conditio* nemzetközi jog részének, létrehozásuk jelentősége nem alábecsülendő.

Egyértelművé vált az, hogy a nemzetközi jogi felelősség meghatározó pillérei (*praecepta iuris*) elfogadottá váltak, az axiomatikus normáktól (minden nemzetközi jogsértés nemzetközi felelősséget keletkeztet), a beszámítás/betudás és kötelezettség fogalmától, a jogellenességet kizáró körülmények listáján keresztül, a jóvátétel intézményéig és az ellenintézkedés jogáig. Hangsúlyozni kell, hogy ez az egyetértés csak általános szinten létezik, semmiképpen sem vonatkozik a részletszabályokra, amelyek az általánost konkretizálják. Ennek ellenére joggal állítható az, hogy a felelősség nemzetközi rezsímje stabilizálódott.

Az ARSIWA és ARIO megalkotásának további meghatározó következménye az, hogy ezek jelentik a jövőben azt a narratívát, amely meghatározza a nemzetközi jog felelősségi kérdések vizsgálatát, ezek jelentik a viszonyítási pontokat a konkrét felelősségi estek minősítésében, az álláspontok kialakításában.

Bár a 2011. évi felelősségi szabályokat egészében és rendelkezéseinek többségében nem tekinthetjük kötelező nemzetközi jogi normáknak, ez a megállapítás egyáltalán nem jelenti jelentőségének tagadását, ellenkezőleg: kiemelkedő hozzájárulás a nemzetközi felelősségi rezsím fejlesztéséhez.

6. A 2001. évi és a 2011. évi felelősségi szabályok közti szoros kapcsolat, a *grosso modo* adaptáció vagy extrapoláció ténye azzal a következménnyel jár, hogy

¹⁹ Hersch *Lanterpacht*: Private Law Sources and Analogies of International Law Longmans, Green And Company, Limited, London 1927. Azóta például: Luigi *Ferrari-Bravo*: International Law and Municipal Law: The Complementary of Legal Systems In: The Structure and Process of International Law (R. St.J. Macdonald – Douglas M. Johnson) Martinus Nijhoff, Dordrecht 1986; Hugh *Thirlway*: Concepts, Principles Rules and Analogies: International and Municipal Reasoning. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. 2002; An *Hertogen*: The Persuasiveness of Domestic Law Analogies in International Law. *European Journal of International Law* 2018. 4. sz.

tovább öröklődnek az ARSIWA-val kapcsolatos problémák is. Ezek közül a tanulmány *per tangentes* a *sine delicto* kategória továbbélésével, a nemzetközi jogsértés meghatározásával, a kötelező bírászkodás elejtésével, végül pedig azzal kíván foglalkozni, hogy az ARSIWA logikájának következtében keletkezhetett-e joghézag a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségének rezsimjében, ami – az eredmény vonatkozásában – *paradoxon*-nak tekinthető.

7. A NJB a nemzetközi felelősség kodifikációjának sikere érdekében nemcsak a nemzetközi jog primér és szekunder normái között tett különbséget, az előbbi alatt a nemzetközi kapcsolatok különböző területeit szabályozó normákat értve, az utóbbiak alatt pedig a primér normák megsértéséről keletkező jogviszonyra vonatkozó szabályokat, hanem a veszélyes tevékenység miatti felelősség inkorporációját, az ennek következtében keletkező interferenciákat is ki kívánta zárni. Ennek érdekében megkülönböztette a nemzetközi jogsértés miatti felelősséget „a jogszerű magatartások esetleges káros eredményei miatti felelősségtől”, hozzátéve azt, hogy „csak a jogi nyelv szegénysége miatt nevezzük mindkét alakzatot felelősségnek”²⁰ Ez utóbbit – az egyszerűség kedvéért – *sine delicto* felelősségnek nevezik.²¹ A nemzetközi jogsértés (*ex delicto*) miatti felelősség rezsimje tisztaságát ugyan sikerült megőrizni, ami azonban nem akadályozta a *sine delicto* felelősség jogának kodifikációját,²² amelynek nemzetközi környezetvédelmi jogi tartalmat adtak. Ez utóbbi tükröződik még az 1982. évi tengerjogi egyezménynek – a tengeri környezetnek okozott károk miatti felelősségéről szóló 235. cikk angol és francia szövege közti ellentétben is: az angol szövegben szerepel az általában a *sine delicto*-ra használt, a francia szöveg (*responsabilité*) alapján azonban egyértelműen jogsértés miatti felelősségről van szó.

Az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségről szóló 2001. évi tervezet kommentárja fenntartja ugyan az *ex delicto* – *sine delicto* megkülönböztetést, de a példájával: a *liability* szó mellett a *responsability* is a nemzetközi jog által nem tiltott kisajátítás esetén fizetendő kártérítés²³ kitétellet az más dimenzióba helyezi, ami a hajdani tradicionális felfogás reinkarnációjának is tűnhet²⁴. A 2011. évi felelősségi szabályok – bár *expressis verbis* nem említik nemzetközi környezetvédelmi jogi szerepét – a megelőzési kötelezettség említésével²⁵ e

²⁰ Annuaire de la Commission du droit international 1973. Volume II. 174 o. 38. §

²¹ Bruhács János: Sine delicto nemzetközi felelősség? In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021.105-118. o.

²² Uo.

²³ Rapport de la Commission du droit int. Cinquante-troisième session (2001), AGDO. Cinquante-sixième session, Supplément no 10 (A/56/10), 63. o. 4/3. §

²⁴ Ez tükröződik pl. Richard B. Lillich: International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens. UVA Press, Charlottesville 1983; FV. Garcia-Amador – Louis B. Sohn. – R.R. Baxter: Recent Codification of the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens. Oceana Publications, Inc., New York 1974.

²⁵ 1. cikk, kommentár 46. o. 5.§

dimenzióba helyezik. E megoldás annál is inkább meglepő, mert a nemzetközi szervezetek jogában konkrét példa is található a jogszerű magatartással okozott károk jóvátételére. Erről rendelkezik az ENSZ Alapokmány 50. cikke, amely szerint ha a Biztonsági Tanács által foganatosított rendszabályok végrehajtása következtében valamely államnak különös gazdasági nehézséggel kell megküzdenie, jogában áll e nehézségek megoldása végett a Biztonsági Tanáccsal tanácskozást folytatni.”²⁶

A *sine delicto* téma lezárásaként megemlíthető az, hogy az ILA – a bizottsági jelentést elfogadó – 2004. évi berlini határozatában megjelenik az *accountability* második részeként a *liability* a nemzetköz szervezetekre igazodó szabályokban.²⁷

8. A 2001. évi felelősségi szabályok szerint a nemzetközi jogsértés két konjunktív elemből áll: a magatartásnak a nemzetközi jog szabályai szerinti beszámíthatósága/betudhatósága az államnak, ami megvalósítja valamely nemzetközi kötelezettség megszegését. (2. cikk) E cikket a 2011. évi tervezet *mubatis mutandis* megismétli (4. cikk). Az előbbi kommentárja²⁸ megindokolja azt, hogy a kár miért nem *conditio sine qua non* a jogsértés megvalósulásához. Ezzel szemben a jogsértő vétkességnek kialakulását egy rövid bekezdéssel elintézni.²⁹ A 2011. évi felelősségi szabályok jóval rövidebb kommentárjában csak annyi található, hogy „a kár nem tűnik szükséges elemnek a nemzetközi szervezet nemzetközi felelősségének létrejöttéhez. Az esetek többségében a nemzetközi jogsértés anyagi kárban fejeződik ki. ... A kár esetleges megkövetelése a primér kötelezettség tartalmától függ.”³⁰ A kommentár a vétkességet nem is említi.

A vétkesség, azaz a jogsértő magatartásának szándékos vagy gondatlan volta, ami a polgári vagy büntetőjogi felelősségnél elengedhetetlen vagy általános elem nyilvánvalóan részletesebb elemzést igényelne.³¹ Erre a dolog természete szerint nem vállalkozva csak két problematikus elemre hívnánk fel a figyelmet: bár a felelősségi szabályok mindegyike a vétkességet a primér szabályok tartalmi elemei közé sorolja, mégis egyrészt burkoltan, közvetetten bennrejlük több cikkben, másrészt kifejezetten is megjelenik. A példákat az ARIO-ra korlátozva az alábbiak említhetők:

²⁶ E cikk értelmezéséről és alkalmazásáról l. Pierre Klein: Article 50. In: La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. 3 éd (szerk. Jean-Pierre Cot – Alain Pellet – Mathias Forteau). Economica, Paris 2005. 1313-1328. o.

²⁷ ILA, Report of the Seventy-First Conference, 2004. 191-196. o.

²⁸ Rapport (no. 23) Article 2, Commentaire. 75-76. o. 8-9. §

²⁹ Uo. 76. o. 10. §

³⁰ Annuaire de la Commission du droit international 2011. Volume II. Deuxième partie. 52. o. 3.§

³¹ Andrea Gattini.: La notion de faute a la lumiere du projet de convention de la Commission du Droit International sur la responsabilité internationale. *European Journal of International Law* 1992. 3. sz. 253-284. o.

Nemzetközi szervezet felelőssége más állam vagy nemzetközi szervezet tényével kapcsolatban segítségnyújtással, irányítással vagy ellenőrzéssel, kényszerítéssel létrejöhet, ha ezeket „a nemzetközi jogsértés körülményeinek ismeretében teszi (14-16. cikkek) amelynek a mércéje nem lehet más, mint az elvárható gondosság”, ami a szándékosság vagy gondatlanság hiányaként fogható fel.

A sérelemhez való hozzájárulás szabályában (39. cikk) kifejezetten szerepel az, hogy a jóvátétel meghatározáskor figyelembe kell venni „a sértett állam, nemzetközi szervezet szándékos vagy gondatlan cselekvése vagy mulasztás folytán történő hozzájárulását a sérelemhez...”

Ha a sértetti oldalon van szerepe a szándékosságnak vagy gondatlanságnak, akkor a passzív alanyál ennek miért nincs jelentősége?

9. A 2001. évi és a 2011. évi felelősségi szabályok szoros kapcsolatának további következménye az, hogy hiányzik a felelősségi viták rendezésének szabályozása. Az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségének kodifikációja során R. Ago koncepciójának jóváhagyásánál³² majd a tervezet I. részének elfogadásakor³³ még szerepelt az erre vonatkozó szabályok megalkotásának terve, összhangban azzal a meggyőződéssel, hogy kívánatos lenne a kötelező nemzetközi bírászkodás megerősítése. E törekvés korlátai jelentkeztek már az 1982. évi tengerjogi egyezmény megalkotásakor, később pedig olyan joghatósági klauzulák elfogadásához vezetett, amelyek szerint a szerződő felek elfogadhatják (*may declare/peut déclarer*) a Nemzetközi Bíróság joghatóságát a szerződés értelmezése és alkalmazása tárgyában³⁴ amit egyébként is megtehetnének. A nemzetközi felelősség kodifikációjának későbbi szakaszában G. Arangio-Ruiz külön előadó egy komplikált rendszert javasolt³⁵ az ellenintézkedések alkalmazásával kapcsolatos nézeteltérések kiküszöbölésére, annak legalitását a Nemzetközi Bíróság döntésétől tette volna függővé, belevonva a Közgyűlést és a Biztonsági Tanácsot is az eljárásba, mely javaslatot a NJB – okkal – meg tárgyalásnak méltónak sem találta, mert szükségessé tette volna – többek között – az ENSZ Alapokmányának módosítását is.

Az előzőek fényében aligha meglepő az, hogy sem a 2001. évi, sem a 2011. évi felelősségi szabályokban nincs az ilyen tárgyú jogviták rendezésére valamilyen nemzetközi bírói eljárás előírása. Egy különbség mégis van: az államok közötti ilyen tárgyú jogvitáknál e helyzet megegyezik az általános megoldással, amely szerint az államok bármikor megállapodhatnak nemzetközi bírói fórum (a Nemzetközi Bíróság, választott bíróság) joghatóságának elfogadásában, e lehetőség

³² Annuaire de la Commission du Droit International 1969. Volume II. 406 o.

³³ Annuaire de la Commission du Droit International 1980. Volume II. Deuxième partie. Commentaire: Introduction. 27. o. 27.§

³⁴ Például az 1992. évi helsinki vízügyi egyezményben (kihirdetve a 130/2000. (VII. 11.) Korm rendeletben)

³⁵ L. Arangio-Ruiz 6. jelentését. Annuaire De La Commission du Droit International Volume II. 3. o.

azonban a nemzetközi szervezetek számára korlátozott: csak egyes nemzetközi szervezetek kérhetnek tanácsadó véleményt (a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács és általában a szakosított intézmények) más nemzetközi szervezetek számára e lehetőség – ami valójában nem ügydöntő – nem áll rendelkezésre. Kivételt az Európai Unió jelent, ahol az Unió szervei és a tagállamok közötti, a tagállamok egymás közti vitái az EU Bíróságnak kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

10. A 2001. évi – és a 2011. évi felelősségi szabályok egybevetésével elérhetünk a legnehezebb problémához: az adaptáció vagy extrapoláció nem vezetett-e joghézaghoz óvatosabban fogalmazva nem kívánatos, a tényleges gyakorlattal nem egyező megoldáshoz.

Az ARSIWA logikája az, hogy ha az egyik állam nemzetközi jogsértést követ el, aminek következménye jóvátételi kötelezettség keletkezése, ez a sértett államot feljogosítja a felelősség felvetésére és szükség esetén – a nemzetközi jog decentralizált jellegéből következő – önszegélyre, a kodifikáció nyelvén nevezve, ellenintézkedés alkalmazására. E rendszer azon alapul, hogy az egyes államokra tartozik a helyzetek és a releváns szabályok ésszerű és jóhiszemű értékelése, és e hatáskörét gyakorolva vállalja nemzetközi felelőssége felvetésének kockázatát is. Magától értetődik, hogy ez az egyoldalú értékelés ellentétes lehet a másik állam megítélésével.³⁶ A szerepek felcserélődhetnek: amit az egyik állam legitim magatartásának tart, az a másik szerint jogsértés és fordítva: a jogsértésnek ítélt tényre adott választ, jelesül az ellenintézkedést a másik fél tekintheti jogsértésnek és „ellen-ellenintézkedéssel” reagál. Létrejön egy nemzetközi jogvita, amit – a mai nemzetközi jog alapelve értelmében – békés eszközökkel kell megoldani. Az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségének szabályai e tipikus helyzetet tükrözi: minden állam lehet jogsértő és sértett, továbbá e pozíció meghatározása szuverén döntések függvénye.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi felelőssége 2011. évi szabályai abból indulnak ki, hogy a nemzetközi szervezet a jogsértő és ennek következtében jóvátételre kötelezett, a sértettek pedig a tagállamok, esetleg államok, valamint más nemzetközi szervezetek, amelyek jogosultak a nemzetközi szervezetek felelősségének felvetésére (*invocation*) és ellenintézkedés foganatosítására. E képlet elvileg helyes: a nemzetközi szervezetet kötik „a szervezet szabályai (ARIO, 2/b cikk) és a nemzetközi jog általános szabályai is (*infra*). Minden jogi norma – miután „áthághatatlan (*intrans gressible*) szabályok”³⁷ sem a belső jogban, sem a

³⁶ L. a Lanoux tó ügyben hozott választott bírói ítélet formuláját RGDIP, 1958. 110. o. 16. § Ugyanígy a teheráni túsügy (United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, ICJ. Reports 1980, p. 3. 53. § Nicaragua ügy 65-66. o. 115-116. §§

³⁷ A Nemzetközi Bíróság használta ezt a kifejezést a nukleáris fegyverek legalitása ügyben adott tanácsadó véleményében (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ. Reports 1996, p. 226 86. §). „áthághatatlan” csak a természeti törvények lehetnek.

nemzetközi jogban nem létezhetnek – magába foglalja megsértésének lehetőségét, ami nemzetközi felelősséget keletkeztet. (ARIO 3. cikk)

A nemzetközi szervezet azonban kivételesen, ritkán lehet jogsértő. A nemzetközi kapcsolatok fő-, vagy meghatározó szereplő közötti konfliktusok természetesen, szinte magától értetődők. Ezzel szemben a nemzetközi szervezetek *ab ovo* az együttműködés céljából jöttek létre, a létrehozó államok együttműködése céljából jöttek létre, a létrehozó államok együttműködését intézményesítik a közös feladatok megszervezése érdekében. Ez az együttműködési jelleg,³⁸ ami áthatja a szervezet és tagjai közötti viszonyt, eleve korlátozza felelősségi viták keletkezésének lehetőségét. További két ok is ebbe az irányba mutat. Egyrészt nemzetközi jogsértéshez vezethető határozatok általában kollektív döntések, azaz a többség véleménye áll szemben a kisebbségével, ami nehezen azonosítható az államokra jellemző egyoldalú értékeléssel. Továbbá vélelmezni is kell a nemzetközi szervezet döntésének legalitását.³⁹ E körülmények alátámaszthatják azt a feltételezést, hogy a nemzetközi szervezet által elkövetett jogsértések száma nem lehet túl magas, de érdemes megemlíteni az Arab Liga által az Izraelt támogató országokkal szemben bevetett „olajfegyvert” (1973)⁴⁰, így az ARIO mechanizmus ritkán lép működésbe.

Az előzőnél komolyabb probléma az, hogy a 2011. évi felelősségi szabályok nem vonatkoznak arra, amihez a tagállamok (más államok) vagy nemzetközi szervezetek követnek el jogsértést nemzetközi szervezettel szemben, megszegve a szervezet *lato sensu* értelmezett (*supra*) szabályait. Ebben a helyzetben a nemzetközi szervezet a sértett, jogosult a jogsértő nemzetközi felelősségének felvetésére és ellenintézkedés foganatosítására. Az erre a helyzetre vonatkozó szabályozás az ARIO-ból hiányzik, tehát joghézagra következtethetünk. Ennek kitöltésére az ARSIWA sem ad megoldást, mert a *ratione personae*, azaz a szabályok személyi hatályát megállapító 33. cikkből kimaradt a „nemzetközi szervezet”. A nemzetközi gyakorlatot, ez nem zavarja: a nemzetközi szervezetek feljogosítva érzik magukat arra, hogy reagáljanak a szervezet szabályai vagy a nemzetközi jog általános szabályai megsértésére. Az Európai Unió „szankciós politikája” ezt jól példázza, ennek bemutatása azonban meghaladja e tanulmány kereteit.

A nemzetközi szervezetek alapító szerződésai általában tartalmaznak rendelkezést arra, hogy hogyan lépjenek fel a szervezet szabályait megsértő tagállammal szemben. Ezt szolgálja a tagsági jogok felfüggesztésnek és kizárásának

³⁸ L. a Nemzetközi Bíróságnak az Egészségügyi Világszervezet és Egyiptom közötti 1951. évi székhely-megállapodás értelmezéséről adott tanácsadó véleményét (Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ. Reports 1980, p. 73. 8-90. o. 37. §)

³⁹ L. az ENSZ költségei tárgyában adott tanácsadó véleményt. (Certain expenses of the United Nations, Advisory Opinion of 20 July 1962: ICJ. Reports 1962, p. 151.)

⁴⁰ Jordan J. Paust – Albert P. Blaustein: The Arab Oil Weapon – A Treat to International Peace. *American Journal of International Law* 1974. 3. sz. 410-439. o.

az intézménye, amelyeket szokás centralizált vagy organikus szankcióknak nevezni.⁴¹ E *grosso modo* homogén lehetőségekkel a nemzetközi szervezetek csak kivételesen élnek, mert komoly eljárási akadályok nehezítik alkalmazásukat. Ezenkívül a „szankció” kifejezés használata ellenére kérdéses az, hogy nem inkább szerződésjogi problémáról, a szerződés hatályának felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről van-e szó, mint felelősségi intézkedésről.⁴² Kevésbé lehet ezt állítani arról – az ENSZ Közgyűlése által 1974 óta alkalmazott – gyakorlatról, amely a megbízólevél elfogadásának megtagadásával kizárja a tagállamot a Közgyűlés munkájában való részvételből.⁴³

11. Az előző pontban megfogalmazott tézisek bizonyításához – követve az induktív megközelítés⁴⁴ követelményét – a Biztonsági Tanács (továbbiakban BT) gyakorlatát vizsgáljuk. Kettős feladatról van szó: egyrészt lehet-e a BT határozata nemzetközi jogsértés, másrészt ebben az esetben mit tehetnek, milyen lehetőségekkel rendelkezhetnek a sértett államok.

Az első kérdés az, hogy a BT követhet-e el kötelezettségszegést, vagy *legitus solutus*⁴⁵-nak tekinthető? Ez utóbbi kérdésre a válasz nyilván nemleges: a BT-re a határozat hozatal módjának szabályai (Alapokmány 27. cikkének) 2. és 3. pontja) feltétlenül kötelezők, még ha az állandó tagok tartózkodásának – *contra legem* – elfogadására a bevett gyakorlat ezt módosította is.⁴⁶

Az érdemi kötelezettségek vonatkozásában a helyzet jóval bonyolultabb. A BT-nek „kötelezettségei teljesítése során az Egyesül Nemzetek céljaival és elveivel összhangban kell eljárnia.” – nyilvánítja ki az Alapokmány (24. cikk 2. pont). A célok célja a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, ahol hiányzik a nemzetközi jog elveire és az igazságosságra való utalás, ez utóbbi csak a nemzetközi viták rendezésénél szerepel (1. cikk 1. pont). Ezenkívül a béke veszélyeztetésének, megszegésének vagy támadó cselekmény fennforgásának megállapításánál (39. cikk) a BT diszkrecionális hatáskörrel rendelkezik. Az Alapokmányból folyó kötelezettségek elsőbbségének (103. cikk) kiterjesztő értelmezésével⁴⁷ a Biz-

⁴¹ David: i. m. 418-438 o.

⁴² A nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 73. cikke éles határt húz a szerződési jog és a felelősségi jog köré.

⁴³ Az ENSZ jogtanácsosa szerint ez a gyakorlat Alapokmány-ellenes (Annuaire juridique des Nations Unies, 1968. 214. o.; David: i. m. 293. o.), azóta „bevett gyakorlattá” vált. 2022-ben így járt el a Kgy. Myanmarral és Afganisztánnal szemben.

⁴⁴ Georg Schrarzenberger: The Inductive Approach to International Law. Stevens, London – New York 1965.

⁴⁵ Gabriel Oosthuizen: Playing the Devil’s Advocate: the United Nations Security Council in Unbound by Law. *Leiden Journal of International Law* 1999. 3. sz. 549. o.; Karl Zemanek: Is the Security Council the Sole Judge of Its Legality? In: Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui (szerk. Emile Yakpo – Tahar Boumedra) Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1999. 636. o.

⁴⁶ L. a Namfbia tanácsadó véleményyt (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resoulation 276 1970, Advisory Opinion, ICJ. Reports 1971, p. 16, 21-22. §§)

⁴⁷ L. a Nemzetközi Bíróság végzését a Lockerbie ügyben (Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya

tonsági Tanács határozata felfüggesztheti nemzetközi szerződések és szokásjogi normák alkalmazását, ami vonatkozhat kereskedelmi, légügyi szerződésekre, a folyami hajózás szabadsága⁴⁸ vagy a kalózkodás elleni küzdelem érdekében hadihajók belépésének engedélyezését a parti tengerre.⁴⁹ E gondolatmenet alapján a BT-re csak a nemzetközi *ius cogens* szabályai vonatkozhatnak, amelyben konszenzusról beszélhetünk.⁵⁰

A BT határozatok és a nemzetközi *ius cogens* normák közötti viszony megállapítása nem könnyű feladat. Vegyük az erőszak tilalmának elvét (Alapokmány 2. cikk 4. pontja), amelynek *cogens* jellege vitán felül áll. Ugyanakkor az önvédelem természetes jogát elismerő rendelkezés (51. cikk) utolsó fordulatában bennrejlik az a lehetőség, hogy a BT nem feltétlenül a katonai cselekmények elsőbbsége alapján hoz döntést. Ezt az értelmezést erősítheti az, hogy az agresszió meghatározásáról szóló A/RES/3314. sz. közgyűlési határozat, amely a nemzetközi szokásjogot tükrözi⁵¹ *expressis verbis* rögzíti azt, hogy a BT-t nem köti. Említhető továbbá az ideiglenes intézkedés (40. cikk).

Az előzőek alapján nem meglepő az, hogy a BT határozatai és a nemzetközi jog közötti kollíziót csak kivételesen vetették fel, jelesül állították azt, hogy a kérdéses határozat nemzetközi jogsértés lenne, továbbá megítélésében a dolog természete szerint autoritatív döntés nem született. E David nagy monográfiája a BT gazdag gyakorlatában (határozatainak száma jelentősen meghaladja a 2500-at) csak kb. két tucat ilyen esetet talált.⁵² Ezzel szemben – ami igazolni tűnik azt a feltételezésünket, hogy a nemzetközi szervezetekkel szembeni nemzetközi jogsértések jóval gyakoribbak, tipikusak – a BT határozatának egyharmada az államok jogsértő vagy más cselekményeit ítéli el,⁵³ amihez hozzáteendők a nem katonai rendszabályok elrendelésére vonatkozó, és a katonai rendszabályok foganatosítására kivételesen feljogosító határozatok is.

A témánk szempontjából releváns BT határozatok értelmezése, a *fortiori* mögöttes tényállásuk bemutatása, valamint jogszerűségére vonatkozó ellentétes álláspontok áttekintése messze meghaladná e tanulmány lehetőségeit. Így csak néhány jellegzetes ügyet említünk:

- *Prima facie* Izrael megtorló műveletei vetődnek fel: a Jordán folyó elterelésére irányuló munkálatok fegyveres megakadályozása,⁵⁴ a beiruti légi-

v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports 1992. p. 3. 42. §)

⁴⁸ L. a Jugoszlávia elleni nem katonai rendszabályokat.

⁴⁹ L. a szomáliai partok menti kalózkodásról szóló határozatot.

⁵⁰ L. a ciszjordániai fal ügyben adott tanácsadó véleményt (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ. Reports 2004, p. 136. 159-160. §) Az IMF ugyan elutasította azt, hogy a nemzetközi jog általános szabályai köteleznék, de a nemzetközi *ius cogens* normáit ebből kivették. (UN. doc. A/CN.4/687. 310. o; *Gaja*: i. m. 16. o.)

⁵¹ L. a Nicaragua ügyben hozott ítéletet.

⁵² *David*: i. m. 418. o.

⁵³ Uo. 504. o.

⁵⁴ János *Bruhács*: The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses. Brill – Nijhoff, Dordrecht 1993. 70. o.

kikötő, a PFSZ tuniszi főhadiszállása vagy Tamuzban az iraki atomerőmű bombázása, az Entebbében végrehajtott túsmentő akció, stb. A BT – az amerikai álláspont ingadozása szerint – hol hozott eltérő határozatot (Tamuz esetében kártérítésre is kötelezett), hol döntésképtelen volt. Az elítélés beilleszthető az elégtétel fogalmába (ARIO 37. cikk) Izrael a dolog természete szerint e határozatokat jogsértőnek minősítette, önvédelemhez való jogával érvelve.

- Az 1990-1991. évi iraki háborút lezáró 687 (1991) sz. BT határozat határ-megállapító rendelkezéseinek jogszerűségével kapcsolatban is jelentkeztek kétségek.⁵⁵
- Az előbbi háború vetette fel azt, hogy az Alapokmány megengedi-e a BT-nek felhatalmazást adni „az erre vállalkozó” államoknak katonai akcióra.⁵⁶
- A kétséges legitimitációjú katonai akciókkal létrehozott tényleges helyzet, a *fait accompli* tudomásul vételét, elfogadását jelentő BT határozatok (Koszovó esetében az 1244 (1999) sz. határozat, Irak esetében az 1483 (2003) és 1546 (2004) sz. határozatok,⁵⁷ amelyek az *ex injuria ius oritur* reinkarnációjaként is felfoghatók.
- A Lochebie terrorcselekményt követően a BT nem katonai rendszabályokat foganatosított Líbia ellen (883 (1993), amelyek alkalmazását az Afrikai Egységsszervezet megtagadta.⁵⁸ A Jugoszlávia elleni fegyverembargót bevezető BT határozatok (713 (1991) pedig az Iszlám Konferencia Szervezete azért bírálta, mert az agresszió áldozatát sújtja.
- A BT a Líbiában kitört felkelés után elfogadott határozatában (1973(2011) katonai akciót engedélyezett a polgári lakosság védelmében, megtiltva az ország területének megszállását, az akcióban résztvevő államok azonban megdöntötték M. Kadhafi elnök rendszerét, *ultra vires* eljárva, joggal való visszaélést megvalósítva.
- A BT határozatainak legitimitása leginkább a New York-i iker tornyok elleni támadások utáni intézkedéseinél kérdőjeleződött meg. A BT jogalkotó határozatokban állapította meg a terrorizmus elleni harc szabályait,

⁵⁵ Jan Klabbers: No More Shifting Lines? The Report of the Iraqkuwait Boundary Demarcation Commission *International and Comparative Law Quarterly* 1994. 4. sz. 904. o.

⁵⁶ Niels Blokker: Is the Autorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize to Use of Force by coalitions of the able and willing. *European Journal of International Law* 2010. 3. sz. 567. o.; Yves Le Bouthillier – Michel Morin: Reflexions sur la validité des operations enterprises contre Irak en regard de la Charte des Nations Unies et du droit canadien. *Annuaire canadien du droit international* 1991. 1.sz. 150-184. o.

⁵⁷ Eyal Benvenisti: Water Conflicts During the Occupation of Iraq. *American Journal of International Law* 2003. 4. sz. 860-873. o.; Jean Salmon: La déclaration de Bruges sur le recours a la force. *Revue Belge de Droit International* 2003. 2. sz. 566-574. o.

⁵⁸ Documents des actualités internationales (DAI), 1998. 756. o.; David: i. m. 507. o.; Tshibangu Kalula: La décision de l'Organisation de l'Unité africaine de ne pas respecter les sanctions décrétées contre la Lybie, Désobéissance civile des Etats africains á l'égard de l'ONU. *Revue Belge de Droit International* 1999. 2. sz. 239-270. o.

amelynek jogszerűsége önmagában kérdéses,⁵⁹ de ezekkel kapcsolatban a terrorizmussal gyanúsítható személyek listázását az EU Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és nemzeti bíróságok – az emberi jogok megsértésére hivatkozással olyan döntéseket hoztak, hogy a BT határozatot végrehajtó belső jogszabályok érvénytelenek.⁶⁰

- Nemzetközi jogsértés mulasztással is elkövethető (ARIO 4. cikk). Az aligha kérdéses, hogy a BT – az állandó tagok egyetértésének hiányában (az „Egyesülve a békéért” közgyűlési határozat /377/5/ formuláját használva) igen gyakran nem volt képes az Alapokmányban meghatározott feladatai teljesítésére. A ruandai népirtás esetében ez a vád is elhangzott,⁶¹ az ENSZ Főtitkára bocsánatot kért. Az ilyen „mulasztás” azonban kódolva van az Alapokmányban, tehát nem lehet releváns.

12. Feltéve azt a lehetőséget, hogy a BT határozata nemzetközi kötelezettség megszegését jelenti (ARIO 10. cikk), melyek lehetnek a sértettek jogai? A kiindulópont az, hogy a BT nem katonai- és katonai akcióra felhatalmazást adó rendszabályai (Alapokmány: 41 és 42. cikkek) a decentralizált szankciók⁶² körébe tartoznak, azaz végrehajtói a tagállamok belső joguk által biztosított eszközeik felhasználásával. Így a decentralizált szankciók a végrehajtásban résztvevő államoknak számítandók be (ebben az esetben az ARSIWA szabályai alkalmazandók), az ENSZ mint nemzetközi szervezet csak abban az esetben lehet felelős, ha sikerül bizonyítani azt, hogy segítségnyújtással, irányítással vagy ellenőrzéssel, illetve kényszerítéssel, vagy különösen kötelezettségének megkerülésével (ARIO 14-17. cikkek) közreműködik tagállama nemzetközi jogsértésében.

Nyilvánvaló az, hogy a sértett államnak joga van úgy érezni, hogy vele szemben nemzetközi jogsértés történt, ezért felvetheti az ENSZ nemzetközi felelősségét is. A kulcskérdés azonban az ellenintézkedés alkalmazásához való jog és annak jelentése ebben a relációban: kimerülhet-e az engedetlenségben (*disobedience/*

⁵⁹ Josiane Tercinet: Le pouvoir normatif du Conseil de Sécurité: Le Conseil de Sécurité pent-il légiférer? *Revue Belge de Droit International* 2004. 2. sz. 528-551. o; Paul C. Szasz: The Security Council Starts Legislating. *American Journal of International Law* 2002. 4. sz. 501-544. o; José E. Alvarez: International Organizations as Law-makers. OUP, Oxford 2005.

⁶⁰ Mohay Ágoston: A Kadi doktrína és a nemzetközi jog érvényessége az Unió jogrendben. *Közjogi Szemle* 2017. 4. sz. 36-54. o; E.J. Flynn: Counter-Terrorism Committee and Human Rights. *Human Rights Law Review* 2007. 2. sz. 371-389. o; Erika de Wet.: The Role of Human Rights in Limiting the Enforcement Power of the Security Council: A Principled View. In: Review of the Security Council by Member States (szerk. Erika de Wet – André Nollkaemper) Intersentia, Antwerpen 2003. 243. o; Antonios Tzanakopoulos.: Domestic Courts Reaction to Security Council Sanctions. In: Challenging Acts of International Organizations before National Courts (szerk. August Reinisch) OUP, Oxford 2010.

⁶¹ Eric David: Des occasions manquées de mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale dans la génocide rwandais. In: La répression internationale du génocide rwandais (szerk. Laurence Burgogues-Larsen) Bruylant, Bruxelles 2003. 216-242. o.

⁶² David: Le droit des organisations... 504. o.

désobeissance), a határozat nem-végrehajtásában, a végrehajtás megtagadásában.⁶³ Az nem lehet kétséges, hogy a BT szankcióval érintett államok általában nem hajtják végre az intézkedéseket, sőt azok kijátszására törekednek. Szociológiai értelemben a szankciók effektivitása több tényezőtől függ: az érintett ország ellenálló képességétől és a nemzetközi közösség részvételi hajlandóságától.

Jogi szempontból érdekesebb az, hogy a végrehajtás megtagadása és az ellenintézkedés identifikálható-e? Eltekintve attól, hogy e tézis összemosza az érintett állam és a végrehajtására kötelezett tagállamok helyzetét, a passzív és aktív kötelezettséget, a szankció célját is fontolóra kell venni, jelesen a felelős rábírását (ARIO 51. cikk 1. pont) arra, hogy a jogsértő helyzetet szüntesse meg és nyújtson jóvátételt. Kevésbé valószínű, hogy a BT ezek teljesítésére képes és hajlandó lenne, bár a terrorizmus-gyanús személyek „fekete listájának” összeállítási módjával kapcsolatban megjelent a kompromisszum-készség.⁶⁴

A perdöntő érv azonban az, hogy a „sértett állam vagy nemzetközi szervezet nem fogantatosíthat (kiemelés tőlem: B.J.) ellenintézkedést olyan felelős nemzetközi szervezetekkel szemben a szervezet szabályai alapján fennálló nemzetközi jog kötelezettsége miatt, amelynek tagja, kivéve, ha ilyen ellenintézkedésre e szabályok lehetőséget adnak. (ARIO 52. cikk 2. pont). Ilyen kivétel az Alapokmányban nem található, így a nem-végrehajtás ugyan létezik a nemzetközi gyakorlatban, de aligha minősíthető ellenintézkedésnek.⁶⁵

13. A BT határozatai vizsgálatának analógiájára érdemes lenne a Közgyűlés határozatait is bevonni az ARIO rendszerébe. A Közgyűlés ugyan csak ajánlást⁶⁶ tehet a tagállamoknak ami a *soft law* kategóriájába tartozik, így legfeljebb *soft responsibility*-t keletkeztethet, mégis érdekes eredményre vezethetne azon határozatok felelősség szempontú elemzése, amelyekkel kapcsolatban felmerülhet a BT és a Közgyűlés közötti hatáskör-megosztás szabályainak megsértése, ami *ultra vires* aktusok gyanúját vetheti fel. Hasonló téma lehetne a jogalkotási hatáskör vindikálása a Közgyűlés részéről vagy az ún. „demokratikus legitimáció” követelményének érvényesítésére szolgáló eszközök viszonya a beavatkozás tilalmához (Alapokmány 2. cikk. 7. pont). A témák kifejezésére e tanulmányban nincs lehetőség!

⁶³ Ilyen értelemben l.: Antonios *Tzanakopoulos*: L'invocation de la théorie des contre-mesures en tant que la justification de la désobeissance au Conseil de sécurité. *Revue Belge de Droit International* 2013. 1. sz. 77-102. o; Antonios *Tzanakopoulos*: Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions. OUP, Oxford 2011.

⁶⁴ *David*: Le droit des organisations... 294. o.

⁶⁵ *Tranopoulos* érvelésének kritikáját l. Yann *Kerbrat*: Sanctions et contre-mesures: risque de confusion, dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales. *Revue Belge de Droit International* 2013. 1. sz. 103-110. o; Mariano *Anzar*: La distinction entre sanctions et contre-mesures. *Revue Belge de Droit International* 2013. 1. sz. 111-116. o.

⁶⁶ Ezeknek is lehet „jogi értéke”. L. a nukleáris fegyverek legalitása ügyben adott tanácsadó véleményt. (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ. Reports 1996, p. 226 70. §)

Betudás a nemzetközi jogban – Egység a sokféleségben?

KAJTÁR Gábor

habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Jelen tanulmány áttekintő jelleggel a nemzetközi jogban kiemelkedően fontos betudás koncepciójának fragmentációjára, az abban rejlő lehetőségekre és egyben veszélyekre kívánja felhívni a figyelmet. A fragmentáció jelentésének és jelentőségének elemzése után röviden ismerteti a másodlagos normák fogalmát, majd bemutatja a betudás különböző jelentéstartalmait a kortárs szakirodalomban és nemzetközi bírói gyakorlatban. Rámutat a betudás tág és szűk fogalma megkülönböztetésnek szükségességére az államfelelősség és a nemzetközi humanitárius jog példáján keresztül, valamint az egyes betudásterveztek felcseréléséből eredő és kontextusidegen alkalmazásának problémáira. Végezetül felhívja a figyelmet a másodlagos normák, így a betudás mércéi által játszott kiemelkedő szerepre és az ebből eredő kihívásokra, de lehetőségekre is.

1. INTÉZMÉNYI FRAGMENTÁCIÓTÓL A NORMATÍV FRAGMENTÁCIÓIG

Gilbert Guillaume, a Nemzetközi Bíróság elnöke 2001 októberében az ENSZ Közgyűlésének Hatodik Bizottságában elmondott beszédében jelentős veszélynek nevezte a nemzetközi jog fragmentációját, amely alapjaiban veszélyezteti nem csupán a nemzetközi jog egységét, hanem az egész nemzetközi közrendet is.¹ A Nemzetközi Jogi Bizottság Fragmentációs jelentése ugyan nem krízisként értékelte a helyzetet, de azt elismerte, hogy a nemzetközi jog fragmentációja jelentős veszélyeket is hordoz magában.² A Martti Koskenniemi vezette szakértői csoport

¹ Speech by his Excellency judge Gilbert Guillaume, President of the International Court of Justice, to the Sixth Committee of the General Assembly of the United Nations, 31 October, 2001. <https://www.icj-cij.org/public/files/press-releases/5/2995.pdf> (2023.06.06.).

² Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law. Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi. A/CN.4/L.682, 13 April 2006 (ILC Fragmentation report), 31–33, 49–52. bek.

elismerve az eltérő vagy akár egymásnak ellentmondó normák okozta problémát, azokat a jelenlegi keretek között is kezelendőnek tartja.³

Elődjével ellentétben Rosalyn Higgins, a Nemzetközi Bíróság elnöke 2007-ben nem tartotta problémásnak, hogy a Nemzetközi Bíróság és a volt Jugoszláviában elkövetett humanitárius bűncselekményeket vizsgáló nemzetközi törvényszék (a továbbiakban: ICTY) a hatékony ellenőrzés v. átfogó ellenőrzés vitájában az ICTY szempontjából ugyanarra a kérdésre állapított meg két elérő tartalmú betudási tesztet.⁴ Koskenniemi még ennél is továbbmegy és az egyes bírói szervek közötti hatalmi játszma részének, elsősorban politikai-hatalmi és nem jogi, dogmatikai kérdésnek tartja a fragmentációval kapcsolatos diszkurzust, illetve az abban megfogalmazott aggodalmakat.⁵

Függetlenül a folyamatok értékelésétől abban minden szakember egyetért, hogy figyelemreméltó folyamatok zajlanak korunkban, amelyek alapjaiban érintik a nemzetközi jog közvetlen környezetét, a nemzetközi kapcsolatokat, de magát a nemzetközi jogot is. A modern világ egyik elkerülhetetlen sajátossága a funkcionális differenciálódás, azaz a társadalom egyes részeinek fokozódó specializálódása, amely nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt lezajlott. A globalizáció paradoxonjának is felfogható, hogy miközben a társadalmi élet folyamatosan uniformizálódik, addig a szakmai alrendszerek egyre fragmentálódnak.⁶ A szakosodás iránti igény idővel kialakítja többek között a következő, ismert szabályozási területeket: kereskedelem, környezetvédelem, emberi jogok, diplomácia, kommunikációs szektor, egészségügyi szabályozás, energia, biztonság, bűnmegelőzés stb. Mivel ezekre a kihívásokra a nemzeti szabályozás és a nemzeti jog nem tud kellően hatékony megoldást kínálni, ezek szabályozása nemzetközi szinten történik.⁷

A specializálódott és egymástól elkülönülő szabályozási területek és jogi részek hatása kettős. Egyrészt újabb és újabb specializálódott intézményrendszer hív életre, másrészt pedig elkülönült joggyakorlatot eredményez, ahol az egyes területek joggyakorlatuk kialakítása során nemigen vannak egymásra tekintettel.⁸ Következésképp a nemzetközi jog fragmentációjának is két aspektusa van: egy intézményi és egy normatív. A fragmentáció intézményi aspektusa a nemzetközi döntéshozatali fórumok proliferációjának jelenségét írja le, míg a normatív fragmentáció az egymástól elkülönülten fejlődő és egymásra tekintet nélkül e kialakuló szabályozási alrendszerek sokasodását írja le.

³ ILC Fragmentation report, 14. bek.

⁴ H.E. Judge Rosalyn Higgins, President of the International Court of Justice, at the meeting of Legal Advisors of the Ministries of Foreign Affairs, 29 Oct. 2007. <https://www.icj-cij.org/public/files/press-releases/7/14097.pdf> (2023.06.06.).

⁵ Martti Koskenniemi – Päivi Leino: Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties. *Leiden Journal of International Law* 2002. 3. sz. 553-579. o.

⁶ ILC Fragmentation report, 7. bek.

⁷ ILC Fragmentation report, 481. bek.

⁸ Uo.

Az intézményi fragmentációból szükségképpen normatív fragmentáció alakul ki. Ami azonban nem szükségszerű, hogy a normatív fragmentáció mely típusa jelenik meg és terjed el. A globalizáció során az általános nemzetközi joghoz képest speciális szabályok megjelenése, vagy egymástól relatíve elkülönült speciális szabályok vagy rezsimok elkerülhetetlenül megjelennek. Ami nem szükségszerű, az az általános nemzetközi jog intézményenként történő eltérő értelmezése, amely ugyanarra a jogi rezsimra és tényállásra párhuzamos értelmezési szabályokat, végső soron divergáló döntéseket és végeredményében eltérő jogot hoz létre. Különösen szembetűnő ez a jelenség a nemzetközi jog ún. másodlagos, technikai normái terén, amit jól illusztrál az ICTY és a Nemzetközi Bíróság hatékony ellenőrzés kontra átfogó ellenőrzés vitája.

2. ELSŐDLEGES ÉS MÁSODLAGOS NORMÁK A NEMZETKÖZI JOGBAN

A nemzetközi jog jogrendszerre válásával⁹ több elmélet is született a nemzetközi jog elsődleges és másodlagos normákra való osztásáról.¹⁰ Herbert L. A. Hart *A jog fogalma* című klasszikus, pozitivista művében¹¹ fogalmazza meg a fejlett jogrendszerek sajátosságaira vonatkozó elméletét. Míg a primitív közösségeknél a társadalom irányításának fő módja a csoportnak a saját magatartásmintáihoz való pusztá viszonya, amely bizonytalanná, statikussá és egyben alacsony hatékonyságúvá teszi a jogrendszerre össze nem álló normák érvényesülését,¹² addig a modern közösségekben a kötelezettségeket megállapító elsődleges szabályok különálló és eltérő jellegű másodlagos szabályokkal egészülnek ki. A jogrendszer eszméje Hart szerint abból következik, hogy „a szabályok ugyanis immár nem csupán egy egymástól elkülönülő és kapcsolatok nélküli elemekből álló halmazt alkotnak, hanem valamilyen egyszerű módon egységet képeznek.”¹³

Hart szerint a másodlagos szabályok három csoportba rendezhetőek.¹⁴ A bizonytalanságot az ún. „elismerési szabályok” küszöbölik ki. Ezek arra szolgálnak, hogy általános jelleggel, világosan rögzítsék, mely szabályok tartalmazzák a jogalanyokra vonatkozó jogokat és kötelezéseket. Meghatározzák például, hogy ki, mikor, hogyan bocsáthat ki jogi normákat, azoknak milyen alaki

⁹ L. pl. Anne van Aaken: Defragmentation of Public International Law Through Interpretation: A Methodological Proposal. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009. 2. sz. 483-512. o.

¹⁰ A distinkció kritikájáról lásd Ulf Linderfalk: State Responsibility and the Primary-Secondary Rules Terminology - The Role of Language for an Understanding of the International Legal System. *Nordic Journal of International Law* 2009. 1. sz. 53-72. o. Jure Vidmar: Some Observations on Wrongfulness, Responsibility and Defences in International Law. *Netherlands International Law Review* 2016. 3. sz. 335-353. o.

¹¹ G. J. H. van Hoof: Rethinking the Sources of International Law. Kluwer, Dordrecht 1983, 53. o.

¹² H. L. A. Hart: *A jog fogalma*. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 111-114. o.

¹³ Hart: i. m. 116. o.

¹⁴ Bővebben l. Kardos Gábor: Herbert L. A. Hart a nemzetközi jogról. In: *Nemzetközi jog és Európai Jog: új metszéspontok* (szerk. Kajtár Gábor – Kardos Gábor). ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Saxum Kiadó, Budapest 2011. 86-99. 94-98. o.

tulajdonsággal kell rendelkezniük, és mi a teendő egy esetleges normakollízió esetében. A jogi normák túlzott merevségét a „*változtatás szabályai*” orvosolják. E szabályok többek között rögzítik, hogy ki, mikor és hogyan, milyen formában változtathat a közösségre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó elsődleges szabályokon, azokat hogyan léptetheti hatályba, a korábbiakat hogyan helyezheti hatályon kívül. A jogi normák érvényesülésének alacsony hatékonysága ellen az „*ítélkezés szabályai*” nyújtanak segítséget. Lényeges hatékonyságnövekedés érhető el azokkal a másodlagos szabályokkal, amelyek felhatalmazást adnak egyéneknek, illetve testületeknek annak eldöntésére, hogy konkrét esetekben ki, milyen kötelezettséget sértett meg. Az ítékezés során követendő eljárás meghatározásán túl e szabályok azt is rögzítik, hogy melyek a jogsértések jogkövetkezményei, illetve ezek határai.¹⁵

Bár Hart véleménye szerint a nemzetközi jog a primitív törzsi társadalmak jogára hasonlít,¹⁶ a nemzetközi jog rendszerében a harti értelemben egyaránt megtalálhatóak az elsődleges és a másodlagos normák.¹⁷ A nemzetközi jog legkézenfekvőbb másodlagos normái: az ENSZ Alapokmányának számos rendelkezése, a szerződések jogáról szóló szokásjogi és szerződési szabályok átfogó köre (köztük a Szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény), a nemzetközi szokásjog fogalmi és kialakulási szabályai (a nemzetközi szokásjog „metanormái”), valamint a Nemzetközi Bíróság Statútuma.

Ugyanakkor a Nemzetközi Jogi Bizottság által kidolgozott és az ENSZ Közgyűlése által jóváhagyott 2001-es államfelelősség-tervezet (a továbbiakban: ARSIWA) a harti értelemben nem tekinthető másodlagos normának, mert azok nem tartalmaznak felhatalmazást konkrét ügyek eldöntésére. A Robert Ago vezette szakértő csapat, amelynek módszertanát később James Crawford is átvette, pusztán pragmatikus okból különböztette meg az elsődleges és a másodlagos normákat. Míg az előbbin a harti értelemben vett elsődleges normákat értette (tehát azokat, amelyek jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg), addig a másodlagos normákon az ARSIWA szabályait, azaz azokat a technikai szabályokat, amelyek *lex generalis*-ként az államok nemzetközi jogsértő cselekedeteinek jogkövetkezményeit hivatottak meghatározni.¹⁸

Egy harmadik felfogásban a nem szubsztantív jogokat és kötelezettségeket tartalmazó normák mind másodlagos normák, így a nemzetközi és nemzeti jog

¹⁵ Hart: i. m. 115-120. o.

¹⁶ Kritikailag l. Thomas M. Franck: *The Power of Legitimacy Among Nations*, OUP, Oxford 1990. 183-186. o.

¹⁷ Egyetértek Kardos Gáborral, amikor Hart munkásságának elemzésekor rámutat arra, a szerző abban tévedett, hogy a nemzetközi jognak nincsenek másodlagos normái. L. Kardos: i. m. 86-99. o. L. még Samantha Besson: *Theorizing the Sources of International Law*. In: *The Philosophy of International Law* (szerk. Samantha Besson – John Tasioulas). OUP, Oxford 2010. 163-185. o. 178. o.

¹⁸ ARSIWA-kommentár, 31. o.

viszonyát szabályozó, illetve a betudási szabályok is azok.¹⁹ Egy negyedik értelmezés szerint pedig a nemzetközi jogsértés következtében létrejövő másodlagos jogviszonyt szabályozó normák alkotják a másodlagos normákat.²⁰ Jelen tanulmány a másodlagos norma kifejezést a harmadik felfogás értelmében, tágan fogja alkalmazni.

3. AZ EGYES BETUDÁS-KONCEPCIÓK MEGKÜLÖNBÖZTETÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

A nemzetközi jog legizgalmasabb, leggyakrabban alkalmazott és dogmatikailag egyik legösszetettebb másodlagos normája a betudás. Az államok, mivel jogi személyek, nem tudnak önmagukban joghatályos cselekményeket tenni, szükségük van a nevükben eljáró természetes személyekre, akiknek a magatartása a képviseltjüknek lesz betudható.²¹ Condorelli és Kress fogalom meghatározása pontos és *in abstracto* általánosan elfogadott. E szerint „a betudás [...] azt a jogi műveletet írja le, amelynek funkciója annak megállapítása, hogy egy fizikailag létező személy magatartása, legyen az akár cselekvés, vagy mulasztás, a nemzetközi jog szempontjából államcselekedetnek vagy egy olyan entitás cselekedetének minősül, amelynek nemzetközi jogi személyisége van.”²²

Azaz a betudás fikciójának alkalmazása messze túlmutat az államfelelősség körén. *In concreto* azonban a nemzetközi szakirodalomban nem általánosan elfogadott,²³ hogy a betudás kérdése gyakorlatilag minden olyan állami cselekménnyel kapcsolatban felmerül, amely nemzetközi jogilag releváns.²⁴ A betudásnak ennek megfelelően számos formája és mércéje lehet. Ezek egyaránt szolgálhatnak államfelelősség megállapítására és más célokra is, attól függően, hogy az adott normaanyagnak vagy speciális rezsimnek mi a funkciója.

Ezzel egy időben és az államfelelősségi szabályoktól függetlenül az elsődleges normák szintjén más és más betudási szabályok érvényesülhetnek, teljesen párhuzamosan az államfelelősség betudási szabályaival. Ezek a szabályok nem másodlagos normákba vannak foglalva, hanem maguknak az elsődleges nor-

¹⁹ André Nollkaemper: The Power of Secondary Rules to Connect the International and National Legal Orders. In: Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law (szerk. Yuval Shany – Tomer Brodeur). Hart Publishing, Oxford 2011. 51-52. o.; Pierre-Marie Dupuy: The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice. *New York University Journal of International Law and Politics* 1999. 2. sz. 791-807. o.

²⁰ Robert Kolb: The International Law of State Responsibility. Edward Elgar, Northampton 2017. 6-7. o.

²¹ Az államfelelősség kérdése alapvetően nem érinti az egyén büntetőjogi felelősségét, legyen szó akár nemzeti büntetőjogról, akár nemzetközi büntetőjogról. A két rezsim egymás mellett létezik, és mind logikájuk, mind mechanizmusuk, céljuk eltér egymástól.

²² Luigi Condorelli – Claus Kress: The rules of attribution: general considerations. In: The Law of International Responsibility (szerk. James Crawford – Alain Pellet – Simon Olleson). OUP, Oxford 2010. 221. o. A szerző saját fordítása.

²³ A *lex specialis* betudási elméletek legátfogóbb kritikáját l. Marko Milanovic: Special Rules of Attribution of Conduct in International Law. *International Law Studies* 2020. 1. sz. 295. o.

²⁴ Condorelli – Kress: i. m. 222. o.

máknak a részei, és céljuk nem is a felelősség megállapítása. Tekintettel arra, hogy az állam maga nem képes eljárni, nincs olyan cselekmény, amelyhez ne kellene természetes személyeket igénybe vennie. A nemzetközi jognak így számos olyan területe van, amely tartalmaz betudási szabályokat, és az elsődleges kötelezettségek szintjén határozza meg a lehetséges kapcsolódási pontok releváns mércéit.

Ilyen felelősségi területek lehetnek a következők, nem kimerítve a lehetőségeket: a nemzetközi humanitárius jog,²⁵ a *jus ad bellum* területe, az egyes emberi jogi instrumentumok, a beruházásvédelem, az immunitás, légi jog,²⁶ világűr-jog,²⁷ nemzetközi környezetjogi felelősség,²⁸ a vegyifegyverekkel kapcsolatos felelősségi kérdések,²⁹ és az Európai Unió felelősségének egyes aspektusai.³⁰ Az államfelelősség és a nemzetközi humanitárius jog egyes betudási kérdéseinek összehasonlítása jól rávilágít az egyes betudási szabályok eltérő funkciójára és mércéire, valamint elkülönült alkalmazásuk szükségességére. A tanulmány terjedelmi korlátok miatt a következőkben csupán ezekre fog kitérni az elemzés.³¹

4. A BETUDÁS EGYES TESZTJEI A NEMZETKÖZI JOGBAN

Az ICTY és a Nemzetközi Bíróság hatékony ellenőrzés vitájából látható, hogy még az előbbi a betudást egy homogén jogintézménynek fogja fel, amely a nemzetközi jog különböző területein alkalmazható (és terjedelme legfeljebb a jogellenes cselekmény súlyától vagy elkövetőjének személyétől függ), addig a Nemzetközi Bíróság értelmezésében a betudás fogalma heterogén, jogterületenként teljesen eltér(het).

²⁵ L. pl. *Kis Kelemen* Bence: Célzott likvidálás a nemzetközi jogban – különös tekintettel a felfegyverzett pilóta nélküli repülőgépek alkalmazására. Publikon Kiadó, Pécs 2023.

²⁶ L. pl. *Attila Sípós*: The Air Carrier's Liability for Damage Caused to Cargo. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio iuridica*. 2020. 1. sz. 155-184. o.

²⁷ L. pl. *Sípós Attila*: Az emberes űrrepülés jogi kérdései. In: Világűrjog (szerk. Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor). Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2022. 181-191. o.

²⁸ *Kecskés Gábor*: Nemzetközi szervezetek és a környezeti felelősség. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 109-121. o.; *Sulyok Katalin*: A természettudomány szerepe a bírói érvelésben. A nemzetközi bíróságok gyakorlata környezeti jogvitákban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2022.

²⁹ *Bertha Csilla*: Felelősség a vegyi fegyverekről szóló egyezmény szerinti ellenőrzési eljárásokban. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 91-107. o.

³⁰ *Tamás Molnár*: EU Member States' international responsibility when cooperating with third countries: grey zones of law. <https://eumigrationlawblog.eu/eu-member-states-international-responsibility-when-cooperating-with-third-countries-grey-zones-of-law/> (2023.06.01.); *Mohay Ágoston*: Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

³¹ Bővebben l. *Kajtár Gábor*: Betudás a nemzetközi jogban. A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig. Orac Kiadó Kft., Budapest 2022.

Összhangban a Nemzetközi Bíróság értelmezésével, a betudás tágabb és szűkebb fogalma különböztethető meg:

- szűk értelemben való betudásról beszélünk az államoknak (vagy nemzetközi szervezeteknek) nemzetközi jogsértő cselekedeteit betudó normák esetében, azaz az ARSIWA vagy az ARIO értelmében vett betudás esetén;
- tág értelemben való betudás minden, az államfelelősségi (nemzetközi szervezetek felelősségén) túlmutató betudási kérdés: kinek tudható be egy fegyveres támadás, nemzetközi fegyveres konfliktusról van-e szó, államcselekedetnek minősül-e egy magatartás államimmunitási vagy szokásjogképzési szempontból? Megfelelő személy írta-e alá a nemzetközi egyezményt és köti-e az államot egy adott egyoldalú nyilatkozat (azaz a megfelelő személy tette-e azt)?

A fenti megkülönböztetés oka az, hogy a nemzetközi jog *államfelelősségi szabályrendszere* is másodlagos szabályokat rögzít. A nemzetközi felelősség új (másodlagos) jogviszony, amelyben új jogok és kötelezettségek jelennek meg, és nem érintik az eredeti (elsődleges jogon) alapuló jogviszony tartalmát.³² Jól demonstrálja ezt az ARSIWA 21. cikkében megfogalmazott önvédelem, mint jogellenességet kizáró körülmény.³³ E rendelkezés ugyanis nem érinti az önvédelmi cselekmény jogszerűségét, amelyet a *jus ad bellum* elsődleges normái, nevezetesen az Alapokmány 51. cikke és a szokásjogilag tartalommal kitöltött fegyveres támadás, arányosság és szükségesség kritériumai határoznak meg. A 21. cikk csupán a jogszerű önvédelmi cselekményekhez szorosan kapcsolódó egyéb jogellenes cselekmények jogellenességét hivatott kizárni.³⁴

Következésképp az elsődleges és másodlagos normák közötti átjárás, kapcsolat nem automatikus, és ezt az állami gyakorlat is alátámasztja. Németország az Immunitás-ügyben külön felhívta a figyelmet arra, hogy „az elsődleges anyagi jogi és az alkalmazandó másodlagos jogi normákat óvatosan meg kell különböztetni egymástól. Nincs mechanikus kapcsolat a kettő között”.³⁵ E mechanikus kapcsolat hiánya, és a szokásjogilag is igazolható, területenként azonosítható és eltérő tartalmú betudási szabályok miatt érdemes e teszteket területenként is összemérni.

³² „The draft articles accordingly deal with the general rules of the international responsibility of the State for internationally wrongful acts; that is to say, the rules which govern all the new legal relationships that may follow from an internationally wrongful act of a State, regardless of the particular sector to which the rule violated by the act may belong.” Yearbook of the International Law Commission, 1974. II. 274. o.

³³ „Az államcselekedet jogellenessége kizárt, ha a cselekedet az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban végrehajtott jogszerű önvédelmi intézkedés.”

³⁴ Bővebben l. ARSIWA kommentár 74-75. o., valamint Nicholas Tsagourias: Self-Defence against Non-state Actors: The Interaction between Self-Defence as a Primary Rule and Self-Defence as a Secondary Rule. *Leiden Journal of International Law* 2016. 3. sz. 801-825. o.

³⁵ „[T]he substantive primary rules and the applicable secondary rules must be carefully distinguished. There is no mechanical link between the two.” Jurisdictional Immunities of The State (Germany v. Italy), Memorial of the Federal Republic of Germany, 12 June 2009. 89. bek.

4.1. Betudás az államfelelősség és a nemzetközi szervezetek felelőssége területén

A Nemzetközi Jogi Bizottság ARSIWA-kommentárja egyértelművé teszi, hogy a 4-11. cikkek között felsorolt betudási szabályok kizárólag az államok nemzetközi felelősségének kérdése céljából lettek összefoglalva az állami gyakorlat alapján:

„The question of attribution of conduct to the State for the purposes of responsibility is to be distinguished from other international law processes by which particular organs are authorized to enter into commitments on behalf of the State. Thus the Head of State or Government or the minister of foreign affairs is regarded as having authority to represent the State without any need to produce full powers. Such rules have nothing to do with attribution for the purposes of State responsibility. In principle, the State’s responsibility is engaged by conduct incompatible with its international obligations, irrespective of the level of administration or government at which the conduct occurs. Thus, the rules concerning attribution set out in this chapter are formulated for this particular purpose, and not for other purposes for which it may be necessary to define the State or its Government.”³⁶

Következésképp az ARSIWA betudási szabályai egyetlen célt szolgálnak, alkalmazhatóságuk kötött: feladatuk a cselekmények államokhoz kötése az államok nemzetközi jogsértő cselekedeteinek és azok jogkövetkezményeinek megállapítása céljából. Az egyes ARSIWA-alapú betudási tesztek logikusan (és szokásjogilag megalapozottan) kapcsolódnak az egyes tényállásokhoz, azok nem csupán az államfelelősség körén kívül nem alkalmazhatóak automatikusan, de az ARSIWA-n belüli betudási tényállásoknál sem cserélhetők fel.

Olyan szintű abszolút ellenőrzés esetén ugyanis, amikor a kérdéses személy vagy csoport gyakorlatilag nem tud tevékenységet kifejtteni az állam közreműködése nélkül (minden erőforrása az államtól ered), nem kell a cselekményeket ténylegesen kifejtő(k) minden egyes magatartását külön-külön vizsgálni, azok mind betudhatóvá válnak az államnak. Abban az esetben azonban, amikor a kapcsolat lazább, és a nemzetközi jogsértő magatartást kifejtő(k) önállóan is el tud, illetve tudnak járni, a betudás, és így az állam felelőssége nem automatikus. Ezekben az esetekben szükség van az egyes cselekmények egyedi vizsgálatára és az utasítások, illetve a hatékony ellenőrzés, irányítás tényének esetenként bizonyított feltárására.

Ellenkező esetben ugyanis olyan magatartásért tennénk felelőssé egy államot, amiért ténylegesen nem is tartozott volna felelősséggel. Tekintettel arra, hogy az államok felelőssége már eleve objektív, azaz a cselekmények szándéka (gondatlansága, előre kitervelt volta) közömbös,³⁷ a betudhatóság körének túl-

³⁶ ARSIWA kommentár 39. o.

³⁷ The Factory at Chorzow (Germany v. Poland, Merits) PCIJ Judgment No. 13, 1928, 125. bek.

zott kiterjesztése egy lehetetlen (kontrolálhatatlan) állapotot idézne elő, amely ráadásul szokásjogilag sem lenne igazolható.

Ugyanez igaz az ARIÓ alapján a nemzetközi szervezetek felelősségének szabályozási rendszerére is. Az ARSIWA 57 cikke alapján „[j]elen cikkek nem érintik a nemzetközi szervezeteknek a nemzetközi jog alapján fennálló, valamint az államoknak valamely nemzetközi szervezet magatartása miatt fennálló felelősségének kérdését.”³⁸ Az ARIÓ kommentárjából egyértelmű, hogy az ARIÓ 6-9. cikkeiben szabályozott betudási szabályok specifikusan „a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogsértő cselekményeikért viselt nemzetközi jogi felelősségére alkalmazandók.”³⁹

A 6-9. cikkek között szabályozott betudási szabályok olyan specifikusak, hogy azok az ARSIWA szabályaival sem cserélhetők fel, azok ugyanis tükrözik a nemzetközi szervezetek szervezeti és működési sajátosságait is. A 6. cikk alapján például (Nemzetközi szervezetek szerveinek vagy képviselőinek magatartása) a szabályozás a nemzetközi szervezetek *de jure* szerveit érinti, de szövegszerűen nem terjed ki a *de facto* szervekre: „A szervezet szabályai alkalmazandók annak eldöntése során, hogy melyek szervei vagy képviselői funkciói.”⁴⁰

4.2. Betudás a nemzetközi humanitárius jogban

A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és nemzetközi, valamint nem nemzetközi fegyveres konfliktusokra való alkalmazhatósága kiemelten fontos kérdésé tette annak eldöntését, hogy mikortól (és meddig) beszélhetünk fegyveres konfliktusról, és azon belül is nemzetközi és/vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktusról. Azaz a fegyveres konfliktusok kirobbanásának és azok klasszifikációjának kérdése a nemzetközi humanitárius jog egyik legfontosabb és egyben legösszetettebb és legvitatottabb kérdéskörévé vált.⁴¹ A kérdés eldöntésének nem kisebb a tétje, mint annak meghatározása, hogy mely humanitárius jogi normák alkalmazandók a konfliktusra és így a felekre és ennek következtében mely normák megsértése miatt kiket lehet büntetőjogi felelősségre vonni.

A modern konfliktusminősítés során tisztázni kell, van-e fegyveres konfliktus. Igenlő válasz esetén meg kell vizsgálni, hogy nemzetközi-e a fegyveres konfliktus.

³⁸ A szerző saját fordítása.

³⁹ Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. Adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10). Yearbook of the International Law Commission, 2011, 54. o. A szerző saját fordítása.

⁴⁰ ARIÓ 6. cikk 2. bekezdés (A szerző saját fordítása). Az ARIÓ teljes fordítását l. *Kajtár Gábor: Betudás a nemzetközi jogban. A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig.* Orac Kiadó Kft., Budapest 2022.

⁴¹ A humanitárius jog alkalmazhatóságának megszűnéséről bővebben l. Marko *Milanovic: The end of application of international humanitarian law. International Review of the Red Cross* 2014. 1. sz. 163-188. o.

liktus. Ha a válasz erre nemleges, akkor nem nemzetközi fegyveres konfliktusról van szó.⁴² A humanitárius jog megfelelő rezsimjének alkalmazásához ezért elengedhetetlen a fegyveres konfliktus általános fogalmának tisztázása, majd pedig a nemzetközi és a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok egymástól történő elhatárolása, amelyben a betudás kérdése fontos szerepet tölt be.

Abban az esetben nincs dilemma, amikor két állam hagyományos fegyveres erői között zajlik a fegyveres konfliktus,⁴³ de abban az esetben, amikor egy vagy több állam nem reguláris fegyveres erőivel „vesz részt” az ellenségeskedésben, a helyzet jóval bonyolultabbá válik. Ebben az esetben ugyanis szükségessé válik annak megállapítása, hogy az irreguláris csoportok betudhatók-e az államnak, ezzel nemzetközivé téve a konfliktust. A fegyveres konfliktusok jellegének vizsgálatakor az *effective control* (hatékony ellenőrzés) és az *overall control* (átfogó ellenőrzés) tesztje tartalmukat és intenzitásukat, mind pedig funkciójukat, szerepüket tekintve is szembekerültek egymással.

A Nemzetközi Bíróság talán legfontosabb, korábbi joggyakorlatával összhangban lévő megállapítása az volt a Népirtás-ügyben, hogy a hatékony és az átfogó ellenőrzés mércéje – tekintettel az érintett jogterületek eltérő voltára – egymástól függetlenül minden további nélkül alkalmazható a nemzetközi jogban.⁴⁴ Szemben azonban az ICTY-jal a Nemzetközi Bíróság már a Nicaragua-ügyben is a különböző területek szétválasztása alapján járt el, hiszen világosan elkülönítette az államfelelősség (betudási) kérdését a *jus ad bellum* betudási kérdésétől.⁴⁵ Ugyanezt a logikát erősítette meg később a Nemzetközi Jogi Bizottság állásfoglalása is.⁴⁶

Ennek oka az volt, hogy az államfelelősség szokásjogi szabályainak megvan a maga betudhatósági rendszere, arra az amúgy más kérdéseknél elvileg adekvát általános ellenőrzés koncepciója nem alkalmazható,⁴⁷ valamint, hogy az

⁴² Marko *Milanovic*: The Applicability of the Conventions to Transnational and Mixed Conflicts. In: The 1949 Geneva Conventions: A Commentary (szerk. Andrew Clapham – Paola Gaeta – Marco Sassòli). OUP, Oxford 2015. 28-29. o.

⁴³ Kivételt képez ez alól a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk (4) bekezdése, amely kiterjeszti a nemzetközi fegyveres konfliktus fogalmát arra az esetre, amikor népek önrendelkezési joguk gyakorlásával a gyarmati uralom, az idegen megszállás és a fajüldöző rezsimek ellen harcolnak.

⁴⁴ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Advisory Opinion, 28 May 1951. ICJ. Reports 1951, 15. (továbbiakban: Népirtás-ügy) 404-405. bek.

⁴⁵ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment, Merits, 27 June 1986. ICJ. Reports 1986, 14. 216. bek. L. még Marko *Milanovic*: State Responsibility for Genocide. *European Journal of International Law* 2006. 3. sz. 578-579. o.

⁴⁶ L. még James *Crawford* – Simon *Olleson*: The nature and forms of international responsibility. In: *International Law*, 2nd edition (szerk. Malcolm D. Evans). OUP, Oxford 2006. 460-463. o.

⁴⁷ “It should first be observed that logic does not require the same test to be adopted in resolving the two issues, which are very different in nature: the degree and nature of a State’s involvement in an armed conflict on another State’s territory which is required for the conflict to be characterized as international, can very well, and without logical inconsistency, differ from the degree and nature of involvement required to give rise to that State’s responsibility for a specific act committed in the course of the conflict.” 405. bek.

általános ellenőrzés mércéjének alkalmazása az államfelelősség kérdésére nem kívánatos, káros, és a jogintézmény határain túlra tágítja az államok felelősségét. A Nemzetközi Bíróság egyértelműen fogalmazott ez utóbbival kapcsolatban:

„It must next be noted that the “overall control” test has the major drawback of broadening the scope of State responsibility well beyond the fundamental principle governing the law of international responsibility: a State is responsible only for its own conduct, that is to say the conduct of persons acting, on whatever basis, on its behalf... In this regard the “overall control” test is unsuitable, for it stretches too far, almost to breaking point, the connection which must exist between the conduct of a State’s organs and its international responsibility.”⁴⁸

A nemzetközi humanitárius jog alkalmas arra, hogy az elsődleges normák szintjén is tartalmazza saját betudási koncepcióját,⁴⁹ amely a „tartozás” jegyében a tényleges elfogadáshoz, *de facto* befogadáshoz és az ezen keresztül megvalósuló lazább ellenőrzéshez kapcsolódik. Azaz független attól, hogy az állam hivatalosan befogadta-e az érintett személyt vagy személyeket a hadrendjébe.⁵⁰ Ennek következtében két külön teszt létezik, amelyből az egyik, szigorúbb teszt az államfelelősség céljából történő betudásra, míg a tágabb a humanitárius jogi célú konfliktusminősítésre szolgál. Igaz ez annak ellenére, hogy bevallottan van némi bizonytalanság a különböző konfliktusminősítési tesztek alkalmazásával kapcsolatban.⁵¹

Mindez teljes mértékben megegyezik az államok akaratával és érdekével is. Államfelelősségi szempontból ugyanis az államok gyakorlatukban a lehető legszűkebb tesztet támogatják részben azért, hogy minél kevesebb olyan magatartásért feleljenek, amelyet magánszemélyek követnek el, másrészt pedig azért, hogy érdemi ráhatásuk legyen e cselekményekre ahhoz, hogy azokért valóban felelősséget tudjanak vállalni, mintha az a sajátjuk lenne. Humanitárius jogi szempontból az államok érdeke ugyanakkor eltér ettől. Kombattánjaik védelme ugyanis azt követeli meg, hogy lazábbá téve a jogilag megkövetelt állami kapcsolati mércét bevonják az egyes fegyveres csoportok cselekményeit legalább humanitárius jogi, és ezzel nemzetközi büntetőjogi szempontból egy másik állam ellenőrzése alá.

⁴⁸ Népírtás-ügy, 406. bek.

⁴⁹ „As a distinct body of primary rules, IHL can adopt its own solution regarding the link between a state and a non-state actor that would suffice for internationalization of a conflict, and that link need not be attribution as a matter of state responsibility.” Milanovic: *The Applicability...* 37. o. L. még Christopher Greenwood: *International Humanitarian Law and the Tadic Case. European Journal of International Law* 1996. 2. sz. 265-283. o.

⁵⁰ Tamás Hoffmann: *The challenge of transnational armed conflicts*. PhD dissertation. Eötvös Loránd University of Sciences, Budapest, 2011. 130-132. o.

⁵¹ Elizabeth Wilmshurst: *Conclusions*. In: *International Law and the Classification of Conflicts* (szerk. Elizabeth Wilmshurst). OUP, Oxford 2012. 489. o.

Gyakorlati szempontból is kívánatos, hogy az államfelelősségi betudás kérdése elváljon a humanitárius jogi betudásától. Szokásjogilag ugyanis az államok nem tekintenek (nemzetközi) fegyveres konfliktusnak egy olyan helyzetet, amelyben az egyik állam katonája tévedésből vagy *ultra vires* módon követi el a cselekményét a másik állammal szemben.⁵² Ugyanebben a helyzetben államfelelősségi szempontból azonban egyértelműen betudásra kerülne sor, mert az ARSIWA a tévedés⁵³ és az *ultra vires* cselekmény⁵⁴ esetében is lehetővé teszi a betudást. Azaz előfordulhat olyan helyzet, ahol van államfelelősségi betudás, de nincs nemzetközi fegyveres konfliktus.

Összefoglalva, fegyveres konfliktusokban egyszerre több teszt is alkalmazandó, e tesztek szintje elérő, csak saját kontextusukban használhatók és csak korlátozott mértékben hatnak ki egymásra. Egyrészt az ARSIWA szerinti államfelelősségi tesztek, amelyek kizárólag államfelelősség megállapítására szolgálnak. E tesztek teljesülése esetén nagy valószínűséggel nemzetközi fegyveres konfliktusról is beszélhetünk, kellően súlyos támadás esetén pedig fegyveres támadásról is, mivel az ARSIWA tesztjei (4., 5. és 8. cikkek) a legszigorúbbak. Másrészt az átfogó ellenőrzés tesztje, amelynek tartalma kitöltésére alkalmas a „tartozás” fogalma a III. genfi egyezmény 4. cikk (2) bekezdése értelmében. E teszt a leglazább, azaz megvalósulása esetén államfelelősségről és fegyveres támadásról sincs még szó. Harmadrészt pedig a *jus ad bellum* saját tesztje, a „küldés” és a „jelentős része van benne” fogalma, amelyek megvalósulása esetén agresszió/ fegyveres támadáson túl beszélhetünk nemzetközi fegyveres konfliktusról is, de államfelelősségről nem.

5. A BETUDÁS NEM MEGFELELŐ ALKALMAZÁSÁNAK OKAI ÉS LEHETSÉGES KÖVETKEZMÉNYEI

A különböző betudási mércék megkülönböztetésének elmaradása, illetve nem megfelelő alkalmazásának nagyon eltérő, egymástól független okai is lehetnek. Egyrészt a fragmentálódó nemzetközi intézményrendszer szükségképpen saját eljárását követi, specializált területen mozog és így hajlamos arra, hogy döntéseinek ne tulajdonítson komolyabb (horizontális vagy holisztikus) jelentőséget („*output* oldal”). Másrészt épp ebből adódóan az „*input* oldalon” is hajlamosak a fragmentálódó intézmények arra, hogy meg se nézzék egymás joggyakorlatát. Harmadrészt, ha meg is lenne a szándék akár az *input*, akár az *output* oldalon a hatás és behatás felmérésére, a sokszor rendkívül specializált szakértelem még szakemberek között is akadályozhatja a nemzetközi jog egységességét erősítő

⁵² Tristan Ferraro – Lindsey Cameron: Application of the Convention. In: Commentary on the First Geneva Convention (szerk. Knut Dörmann – Liesbeth Lijnzaad – Marco Sassòli – Philip Spoerri), CUP, Cambridge 2016. 87. o.

⁵³ ARSIWA kommentár 34-35. o.

⁵⁴ L. ARSIWA 7. cikk.

álláspont kialakítását. Negyedrészt gyakori a lehatárolási nehézség is. Azaz nem mindig egyértelmű, hogy hol ér véget az ARSIWA és hol kezdődik az elsődleges kötelezettség, vagy a *jus in bello* területe a *jus ad bellum* területéhez képest (pl. erőszak v. fegyveres konfliktus, arányosság kérdésköre).

Végül nem zárható ki a szándékos torzítás, az eredményorientált szemlélet sem. A másodlagos normák, így a betudás kérdésköre ugyanis különösen alkalmas arra, hogy jelentősen befolyásolja a jogi eljárás érdemi kimenetét. Mivel az elsődleges normák fejlettebbek, világosabbak és ismertebbek is, a másodlagos normákról pedig épp ezek ellenkezője mondható el, sokkal egyszerűbb és kevésbé feltűnőbb a másodlagos normák szintjén „eltéríteni” a folyamatban lévő ügyet és eltérő eredményre jutni a döntéshozatali eljárás során. Az intézményi fragmentációból eredő *forum-shopping* jelenségével összevetve ezt a jelenséget *law-shopping*-nak nevezem, mert ebben az esetben az eljárásban erősebb fél akár saját jogot is választhat magának a megfelelő fórum vagy személyek kiválasztásával.

A *law-shopping* jelenséget nem csupán a másodlagos normák relatív fejlettlensége és kevésbé ismertsége teszi lehetővé, hanem az is, hogy sokszor maguk a nemzetközi jogászok sem tulajdonítanak elég figyelmet ennek a tisztán dogmatikainak tűnő, pusztán elméleti-akadémiai kérdésnek tűnő elemzésnek. A másodlagos normákkal kapcsolatos elemzések egyrészt kimerülnek a részterületek egy-egy specifikus kérdésének feltárásában,⁵⁵ vagy a betudás elméleti kérdéseit vizsgálják, de azt leszűkítve egy-egy elszigetelt, speciális relációra (államfelelősség, erőszak).⁵⁶

Azt, hogy messze nem csupán dogmatikai-akadémiai vitáról van szó a betudás egyes alakzatainak megkülönböztetése során, jól példázza a 9/11 utáni betudás-tárgítási tendencia. Számos nemzetközi jogász⁵⁷ három, egymáshoz kapcsolódó

⁵⁵ L. pl. André Nollkaemper: Attribution of Forcible Acts to States: Connections Between the law on the Use of Force and the Law of State Responsibility. In: The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality – A Need for Change? (szerk. Niels M. Blokker – Nico J. Srijver) Martinus Nijhoff, Leiden 2005. 133-171. o.; Anna Riddell – Brendan Plant: Evidence before the International Court of Justice, British Institute of International and Comparative Law. British Institute of International and Comparative Law, London 2009.; Ilias Plakokefaló: Causation in the Law of State Responsibility and the Problem of Overdetermination: In Search of Clarity. *European Journal of International Law* 2015. 2. sz. 471-492. o. Andrew T. Guzman: Determining the Appropriate Standard of Review in WTO Disputes. *Cornell International Law Journal* 2009. 1. sz. 45-76. o.; Lukasz Gruszczynski – Wouter Werner (szerk.): Deference in International Courts and Tribunals - Standard of Review and Margin of Appreciation. OUP, Oxford 2014.; Csaba Kovacs: Attribution in International Investment Law. Wolters Kluwer, 2018.

⁵⁶ Jean Combacau – Dennis Alland: “Primary” and “secondary” rules in the law of State responsibility categorizing international obligations. *Netherlands Yearbook of International Law* 1985. 1. sz. 81-109. o.; Ulf Linderfalk: State Responsibility and the Primary-Secondary Rules Terminology – The Role of Language for an Understanding of the International Legal System. *Nordic Journal of International Law* 2009. 1. sz. 53-72. o.; Anastasios Gourgourinis: General/Particular International Law and Primary/Secondary Rules: Unitary Terminology of a Fragmented System. *European Journal of International Law* 2011. 4. sz. 993-1026. o.

⁵⁷ L. pl. Theresa Reinhold: State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-defense post-9/11. *American Journal of International Law* 2011. 2. sz. 250. o.; Sonja Cenic: State Responsibility and Self-

és szokásjogilag nem igazolható állításra alapozta érvelését, amely a betudás nagymértékű kitágításához vezetett. Ennek következményei figyelemreméltók voltak az önvédelmi jog kitágítása terén. Egyrészt e szerzők azt állították, hogy a Nemzetközi Bíróság a Nicaragua-ügyben az erőszak alkalmazásának jogszerűsége kérdésében az Egyesült Államok és a kontrák viszonyának vizsgálatakor a „hatékony ellenőrzés”, valamint a „teljes függőség” mércéjét alkalmazta. Másrészt az ITCY Tadić-ügyben hozott döntésének jóval megengedőbb „overall control” (átfogó ellenőrzés) mércéjét új, alkalmazandó tesztként fogadják el. Harmadrészt pedig felszámolták a betudhatóság különböző mércéi közötti átjárhatósági akadályt. Mindezzel bizonyítani szerették volna a betudhatóság körének jelentős tágulását, és ezzel az államok és a nem állami szereplők az önvédelem szempontjából releváns kapcsolatának átalakulását.

Közös a fenti elmélet képviselőiben, hogy az államfelelősségi és az önvédelmi betudás csereszabatos használata miatt elméletük szinte mindig önvédelmi helyzetet eredményez.⁵⁸ A betudhatóság általános szabályainak alkalmazásával („general rules of attribution”) egyszerre mossák össze a *jus ad bellum*, a *jus in bello* és az államfelelősség kérdéskörét.⁵⁹ Így ugyanaz a betudhatósági koncepció vonatkozik a nemzetközi humanitárius jog megsértésének megállapítására, mint egy fegyveres támadás elemzésére, és ezek mind automatikusan államfelelősséget is eredményeznek.

6. BETUDÁSI NORMÁK LEHETSÉGES ÁTFEDÉSI PONTJAI

A betudási normák közötti viszony nehézségét egyrészt a fogalom névhasználatának azonosság adja („betudás”), másrészt pedig az, hogy a mércék közötti viszony nem írható le egy egyszerű, dichotóm, igen-nem képlettel. Azaz a nemzetközi jog egyes betudási normái nem azonosak, de nem is különülnek el egymástól analitikailag abban az értelemben, hogy semmilyen érintkezési pont, vagy átfedés ne lenne közöttük.

Ráadásul az államfelelősségi betudási normák annyival ismertebbek mint a többi másodlagos norma és alkalmazásuk más területeken olyan kézenfekvő és kényelmes, hogy számos szakember elcsábul ebbe az irányba. Rosalyn Higgins,

Defence in international Law Post 9/11: Has the Scope of Article 51 of the United Nations Charter Been Widened as a Result of the US Response to 9/11? *Australian International Law Journal* 2007. 1. sz. 205. o.; Giuliana Ziccardi Capaldo: Providing a Right of Self-Defense Against Large-Scale Attacks by Irregular Forces: The Israeli-Hezbollah Conflict. *Harvard International Law Journal* 2007. 1. sz. 105. o.; Yutaka Arari-Takahashi: Shifting Boundaries of the Rights of Self-Defence – Appraising the Impact of the September 11 Attacks on Jus Ad Bellum. *International Lawyer* 2002. 4. sz. 1081-1102.; Jan Arno Hessbruegge: The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law. *New York University Journal of International Law and Politics* 2004. 2-3. sz. 265-306. o.

⁵⁸ L. erről bővebben Steven Ratner: Jus ad Bellum and Jus in Bello After September 11. *American Journal of International Law* 2002. 4. sz. 908-909. o.

⁵⁹ Jonathan Somer: Acts of Non-State Armed Groups and the Law Governing Armed Conflict. *ASIL Insight* 2006. 1. sz.

a Nemzetközi Bíróság volt elnöke ezzel kapcsolatban a nemzetközi jog többi területének „államfelelősségivé” válására figyelmeztet:

„There seems to be no topic that is not embraced by 'state responsibility'. It covers, in the view of some, the law of every substantive obligation; the law of 'instrumental consequences' to breach of obligations; and the detail of the law of reparation. It is my opinion that it is exactly this tendency to make state responsibility 'the law of everything' that has led to such problems... The essence of responsibility is not the substance of obligations; nor in permitted responses thereto; nor in the detailing of reparation. It lies in the concept of liability for an international wrong, coupled with a duty to make reparation; and the detail required should be limited to questions of attributability and to what, so far as the element of liability is concerned, is specific to the law of responsibility itself.”⁶⁰

Az államfelelősségi szabályok alkalmazása más jogterületeken több okból is félrevezető. Jól illusztrálja ezt az államfelelősség és az önvédelem jogához tartozó betudás összekeverése. Az államfelelősség esetében a nemzetközi jog másodlagos normáiról van szó. Az önvédelmi jog gyakorlása során viszont olyan elsődleges normákról beszélünk, amelyek szervesen kapcsolódnak egymáshoz. Az önvédelem kérdése nem választható el a fegyveres támadás fogalmától, amely nem azonos az államfelelősség szempontjából vett betudhatósággal még indirekt fegyveres támadás esetében sem. Fontos azt is kiemelni, hogy önvédelem esetében nem felelősségi kérdéstről van szó. Annak eldöntése természetesen fontos, hogy az adott támadás kinek tulajdonítható, de erre az önvédelem jogának megvannak a maga szokásjogi normái.

Azaz a *jus ad bellum* és az államfelelősség logikájában, szabályozási szintjében, valamint végkimenetében, céljában is eltér egymástól. Egy fegyveres támadásra reagáló önvédelmi cselekmény soha nem szolgálhat szankcióként, annak a szükségesség és arányosság keretei között kizárólag a megtámadott állam védekezésére kell korlátozódnia. A megtámadott állam létének biztosítása pedig logikusan vonja magával azt is, hogy az önvédelem körében alkalmazott betudás szintje az állami gyakorlat függvényében lehet tágabb is annál, amit az államfelelősségi szabályok esetenként megkövetelnek.

Következésképp az államfelelősségi és *jus ad bellum* betudási normák a következők miatt nem helyettesíthetők egymással, és ez analóg módon igaz az államfelelősség és más jogterületek viszonyára is. Egyrészt az államfelelősség betudás-szabályait másodlagos normák alkotják, az önvédelem és a fegyveres támadás szabályai viszont elsődleges normák. Másrészt a Nemzetközi Bíróság okkal nem alkalmazta az államfelelősség betudási koncepcióját az önvédelem és a fegyveres támadás esetére, azokat mindig (tartalmilag és szerkezetileg is) elkülönülten vizsgálta. Harmadrészt a Nemzetközi Bíróság az államfele-

⁶⁰ Rosalyn Higgins: *Problems and Process: International Law and How We Use It*. OUP, Oxford 1995. 162-163. o.

lősség és a fegyveres konfliktusok minősítésének kérdését, valamint a *jus ad bellum* kérdéseit az alkalmazott mércék élés szétválasztása mellett külön is hangsúlyozta. Negyedrészt a két jogintézmény (államfelelősség és önvédelem) logikája és célja teljesen különböző – míg az államfelelősség a jóvátételre és a szankcionálásra,⁶¹ addig az önvédelem kizárólag a jogellenes támadás visszavérésére szorítkozik. Ötödészt az önvédelem joga az államok léte szempontjából direkter fenyegetés, így még fontosabb,⁶² „természetes joga” az államoknak, ezért könnyen elképzelhető, hogy legyen olyan önvédelmi helyzet, amely nem feltétlenül vezet államfelelősséghez. Végül pedig az államfelelősség betudási szabályainak egy része értelmezhetetlen az önvédelem körében, ilyen helyzet például, amikor az állam utólag sajátjának ismeri el a magatartást (11. cikk),⁶³ vagy amikor a felkelők később egy állam új kormányává válnak (10. cikk). Ezekben az esetekben az *ex post facto* államfelelősségi betudás megvalósulása pillanatában jellemzően már nincs önvédelmi helyzet, addigra egyszerűen elmúlt. Ha mégis lenne, az egy aktuális fegyveres támadás, és nem egy korábbi esemény miatt lenne.

Természetesen az eddig elhatárolt területek nem teljesen függetlenek egymástól. Elképzelhető olyan eset is, amelyben egy államfelelősségi betudásból következik egy fegyveres támadás, és olyan forgatókönyv is, ahol egy államfelelősségi betudásból következik a fegyveres konfliktus nemzetközivé minősítése. Ezekre abban az esetben kerülhet sor, ha a hatékony ellenőrzés mércéje alapján megállapítható a külső (beavatkozó) államnak való betudhatóság, vagy ha még szigorúbb szabályok alapján az állapítható meg, hogy a vizsgált cselekményt elkövetők valójában a küldő állam *de facto* szervei voltak. Ezekben az esetekben a konfliktus részben, vagy egészben mindenképpen nemzetközi fegyveres konfliktusnak fog minősülni, mert a küldő állam részvétele a cselekményekben – és így a fegyveres konfliktusban is – egy szigorúbb betudási mérce alapján lett megállapítva. Ugyanez igaz lehet egy fegyveres támadásra is.

De fordítva ez nem feltétlenül igaz. Attól még, hogy egy fegyveres konfliktus az átfogó ellenőrzés mércéje alapján (feltéve, hogy ennek alkalmazása szokásjogilag igazolható) nemzetközinek minősülne, még nem következik automatikusan a küldő államnak való államfelelősségi betudás, tekintettel annak jelentősen szigorúbb feltételeire. James Crawford szavaival:

⁶¹ James Crawford – Jeremy Watkins: International Responsibility. In: The Philosophy of International Law (szerk. Samantha Besson – John Tasioulas). OUP, Oxford 2010. 283-298. o.

⁶² „However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake.” The Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts, Advisory Opinion. 8 July 1996. ICJ. Reports 1996. 266. o.

⁶³ Hárs András: Felelősség/vállalás - a 2011-es felelősségi tervezet 9. cikkének alkalmazhatósága az ENSZ békeműveleteire. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 77-90. o.

„merely by accepting that an armed conflict is internationalized, the State does not (and should not be required to) accept responsibility for the acts of local militias engaged in the conflict.”⁶⁴

Az is elképzelhető, hogy az államfelelősség szempontjából egy magatartás betudható egy államnak (például utólagos elismerés útján), az államfelelősség ellenére azonban nem történt fegyveres támadás. Ahogy fegyveres támadás is történhet államfelelősség kiváltása nélkül, mivel a 3314-es közgyűlési határozat „küldés” mércéje enyhébb a hatékony ellenőrzés (ARSIWA 8. cikk) mércéjénél. A fentiekből következik, hogy a nemzetközi jog egyes betudási normái közötti viszony bonyolult, így nagy körültekintést és óvatosságot feltételez a jogalkalmazó részéről.

7. KONKLÚZIÓ - FRAGMENTÁCIÓ ÉS KOHERENCIA EGY VÁLTOZÓ KORBAN

A nemzetközi jogrend alapvetően spontán módon fejlődik, decentralizált és hierarchiától mentes. Ebből következően a normakonfliktus immanensen része a nemzetközi jognak. E normakonfliktust a globalizáció, az egyes alrendszerek fokozódó specializációja és az intézményrendszer fragmentációja csak erősíti. A fragmentáció ellenerejeként fellépő kvázi alkotmányosodási folyamatnak több dimenziója van. Nollkaemper ide sorolja az adott politikai közösség alanyai magatartásának az átfogó szabályozási igényét, a közösség által jogellenesnek minősített cselekmények kontrolálásának igényét, valamint a közösség egészének igényét és közös értékeit kifejező jogintézmények megjelenését, így különösen az *erga omnes* és *jus cogens* intézményeit.⁶⁵ Mindezek feltételezik a nemzetközi jogrendszer jellegét, elsődleges és másodlagos normákra való szétválását és további dogmatikai cizellálódását.

Nehezíti a helyzetet, hogy az egyes alrendszerek döntéshozó testületei és szakemberei nem holisztikusan szemlélik a nemzetközi jogot, hanem egymás területe iránti relatív érdektelenség alapján csupán szűk szakterületeikre koncentrálnak. Következésképp sok esetben olyan döntés születik, amelyek összességükben veszélyeztetik a nemzetközi jog egységét. Nem arról van természetesen szó, hogy ne alakulhatnának ki specializált alrendszerek és relatív elkülönülő jogi rezsimek. De ha kívánatos a nemzetközi jog jogrendszer jellegének megőrzése, akkor ezeknek kapcsolódniuk kell egymáshoz és a különböző döntéshozó testületek az általános nemzetközi jog főbb jogintézményeit nem értelmezhetik (át) kedvük szerint.

⁶⁴ James Crawford – Simon Olleson: The nature and forms of international responsibility. In: International Law (szerk. Malcolm D. Evans). OUP, Oxford 2006. 462. o.

⁶⁵ André Nollkaemper: Constitutionalization and the Unity of the Law of International Responsibility. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009. 2. sz. 539-540. o.

Az elsődleges normák iránt régóta fennálló nagy érdeklődéssel és szakértelemmel szemben a nemzetközi jog másodlagos normát korántsem kíséri ekkora érdeklődés, bár jelentős szerepük a nemzetközi döntéshozatali eljárásokban ezt igencsak indokolná. A másodlagos normáknak, és különösen a betudás kérdéskörének negligálása egyszerre vezet a nemzetközi jogrend összetettségének leértékeléséhez és végső soron rossz döntések meghozatalához is. A fragmentáció korában ráadásul csak a másodlagos normák megfelelő kezelésével biztosítható a nemzetközi jog egységessége. A jogbiztonság garantálása egyben azt is képes megakadályozni, hogy a *forum-shopping* ne egészüljön ki *law-shopping*gal, és végső soron a nemzetközi jogviták hibás másodlagos (betudási) normák alkalmazásával történő eldöntésével.

Hartnak igazza lehetett a 20. század közepén a nemzetközi jog fejlettségi szintjével kapcsolatban, de napjainkra a helyzet jelentősen megváltozott. A nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog egyre komplexebbé válásával és a globális folyamatok szabályozási igénye miatt egyre bővülő szabályozási normaanyag következtében a nemzetközi jog másodlagos normái is megjelentek és gyors fejlődésnek indultak. Ez új és tekintélyes kihívást jelent a nemzetközi jogászok számára: a nagy tömegű és szofisztikált másodlagos normaanyag a nemzetközi szokásjog alapos feltárását és dogmatikailag igényes, alapos elemzését igényli. Ez a sokszor analítikailag megterhelő és nem egy esetben eredeti szokásjogi kutatást igénylő munka, amely megjelenhet teherként, e teher azonban édes teher is: egyben a nemzetközi jog megérkezését is jelenti a dogmatikájukban gazdag, régebb óta fejlődő jogágak családjába.

II. RÉSZ

NEMZETKÖZI SZERVEZETEK FELELŐSSÉG – ELMÉLET ÉS GYAKORLAT

The Responsibility of International Organizations for Multinational Military Operations: Passing the Buck?

Aurel SARI

associate professor of Public International Law, University of Exeter
fellow of Supreme Headquarters Allied Powers Europe, NATO

1. INTRODUCTION

Breaking the law must have consequences. Rules of law formulate expectations about how we should conduct ourselves. Unless a party that fails to meet these expectations becomes responsible for its non-compliance, the very idea of binding rules of law would be an illusion. Accountability in the form of legal responsibility is therefore an essential element of every legal order.

The idea of legal responsibility is well-established in international law. In the *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* arbitration of 1925, Max Huber declared responsibility to be an undisputed principle of international law:

“Responsibility is the necessary corollary of a right. All international rights involve international responsibility as their consequence. Responsibility results in the duty to make reparation if the obligation in question is not met.”¹

A few years later, the Permanent Court of International Justice affirmed this point in the *Chorzów Factory* case, observing that “it is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation.”²

Due to the dominant position that States occupy in the international legal system, State responsibility is the most established form of legal responsibility.

¹ *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (1925) 2 RIAA 615, 641.

² *The Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Merits)* (1928) PCIJ Series A, No 17, 29.

ity at the international level.³ By comparison, the responsibility of international organizations remains underdeveloped both in doctrine and in practice.⁴ This is particularly clear to see in the context of multinational military operations conducted with the involvement of international organizations.

Since the adoption of the United Nations Charter in 1945, international organizations have assumed a significant role in matters of international security.⁵ In discharging its duty to maintain international peace and security, the United Nations (UN) has launched numerous peacekeeping operations, even though the conduct of such activities was not foreseen in the Charter.⁶ Other international organizations, above all the African Union, the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), have also conducted a variety of military operations, in particular since the end of the Cold War.⁷ These have ranged from security assistance and stabilization missions at the lower end to high intensity combat operations at the top end of the spectrum.

The involvement of international organizations in the conduct of multinational military operations raises a range of questions about their legal responsibility. These questions are of interest for two main reasons. First, by contributing to the deployment of military forces, whether it is by providing them with a mandate or by controlling the actual conduct of a mission, international organizations are exercising public powers and functions. It is a basic principle of good governance that those who exercise public authority should be answerable for their actions.⁸ The principle is of heightened significance in the context of

³ The applicable rules are codified by the International Law Commission in the 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', in (2001) *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II(2), 26 (ARSIWA). Generally, see James Crawford: *State Responsibility: The General Part*. Cambridge University Press, Cambridge 2013. For an earlier treatment of the subject, see Clyde Eagleton: *The Responsibility of States in International Law*. New York University Press, New York 1928.

⁴ For a general treatment of the subject, see Maurizio Ragazzi (ed.): *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*. Martinus Nijhoff, Leiden 2013. For earlier discussions, see Ewa Butkiewicz: *The Premises of International Responsibility of Inter-governmental Organizations* *Polish Yearbook of International Law* 1981-1982. No. 1. pp. 117-140; Moshe Hirsch: *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles*. Nijhoff, Dordrecht 1995.

⁵ See Terry Gill – Dieter Fleck – William H. Boothby (eds.): *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*. Cambridge University Press, Cambridge 2017. pp. 6-24.

⁶ Generally, see Cedric de Coning – Mateja Peter (eds.): *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, Cham 2019. and Joachim A. Koops – Thierry Tardy – Norrie MacQueen – Paul D. Williams (eds.): *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford University Press, Oxford, 2015.

⁷ E.g. see James Sperling – Mark Webber: *NATO Operations*. In: *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (eds. Hugo Meijer – Marco Wyss). Oxford University Press, Oxford 2018. p. 888; Niklas Nováky: *European Union Military Operations: A Collective Action Perspective*. Routledge, Milton Park 2018; Adegboyega A. Ola – Stanley O. Ehiane: *Missions with Hindrance: African Union (AU) and Peacekeeping Operations*. *Journal of African Union Studies* 2016. No. 1. pp. 113-135; Rodrigo Tavares: *The Participation of SADC and ECOWAS in Military Operations: The Weight of National Interests in Decision-Making*. *African Studies Review* 2011. No. 2. pp. 145-176.

⁸ Cf. Gill – Fleck – Boothby: op. cit. p. 267.

military operations, where international organizations and their staff are potentially involved in decisions about life and death.⁹ The legal responsibility of international organizations in such situations therefore serves the interests of good governance, accountability and, ultimately, the rule of law.¹⁰ Second, multinational military operations are marked by certain features, such as shared command and control arrangements, that underline and in some cases intensify the difficulties that affect the responsibility of international organizations more generally. Studying their responsibility for the conduct of multinational military operations therefore harbours broader lessons relevant in other contexts.

The purpose of the present chapter is to provide an overview of the challenges that holding international organizations responsible for wrongful acts committed in the context of multinational military operations presents. Section 2 explores some of the general preconditions for the international responsibility of international organizations, focusing on their legal personality, international obligations and the rules of attribution. Section 3 takes a closer look at how the rules of attribution formulated by the International Law Commission apply in multinational military operations. Given the shortcomings of these rules, section 4 makes a principled argument in favour of multiple attribution and shared responsibility. Section 5 offers some concluding thoughts.

2. PRECONDITIONS OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY

As noted earlier, it is a well-established principle that a breach of an international obligation engages the international responsibility of the State or international organization concerned.¹¹ The principle forms part of customary international law and has been codified by the International Law Commission in the Articles on State Responsibility (ARSIWA) and the Articles on Responsibility of International Organizations (ARIO).¹² Both instruments recognize that the international responsibility of a State or international organization is engaged if two conditions are satisfied: an act or omission is attributable to a State or international

⁹ Hylke Dijkstra: *International Organizations and Military Affairs*. Routledge, London 2016. p. 8.

¹⁰ Cf. Jutta Brunnée: *International Legal Accountability through the Lens of the Law of State Responsibility*. *Netherlands Yearbook of International Law* 2005. No 1. pp. 21–56. (describing international responsibility as a legal form of accountability).

¹¹ See supra n. 2.

¹² ARSIWA; International Law Commission, 'Draft Articles on the Responsibility of International Organizations with Commentaries', in (2011) *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II(2), 39 (ARIO). For a general assessment of the ARIO, see Sarah Bayani: *International Legal Responsibility of International Organizations in the ILC Draft Articles and Beyond*. Göttingen University Press, Göttingen 2022; Mirka Möldner: *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2012. No. 1. pp. 281–327 Niels M. Blokker: *Preparing Articles on Responsibility of International Organizations: Does the International Law Commission Take International Organizations Seriously? A Mid-term Review*. In: *Research Handbook on the Law of International Organizations* (eds. Jan Klabbers – Åsa Wallendahl). Edward Elgar, Cheltenham 2011. p. 313.

organization and this act or omission constitutes a breach of an international obligation of that State or organization.¹³

For international organizations, meeting these conditions is not straightforward. For a start, international organizations are able to incur international responsibility only if they are subjects of international law; in other words, they can be responsible only if they enjoy international legal personality. Although the Charter does not confer international legal personality on the UN in express terms, its existence as a legal person has been recognized by the International Court of Justice in the *Reparation for Injuries* case.¹⁴ There, the Court deduced the legal personality of the UN from its objectives, functions, organs, legal capacities and position of relative detachment from its member States, concluding that “the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane.”¹⁵

By comparison, the legal personality of the EU has been subject to prolonged debate. From the early 2000s onwards, the EU has increasingly engaged in certain activities, for example concluding agreements with third parties,¹⁶ which seemed to imply that it enjoyed legal capacities and hence legal personality under international law. These developments prompted some commentators to declare the Union to be an international legal person, despite the absence of any provision to this effect in its founding agreements.¹⁷ However, the question remained unresolved,¹⁸ at least until the Lisbon Treaty settled it by conferring legal personality on the EU in express terms.¹⁹

The legal personality of NATO is not free from difficulty either. NATO’s founding instrument, the North Atlantic Treaty,²⁰ is silent on the matter. By contrast, the Ottawa Agreement on the status of NATO declares that the Organization

¹³ ARSIWA Article 2; ARIIO Article 4.

¹⁴ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (Advisory Opinion) (1949) ICJ Reports 1949, 174.

¹⁵ *Ibid.*, p. 179.

¹⁶ E.g. Agreement between the European Union and the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the FRY, 25 April 2001, OJ [2001] L125/2.

¹⁷ Editorial Comments: The European Union—A New International Actor. *Common Market Law Review* 2001. No. 4. pp. 825–828.

¹⁸ For different positions in the debate, see Jaap W. de Zwaan: The Legal Personality of the European Communities and the European Union. *Netherlands Yearbook of International Law* 1999. No. 1. pp. 75–113; Rafael Leal-Arcas: EU Legal Personality in Foreign Policy? *Boston University International Law Journal* 2006. No. 2. pp. 165–212; Aurel Sari: The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP. *International and Comparative Law Quarterly* 2008. No. 1. pp. 53–86.

¹⁹ Treaty on European Union, OJ [2012] C326/13. Article 47.

²⁰ North Atlantic Treaty, 4 April 1949, 34 UNTS 244.

shall possess “juridical personality”,²¹ while the Paris Protocol on the status of international military headquarters set up pursuant to the North Atlantic Treaty declares that the two supreme headquarters created under the Treaty, the Supreme Headquarters Allied Powers Europe and the Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, shall possess “juridical personality” too.²² Accordingly, NATO is not a monolithic entity, but made up of three distinct organizations, each with its own legal status.²³ While juridical personality under both the Ottawa Agreement and the Paris Protocol refers to a legal position within the domestic law of NATO’s member States,²⁴ the Organization and the two supreme headquarters have engaged in activities, such as concluding international agreements,²⁵ that imply the possession of legal personality under international law as well. In fact, the international legal personality of NATO has been recognized by the Organization itself and also by its member States,²⁶ for example in proceedings before the International Court of Justice and the European Court of Human Rights.²⁷ What complicates matters, however, is that decisions within NATO are taken by consensus at all levels. This has led NATO to emphasize that each “member State retains full responsibility for its decisions” taken within the Alliance²⁸ and has prompted some commentators to question whether acts carried out by NATO ought to be ascribed to its member States, rather than to the Organization.²⁹

A second difficulty concerns the international obligations of international organizations.³⁰ A wide range of legal regimes may apply to the conduct of military

²¹ Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff, 20 September 1951, 200 UNTS 4. Article IV.

²² Protocol on the Status of International Military Headquarters Set up Pursuant to the North Atlantic Treaty, 28 August 1952, 200 UNTS 340. Article X.

²³ Andrés B. Muñoz Mosquera: The North Atlantic Treaty: Article 9 and NATO’s Institutionalization *Emory International Law Review* 2019. No. 4. p. 157. See Steven Hill: Practicing Law at NATO Headquarters. In: Legal Advisers in International Organizations (ed. Jan Wouters). Edward Elgar, Cheltenham 2023. p. 337, pp. 338–339.

²⁴ David Nauta: The International Responsibility of NATO and its Personnel during Military Operations. Brill, Leiden 2017. p. 93

²⁵ See Hill: op. cit. pp. 343–344.

²⁶ North Atlantic Treaty Organization, in International Law Commission, ‘Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations’, 14 February 2011, UN Doc. A/CN.4/637, 11.

²⁷ E.g. Preliminary Objections of the Portuguese Republic, 5 July 2000, in *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Portugal)*, Preliminary Objections (2004) ICJ Rep. 1160, para. 131; *Banković and Others v. Belgium*, App. No. 52207/99, Judgment, 12 December 2001 (2007) 44 EHRR SE5, para. 32.

²⁸ North Atlantic Treaty Organization 12.

²⁹ See Gérard Cohen-Jonathan: Cour européenne des droits de l’homme et droit international général. *Annuaire Français de Droit International* 2000. No. 1. p. 632; Tarcisio Gazzini: NATO Coercive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992–1999). *European Journal of International Law* 2001. No. 3. p. 424; Torsten Stein: The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of Its Member States? In: *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment* (ed. Christian Tomuschat) Kluwer Law International, The Hague 2002. p. 181, pp. 190–191.

³⁰ Generally, see Kristina Daugirdas: How and Why International Law Binds International Organizations. *Harvard International Law Journal* 2016. No. 2. pp. 325–381.

operations. In addition to international human rights law and the law of armed conflict, these include international refugee law, the law of the sea, international environmental law and international criminal law. In most cases, international agreements are a key source of these rules. However, the majority of the relevant agreements, such as the four Geneva Conventions of 1949 and their two Additional Protocols of 1977,³¹ are open only to States, meaning that international organizations are not bound by them. As a result, the international obligations of international organizations derive principally from other sources. The International Court of Justice has held that international organizations are “subjects of international law, and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law.”³² Nevertheless, this leaves gaps and open questions.

For example, there is broad support for the notion that the UN and other international organizations are bound by the customary rules of the law of armed conflict.³³ In 1999, the UN Secretary-General issued a Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, which recognizes that the “fundamental principles and rules of international humanitarian law” set out in that instrument “are applicable to United Nations forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants.”³⁴ However, the Bulletin is not a comprehensive statement of the entire body of customary rules of the law of armed conflict.³⁵ Nor do international organizations have the capacity to respect and implement all such rules, including those calling for criminal jurisdiction over serious violations of the law of armed conflict, owing to their more limited functions and resources.³⁶ Moreover, it is not settled under what exact conditions UN peacekeeping operations and other multinational forces become parties to an armed conflict.³⁷ The precise scope of the obligations that international organizations are bound by in this area is therefore not free from doubt.

³¹ E.g. see Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (Geneva Convention I), 1949, 75 UNTS 31. Article 60. and Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Additional Protocol I), 1977, 1125 UNTS 3. Article 94.

³² *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* (Advisory Opinion) (1980) ICJ Rep. 73, para. 37.

³³ E.g. Frederik Naert: *International Law Aspects of the EU’s Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*. Intersentia, Antwerp 2010. pp. 515–537; Marten Zwanenburg: *Accountability of Peace Support Operations*. Martinus Nijhoff, Leiden 2005. pp. 131–208.

³⁴ United Nations Secretariat, UN Secretary-General’s Bulletin, *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13, 6 August 1999. Sec. 1.

³⁵ Paul C. Szasz: *UN Forces and International Humanitarian Law*. *International Law Studies* 2000. No. 2. p. 520.

³⁶ Marco Sassòli – Djemila Carron: *EU Law and International Humanitarian Law*. In: *A Companion to European Union Law and International Law* (eds. Dennis Patterson – Anna Södersten). Wiley Blackwell, Chichester 2016. p. 413, p. 416.

³⁷ E.g. see Bianca Maganza: *From Peacekeepers to Parties to the Conflict: An IHL’s Appraisal of the Role of UN Peace Operations in NIACs*. *Journal of Conflict and Security Law* 2020. No. 2. pp. 209–236; Yutaka

The third precondition of international responsibility is attribution. Under international law, States and international organizations are responsible solely for their own conduct,³⁸ yet as corporate entities they can only act through natural or other legal persons.³⁹ The purpose of rules of attribution is to resolve this dilemma and determine which acts or omissions should be considered as conduct undertaken on behalf of a particular State or international organization. Rules of attribution thus determine under what circumstances wrongful conduct may be ascribed to a State or international organization.

As the International Court of Justice highlighted in the *Genocide* case, there must be a sufficiently close connection between the wrongful conduct and a State before the conduct can reasonably be attributed to it.⁴⁰ According to the Court, certain standards, such as the “overall control” test formulated by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in *Tadić*,⁴¹ are inappropriate for these purposes, because they are too loose and stretch the connection to its breaking point.⁴² The suitability of rules of attribution, therefore, depends on whether or not they demand an appropriate kind of connection between wrongful conduct on the one side and the State or international organizations on the other side. Too loose, and the State or international organization will incur liability for wrongs it should not reasonably be held accountable for. Too strict, and liability will not arise where it reasonably should, to the detriment of the aggrieved party. Both of these extremes offend our sense of justice and fairness.

International practice recognizes two basic paradigms of attribution.⁴³ The institutional paradigm holds that conduct performed in an official capacity by natural or legal persons possessing the status of officials or organs of a State or an international organization under their internal law, and who therefore form part of their “internal machinery”,⁴⁴ should be attributed to that State or interna-

Arai-Takahashi: The Intervention Brigade within the MONUSCO: The Legal Challenges of Applicability and Application of IHL. *Questions of International Law* 2015. No. 3. pp. 5–23; Tristan Ferraro: The Applicability and Application of International Humanitarian Law to Multinational Forces *International Review of the Red Cross* 2013. No. 3. pp. 561–612; Siobhán Wills: The Geneva Conventions: Do They Matter in the Context of Peacekeeping Missions? In: Do the Geneva Conventions Matter? (eds. Matthew Evangelista – Nina Tannenwald). Oxford University Press, Oxford 2017. p. 303.

³⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, (Judgment) (2007) ICJ Rep. 15, para. 406.

³⁹ *German Settlers in Poland*, Advisory Opinion (1923) PCIJ Series B, No 6, 22.

⁴⁰ *Supra* n. 38. para 406.

⁴¹ *Prosecutor v. Duško Tadić* (1999) Judgment, IT-94-1-T, 15 July 1999 (ICTY Appeals Chamber), para. 131.

⁴² *Supra* n. 38. para 406. See also, in this volume, *Kajtár Gábor*: Betudás a nemzetközi jogban – Egység a sokféleségben? In: *Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (eds. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. pp. 41–58.

⁴³ The language of paradigms is borrowed from Tal *Becker*: *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*. Hart Publishing, Oxford 2006.

⁴⁴ International Law Commission, ‘Third Report on State Responsibility, by Mr Roberto Ago, Special Rapporteur’ (1971) *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II(1), 199, 238.

tional organization.⁴⁵ By contrast, the agency paradigm states that the conduct of natural or legal persons not forming part of the institutional structure of a State or international organization may nevertheless be attributed to the latter if the conduct in question was performed on their instructions or under their direction or control.⁴⁶ In addition to these paradigms, both the ARSIWA and the ARIO recognize certain other, more exceptional grounds of attribution.⁴⁷

The question of attribution is particularly acute in multinational military operations conducted with the involvement of international organizations. This is so because of factors peculiar to this context, including the multitude of legal actors involved, the complex command and control arrangements that apply, the potential incorporation of national contingents into the institutional structure of the international organization and the close relationship that States retain with their armed forces at all times. The next section will explore the implication of these points in greater detail.

3. ATTRIBUTION IN MULTINATIONAL MILITARY OPERATIONS

Military operations conducted by a single State usually do not pose any special problems of attribution. This is so because the armed forces constitute an organ of their State. Their conduct is attributable to the State to which they belong under the institutional paradigm. Difficulties may arise where soldiers act beyond or contrary to their orders, but rules exist to address such cases.⁴⁸ Since by definition no other State or international organization is involved in such operations, the question whether any wrongful conduct should be attributed to an entity other than the State to which the forces belong generally does not arise.

Multinational operations, by contrast, raise distinct problems. In such operations, States typically place members of their armed forces at the disposal of another State or international organization and to this end transfer some degree of authority over their forces. Two points must be emphasized here. First, the degree of authority conferred varies.⁴⁹ At one extreme, a State may make its troops available to another entity for limited purposes only and may confer

⁴⁵ ARSIWA Article 4; ARIO Article 6.

⁴⁶ ARSIWA Article 8; ARIO Article 7.

⁴⁷ E.g. ARSIWA Article 10. (conduct of an insurrectional or other movement); ARIO Article 9. (acknowledgement).

⁴⁸ ARSIWA Article 7.

⁴⁹ On the different levels of command and control, see Carlo *Jean*: Il Controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle Operazioni di Pace. In: Comando e Controllo Nelle Forze di Pace e Nelle Coalizioni Militari: Contributo alla Riforma della Carta delle Nazioni Unite (ed. Natalino Ronzitti). F. Angeli, Milano 1999. p. 129; Blaise *Cathcart*: Command and Control in Military Operations. In: The Handbook of the International Law of Military Operations. Second edition (eds. Terry D. Gill – Dieter Fleck). Oxford University Press, Oxford 2015. p. 259. See also Annex A, 'Command and Control Definitions', to European External Action Service, 'EU Concept for Military Command and Control - Rev 8', 23 April 2019, Council Doc. 8798/19, 29.

only tactical control. At the other extreme, it may place them at the disposal of another entity more widely and confer powers of operational control. Second, regardless of the degree of authority transferred, States will always retain what is known as full command over their armed forces.⁵⁰ Full command is the right to exercise ultimate military authority. It is the military equivalent of what in other fields is sometimes described as *Kompetenz-Kompetenz*, that is a body's authority to determine the scope of its own powers or jurisdiction.⁵¹ The transfer of military authority over national armed forces is therefore never complete and comprehensive. Otherwise, the units affected would cease to function as an effective fighting force of the State to which they belong.⁵²

Where a State transfers only limited authority over its armed forces to another entity, it is unlikely to thereby divest itself of responsibility for the acts of its troops. Likewise, such a very limited transfer of authority may be insufficient to engage the responsibility of the receiving entity. However, where the transfer of authority is more than trivial, a number of questions arise. At what point is the responsibility of the receiving entity engaged? At what point, if at all, does the responsibility of the State to which the forces belong become disengaged? And under what circumstances, if at all, is the responsibility of both engaged at the same time?

Answers to these questions may be found in two places in the ARSIWA and ARIO. Both instruments contain a set of general rules of attribution which identify the circumstances under which wrongful conduct must be attributed to a State or international organization. Provided that one of these rules applies, responsibility is engaged. Moreover, provided that the application of one rule does not exclude the application of another, the same wrongful conduct, or different elements of it, may be attributed in principle to several entities at the same time. However, both instruments also contain certain rules of attribution designed to allocate responsibility between States and international organizations. For our purposes, Article 6 ARSIWA and Article 7 ARIO are the most relevant.

Article 6 ARSIWA deals with the attribution of conduct of organs placed at the disposal of one State by another State. It provides as follows:

“The conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State shall be considered an act of the former State under international law if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed.”

⁵⁰ E.g. Ashley Cook: *Kompetenz-Kompetenz: Varying Approaches and a Proposal for a Limited Form of Negative Kompetenz-Kompetenz*. *Pepperdine Law Review* 2014. No. 1. pp. 17–34.

⁵¹ See Dieter Fleck: *Legal Issues of Multinational Military Units: Tasks and Missions, Stationing Law, Command and Control*. *International Law Studies* 2000. No. 2. p. 171; Rain Liivoja – Eve Massingham – Simon McKenzie: *The Legal Requirement for Command and the Future of Autonomous Military Platforms*. *International Law Studies* 2022. No. 1. pp. 650–651.

⁵² See *Attorney-General v. Nissan* [1970] AC 179 (HL), 222.

Several conditions must be satisfied for Article 6 ARSIWA to apply, as the International Law Commission's commentary explains.⁵³ In the present context, the critical one is the requirement, identified in the commentary, that the organ must be exercising its functions *exclusively* on behalf of the beneficiary State. According to the International Law Commission, “[i]n performing the functions entrusted to it by the beneficiary State, the organ must also act in conjunction with the machinery of that State and under its exclusive direction and control, rather than on instructions from the sending State.”⁵⁴

To appreciate the reason for this strict requirement, we must keep in mind the function of Article 6 ARSIWA: it determines under what circumstances the conduct of the organ should be attributed to the beneficiary State, *rather* than to its sending State. Since such circumstances are, in the words of the commentary, “limited and precise”,⁵⁵ and as such represent a departure from the normal rule whereby the conduct of an organ must be attributed to its sending State, it is reasonable to impose a high threshold of attribution in the form of the “exclusive direction and control” requirement.

However, it is unclear whether this threshold is ever satisfied.⁵⁶ On a theoretical level, it may be questioned whether one State ever relinquishes direction and control over one of its organs completely to the exclusive benefit of another State. Would this not entirely sever the link between the organ and its sending State so that it can no longer be regarded as an organ of the latter at all? On a practical level, do organs placed at the disposal of another State not continue to act under the prior instructions of the sending State in carrying out the subsequent instructions of the beneficiary State? If so, can it really be said that the beneficiary State's direction and control is exclusive?

Presumably, there must be some circumstances where the threshold laid down in Article 6 ARSIWA is met, otherwise the rule could never apply and would be redundant. Even so, it is open to question whether the threshold is ever satisfied in the specific context of multinational military operations, where one State places its forces at the disposal of another entity. As we have seen, in all such cases, the sending State transfers only limited control and retains full command over its armed forces. On its face, this practice seems to preclude the possibility that the armed forces of one State could fall under the “exclusive direction and control” of another State. Two alternative conclusions may be drawn from this.

First, we may conclude that a rule like Article 6 ARSIWA is incapable of applying in the present context. States never put their forces under the exclusive

⁵³ International Law Commission: op. cit. p. 44–45.

⁵⁴ Ibid. p. 44.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Cf. *R. (Al-Saadoon and Mufdhi) v. Secretary of State for Defence* [2008] EWHC 3098 (Admin), 19 December 2008 (High Court), para. 80.

direction and control of another State or international organization. Since the specific rule of attribution contemplated in Article 6 ARSIWA is therefore inapplicable, the wrongful conduct of troops operating as part of a multinational operation involving the transfer of authority will simply have to be attributed in accordance with the general rules of attribution. Let us call this the “general rules” approach. Second, we may interpret the threshold of exclusivity not to require the sending State to comprehensively relinquish all authority over its armed forces. Such a requirement would be both impractical and illogical, for the reasons mentioned above. Rather, the threshold requires the organ to act under the exclusive direction and control of the beneficiary State only when performing the wrongful conduct in question.⁵⁷ In other words, it is not necessary for the foreign organ to act on behalf of the beneficiary State in general. For the purposes of attribution, it is sufficient that it should act under its exclusive direction and control only when it carries out the wrongful conduct. Let us call this the “control” approach.

The International Law Commission seems to have adopted the “control” approach in Article 7 ARIO.⁵⁸ This provision provides as follows:

“The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.”

The commentary to Article 7 ARIO draws a distinction between two types of situations.⁵⁹ Where a foreign organ is ‘fully seconded’ to an international organization, its conduct must be attributed to that international organization pursuant to the general rule of attribution laid down in Article 6 ARIO. By contrast, where a foreign organ is “not fully seconded” to an international organization, its conduct must be attributed to the entity which exercised effective control over the conduct in question, pursuant to Article 7 ARIO.

The distinction between fully and not fully seconded organs is problematic for the same reasons as the concept of exclusive direction and control in Article 6 ARSIWA: it is questionable whether a State ever ‘fully’ secondes its organs to an international organization. However, this difficulty need not detain us, since the commentary to Article 7 ARIO classifies national contingents participating in UN peacekeeping operations as not fully seconded organs on the basis that their sending States retain significant powers over them, including disciplinary pow-

⁵⁷ Cf. *H. N. v. Netherlands (Ministry of Defence and Ministry of Foreign Affairs)*, Case No 265615, District Court, The Hague, 10 September 2008, para. 4.10.

⁵⁸ See International Law Commission, *supra* n. 12, 56-60.

⁵⁹ *Ibid.* p. 56.

ers and criminal jurisdiction.⁶⁰ Accordingly, the wrongful conduct carried out by national contingents in UN peacekeeping operations, and presumably also in the context of other types of military operations where national forces are placed at the disposal of an international organization, must be attributed to whichever entity exercised effective control over the conduct in question.

Article 7 ARIO thus seems to offer a neat and elegant solution to the problem of attribution in the context of multinational operations: responsibility for the wrongful conduct of national contingents should be allocated to the international organization involved in the conduct of the operation whenever the latter exercises effective control over a contingent.

4. MULTIPLE ATTRIBUTION, SHARED RESPONSIBILITY?

Despite the superficial attraction of Article 7 ARIO, the ‘control’ approach is flawed as a matter of law and policy. First, it applies the agency paradigm to the exclusion of the institutional paradigm. Rather than permit the attribution of the conduct carried out by armed forces placed at the disposal of an international organization on the basis of either institutional links or factual control, as the ‘general rules’ approach would have it, it declares that attribution must take place on the basis of factual criteria alone.⁶¹ In other words, Article 7 ARIO is based on the assumption that the correct basis of attribution is factual control, rather than the legal and institutional relations between the actors involved. Why this should be so remains unclear. Specially, it remains unclear why we should ignore the existence of genuine *de jure* ties that bind military contingents both to a State and to an international organization.⁶²

Second, by ignoring the legal and institutional status of national contingents, Article 7 ARIO contradicts international practice, in particular practice established in the context of UN peacekeeping operations. Beginning with UNEF, classic UN peacekeeping operations have been established as subsidiary organs of the General Assembly and, more frequently, the Security Council.⁶³ Occasionally, this model has been adopted by other international organizations as well, such as the Arab League.⁶⁴ As organs of the international organization establishing

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid. p. 57.

⁶² Cf. Tom *Dannenbaum*: Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should Be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers. *Harvard International Law Journal* 2010. No. 1. p. 155.

⁶³ Exchange of Letters constituting an Agreement concerning the Status of the United Nations Emergency Force in Egypt, 8 February 1957, 260 UNTS 62. See also *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, (1962) ICJ Rep. 151, 177.

⁶⁴ Letter dated 12 August 1961, addressed by the Secretary General of the League of Arab States to His Highness the Prince of the State of Kuwait, concerning the Status of the Arab League Security Force in Kuwait and Related Arrangements, in ‘Note Verbale dated 13 September 1961 from the Secretariat

them, these operations benefit from the legal status of the organization and share its international obligations. Under the institutional paradigm of attribution, this means that their conduct is directly imputable to the organization. Indeed, the UN has consistently recognized that the wrongful conduct of members of its peacekeeping operations is attributable to the Organization and engages its international responsibility.⁶⁵

Third, the declared purposes of Article 7 ARIO is to ensure that wrongful conduct is attributed to one entity rather than another: either to the sending State or to the receiving international organization.⁶⁶ In other words, Article 7 ARIO is designed to leave little room for multiple attribution.⁶⁷ This contradicts the general approach taken by the International Law Commission, which elsewhere in its commentary to ARIO recognizes that multiple attribution is not excluded by the law of international responsibility.⁶⁸ It also runs counter to the way in which the exercise of control over national contingents in multinational military operations is shared between States and international organizations.

Finally, it is appropriate to assess Article 7 ARIO from the more general perspective of accountability. In its broadest sense, accountability refers to the expectation that an actor should be answerable for its actions measured against certain standards of conduct.⁶⁹ Accountability, in short, means answerability. It is typically said to arise whenever one actor exercises power over another. The test in Article 7 ARIO assumes that only one entity is capable of exercising effective control over a particular act. In essence, this allocates responsibility to the entity which is the most responsible. However, the lower level of control exercised by the other entity may still justify holding it to account on a residual or secondary basis, if and to the extent that its exercise of power contributed to the wrongful conduct in question. Consequently, from an accountability perspective, the effective control test in Article 7 ARIO is underinclusive.

General of the League of Arab States addressed to the Secretariat of the United Nations, transmitting the Texts of Letters exchanged on 12 August 1961 between His Highness the Prince of the State of Kuwait and the Secretary General of the League of Arab States', 30 November 1961, UN Doc. S/5007. Article 23. Regarding the EU, see Aurel Sari – Ramses A Wessel: International Responsibility for EU Military Operations: Finding the EU's Place in the Global Accountability Regime. In: *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension* (eds. Bart Van Vooren – Steven Blockmans – Jan Wouters). Oxford University Press, Oxford 2013. p. 126, pp. 134–140.

⁶⁵ E.g. Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces headquarters: Report of the Secretary-General, UN doc. A/51/389, 20 September 1996, para. 8.

⁶⁶ International Law Commission, *supra* n. 12, 56.

⁶⁷ Christopher Leck: International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct. *Melbourne Journal of International Law* 2009. No 1. p. 361.

⁶⁸ International Law commission, *supra* n. 12, 54.

⁶⁹ See International Law Association Study Group, 'Final Report on the Accountability of International Organizations', in *Report of the Seventy-First Conference held in Berlin* (2004) 164, 168.

What these points suggest is that the factual control test championed by Article 7 ARIO is insufficiently nuanced for the attribution of conduct to international organizations in the context of multinational military operations. However, it is not immediately clear what a suitable alternative would look like.

In the case of multinational operations that are established as organs of an international organization and thus form part of its institutional structure, preference might be given to the institutional paradigm. Accordingly, the integration of a national contingent into the institutional structure of an international organization, coupled with the transfer of operational control over the contingent by the sending State to the organization, should trigger a presumption that the contingent carries out its official functions on behalf of the receiving organization. The presumption may be rebutted, however, if the sending State interferes with the organization's exercise of operational control.⁷⁰ One difficulty with this approach is that national contingents have a dual organ status, being part of the institutional framework of the international organization *and* of the State to which they belong.⁷¹ In these circumstances, it is not apparent why their conduct should be attributed to the international organization, rather than to their parent State.⁷² One response is to suggest that the transfer of operational control over national contingents to the international organization implies that they will be acting on behalf of the latter—and that it is this transfer which justifies adopting a rebuttable presumption in favour of attributing their conduct to the international organization. However, the fact remains that allocating responsibility to the international organization in this way would not rest solely on the institutional paradigm, but also on the transfer of authority by the State and the assumption of control by the international organization. Except for clear-cut cases, this approach would require determining which entity, the sending State or the international organization, exercised effective control on a case-by-case basis, meaning that it would not differ materially from the position adopted in Article 7 ARIO.

An alternative approach has been taken by the Dutch courts in the *Nuhanović* case. There, the Dutch Court of Appeal held that it was possible for more than one party to exercise “effective control”, so that “it cannot be ruled out that the application of this criterion results in the possibility of attribution to more than one party.”⁷³ This finding was upheld by the Dutch Supreme Court.⁷⁴ The *Nuhanović*

⁷⁰ Cf. *H. N. v. Netherlands*, supra n. 57, para. 4.14.1.

⁷¹ But see *Mothers of Srebrenica*, Case No 17/04567, ECLI:NL:HR:2019:1284, 19 July 2019, Supreme Court of The Netherlands, para. 3.3.3.

⁷² Paolo Palchetti: International Responsibility for Conduct of UN Peacekeeping Forces: the question of attribution. *Sequência (Florianópolis)* 2015. No. 1. p. 31.

⁷³ *Hasan Nuhanović v. Netherlands*, Case No 200.020.174/01, ECLI:NL:GHSGR:2011:BR5388, 5 July 2011, Court of Appeal in The Hague, 5 July 2011, para. 5.9.

⁷⁴ *Netherlands v. Hasan Nuhanović*, Case No 12/03324, ECLI:NL:HR:2013:BZ9225, 6 September 2013, Supreme Court of The Netherlands, para. 3.11.2.

case opens the possibility of using the factual control test in Article 7 ARIO not as a means for the exclusive attribution of conduct to one party or another, but as a basis for dual or multiple attribution. Used in this way, effective control operates as a threshold that justifies attribution of conduct to *any* party, rather than as a rule which attributes the conduct exclusively to one party or another.⁷⁵ However, this approach is not free from difficulties either. Apart from the fact that it still ignores institutional ties, the Court of Appeal's reasoning in *Nuhanović* was based on the idea that control exists not just where a party exercises authority as a matter of fact, but also where it has the power to prevent wrongful conduct.⁷⁶ This makes sense, in so far as it reflects the fact that responsibility may arise not only for positive acts, but also for omissions. However, since States retain full command over the forces they place at the disposal of international organizations, they would be responsible for any wrongful conduct carried out by their troops on the basis that they retain the power to issue binding instructions. This is too sweeping and may be inappropriate in situations where the international organization was more intimately involved in the wrongful conduct.⁷⁷ However, it may be suitable as a secondary or residual basis of responsibility that reflects the continued status of seconded national contingents as organs of their sending State.⁷⁸

5. CONCLUSION

Despite the long-standing involvement of international organizations in the conduct of military operations, their international responsibility in this context remains unsettled.⁷⁹ The fact that multinational operations typically involve the participation of several States and international organizations raises the prospect that their acts and omissions could be attributed to more than one international legal person. Article 7 ARIO seeks to resolve this matter by at-

⁷⁵ However, this does not reflect the original design of Article 7 ARIO: see Pierre *d'Argent*: State Organs placed at the Disposal of the UN, Effective Control, Wrongful Abstention and Dual Attribution of Conduct. *Questions of International Law* 2014. No. 1. pp. 29–31.

⁷⁶ *Nuhanović*, supra n. 73, para. 5.9.

⁷⁷ Marten *Zwanenburg*: International Military Operations. In: *The Practice of Shared Responsibility in International Law* (eds. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2017. p. 639 p. 650; *d'Argent*: op. cit. pp. 27–29. More generally on the dangers of extending responsibility to the member States of international organizations too readily, see Niels *Blokker*: International Organizations and Member State Responsibility: Critical Perspectives. In: *Member State Responsibility for Wrongdoings of International Organizations: Beacon of Hope or Delusion?* (eds. Ana Sofia Barros – Cedric Ryngaert – Jan Wouters). Brill, Leiden 2017. p. 34.

⁷⁸ Cf. Berenice *Boutin*: Attribution of Conduct in International Military Operations: A Causal Analysis of Effective Control. *Melbourne Journal of International Law* 2017. No 2. pp. 154–179.

⁷⁹ A fact reflected in the 'great variety' of ways in which the Dutch courts have dealt with the attribution of conduct in the cases arising out of Srebrenica, as note by Cedric *Ryngaert* – Otto *Spijkers*: The End of the Road: State Liability for Acts of UN Peacekeeping Contingents After the Dutch Supreme Court's Judgment in Mothers of Srebrenica (2019). *Netherlands International Law Review* 2019. No. 3. p. 539.

tributing the wrongful conduct to the international organization, rather than a troop-contributing State, if the organization exercises effective control over the conduct. However, this approach is underinclusive, as it ignores the ties that continue to bind national contingents to their sending States. Also, jurisdictional immunities may prevent private claimants from bringing claims against an international organization before domestic courts.⁸⁰ Considerations of accountability therefore militate in favour of the multiple attribution of wrongful conduct. The Dutch courts have charted a way forward in this respect by recognizing that effective control does not have to be exclusive, but that more than one entity could exercise effective control over the same matter. This opens the door towards a more nuanced allocation of responsibility compared to Article 7 ARIO. However, this approach is an innovation, rather than a distillation of existing practice.⁸¹ In fact, States have at times insisted that responsibility in multinational operations should lie with the international organization involved, rather than with them.⁸² While sharing responsibility among the various States and international organizations participating in multinational operations would best serve the interests of accountability, for now, international practice is not sufficiently well developed to offer firm guidance on how the various legal consequences of international responsibility should be weighed between them.⁸³

⁸⁰ E.g. *Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. The Netherlands*, App. No 65542/12, Admissibility, 11 June 2013, European Court of Human Rights, paras 130–170; *El Hamidi and Chlih v. North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Belgium (intervening)*, Appeal Decision, JT 6772, 23 November 2017, Brussels Court of Appeal, paras 18–34.

⁸¹ André Nollkaemper: Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica. *Journal of International Criminal Justice* 2011. No. 5. p. 1152; Bérénice Boutin: Responsibility of the Netherlands for the Acts of Dutchbat in Nuhanović and Mustafić: The Continuous Quest for a Tangible Meaning for ‘Effective Control’ in the Context of Peacekeeping. *Leiden Journal of International Law* 2012. No 2. pp. 533–534.

⁸² E.g. Preliminary Objections of the French Republic, 5 July 2000, in *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. France)*, Preliminary Objections (2004) ICJ Rep. 575, paras 23–24; Preliminary Objections of the Kingdom of the Netherlands, 5 July 2000, in *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Netherlands)*, Preliminary Objections (2004) ICJ Rep. 1011, para. 7.2.13; Preliminary Objections of the Portuguese Republic, supra n. 27, 130–141.

⁸³ Cf. Paulina Starski: Accountability and Multinational Military Operations. In: The ‘Legal Pluriverse’ Surrounding Multinational Military Operations (eds. Robin Geiß – Heike Krieger). Oxford University Press, Oxford 2019. p. 300, pp. 319–321; Moritz P. Moelle: The International Responsibility of International Organisations: Cooperation in Peacekeeping Operations. Cambridge University Press, Cambridge 2017. p. 201.

Felelősség/vállalás – Az ARIÓ 9. cikkének alkalmazhatósága az ENSZ békeműveleteire

HÁRS András

egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerzői Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A nemzetközi jogi jogalanyiség definíciója abban határozható meg, hogy a vizsgált entitás jogok és kötelezettségek alanyává válhat a nemzetközi jog alapján.¹ Noha érdemi különbségeket fedezhetünk fel államok és nemzetközi szervezetek jogalanyiségének egyes attribútumai terén,² közös pont a jogalanyiség megléte, amelynek egyik következménye, hogy az állam és nemzetközi szervezet felelős az általa véghezvitt kötelezettségszegésért. A felelősségi rendelkezések egyik célja egy olyan szabályrendszer kialakítása, amely rendszerbe foglalja és meghatározza az alkalmazandó normákat, ezáltal tisztázva a jogi helyzetet. A nemzetközi jog rendszerének egyik sajátossága – visszafejthető logikával – a kikényszerítés hiánya, ami a joghatósággal rendelkező fórum hiányára vezethető vissza, amely viszont az államok, mint elsődleges jogalanyok szuverén egyenlőségéből következik. Ez a rendszer esetleges bírói és diplomáciai úton történő igényérvényesítésen, nagyrészt azonban a mai napig is az önszegély intézményén nyugszik.³ Ebből következően igencsak korlátozott mind a bírói-, mind az állami gyakorlat felelősségi szabályok terén. Nemzetközi szervezeteknél ez még inkább igaz, mivel itt még a Nemzetközi Bíróság joghatósága sem merülhet fel, más bírói fórum pedig *ab ovo* nem rendelkezik joghatósággal nemzetközi szervezetek kapcsán. Tovább bonyolítva a helyzetet, az államoknak, mint elsődleges normalkötőknak nem is áll érdekükben „tisztázni” a szabályokat, amely tény jól mu-

¹ Sanna *Kyllonen*: The Legal Framework for the Responsibility of International Organizations. *Nordic Journal of Commercial Law* 2010. 1. sz. 4. o.

² Jan *Klabbers*: An Introduction to International Institutional Law. Cambridge University Press, Cambridge 2002. 52. o.

³ Malcolm *Shaw*: International Law. Cambridge University Press, Cambridge 2003. 5. o. 1022. o.

tatja, hogy egyik felelősségi tervezet sem került még nemzetközi szerződésként történő elfogadásra, megmaradtak „egyszerű” ENSZ közgyűlési határozat formájában.⁴ Még a valamelyest egységes ARSIWA esetében sem mindig egyértelmű, mely normák tekinthetők szokásjogi úton már létező szabálynak és melyek a progresszív jogfejlesztő-jogalkotó tevékenység eredményei.⁵

A látszólag gyenge lábakon álló és több sebből vérző felelősségi rendszerben azonban vannak olyan megoldások, amelyek áthidalják a hiányosságokat, gyermekbetegségeket. Az egyik ilyen rugalmas, széles körben alkalmazható lehetőség az ún. „sajátjaként való elismerés” lehetősége. Rendszertanilag egy betudhatósági esetről van szó, amely összeköti és kapcsolatot biztosít a kötelezettségszegés és a nemzetközi szervezet között. Az ARIO azonban nem taglalja, hogy ezt az elismerést ki-hogyan-milyen formában teheti meg, így a nemzetközi szervezetek gyakorlatára bízva a norma tartalommal való feltöltését. A nemzetközi szervezetek gyakorlata azonban korántsem egységes. Gyakran megfigyelhető a politikai és jogi tartalommal bíró nyilatkozatok keveredése, valamint a megtett nyilatkozatok esetén sem egyértelmű, hogy azok az ARIO 9. cikk szerinti „sajátjaként való elismerésnek” feleltethető meg,⁶ vagy a jóvátétel egyik formájaként alkalmazható elégtételnek.⁷

Jelen tanulmány célkitűzése annak kibogozása, miként értelmezhető együttesen az ARIO és az ENSZ főtitkárok nyilatkozatai az 1995-ben Srebrenicában és 2010-ben Haitin történtek kapcsán; bírnak-e bármi kötőerővel a szervezet számára, illetve ezen nyilatkozatok megtétele mennyiben járt tényleges felelősségvállalással. Elhatárolásként és témaszűkítés gyanánt megjegyzendő, hogy a tanulmány nem foglalkozik olyan kérdésekkel, mint többes betudhatóság (*dual attribution*) vagy a megosztott felelősség más formáival, így a több cselekmény által bekövetkező egyetlen jogsértéssel, a származtatott felelősség, vagy szervezeti tagságból levezethető felelősségi alakzatok kérdésével.⁸

⁴ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. A/RES/56/83. 2001 december 12. (továbbiakban: ARSIWA); Articles on the Responsibility of International Organizations. A/RES/66/10. 2011 november 09. (továbbiakban: ARIO)

⁵ Petra Kocen: Responsibility of the United Nations for peacekeeping operations: recent developments in dual attribution european Perspectives. *International Scientific Journal on European Perspectives* 2020. 1. sz. 44. o.

⁶ ARIO 9. cikk.

⁷ ARIO 37. cikk.

⁸ A kapcsolódó témákban I.: Stian Oby Johansen: Dual Attribution of Conduct to Both an International Organisation and a Member State. *Oslo Law Review* 2019. 3. sz. 192. o.; Mohay Ágoston: The Responsibility of International Organisations and Their Member States: An Overview of Outstanding Questions of Interpretation. *Pecs Journal of International and European Law* 2020. 2. sz. 94-100. o.; Paolo Palchetti: Applying the Rules of Attribution in Complex Scenarios. *International Organizations Law Review* 2016. 1. sz. 37-54. o.; Gábor Kajtár: Fragmentation of Attribution in International Law. In: Secondary Rules of Primary Importance – Attribution, Causality, Standard of Review and Evidentiary Rules in International Law (szerk. Gábor Kajtár – Başak Çali – Marko Milanovic). OUP, Oxford 2021. 1-16. o.; Nikolaos Voulgaris: Rethinking Indirect Responsibility. *International Organizations Law Review* 2014. 1. sz. 5-52. o.; André Nollkaemper: Dual Attribution: Liability of the Netherlands for the Conduct of Dutchbat in Srebrenica, Amsterdam Center of International Law. *Amsterdam Law School*

2. NORMATÍV HÁTTÉR

Az államok felelősségéről szóló tervezethez képest a nemzetközi szervezetek felelősségét tartozó normaanyag elfogadására viszonylag rapid módon került sor.⁹ Ez részben azzal is magyarázható, hogy az ARIO nagyban tükrözi az ARSIWA szerkezetét, megfogalmazásait és összességében, logikáját. Az ARIO2004-es, második változatának tárgyalásakor Gaja különleges jelentéstevő (*special rapporteur*) ki is jelentette, miszerint „*nincs ok eltérni az állami felelősségre vonatkozó rendelkezéstől*”.¹⁰ Szembetűnő különbség azonban a betudhatósági esetek száma és jellege, amely részben a nemzetközi szervezetek szerényebb lehetőségeivel, részben speciális helyzetével magyarázhatók.¹¹

Államok felelősségéről szóló 2001-es tervezet (ARSIWA)	Nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011-es tervezet (ARIO)
4. cikk állami szervek	6. cikk szervek vagy képviselőben eljárók magatartása (ágensek)
5. cikk kvázi állami hatalom elemeit gyakorló szervek vagy egyének	N/A
6. cikk rendelkezésre bocsátott szervek	7. cikk rendelkezésre bocsátott szervek
7. cikk <i>ultra vires</i>	8. cikk <i>ultra vires</i>
8. cikk irányítás, ellenőrzés	nincs közvetlen megfelelője – 7. cikkel való kapcsolat
9. cikk hatóság hiányában végzett aktusok	N/A
10. cikk felkelő vagy más mozgalom	N/A
11. cikk sajátjának elismer és elfogad	9. cikk sajátjának elismer és elfogad

1. sz. táblázat.

*Államok és nemzetközi szervezetek kapcsán felmerülő betudhatósági esetek*¹²

A 9. cikkben lévő sajátjaként (vagy egyes fordításban) magáénak elismer és elfogad betudhatósági eset kiegészítő jellegű, vagyis ha a magatartás nem tudható be a 6-8. szakasz szerint betudhatósági eseteknek megfelelően. Az ARIO megfogalmazásában:

Legal Studies Research Paper No. 2011-29. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1933719 (2023.06.02.).

⁹ Vö. 1953-2001 közti 48 évet az ARSIWA és a 2001-2011 közti 10 éves időszakot a ARIO esetén.

¹⁰ Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur. A/CN.4/541. 2 april 2004. 60. cikk.

¹¹ Így például nemzetközi szervezetek vonatkozásában értelmezhetetlen a felkelő mozgalom sikere, amely értelemszerűen semmilyen esetben nem léphet egy kormányközi megállapodáson alapuló nemzetközi szervezet helyébe.

¹² Forrás: szerző saját összegzése a két felelősségi tervezet összevetése alapján.

„9. cikk. Egy nemzetközi szervezet által sajátjaként elismert és elfogadott magatartás

Azt a magatartást, amelyet nem lehet egy nemzetközi szervezetnek betudni a 6–8. cikkek alapján, mégis az adott nemzetközi szervezet magatartásának kell tekinteni a nemzetközi jog szabályai szerint, amennyiben és amilyen mértékben a szervezet a kérdéses magatartást sajátjának ismeri és fogadja el.”¹³

A betudhatóság eseteinek jelentőségét nem lehet túlbecsülni: a nemzetközi jogi felelősség megállapításának képletében a kötelezettségszegés és betudhatóság játszanak elsődleges szerepet, nem pedig a szándék, a kár jellege vagy mértéke, esetleg a cselekmény végkimenetele vagy következménye, ami a rendszer erősen objektív jellegére vezethető vissza.¹⁴ Ellentétben a betudhatóság egyéb formáival, a magatartás „elismerése és elfogadása” a kötelezettségszegés során vagy – nagyobb valószínűséggel – azt követően történik. A magatartás elismerése és elfogadása lehetővé teszi a nemzetközi szervezeteknek, hogy önként vállaljanak felelősséget olyan cselekményekért, amelyek egyébként lehetetlenek vagy legalábbis nagyon nehezen betudhatók lennének. Eszközül is szolgálhat a bírósági eljárások lerövidítésére, ha a betudhatóság bármely más esete érvényesülne, mivel minden más hozzárendelési formától függetlenül működik, és a szervezet megelőző jelleggel alkalmazható, még mielőtt a betudhatóság megállapításra kerülne. Az önkéntes normakövetés lehetősége és jelentősége nem elhanyagolható nemzetközi szervezetek esetén, hiszen a szervezet hírneve és ezáltal az államok és más aktorok támogatása is nagyrészt ettől függ.¹⁵ Újdonnágnak tekinthető, hogy a kommentár nem lát problémát a magatartás részben történő elismerése és elfogadása terén, amely rugalmasságot kölcsönöz a rendszernek. A kommentár a sajátjaként való elismerés kiegészítő jellegét nem is rejti véka alá, éppen ezt bír különös jelentőséggel az alkalmazott szóhasználat vizsgálata.¹⁶

Szóhasználat terén biztos pontot jelent, hogy magában az ARIO-ban található kifejezések alkalmazhatósága az adott helyzetre, mint az elfogadás és elismerés (*acknowledge, adopt*) biztosan elegendő nyomatékkel bírnak a betudhatóság megállapításához. Azonban, ha egy nemzetközi szervezet nyilatkozatában valamelyest „puhább” megfogalmazást alkalmaz és a magatartás kapcsán támogatását adja vagy arról biztosítja (*support, endorse*) a kötelezettségszegést elkövetőt. A bírói gyakorlat is ezt támasztja alá, amely – bár nem nemzetközi szervezetek,

¹³ Kajtár Gábor fordítása. L. Kajtár Gábor: Betudás a nemzetközi jogban – A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig, ORAC Kiadó Kft., Budapest 2022. 269. o.

¹⁴ Ettől függetlenül ezek jelentős szerepet kapnak a jóvátétel meghatározásakor. Ekanayake *Charuka* – Susan *Harris Rimmer*: Applying Effective Control to the Conduct of UN Forces: Connecting Factual Complexities with Legal Responsibility: Connecting Factual Complexities with legal Responsibility. *International Organizations Law Review* 2018. 1. sz. 14. o.

¹⁵ Kristina *Daugirdas*: Reputation and the Responsibility of International Organizations. *European Journal of International Law* 2014. 4. sz. 1014. o.

¹⁶ ARIO kommentár 9.cikk (2) bek.

hanem államok gyakorlata kapcsán került megállapításra – a két felelősségi tervezet gyakorlatilag tükrözhető megfogalmazása okán analógia alkalmazásával vonatkoztatható nemzetközi szervezetekre is.¹⁷

Vitatott azonban a jóváhagyás (*approval*) megítélése, amely kifejezés kapcsán ellentmondás fedezhető fel. A tanulmány későbbi részében részletesen kifejtésre kerülő Nikolić-ügyben a volt Jugoszláviában elkövetett humanitárius bűncselekményeket vizsgáló nemzetközi törvényszék (a továbbiakban: ICTY) sajátjaként történő elismerésnek fogadta el,¹⁸ azonban az újabb gyakorlat már nem tartja elég „erősnek”, szándékot kifejezőnek.¹⁹ Ez arra enged következtetni, hogy a két eset közt eltelt közel 20 évben a szabály nemhogy puhult vagy fellazult volna, hanem kifejezetten magasabb lett az alkalmazhatósági küszöb.²⁰ Közös pont azonban, hogy a sajátjaként való elismerésnek explicit, kifejezett módon kell megtörténnie.²¹ Vagyis nem történhet ráutaló magatartással, hallgatólagosan vagy egy másik nyilatkozatba „beleértve”.

A szervezet szabályai határozzák meg, mely szervek vagy tisztséget betöltő személyek jogosultak egy ilyen nyilatkozat megtételére. A „szervezet (saját) szabályai” (*rules of the organization*) elnevezés önmagában is egy kompromisszum eredménye, mivel a Nemzetközi Jogi Bizottság eredeti tervezetében a szervezet belső szabályai (*internal law of the organization*) mellett tette le a voksát, azonban végül az előbbi változat került be a végleges szövegbe.²² Az ARIO alapján általános és speciális rezsimek képe rajzolódik ki. Ennek következtében a szervezet maga dönti el, ki jogosult a szervezet nevében eljárva ennek megtételére. Bár az ARIO kommentárja kételkedik a speciális szabályok széles körű voltában, annak lehetőségét mindenesetre deklarálja.²³ Az ENSZ esetében ez azt jelenti, hogy a főszervek tehetnek ilyen jellegű kijelentést, a békeműveletekre konkrétizálva ez a Biztonsági Tanács, esetlegesen a Közgyűlés, de legvalószínűbb esetben a főtitkár állásfoglalásait érinti, hiszen a békeművelet szervezési és irányítási feladatai a főtitkár és a Titkárság asztalán csapódnak le. Az ARIO tárgyalásakor azonban a jogi osztály határozott állásfoglalása az volt, hogy 2011-ig az ENSZ egyetlen magatartást sem ismert el sajátjának, amely más esetnek megfelelően ne lett volna betudható a szervezetnek.²⁴

¹⁷ Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary. Emberi Jogok Európai Bírósága. Application No. 17247/13, Ítélet, 2020. október 12. 112. cikk. Olga Gerlich: Responsibility of International Organizations under International Law. *Folia Juridica Wratislaviensis* 2013. 2. sz. 34. o.

¹⁸ Prosecutor v. Dragan Nikolić, IT-94-2-S, Trial judgment, 2003. december 18. 64. cikk (továbbiakban: Nikolić-ügy).

¹⁹ Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary 112-113. cikk.

²⁰ Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary 113. cikk.

²¹ Eredeti megfogalmazásban: „explicitly and categorically” – Uo. 113. cikk.

²² Christiane Ahlborn: The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 480. o.

²³ ARIO kommentár 9. cikk (5) bek.

²⁴ Responsibility of International Organizations – Comments and Observations Received from International Organizations, A/CN.4/637 and Add.1. 2011 február 14. 152. o. 2. cikk.

3. SREBRENICA ÉS A NIKOLIĆ-ÜGY

Az 1995-ben, Srebrenicában történtek igen széleskörű médianyilvánosságot kaptak. Júliusban az ENSZ békefenntartói által a Potočariban lévő bázisra menekült és ott védelemben részesült muszlim bosnyákokat a holland békefenntartók (*Dutchbat*) átadták a Ratko Mladić vezette boszniai szerb erőknek. Az 1996 és 2002 között lefolytatott vizsgálat megállapította a holland kormány közvetlen beavatkozását a történetek alakulásába, amelynek következményeként a Wim Kok kabinet lemondásra kényszerült.²⁵ A hozzávetőleg 8.000 muszlim bosnyák lemészárlását azonban sokan a mai napig az ENSZ számlájára írják, révén a térségben működő ENSZ-erők jelenlétének, akiknek mandátuma a humanitárius segítségnyújtás zavartalan nyújtására valamint az ún. „biztonságos zónák” kialakítására is kiterjedt.²⁶ A szervezet – érezve a rá nehezedő nemzetközi nyomást és elégedetlenséget – többször nyilatkozat tett nyilatkozatot a Srebrenicában történtek miatt.²⁷ Érdekes megnézni a Kofi Annan akkori főtitkár által tett nyilatkozatok eredeti szövegét:

„Mass murders in the former Yugoslavia and Rwanda are a shame for the United Nations because the terrible crimes were committed right in front of our soldiers. We were able to stop these crimes, but instead, we have withdrawn our troops. The UN Security Council member states made a mistake.”²⁸

Ebben a szövegben az ENSZ főtitkára egyrészt a békefenntartókat „saját csapatoknak” tekinti, amely az ARIO 7. cikke alapján még jelenthetne betudhatóságot,²⁹ másrészt a csapatok visszavonásáról szóló döntést is az ENSZ döntéseként jegyzi. Ezt követően azonban megbicsaklik az érvelés, mert a döntésért a Biztonsági Tanács tagállamait teszi felelőssé, nem pedig magát a szervezetet, ezáltal összerosva a döntésért való felelősséget a nemzetközi szervezet és az azt alkotó államok között. Egy másik alkalommal a sajnálkozás kifejeződésére kerül a hangsúly a főtitkári kommunikében, felelősnek pedig a nemzetközi közösséget jelöli meg, nem nevesítve egyetlen államot vagy szervezetet sem az alábbiak szerint:

„No one regrets more than we the opportunities for achieving peace and justice that were missed, [...] No one laments more than we the failure of the international community to take decisive action to halt the suffering and end a war that had produced so many victims.”³⁰

²⁵ Holland jelentés Srebrenicáról: Srebrenica. Reconstruction, background, consequences and analyses of the fall of a 'safe' area. <https://www.niod.nl/en/publications/srebrenica> (2023.06.02.).

²⁶ S/RES/819. 1993. április 13. 6-8. cikk; S/RES/824. 1993. május 6. 3-5. cikk.

²⁷ A/54/549. 486-487. cikk; Hennie Strydom: The Srebrenica Genocide and the Responsibility of States and International Organizations. *Journal of South African Law* 2008. 3. sz. 514. o.

²⁸ Kofi Annan egyik nyilatkozata Srebrenica kapcsán: What Kofi Annan said about Srebrenica. <https://n1info.ba/english/news/a279911-what-kofi-annan-said-about-srebrenica/> (2023.06.02.).

²⁹ Megjegyzendő, hogy a nyilatkozat megtételekor az ARIO még nem létezett.

³⁰ Kofi Annan másik nyilatkozata Srebrenica ügyében: Annan Apologizes for UN Failure. <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/199-peacekeeping/40909.html> (2023.06.02.).

A Srebrenica kapcsán megfogalmazott nyilatkozatokat az ARIO kommentárja is az elégtétel kategóriájánál említi.³¹ Nem tiszta azonban, hogy amennyiben elégtételnek tekintjük a főtitkári nyilatkozatot, annak ki a címzettje: a helyi lakosság, amely áldozatul esett, valamint túlélő családtagjaik, Bosznia és Hercegovina, amely állam területén a kötelezettségszegés megvalósult, esetleg maga a nemzetközi közösség, aki felé az *erga omnes*-jellegű kötelezettség fennáll. Utóbbi azért is volna abszurdum, mert a nyilatkozatban a főtitkár épp a nemzetközi közösség mulasztásáról ír, ezáltal a nemzetközi közösség egyszerre lenne a kötelezettségszegést megvalósító valamint a sérelmet elszenvedő fél is egyben. A fogadó állam lenne a legkézenfekvőbb sértett fél. Egy 1997-es főtitkári jelentés szerint a fogadó állam a békeművelet létrehozásával kapcsolatos explicit vagy implicit beleegyezésével azt is elfogadja, hogy a művelet az állam és állampolgárainak érdekében jön létre, ezért bizonyos mértékű károkozás még elfogadhatónak tekinthető, amelynek költségeit a fogadó államnak kell állnia.³² Nincs azonban adat arról, hogy ez a gyakorlatban mit jelent a fogadó állam és az ENSZ közötti viszonylatban anyagi szempontból.³³ A Srebrenica kapcsán tett főtitkári nyilatkozat azért is érdekes, mert az ENSZ ritkán, de elismeri, hogy nem mindig nála van a tényleges ellenőrzés az egyes műveletekben, azonban itt ilyesmiről nincs szó. A holland erők magatartása kapcsán sem állítja, hogy nem vett részt a döntés meghozatalában, amely nyilvánvalóan presztízsveszteséggel járna a szervezet számára. A nyilatkozatokban azonban fel sem merül más felelősségi alakzat, így a szervezet ódzkodni látszik a többes vagy mögöttes felelősségtől és egyéb módozatok vállalásától is.³⁴ Utóbbi kérdés nem képezi jelen tanulmány tárgyát, azonban a holland bírói fórumok és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a Nuhanović és Mustafić³⁵ valamint a *Stitching Mothers of Srebrenica v. The Netherlands*³⁶ ügyekben már felmerültek.

A Nikolić-ügyben a vádlottat a Susicában működő börtönkomplexum parancsnokaként emberiség elleni bűncselekményekkel vádolták. A tényállás szerint ismeretlen személyek szerb területről elrabolták és átadták a Bosznia-Hercegovinában tevékenykedő *Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina*

³¹ Példa jelleggel a következő nyilatkozatot említi az ARIO az elégtétel intézményénél – 37. cikk (2) bek. „*The United Nations experience in Bosnia was one of the most difficult and painful in our history. It is with the deepest regret and remorse that we have reviewed our own actions and decisions in the face of the assault on Srebrenica.*”

³² Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations: Report of the Secretary-General. UN Doc, A/51/903. 1997. május 21.

³³ Kristen E. Bonn: Rethinking the Accountability - Immunity Axis through Remedies: Lessons from National Militaries. *International Organizations Law Review* 2019. 1. sz. 144. o.

³⁴ Petra Perisic: Attribution of Conduct in UN Peacekeeping Operations. *Pécs Journal of International and European Law* 2020. 1. sz. 14. o.

³⁵ Case of Nuhanović v. the Netherlands. (2013) Supreme Court of the Netherlands Case No. 12/03324.

³⁶ Case of Mothers of Srebrenica v. the Netherlands. (2014) Hague District Court Case No. C/09/295247 / HA ZA 07-2973.

(a továbbiakban: SFOR) erőknek. Az ICTY eljárásában első fokon azt vizsgálta, hogy az SFOR által elkövetett cselekmények mennyiben tekinthetők sajátjaként való elismerésnek.³⁷ Az első fokon eljáró tanács álláspontja szerint amint a vádlott az SFOR-ral kapcsolatba került, az SFOR mandátuma alapján felhatalmazása volt elfogni az illető személyt és átadni az ICTY-nak.³⁸ Az ítéletben az SFOR, mint önálló jogalanyisággal rendelkező nemzetközi szervezet jelenik meg. Az ICTY a Nemzetközi Jogi Bizottság munkájára támaszkodott, mint „általános jogi útmutatásra”, amely az SFOR-ral kapcsolatos eseményeket a következőképpen értékelte:

„A jelen ügyben folyamatban lévő indítványok eldöntése szempontjából a Kamara nem tartja szükségesnek az SFOR nemzetközi jogi státuszának pontos meghatározását. Pusztán általános jogi útmutatásként a szervezetekben lefektetett elveket fogja alkalmazni, amennyiben azok hasznosak lehetnek a szóban forgó kérdés eldöntésében.”³⁹

A Nikolić-ügy abból a szempontból bír jelentőséggel, hogy meghatározza, mely fordulatok volnának megfeleltethetők a felelősségi tervezetek szerinti betudhatósági esetnek. A 2011 előtti gyakorlatot vizsgálva Shraga nem lát egységes gyakorlatot az ENSZ részéről, ami egy magatartás sajátjaként való elismerését illeti.⁴⁰ Ezért is lehet érdekes a 2010-ben, Haitin kezdődő eseménysorozat vizsgálata.

4. HAITI

A 2010-es haiti földrengés romba döntötte az állam infrastruktúráját, százezrek maradtak áram, ivóvíz és kórházi ellátás nélkül. Ebben a helyzetben az ENSZ volt az a nemzetközi szervezet, amely koordinálta több mint 150 állam, számos nemzetközi szervezet, NGO és magánszemély az ország helyreállítására tett erőfeszítéseit. A közrend és az infrastruktúra újjáépítésében kiemelkedő szerepet töltött be a *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (a továbbiakban: a MINUSTAH művelet), amely azonban nem vette figyelembe, a nepáli kontingens által az Artibonite folyóba engedett szennyvíz és ürülék hatását a helyiek egészségére. Mivel az ivóvíz rendszer erősen megrongálódott, a helyi lakosság közül többen a folyóból kényszerültek inni, amely viszont szennyezetté vált. Az ENSZ hosszú időn át tagadta a Haitin kitört kolerajárvány és a békefenntartók magatartása közötti összefüggést, még évekkel azután is, hogy független jelentések

³⁷ Gudío *Acquaviva*: Human Rights Violations before International Tribunals: Reflections on Responsibility of International Organizations. *Leiden Journal of International Law* 2007. 3. sz. 634. o.

³⁸ Nikolić-ügy. 24. cikk.

³⁹ Nikolić-ügy. 61. cikk. – a szerző saját fordítása.

⁴⁰ Daphna Shraga: The ILC Draft Articles on Responsibility of International Organizations: The Interplay between the Practice and the Role. *American Society of International Law Proceedings* 2011. 1. sz. 352. o.

és kutatások is egyértelműen alátámasztották a kapcsolatot.⁴¹ 2013-ban több keresetet is benyújtottak New York-i bíróságok előtt a szervezet székhelyéhez igazodva, azonban ezeket sorra elutasították joghatóság hiányára és az ENSZ-et védő immunitásra hivatkozva, amely az ENSZ Alapokmányból és az 1946-os, Az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló nemzetközi egyezményből vezethető le.⁴² Joggal merülhet fel a kérdés: mit érnek a helyi (amerikai) bírói fórumok előtti eljárások, ha borítékolható, hogy az eljáró bíróságok tiszteletben tartva az ENSZ immunitását nem állapítják meg joghatóságukat. Az e téren végzett jogászai munka segít életben tartani a közvélemény érdeklődését, nyomásgyakorlás révén ráveheti a szervezetet a rendezésre, valamint megőrzi a bizonyítékokat, ha a későbbiekben szükség volna rájuk.⁴³

2014-ben egy széles körű támogatottságot nyert petíció is megfogalmazásra került. Ennek célja, hogy rábírja az ENSZ-t a felelősség-vállalásra, továbbá kártérítés kiharcolása a kolera által fertőzöttek vagy elhaltak és túlélő családtagjaik számára.⁴⁴

Két évvel később, 2016-ban – amikorra a tagadás már vállalhatatlanná és tarthatatlanná vált – Ban Ki-moon, akkori ENSZ főtitkár nyilatkozatokban értékelte a helyzetet. Fontos itt is látni az autentikus megfogalmazást:

„[...] On behalf of the United Nations, I want to say very clearly: we apologise to the Haitian people. We simply did not do enough with regard to the cholera outbreak and its spread in Haiti. We are profoundly sorry for our role. This has cast a shadow upon the relationship between the United Nations and the people of Haiti. It is a blemish on the reputation of UN peacekeeping and the Organization world-wide. For the sake of the Haitian people, but also for the sake of the United Nations itself, we have a moral responsibility to act. And we have a collective responsibility to deliver. [...]”⁴⁵

A szöveg értelmezése kapcsán néhány tényező egyértelműen kirajzolódik. Egyrészt a főtitkár az ENSZ nevében, a nyilatkozatot a szervezet saját, belső szabályai szerint megtételre jogosult személyként tette meg. Nem állítja, hogy

⁴¹ R.R. Frerichs – P.S. Keim – R. Barraix – R. Piarroux: Nepalese origin of cholera epidemic in Haiti. *Clinical Microbiology and Infection* 2012. 6. sz. 158-163. o.

⁴² ENSZ Alapokmány 105.cikk; Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. 1946. február 13 New York. UNTS No. 4.; Haiti Cholera Victims' Compensation Claims 'Not Receivable' under Immunities and Privileges Convention, United Nations Tell Their Representative. <https://press.un.org/en/2013/sgsm14828.doc.htm> (2023.06.02.).

⁴³ Jose E. Alvarez: International Organisations and the Rule of Law. *New Zealand Journal of Public and International Law* 2016. 1. sz. 44. o.

⁴⁴ JDH Petition for Relief. ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/11/englishpetitionREDACTED.pdf (2023. 06.02.) 72-83. cikk.

⁴⁵ United Nations Top Official Goes to Haiti to Promote Cholera Elimination, Elections. <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article1975427.html> (2023.06.02.); Secretary-General Apologizes for United Nations Role in Haiti Cholera Epidemic, Urges International Funding of New Response to Disease. <https://press.un.org/en/2016/sgsm18323.doc.htm> (2023.06.02.).

az ENSZ megszegte volna nemzetközi jogon alapuló kötelezettségét, vagy előidézte volna a járványt, hanem egyrészt annak terjedése szempontjából, másrészt a szervezet hírnevét és a kétoldalú kapcsolatokat ért csorba miatt fejezi ki sajnálkozását. Jogi felelősség helyett csak morális, erkölcsi felelősséget említ, egyfajta tevési kötelezettséget, amelynek alanya első olvasatra nem egyértelmű, de a későbbi cselekményekből kiderül, magára az ENSZ-re vonatkozik. A sajnálkozás kifejeződése valamint a felelősségvállalás jogon kívüli aspektusainak hangsúlyozása miatt a nyilatkozat nem tekinthető az ARIIO 9. cikke szerint tett állásfoglalásnak, sokkal inkább elégtételnek, amely a későbbiekben anyagi segítségnyújtással is kiegészült.

Az anyagi segítségnyújtás egy pénzügyi alap létrehozásában nyilvánult meg. Ebbe önkéntes módon, elsősorban államok és NGO-k általi történt befizetés, azonban az ambiciózus 400 millió dolláros célértékből 2022 év végéig csak szűk 22 milliót sikerült elérni. Fő felhasználása a kolera kezelése illetve olyan létesítmények létrehozása és működtetése, ahol a járvány következményei enyhíthetők, továbbá az ivóvízhálózat fejlesztése.⁴⁶

A helyreállítási alap azonban nem tekinthető kártérítésnek, nem tartalmaz intézményesített kifizetési formát a károsultak részére. Úgy is érvelhetünk, hogy mindemellett maga Haiti, mint állam is károsultnak tekinthető ebben a viszonyrendszerben, így az ENSZ által megvalósított újjáépítési és helyreállítási projektek az országban szintén jóvátételnek tekinthetők.⁴⁷ A kötelezettség megszegésnek megléte és a 9. cikk szerinti betudhatóság hiánya azonban három opciót tár elénk. Vagy egy másik betudhatósági eset áll fenn és a helyreállítási projektek jóvátételnek tekinthetők. Ezt azonban nem támasztja alá semmilyen nyilatkozat, megállapodás vagy indoklás. A másik eshetőség, hogy implicit elismeréssel van dolgunk, ahol az ENSZ hallgatólagosan elismeri a kötelezettség megszegését és jóvátételt nyújt. A főtitkári nyilatkozatok nyelvtani és logikai értelmezése által azonban ezzel épp ellentétes következtetésre juthatunk.

A harmadik lehetőség, hogy egy jogon kívüli eszközről van szó, amely kapcsán az ENSZ nem kíván jogi felelősséget vállalni, azonban más alapon (erkölcsi, morális, politikai, stb.) mégis „érzi” felelősségét, aminek következtében segítséget, támogatást nyújt. Persze úgy is tekinthetjük, hogy csupán az Alapokmányból folyó kötelezettségeit hajtja végre. Az áldozatok, károsultak szempontjából vizsgálva, azonban az ENSZ különleges jelentésteveője is hangsúlyozta, hogy számukra a néhány, folyamatban lévő fejlesztési projekt nem biztos, hogy elegendő mindaddig, amíg jogorvoslati lehetőségek nem állnak rendelkezésre.⁴⁸

⁴⁶ A helyreállítási alap honlapja: <https://mptf.undp.org/fund/clh00> (2023.06.02.).

⁴⁷ Thomas G. Bode: Cholera in Haiti: United Nations Immunity and Accountability. *Georgetown Journal of International Law* 2016. 2. sz. 786. o.

⁴⁸ Eredeti megfogalmazásban: „[...] the victims are told a handful of broadly-focused development projects should provide sufficient redress while the provision of remedies for wrongdoing is an essential dimension of the law relating to immunity [...] and the principle of accountability [...]” Philip Alston:

A jogi és morális dimenziók mellett érdemes egy gazdasági-pénzügyi jellegűt is megvizsgálni. E szerint az ENSZ monopolhelyzete a világban a nemzetközi béke és biztonság fenntartására és a polgári lakosság helyzetén való jelentős mértékű segítség, amely a szervezet erőforrásait zéró-összegű képletként értékeli. Ez a nézet arra az álláspontra helyezkedik, hogy ha a szervezet anyagi tartalékai kártérítésre kerülnek felhasználásra, azáltal a többi, hasonlóan rossz helyzetben lévő államok elől vonjuk el a segítség lehetőségét.⁴⁹ Az első ránézésre vonzó és logikus érvelés azonban több tényezőt figyelmen kívül hagy. Egyrészt a helyreállításra nem az ENSZ „rendes” forrásaiból került sor, hanem a Ban-ki-Moon által bejelentett különleges alpból. A teljesség igényéhez hozzátartozik, hogy az államok nem törték magukat önkéntes hozzájárulásaikkal, amely érthető is, hiszen miért is finanszírozzák saját zsebből az ENSZ által okozott kötelezettségszegést. Másrészt nem az ENSZ az egyetlen szervezet, amely tevékenyen hozzájárul az újjáépítéshez, hiszen több mint száz állam, más nemzetközi szervezetek, NGO-k és magánszemélyek sokasága nyújtott segítséget a földrengés áldozatainak. A MINUSTAH és tágan értelmezve az ENSZ szerepe valóban elsődleges, azonban az emberi és anyagi segítség felhasználása kapcsán koordinatív feladatokkal bír. Végül, de nem utolsósorban ez a fajta érvelés elvonná a lehetőséget a jogi felelősség megállapításáról, amennyiben az anyagi vonzattal jár és a gazdasági-politikai szempontok előtérbe helyezésével ténylegesen felelőtlen helyzetbe (*impunity*) lökné a szervezetet.

Ha a Haitin előidézett kolerajárvány kapcsán nem áll fenn az ARIO 9. cikke szerinti betudhatóság, valamint a 2016-ban felállított helyreállítása alap nem használható fel kártérítési igények rendezésére, akkor felmerül a kérdés: hogyan kezeli az ENSZ a békeműveletek során bekövetkezett kötelezettségszegést és milyen feltételekkel történhet a kártérítési igények rendezése.

Már az első békeműveletekben megjelent a gyakorlat, miszerint az ENSZ kártérítést fizet a békefenntartók által elkövetett jogsértésekért.⁵⁰ Ezek kezdetben eseti jellegűek voltak és abban az esetben kerültek felállításra, ha a művelet során több, anyagi jellegű igény is felmerült.⁵¹ A szervezet 1998 óta rendelkezik kártérítésekkel kapcsolatos kifizetések terén átfogó iránymutatással, amely a főtitkár jelentése nyomán került megfogalmazásra és közgyűlési határozat formájában öltött testet.⁵² A határozat a békefenntartók által sérülés, betegség, halál vagy tulajdonban okozott kár esetén nyújtanak kártérítést.⁵³ Meghatározásra

Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. UN Doc A/71/40823. 2016. augusztus 26. 71. cikk.

⁴⁹ Bode: i. m. 786. o.

⁵⁰ Uo. 141. o.

⁵¹ Matteo Tondini: UN Peace Operations: The Last Frontier for the Extraterritorial Application of Human Rights. *Studia Diplomatica* 2005. 4. sz. 180-181. o.

⁵² Third-party Liability: Temporal and Financial Limitations. GA Res 52/247. 1998. július 17.

⁵³ Uo. 5. cikk.

került egy 6 hónapos időbeli korlát is az igények benyújtására,⁵⁴ valamint egy 50.000 amerikai dolláros limit, amelytől csak különleges esetben lehet eltérni.⁵⁵ Az igények jogszerűségének felmérése és a kifizetések megítéléséről való döntést a határozat egy felállítandó testületre bízta (*Local Claim Review Boards*).⁵⁶

Kategorikusan kijelentésre kerül miszerint közjogi jogsértések kapcsán az ENSZ nem vállal felelősséget, magánjogi természetűeknél viszont igen. Haiti esetében a nagyszámú magánkeresetre felkészülve a szervezet azzal érvelt, hogy az esetek nagy száma miatt már nem egyéni, eseti kárrendezésről van szó, hanem a szervezet tevékenységére és közjogi kötelezettségei betartására, végrehajtására vonatkozó képességeit érinti, így az ezzel kapcsolatos igények már nem tartoznak az 1998-as határozat hatálya alá.⁵⁷ Kevés egzakt számadat áll rendelkezésre, azonban a jogi osztály éves közlése szerint a 2020. július 1. és 2021. június 30. közötti időszakban a 29.717.156 összegű kártérítési igényből 12.723.102 került megítélésre és kifizetésre, ebbe a számba azonban beletartoznak a peren kívüli megegyezések és a választottbírói döntésekben elrendelt kártérítés is. Az ENSZ jogi osztálya éves beszámolójában büszkén jelezte, hogy a fenti adatok tükrében csak a követelések 43%-a került kifizetésre.⁵⁸ Természetesen részletes bontás hiányában nem tudjuk, milyen jellegű igények merültek fel, illetve mennyi volt ezek közül az egyértelműen alaptalan, ezért mélyreható következtetéseket ebből a számpárból még nem lehet levonni.

Az ENSZ mindemellert elismeri az ún. *ex gratia*-jellegű kifizetéseket, amelyek *ad hoc* alapon jelentenek anyagi segítséget a sérelmet elszenvedett félnek, amikor a szervezet érdekei ezt indokolják.⁵⁹ A szervezet saját álláspontja szerint ebben az esetben a döntést meghozó szereplő a menedzsmentért felelős főtítkárhelyettes, a kifizetés kifejezett feltétele pedig a felelősség el nem ismerése.⁶⁰ Vagyis azokban a helyzetekben, amikor a helyzet az ENSZ számára már tarthatatlanná, vállalhatatlanná válna és jó eséllyel a szervezet hírnevének, nemzetközi megítélésének sérelmével járna, akkor történhet meg az anyagi rendezés. Ebben a helyzetben a sérelmet szenvedett fél igencsak kiszolgáltatott helyzetben van, mivel a kifizetés ténye és a meghatározott összeg az ENSZ egyik főtisztviselőjének diszkrecionális jogkörébe tartozik, jogorvoslati lehetőség pedig nem adott.⁶¹

⁵⁴ Jogvesztő határidőként azonban a misszió megszűnését követő egy évet jelölt meg a szervezet.

⁵⁵ Uo. 8. cikk, 9. cikk (e) pont.

⁵⁶ Uo. 13. cikk.

⁵⁷ *Boon*: i. m. 148. o.

⁵⁸ Budget performance of the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2020 to 30 June 2021, Report of the Secretary-General. A/76/596. 2021. december 14. 82-84. o.

⁵⁹ *Boon*: i. m. 148. o.

⁶⁰ Financial Regulations and Rules of the United Nations, Secretary-General's Bulletin. ST/SGB/2003/7.

⁶¹ Responsibility of International Organizations – Comments and Observations Received from International Organizations. A/CN.4/637 and Add.1. 2011. február 14. 152. o. 3-4. cikk.

Itt már tudatos a szervezet által alkalmazott szóhasználat: kerülnek a jóvátétel, kártérítés vagy elégtétel kifejezéseket, nehogy a felelősség jogkövetkezményének lehessen megfeleltetni és ezáltal magára a felelősségi helyzetre következtetni. L. a Nikolić-ügyben tett megállapításokat.

Típus	Sajátjaként való elismerés	Elégtétel	Egyéni kártérítési igények	Ex gratia kifizetések
Normatív háttér	ARIO 9. cikk	ARIO 37. cikk	A/Res/52/247 ENSZ KGY határozat (1998)	ST/SGB/2003/7 ENSZ Főtitkári állásfoglalás (2003)
Alkalmazott kifejezések	elfogadás és elismerés (<i>acknowledge, adopt</i>)	támogatását adja vagy arról biztosítja (<i>support, endorse</i>); újabban: jóváhagyás (<i>approval</i>)	hivatalos minőség; sérülés, betegség, halál vagy tulajdonban okozott kár esetén	N/A
Nyilatkozatot megtevő személy vagy szerv /döntési joggal bíró entitás	szervezet (saját) szabályai alapján erre jogosult – akár a misszió vezetője is lehet	szervezet (saját) szabályai alapján erre jogosult	helyi igényelbírálási testületek (Local Claim Review Boards) - ENSZ főtitkár által felhatalmazva	menedzsméntért felelős főtitkárhelyettes (Under Secretary-General for Management)

2. sz. táblázat.

*Betudhatóság és kárigények rendezésre az ENSZ rendszerében.*⁶²

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Amint a fenti táblázat is mutatja, az ENSZ számára több lehetőség is rendelkezésre áll, ha el kívánja ismerni a betudhatósági kapcsolat létét vagy amennyiben jóvátételt kíván nyújtani a károsultak számára. Nem állíthatjuk, hogy az ENSZ minden esetben elzárkózik a felelősségvállalástól, hiszen intézményes berendezkedést alakított ki kártérítési igények elbírálására, valamint ismeri a diszkrecionális alapú kifizetéseket is. Fontos azonban, hogy e kettő esetében nem beszélhetünk felelősségről, hiszen az ENSZ ezt határozottan kizárja, valamint a rendezés jogalapja is a szervezet belső döntése nyomán került létrehozásra 1998-ban és 2003-ban, nem pedig nemzetközi jogon alapuló kötelezettség alapján.

A Srebrenica és Haiti kapcsán tett nyilatkozatok első olvasatra megfeleltethetők az ARIO 9. cikke szerinti betudhatósági esetnek, azonban a vonatkozó bírósági gyakorlat (Nikolić-ügy), valamint az alkalmazott kifejezések elemzésével egyértelművé válik, hogy e két esetben másról van szó. A sajnálkozás kifejezésével, a morális felelősség vállalásával az ENSZ célja a nemzetközi közösség és a sérelmet elszenvedők megnyugtatása valamint a szervezet hírnevének megőrzése, nem pedig a jogi kötelezettségvállalás. Élesen elválik egymástól a jogi és a politikai vagy erkölcsi felelősség. Politikai szempontból teljesen logikus,

⁶² Forrás: a szerző saját összeállítása.

hogy amikor a főtitkárok nyilvános kijelentéseket tesznek, úgy tűnik, hogy szándékosan kerülnek az ICTY határozatában említett kifejezéseket, mivel nem hajlandóak egy magatartást önkéntesen az ENSZ-nek tulajdonítani, és ezzel esetleg megalapozni a szervezet felelősségét. Ebben is látszódik a felelősségi rendszer fonákja: amíg nem kényszeríthető ki a felelősség, amíg nincs megfelelő fórum egy nemzetközi szervezet felelősségének megállapítására, addig a „sajátjaként való elismerés” elvi lehetőség marad, kevés gyakorlati relevanciával.

Responsibility in Verification Procedures under the Chemical Weapons Convention*

Csilla BERTHA

associate, Lakatos, Köves and Partners Law Firm
PhD candidate, Eötvös Loránd University

1. INTRODUCTION

Responsibility is generally understood as the consequence of a breach of an obligation. On the international scene, the International Law Commission (ILC) contributed to the codification of law on the international responsibility of states and international organisations (IOs) by putting together comprehensive drafts to summarize customary rules governing international responsibility. The ILC adopted the Draft Articles on the Responsibility of International Organisations (ARIO)¹, which is considered as a normative standard for the responsibility of all IOs.

Under the ARIO, in order for an IO to be held responsible under international law, the following circumstances need to be established: (i) the IO is in breach of a norm of international law; (ii) the IO is a subject of rights and obligations under international law; (iii) the act is attributable to the IO; and (iv) the wrongfulness of the act cannot be precluded.² Further, the ARIO sets forth the legal consequences of an internationally wrongful act, which are generally (i) the cessation of the internationally wrongful act; (ii) the reparation of the injury caused.³

This paper wishes to test certain rules of the ARIO against the verification activities of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), the IO established by the Chemical Weapons Convention (the 'CWC' or the

* The views expressed in this article are those of the author.

¹ Draft articles on the responsibility of international organizations adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 87). The report appeared in *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two. (hereinafter: ARIO)

² Chrysanthi Samara: International Responsibility of International Organizations (The Draft Articles of the International Law Commission). <https://ssrn.com/abstract=3480061> (2023.05.27.).

³ Ibid.

'Convention')⁴ to ensure and oversee the implementation of the CWC and to conduct the international verification of States Parties' compliance. The author focuses on the verification activities of the OPCW in light of the fact that the OPCW is the first and only IO created on the arms control filed with the purpose to supervise the elimination of a complete category of weapons of mass destruction, chemical weapons (CW). To achieve this end, the OPCW was granted unprecedented powers to conduct various verification activities which are highly intrusive to the sovereignty of States Parties to the Convention in the form of on-site inspections.

First, we test the applicability of the ARIIO to the OPCW and briefly summarise the functioning of the OPCW to understand the rights and obligations of its organs as well as the division of responsibilities between the OPCW, its organs and States Parties. Second, we will take a closer look at the verification procedures established by the CWC and examine the three phases of verification: (i) decision-making on the conduct of verifications; (ii) the conduct of on-site inspections, with special attention paid to the privileges and immunities granted to the members of the OPCW inspection team; and (iii) the decision-making on the results of inspections.

The author wishes to put forward that certain aspects of the below assessment are based on analogies and presumptions applied by the author for the case of the OPCW, as certain questions examined in this article are uncharted territory in literature and international legal practice relating to the responsibilities of the OPCW.

2. THE APPLICABILITY OF THE ARIIO

Article 1 of the ARIIO provides that the rules of the ARIIO shall apply to the international responsibility of an IO for an internationally wrongful act. In addition, the ARIIO shall apply to the international responsibility of a state for an internationally wrongful act in connection with the conduct of an IO. With respect to international organisations, the ARIIO presents a uniform approach⁵ defining an 'international organisation' as an organisation established under international law in possession of its own international legal personality.⁶ Accordingly, as a preliminary question, we shall understand the legal personality and the functions of the OPCW.

⁴ Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, Sept. 3, 1992. (hereinafter: CWC) The Convention opened for signature on 13 January 1993 and entered into force on 29 April 1997.

⁵ Noemi Gal-Or – Cedric Ryngaert: From Theory to Practice: Exploring the Relevance of the Draft Articles on the Responsibility of International Organisations (DARIO) – The Responsibility of the WTO and the UN. *German Law Journal* 2012. No. 3. p. 515

⁶ ARIIO Art. 2 (a)

The international legal personality of the OPCW is not expressly stated in the CWC ‘as such’, however, based on the provisions of the Convention, it is possible to establish that the OPCW is entrusted with municipal legal personality and international legal personality.

The municipal personality of the OPCW is granted by Article VIII(48) of the CWC, based on which the OPCW “shall enjoy on the territory any other place under the jurisdiction or control of a State Party such legal capacity and such privileges and immunities as are necessary for the exercise of its functions”. In addition, Article VIII(50) clarifies that “[t]he legal capacity, privileges and immunities [...] shall be defined in agreements between the Organisation and the States Parties”.⁷ The referenced agreements between the OPCW and States Parties are *in concreto* the Headquarters Agreement and the Privileges and Immunities Agreements, the latter being concluded based on a model agreement. These bilateral agreements enable the OPCW to contract, to acquire and dispose of movable and immovable property and to institute and act in legal proceedings.⁸ It shall be emphasized that the municipal personality of the OPCW may be exercised within the scope of its mandate under the aforementioned agreements.

Concerning the establishment of the international legal personality of the OPCW, the Convention grants a wide range of rights and obligations to the OPCW. Namely, the OPCW has the right to be party to a lawsuit both as claimant or defendant, the OPCW may enter into international agreements with states and other IOs, and the OPCW’s independence from its member states is expressly stipulated in the CWC. Further, OPCW organs have the competence to make decisions on their own (as detailed below under chapter 3), which is considered as an indication of the existence of *volonté distincte* of the organs as well as the OPCW.⁹

As demonstrated above, the OPCW has an international legal personality and can act independently from its members on the international scene. This means that the OPCW is covered by the definition of ‘international organisation’ as defined by the ARIIO, in other words, the OPCW is within the material scope of the ARIIO and thus the rules of the ARIIO are applicable to the OPCW. It also follows, that as an international legal person independent from its members in possession of its *volonté distincte*, the OPCW must itself bear the consequences of any of its illegal actions causing damage to others, which is commonly referred to as *responsabilité distincte*.¹⁰

⁷ Bimal N. Patel: The Accountability of International Organisations: A Case Study of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. *Leiden Journal of International Law* 2000. No. 3. p. 578.

⁸ Alberto E. Dojas: The Privileges and Immunities of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. *International Organizations Law Review* 2015. No. 1. p. 247

⁹ Patel: *op. cit.* p. 579

¹⁰ Niels Blokker: International Organizations and their Members. ‘International Organizations Belong to All Members and None’ – Variations on a Theme. *International Organizations Law Review* 2004. No. 1.

3. CHAIN OF RESPONSIBILITY AMONG THE ORGANS OF THE OPCW

Despite its unprecedented mandate¹¹, the structure of the OPCW was built on the basic tripartite model of international organisations.¹² Accordingly, the OPCW has a plenary organ with the most extensive competence, the Conference of the States Parties (CSP); an independent secretariat, the Technical Secretariat (TS); and a non-plenary, executive organ, the Executive Council, representing only a section of members responsible for dealing with current issues in the period between the meetings of the CSP and supervising the activities of the TS.¹³

The CSP is composed of all members of the Organisation with each State Party having one representative.¹⁴ The majority of the members constitute the quorum for the CSP and each member has one vote. As a general rule, the CSP shall take decisions on procedure by a simple majority and – as far as possible – by consensus on matters of substance. If consensus is not attainable, the Chairman of the CSP shall defer any vote for 24 hours and during such deferral, shall make every effort to achieve consensus. In case consensus is still not possible, the CSP can adopt the decision by a two-thirds majority of members present and voting.¹⁵ Apart from its exclusive competences¹⁶, any questions, matters or issues within the scope of the CWC fall within or could be drawn in the competence of the CSP.¹⁷

The Executive Council consists of 41 members who are elected by the CSP for a term of 2 years. During the election of members, due regard must be paid to equitable geographical distribution, to the importance of the chemical industry of States Parties, to political and security interests.¹⁸ Each member of the Executive Council has one vote and, as a general rule, the Executive Council adopts its decisions by a two-third majority of all of its 41 members.¹⁹ The Executive Council is – as indicated by its name – the executive organ of the OPCW, which is responsible to the CSP. Its functions are defined by the Convention, in addition to which the CSP may delegate certain additional tasks.²⁰

p. 158

¹¹ Cf. CWC Art. VIII(1) and (5)

¹² Treasa Dunworth: *Towards a Culture of Legality in International Organizations: The Case of the OPCW. International Organizations Law Review* 2008. No. 1. p. 121.

¹³ *Blokker*: op. cit. p. 148

¹⁴ CWC Art. VIII(9)

¹⁵ CWC Art. VIII(16)-(18)

¹⁶ E.g. adoption of the programme and budget of the Organization, decision on financial contributions, election of the Executive Council, appointment of the Director-General, etc. See CWC Art. VIII(21)

¹⁷ CWC Art. VIII(19)

¹⁸ CWC Art. VIII(23)

¹⁹ CWC Art. VIII(29)

²⁰ CWC Art. VIII(30)-(34)

The main task of the TS is to assist the CSP and the Executive Council in the performance of their functions and to carry out the verification measures.²¹ Apart from the regular administrative, technical and support functions, the TS has a remarkable authority in connection with scheduling and conducting verifications. The head and chief administrative officer of the TS is the Director-General who is appointed by the CSP upon the recommendation of the Executive Council. Accordingly, the Director-General is responsible to the CSP and the Executive Council.²²

As Patel explains, there are three aspects indicating the strength of internal accountability within an international organisation. These are, the structure of the IO, the operation of institutional law principles in the functioning of the IO and the nature of the IO's decision-making processes. Examining these factors against the OPCW, it can be established that the OPCW meets the representativeness criterion with regard to the composition of the CSP and the Executive Council, as discussed above. Further, the CWC explicitly states that decisions of the political organs of the OPCW of substance shall be based on consensus, enhancing the credibility and the legitimacy of such decisions. The chain of responsibility among OPCW organs provides a system of checks and balances which also support the accountability of the OPCW itself.²³

On the negative side, there are two aspects where the OPCW could strengthen the soundness of its internal and external international accountability. These are transparency regarding the operations of the Organisation and building up a culture of legality. Regarding the former, transparency is naturally limited by the politically sensitive nature of military, trade and business activities²⁴, however, without prejudice to keeping military, trade and business secrets confidential, it can be argued that transparency of the activities of the OPCW and the information it possesses should be presented to the international community in a wider and more systematic manner to build confidence concerning the activities of the OPCW. Concerning the latter, the lack of legality in the OPCW could be grasped in the number of questions relating to the precise powers of the OPCW organs, especially with regard to the division of responsibilities. For example, the CWC provides that the CSP shall be responsible for overseeing the implementation of the Convention and to accept the annual budget of the Organisation, which sets financial limitations on the number of verifications, however, it is the Technical Secretariat which is entrusted by the CWC with the exclusive responsibility to carry out the verification measures by determining the frequency and location of inspections.²⁵

²¹ CWC Art. VIII(37)

²² CWC Art. VIII(41)-(44)

²³ *Patel*: op. cit. p. 581-582

²⁴ *Patel*: op. cit. p. 582

²⁵ *Dunworth*: op. cit. p. 121-122

4. VERIFICATION MEASURES – A BRIEF SUMMARY

By way of background, it is commonly understood that the most crucial part of the CWC's compliance management regime is verification through on-site inspections, which is performed by the Technical Secretariat. The CWC's Verification Annex sets out detailed rules on the conduct of inspections, which are complemented by the bilateral facility agreements the OPCW has entered into with States Parties.²⁶

There are three types of inspections established by the Convention: (i) routine inspections, (ii) challenge inspections and (iii) investigations of alleged use. The purpose of routine inspections is twofold: on the one hand, routine inspections aim to verify the declarations on the destruction of chemical weapons, storage facilities and chemical weapons production facilities; and on the other hand, inspections are targeted at verifying that the industrial activities of States Parties relating to Scheduled chemicals are in compliance with the restrictions of the Convention, i.e. that Scheduled chemicals are used for peaceful purposes.²⁷ Challenge inspections and investigations of alleged use are irregular verification measures which are intended to detect and clarify States Parties' potential non-compliance with the provisions of the CWC. Accordingly, for the purpose of assessing questions relating to responsibility of stakeholders, we will divide verification measures into two categories – routine inspections and non-routine inspections²⁸ – on the basis of the different functions they are intended to fulfil and the fact that decision-making processes differ in line with such functions.

5. RESPONSIBILITY FOR DECISION-MAKING ON THE CONDUCT OF VERIFICATIONS

5.1. Routine inspections

The basis of planning routine inspections is the declarations submitted by States Parties both with respect to destruction activities as well as activities concerning Scheduled chemicals. The declarations regime of the CWC constitutes the basis of the OPCW's monitoring system, under which States Parties are obliged to submit detailed initial and annual declarations to the OPCW. It is noted that as the destruction phase reaches its end²⁹ the focus of routine inspections inevita-

²⁶ See e.g. Ralf Trapp: Compliance Management under the Chemical Weapons Convention. UNIDIR, Geneva 2019.

²⁷ See the CWC Verification Annex for more details.

²⁸ I.e., challenge inspections and investigations of alleged use.

²⁹ 99% of the chemical weapons stockpiles declared by possessor states have been verifiably destroyed according to the official records of the OPCW. Source: OPCW by the Numbers <https://opcw.org> (2023.03.12.).

bly shifts to the regular inspection of the chemical industry of States Parties. Due to the fact that routine inspections are conducted on the basis of States Parties' declarations and on the Schedules of the Convention listing dangerous chemicals with the highest potential to being used as chemical weapons, declarations shall be carefully reviewed as they might give rise to the liability and/or responsibility of the submitting State Party if a declaration contains false information or if the submitting State Party fails to provide all relevant information.³⁰

The particular facilities to be inspected to verify the destruction of chemical weapons are chosen by the Technical Secretariat in a way to preclude the prediction of the precise date of the inspection. The guidelines for the frequency of systematic on-site inspections is determined by the TS taking into consideration the recommendations of the CSP.³¹ The TS shall prepare a draft inspection plan which need to be agreed with the inspected State Party. Any differences between the TS and the inspected State Party shall be resolved through consultations, and, if necessary, the matter may be forwarded to the Executive Council for appropriate action.³² The agreed verification plan needs to be approved by the Executive Council. If there are objections by any member of the Executive Council that cannot be resolved through consultation with the TS, the matter shall be referred to the CSP.^{33 34}

The verification of the activities of the chemical industries of States Parties concerning Scheduled chemicals is also carried out through on-site inspections at the declared plant sites. The programme and the budget adopted by the CSP contains a separate item for the programme and budget for verification of the chemical industries of States Parties. It is clear from the text on the Convention that the planning and conduct of inspections is the task of the TS. During the selection of plant sites for inspection and the decision-making on the frequency and intensity of inspections, the TS considers the risk level of the object, the characteristics of the plant site and the nature of activities carried out there, also taking into account the facility agreement entered into with State Parties respectively.³⁵ In case of plant sites producing Schedule 3 chemicals, the Technical Secretariat randomly selects sites for inspection by using a specially designed computer software weighing equitable geographical distribution of inspections, the chemicals in question, the characteristics of the plant site and the nature of

³⁰ Patel: op. cit. p. 584-585

³¹ CWC Verification Annex Part IV(A)(44)

³² CWC Verification Annex Part IV(A)(53)

³³ CWC Verification Annex Part IV(A)(56)-(58)

³⁴ A similar multi-level procedure involving the three organs of the OPCW as well as States Parties is established for planning the inspection of the destruction of CW production facilities [See CWC Verification Annex Part V(B)(36)-(39)]

³⁵ CWC Verification Annex Part VII(B)(13)-(14), (20)

the activities carried out there.³⁶ In principle, no plant site should receive more than two regular inspections per calendar year.³⁷

It can be concluded from the above that, primarily, it is the responsibility of the Technical Secretariat to select the facilities that are to be inspected. Accordingly, the TS shall ensure that due regard is paid to the fundamental principles – impartiality and independence – applicable to verification. Therefore, a potential controversy in the selection process of inspections lies in the fact that the CSP, the political organ of the OPCW has powers to interfere with the selection of sites for inspection using (or potentially abusing) its powers relating to the approval of the annual budget of the OPCW that could restrict the conduct of regular inspections. By way of an example, the CSP adopted budgets in the early years of the OPCW's existence, in 1999 and 2000, reserving 50 budgeted inspections for States Parties that had not made declarations until that point based on the CSP's understanding that the chemical industries of more developed States Parties are planned to be subject to more inspections from the TS. This tension between the CSP and the TS indicated early on that questions regarding the powers and responsibilities of OPCW organs are yet to be resolved. A more current example relates to the selection process used by the TS to define which sites are to be selected and in what frequency. This process is entirely within the competence of the TS without any review mechanism being established by the Convention. In the absence of review mechanisms, at the very least, transparency should be strengthened in relation to the selection processes applied by the Technical Secretariat to strengthen its accountability.³⁸

5.2. Non-routine inspections

The CWC provides that a State Party, before requesting a challenge inspection shall first make every effort to clarify and resolve the issue through exchange of information and consultations among themselves concerning any doubts relating to potential non-compliance with the Convention.³⁹ States Parties also have the right to turn to the Executive Council to assist in clarifying any ambiguous situation concerning the possible non-compliance of another State Party.⁴⁰ If the matter cannot be resolved by the actions of the Executive Council, the Executive Council can request a special session of the CSP to consider the matter and recommend any measures the CSP deems appropriate to resolve the situation⁴¹ with consensus or, if consensus is not possible, with a two-thirds majority

³⁶ CWC Verification Annex Part VIII(B)(14)

³⁷ CWC Verification Annex Part VII(B)(22) and Part VIII(B)(15)

³⁸ *Dunworth*: op. cit. p. 122-123

³⁹ CWC Art. IX(2)

⁴⁰ CWC Art. IX(3)-(5)

⁴¹ CWC Art. IX(7)

of members present and voting. Since the main element of the actions of the Executive Council and the CSP in this regard is decision-making, the author's assessment of responsibility-related questions in the decision-making process presented under chapter 7 also apply to this aspect.

The CWC grants States Parties the right to request an on-site challenge inspection on the territory of another State Party on an "any place, any time" basis to clarify any resolve any questions concerning potential non-compliance with the provisions of the Convention. The challenge inspection request with supporting evidence shall be presented to the Executive Council and the Director-General for immediate processing. It is the competence of the Director-General and the Technical Secretariat, and, more closely, the inspectors selected by the Director-General to conduct challenge inspections under the consideration of the Executive Council.⁴² However, in the absence of any actual challenge inspections being completed during the existence of the OPCW, the extent of the Executive Council's revision powers remains unclear. The only clear power of the Executive Council in relation to challenge inspections is its right to decide by a three-quarters majority of all its members against carrying out the challenge inspection if it considers the inspection request to be frivolous or clearly beyond the scope of the Convention. Neither the requesting not the inspected State Party shall participate in the decision-making on such question.⁴³

The requested State Party has the right and the obligation to demonstrate its compliance and does not have the right to refuse the challenge inspection on its territory, regardless of its political, economic or military status. This means that States Parties are treated equally by the CWC during a potential challenge inspection.⁴⁴ Further, the Convention is drafted to prevent any potential abuse of voting rights during the Executive Council's vote on vetoing the conduct of a challenge inspection by defining the composition of the Executive Council taking into account the equitable distribution of powers regarding geographical, political, security and chemical industry interests⁴⁵ and setting a higher minimum for successful decision-making requiring three-quarters majority of all Executive Council members instead of the general majority of two-thirds defined by the CWC for deciding on matters of substance.

⁴² CWC Art. IX(8), (16)

⁴³ CWC Art. IX(17)

⁴⁴ *Patel*: op. cit. p. 586

⁴⁵ Cf. CWC Art. VIII(23)

6. RESPONSIBILITY IN CONNECTION WITH THE CONDUCT OF ON-SITE INSPECTIONS

The conduct of – both routine and non-routine – on-site inspections by OPCW inspectors is guaranteed by the detailed privileges and immunities the Convention accords to inspectors and inspection assistants. Generally speaking, the immunities of international organisations (and their representatives) is initially developed through the established system of sovereign immunities, however, the underlying rationale of the immunities accorded to IOs differ significantly. The foundation of the immunities of IOs is the doctrine of functional necessity, according to which they are entitled to privileges and immunities that are necessary for the fulfilment of their purposes laid down by their mandates. Functional necessity grants a positive right to IOs to carry out their tasks independently and a negative obligation on member states to respect the independence of the IO to act in their common interest.⁴⁶

The constitutive documents of IOs, such as the CWC in case of the OPCW, lists specific privileges and immunities accorded to the IO and its representatives. A notable distinguishing element of the immunities of IO representatives is that they have the right to invoke them against their state of nationality or residence as well.⁴⁷ The importance of this kind of protection was confirmed by international judicial practice on several occasions.⁴⁸

The most important legal source of the privileges and immunities of OPCW inspectors is Part II(B) of the Verification Annex of the CWC. On that basis, each State Party shall provide the visas and other documents necessary for inspectors and inspection assistants to enter/exit and reside on the territory of the State Party to enable them to conduct on-site inspections in line with their mandate. Further, members of the inspection team shall be accorded the inviolability granted to diplomatic agents by Article 29 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961. Inviolability protects the living quarter and office premises, the papers and correspondence, samples and equipment, etc. which belong to the inspection team in connection with their inspection mandate.⁴⁹

The obligations of inspectors are also aimed at ensuring their independence from the inspected State Party. Accordingly, members of the inspection team are not allowed to engage in any professional or commercial activity for their per-

⁴⁶ Teresa F. Mayr: Where Do We Stand and Where Do We Go. The Fine Balance between Independence and Accountability of United Nations Experts on a Mission. *International Organizations Law Review* 2018. No. 1. p. 137

⁴⁷ Mayr: op. cit. p. 138

⁴⁸ See e.g. Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (Advisory Opinion) [1989] ICJ Rep 177 ('Mazilu').

⁴⁹ CWC Verification Annex Part II(B)(10)-(11)

sonal benefit on the territory of the inspected State Party and they are obliged to respect the laws and regulations of the inspected State Party, further, they shall refrain from interfering in the internal affairs of the inspected State Party.⁵⁰

In addition to the provisions of the Convention, Privileges and Immunities Agreements (PIAs) and Facility Agreements (FAs) contain detailed, state-specific rules for on-site inspections, including regulations on the privileges and immunities of the members of the inspection team.⁵¹

The Convention specifies a primary method for the settlement of disputes that arise in relation to the privileges and immunities of inspectors on-site. Questions relating to the privileges and immunities of OPCW inspectors are closely related to the accountability and/or responsibility of the OPCW, since the actions of inspectors as the professional staff of the OPCW within their mandates are attributable to the OPCW. If the inspected State Party or host State Party considers that there has been an abuse of privileges and immunities on the inspectors' side, first, consultations shall be held between the State Party and the OPCW Director-General to determine whether any such abuse has occurred and, if so, to prevent a repetition. As an *ultima ratio* the Director-General has the right to waive the immunity of a member of the inspection team when the Director-General considers that there has been an abuse of privileges and immunities or in case of a serious breach of confidentiality⁵² and the immunity would impede the course of justice. The waiver of immunity shall always be express and without prejudice to the provisions of the Convention.⁵³

The model Privileges and Immunities Agreement (commonly referred to as the 'MAPI') contains specific provisions for the case when an OPCW expert may be required to leave the territory of the State Party on account of any activities concluded by him/her in his/her official capacity in case of an abuse of privileges committed outside official functions. The request should come from the Government of the State Party in question, more precisely, the order to leave the country issued by the territorial authorities need to be approved by the Foreign Minister of the State Party. Such approval of the Foreign Minister can only be given in consultation with the OPCW Director-General. In case expulsion proceedings are initiated against the OPCW inspector, the Director-General may act in such proceedings on behalf of the OPCW inspector against whom the proceedings are instituted.⁵⁴

Article 8 of the MAPI clarifies the procedure to follow in case of abuse of privileges. It repeats the provisions of the CWC that on the first place, consultations shall be held between the state party and the OPCW (represented by the

⁵⁰ CWC Verification Annex Part II(B)(11), (13)

⁵¹ *Dojas*: op. cit. p. 244-245

⁵² CWC Confidentiality Annex Part D(20)

⁵³ CWC Verification Annex Part II(B)(13)-(14)

⁵⁴ MAPI Art. 8(2)

Director-General) if there has been an alleged abuse of a privilege or immunity to determine whether any such abuse has occurred and, if so, to attempt to ensure that no repetition occurs. In addition, the MAPI sets a procedure for the settlement of disputes relating to the abuse of privileges and immunities if such consultations fail to achieve a resolution satisfactory to both parties. Pursuant to Article 10(2) of the MAPI, disputes which cannot be settled amicably shall be referred for a final and binding decision to a tribunal of three arbitrators at the request of either the OPCW or the affected State Party. Each party has the right to appoint one arbitrator and the third arbitrator, who is the chairman of the tribunal, is chosen by the two arbitrators appointed by the parties.

The basic rules and principles of the arbitration procedure are also recorded in the MAPI. Regarding the composition of the tribunal, if one of the parties fails to appoint an arbitrator and has not taken steps to do so within 2 months following a corresponding request from the other party, the other party may request the President of the International Court of Justice (ICJ) to make such appointment. In case the two arbitrators appointed by the parties of the dispute fail to agree on the person of the third arbitrator within 2 months from their appointment, both parties have the right to turn to the President of the ICJ to appoint the third arbitrator. The tribunal should conduct the arbitration procedure in line with the Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitration Involving International Organisations and States as in force on the date of entry into force of the individual PIA in respect of each State Party involved in the dispute. The tribunal adopts its decision by a majority of votes.⁵⁵

Mayr highlights the principle that a harmony between independence and accountability is desirable in case of on-site missions.⁵⁶ Although her article focuses on UN experts on mission, her findings on the requirements of dispute settlement relating to immunities, such as a need for the involvement of a competent judicial body, could also be applied to OPCW inspectors because of the similarities between the position of UN experts on mission and OPCW inspectors concluding on-site inspections. Based on that, it is the view of the author that the CWC and the related individual agreements concluded between the OPCW and States Parties constitute a comprehensive system to ensure accountability during the conduct of on-site inspections.

7. RESPONSIBILITY FOR DECISION-MAKING ON THE RESULTS OF INSPECTIONS

As discussed above, the conduct of verification is within the Technical Secretariat's competence. Following the chain of responsibilities between OPCW organs,

⁵⁵ MAPI Art. 10(3)-(6)

⁵⁶ *Mayr*: op. cit. p. 157

the Technical Secretariat reports to the Executive Council on the implementation of the Convention, which includes a yearly report on its regular verification activities.⁵⁷ Following due consideration, the Executive Council submits the draft report on the activities performed by the TS as well as about its own activities to the CSP.⁵⁸ The CSP then considers and adopts the report at its regular sessions⁵⁹ based on consensus – as it has been the practice – or, if consensus is not possible, by a two-thirds majority of members present and voting.

The CWC also provides for a specific procedure to be followed in case of decision-making on the results of challenge inspections. After the conclusion of the on-site inspection, the inspection team prepares a final report on the factual findings and the assessment by the inspection team on the circumstances of the inspection. The Director-General transmits the final report to the Executive Council and States Parties (including the requesting and the inspected States Parties as well). The Director-General also circulates any comments received from any of the States Parties. Then, based on the report and the comments, the Executive Council shall address concerns as to whether non-compliance has occurred on the inspected State Party's side, whether the request of the requesting State Party had been within the scope of the CWC and whether the right to request a challenge inspection had been abused. If the Executive Council considers that further action is necessary, it shall take appropriate measures to redress the situation and to ensure compliance with the CWC, including specific recommendations to the CSP to decide on.⁶⁰

The potential measures to redress a situation and ensure compliance are set forth by Article XII of the Convention. On this basis and with regard to its general competence to review compliance, the CSP may take necessary measures to ensure compliance⁶¹, *inter alia*, (i) upon the recommendation of the Executive Council, restrict or suspend the State Party's rights and privileges under the CWC until it undertakes the necessary actions to comply with its obligations; (ii) recommend collective measures to States Parties in cases of serious damage to the object and purpose of the CWC; and (iii) bring the issue to the attention of the United Nations General Assembly and the United Nations Security Council in cases of particular gravity.⁶²

It is demonstrated above, that there are clear obligations imposed on the OPCW and its organs by the CWC in connection with decision-making on the results of verification activities. Failure to comply with such international ob-

⁵⁷ CWC Art. VIII(38)(b)

⁵⁸ CWC Art. VIII(32)(b)

⁵⁹ CWC Art. VIII(21)(a)

⁶⁰ CWC Art. IX(21)-(24)

⁶¹ Mika Hayashi: *Reacting to the Use of Chemical Weapons: Options for Third States*. *Journal on the Use of Force and International Law* 2014. No. 1. p. 101

⁶² CWC Art. XII(1)-(4)

ligations could lead to the responsibility of the OPCW, since conducts of organs of IOs, more closely, the conducts of OPCW organs in the performance of their functions shall be attributed to the Organisation itself.⁶³

The question of piercing the corporate veil⁶⁴ inevitably arises during the decision-making of the CSP and even the Executive Council. The CWC provides that in the performance of their duties, the Director-General, the inspectors and other members of OPCW staff (the “officials of the organisation”) shall act independently from outside sources, including governments or their state of nationality.⁶⁵ Although the CWC obliges States Parties to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Director-General, the inspectors and other members of the staff⁶⁶, no such obligation exists in connection with members of the Executive Council, and the CSP. Hence, the action of the officials of the OPCW acting within the scope of their mandate and functions shall be attributed to the Organisation, whereas in the Executive Council and the CSP, where States Parties act through their official representatives, States Parties may conceivably be liable for their behaviour if inconsistent with international law.⁶⁷

The author agrees with Murray, that the doctrine of abuse of rights serves to limit the manner of state discretion exercised during the decision-making process of an IO by preventing the exercise of state discretion maliciously, arbitrarily or unreasonably.⁶⁸ It comes from the provisions of the ARIO that acts of member states of an IO in accordance with the rules of the IO shall not, in itself, engage the international responsibility of that member state.⁶⁹ The qualifying characteristics needed to establish member state responsibility lie in the amount of influence or control that a particular member state has over the decision-making process and whether such influence or control allows the decision to be altered in line with the interests of that member state within the voting system of the IO or IO organ in question.⁷⁰

It is argued by d’Aspremont that the abuse of legal personality of an IO at the decision-making level can hardly be addressed through the current rules pertaining to the attribution of conduct. Applying the above assessment to the decision-making process of the OPCW CSP and Executive Council on the results of verification (as well as on other subject matters), when a State Party has an effective and overwhelming control over the decision-making process of the CSP or the Executive Council, the legal personality of the OPCW can no longer serve

⁶³ ARIO Art. 4 and Art. 6

⁶⁴ Establishment of the responsibility of member states of an IO.

⁶⁵ CWC Art. VIII(46)

⁶⁶ CWC Art. VIII(47)

⁶⁷ Odette Murray: Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization. *International Organizations Law Review* 2011. No. 2. p. 340

⁶⁸ Murray: op. cit. p. 299

⁶⁹ ARIO Art. 58 and 59

⁷⁰ Murray: op. cit. p. 328-329

as a shield behind which the influencing State Party can evade responsibility.⁷¹ The actual abusiveness of the control exercised by a State Party shall be decided on a case by case basis taking into account the voting mechanisms of the CSP and the Executive Council. Accordingly, the influence exercised by a State Party could be considered overwhelming in case of decisions on the results of verifications, if suitable to alter or block the adoption of a decision in the CSP – with a two-thirds majority of members present and voting – and in the Executive Council – with a two-thirds majority of all 41 members.⁷²

8. CONCLUSION

The legal personality of the OPCW was duly demonstrated through various provisions of the CWC, constituting the basis for the possibility to attribute responsibility to the OPCW under the material scope of the ARIIO. However, a multitude of questions may be raised on the practical application of the provisions of the ARIIO as well as on the establishment of responsibility of the OPCW in a given case. The fact that literature and legal practice on the subject is found to be limited, the purpose of this paper was to contribute to initiating further discussion on the application of the ARIIO to specific international organisations, notably, the OPCW, noting that the conclusions of the author are subject to analogies and presumptions.

First, we examined the OPCW's structure and mandate, the functions of its organs as a preliminary question necessary to understand the various responsibilities of the organs of the OPCW and the Organisation itself. Although the OPCW's structure follows the basic tripartite model of IOs, which has its advantages of not having to reinvent the wheel, however, there are questions and uncertainties as to the exact division of responsibilities between the OPCW organs which arise from the wording of the Convention and the tasks specific to the OPCW. As a result of the assessment of the OPCW's internal and external accountability, it can be established that the CWC established a comprehensive system with checks and balances in place in the operation of the Organisation. Two aspects were found, where the OPCW's accountability in general could be enhanced: strengthening legality and increasing transparency of its operations.

Following the aforementioned preliminary assessment, we could turn our attention to specific questions relating to the question of responsibility in verification procedures in the context set out in the first two chapters.

⁷¹ Cf. Jean d'Aspremont: Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States. *International Organizations Law Review* 2007. No. 1.

⁷² A notable example from the earlier days of the OPCW relating to the potential abuse of rights was the dismissal of the Director-General in April 2002 at the insistence of the US, which was deemed illegal by the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation.

Verification procedures can be divided into three phases: (i) decision-making on the conduct of verifications; (ii) conduct of on-site inspections; and (iii) decision-making on the results of inspections.

Tasks and responsibilities of stakeholders are different in phase (i) depending on whether decision shall be made on the conduct of routine or non-routine inspections. In case of routine inspections, it is the Technical Secretariat's competence and responsibility to decide on scheduling inspection visits. The CSP may influence the work of the TS in an indirect manner, notably, through the allocation of the budget, which is considered an unnecessary intrusion from the OPCW's political organ. In order to potentially strengthen confidence in the operations of the TS, increasing transparency about how the selection of inspected sites works could be an agreeable solution. During decision-making on non-routine inspections, the Convention entrusts the Executive Council with the authority to block the conduct of a challenge inspection. The increased majority required for such veto and the composition of the Executive Council are aimed at preventing any abuse of voting rights during such decisions. It is also important that the CWC treats all States Parties, including the requesting and the inspected State Party, as equals.

The conduct of on-site inspections are similar in case of routine and non-routine inspections from the perspective of the rights and responsibilities of the inspectors and the inspected State Party. The question of responsibilities can be grasped through the immunities of IOs and their representatives, which is based on functional necessity. The principle of functional necessity is reflected in the rules applicable to the OPCW, which are governed by a comprehensive system established by the CWC and Privileges and Immunities Agreements conducted between the OPCW and States Parties individually. Emphasis shall be added to the need for harmony between the independence and accountability of inspectors. The independence of OPCW inspectors is guaranteed by the privileges and immunities they enjoy when acting within their functions, in which case, their actions are attributable to the OPCW. In case of an (alleged) abuse of privileges and immunities of an inspector, the model Privileges and Immunities Agreement provides detailed rules for an arbitration procedure to be followed between the affected State Party and the inspector (who may be represented by the OPCW Director-General). The author praises the system established for the settlement of disputes that may arise in connection with the privileges and immunities of OPCW inspectors and believes that this system could serve as a useful precedent for procedures relating to the privileges and immunities of other experts or representatives acting on behalf of an IO.

Finally, we looked at the responsibilities of the OPCW and States Parties for decision-making on the results of inspections. Concerning the tasks of the TS, in which the staff must be independent from any Governments or their state

of nationality, the responsibility of the OPCW may be established based on the attribution of the conduct of TS staff to the OPCW. The case of the CSP, and even the Executive Council is, however, different, since members of the CSP as well as the TS are delegates of States Parties. In the latter case, the question of member state responsibility could arise if a member of the CSP or the Executive Council abuses its voting rights and as a result, possesses an effective and overwhelming control on the outcome of the decision, e.g. by influencing the decision of other States Parties. It is noted that the findings of this chapter applies to decision-making on all subjects, and, as such, are applicable to decision-making on the results of inspections.

Nemzetközi szervezetek és a környezeti felelősség – vajon egy zöld nemzetközi szervezet keretei között könnyebb lenne?

KECSKÉS GÁBOR

egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy az államok nemzetközi együttműködésben a környezeti tevékenységüket hatékonyabban tudják-e összehangolni egy önálló, kizárólag zöld kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezet égisze alatt, és a környezeti felelősség elve miként érvényesülhet a nemzetközi szervezetek esetében. A környezeti felelősség kapcsán a nemzetközi szervezetek szerepe jelentősen felértékelődhet, mivel sajnálatosan leszögezhető, hogy az államok a zöld kormányzás (*green governance*) érdemi megvalósításától nagyon messze kerültek. Ezen okból fontos elemezni a nemzetközi szervezeteknek a környezeti felelősség és a környezeti kormányzás kapcsán lehetséges feladatait, szerepét, mivel az égető globális környezeti kihívások (csak a legfontosabbakat említve: globális felmelegedés – klímaváltozás, elsivatagosodás, tömeges kihalási események, azaz a biodiverzitás csökkenése, szennyezések, energetikai és élelmezési problémák) szükségessé teszik a nemzetközi szervezetek mind jelentősebb részvételét a problémák azonosításában és kezelésében.

1. A KÖRNYEZETI FELELŐSSÉG JELENTÉSE

A környezeti felelősség intézménye döntően a belső jogokban jelenik meg, ennek magánjogias (polgári jogi felelősséghez kapcsolódó),¹ büntetőjogias és közigazgatási jogi típusú felelősség-konceptiója már régóta ismert. Mindezek

¹ Erről a hazai szakirodalomból l. bővebben: Csák Csilla: A környezetvédelmi kárfelelősség. In: Magyarázat a kártérítési jogról (szerk. Barta Judit – Barzó Tímea – Csák Csilla). Wolters Kluwer Kft.,

túl, akár előbbieket vegyítésével is további, *sui generis* típusú környezeti felelősségtípusok kialakítására mód van a belső jogokban, de akár nemzetközi köz- és magánjogi vonatkozásban is. A nemzetközi jog két legfőbb alanyát tekintve az államok környezeti felelősségét is nagy vita és számos probléma nehezíti, azonban a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségét mindeddig kevesen vizsgálták,² noha a 2011-ben elfogadott, a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet óta ez a kérdés az érdeklődés homlokerébe került.

A környezeti felelősség része lehet a nemzetközi felelősségnek is, amelynek valódi nehézségét az adja, hogy az angolszász alapokon nyugvó nemzetközi kodifikációs törekvések során a felelősség két formája, a kárfelelősség (angolul: liability) és a jogsértésen alapuló felelősség (angolul: responsibility) jelentős különbségeket mutat, amely tükröződik a nemzetközi jogalkotásban, ezen belül az államok jogalkotási hajlandóságában is. A liability, azaz a kárfelelősség megállapításához szükséges egy (akár jogszerű) magatartás vagy mulasztás, amely kárt okoz, és nincsen kimentési ok, amelynek révén a kár okozója mentesül a felelősség alól. Fontos megjegyezni, hogy a kárfelelősség tárgyában a nemzetközi jogalkotás csupán egy ízben ismeri el az államok kárfelelősségét kötelező erejű norma útján, mégpedig az űrobjectumok által okozott károk miatti felelősség témájában, míg a legtöbb kárfelelősségi szerződés – pl. olajkárók, nukleáris károk esetében – a civiljogi felelősségre épül, azaz egy veszélyes tevékenység operátora, működtetője, engedélyese lesz a felelős. A jogellenes tevékenység vagy mulasztás miatti felelősség (responsibility) esetében pedig annyi kell a felelősség megállapításához, hogy egy entitás nemzetközi kötelezettséget tevékenységével vagy mulasztásával megsértson, és ez betudható legyen az entitásnak, miközben nem érvényesül kimentési ok, tehát itt a bekövetkezett kár megléte sem szükséges a felelősség megállapításához. A nemzetközi jogalkotás eme felelősségi körben kizárólag az egyének nemzetközi büntetőjogi felelősségét szabályozza kötelező erejű normával,³ míg a Nemzetközi Jogi Bizottság az államok felelősségét taglaló tervezetet 2001-ben, míg a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezetét 2011-ben fogadta el. Az utóbbi két dokumentum nem minősül *de jure* kötelező erejű jogforrásnak, azonban a Nemzetközi Bíróság már több ízben

Budapest 2018. 380-417. o. Csák Csilla: A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája. Miskolci Egyetem, Miskolc 2012. 183-204. o.

² A külföldi szakirodalomból l. részletesebben: Robert Boardman: International Organization and the Conservation of Nature. Macmillan, London 1981. 27-28. o.; Karen Farr: New Global Environmental Organization. *Georgia Journal of International and Comparative Law* 2000. 2. sz. 493-526. o.; Tseming Yang –Robert Percival: The Emergence of Global Environmental Law. *Ecology Law Quarterly* 2009. 3. sz. 615-664. o.; Robert Percival: Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law. *Maryland Journal of International Law* 2010. 1. sz. 37-63. o.; Rita Teixeira: The Role of International Organizations in the Development of International Environmental Law: Adjusting the Lenses of Analysis. *Case Western Reserve Journal of International Law* 2021. 1. sz. 53, 237-268. o.

³ A Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról a Római Statútumot. Rome Statute of the International Criminal Court. UN General Assembly, Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, ISBN No. 92-9227-227-6.

kimondta, hogy a 2001-es tervezet néhány eleme szokásjogot tükröz. Viszont hasonló érvelés még nem hangzott el a nemzetközi szervezetekre vonatkozó 2011-es tervezet kapcsán. Következésképpen a 2011-es tervezet szokásjogi jellege semmiképpen sem indokolható.

Mindezeket figyelembe véve, az általános felelősségi klauzulák nehézségein túl, a környezeti felelősség meghatározása voltaképpen még bonyolultabb feladat, hiszen egyrészt a belső jogok szintjén is eltérhet ennek fogalma, jelentéstartalma aszerint, hogy magánjogi vagy büntetőjogi értelemben vizsgáljuk, másrészt viszont a nemzetközi szabályozás terén sem találunk kellő számban példát a környezeti felelősség meghatározására.⁴ Mindezek híján pedig meg kell elégednünk egy olyan definícióval, hogy a környezeti felelősség a felelősség szabályainak alkalmazását jelenti a negatív környezeti változások előidézéséért. Eme definíció azonban számos problémát vet fel, és tulajdonképpen annak minden eleme problematikus lehet, függetlenül attól, hogy belső jogi vagy nemzetközi (köz- és magán)jogi értelemben használjuk. Egyrészt a felelősség szabályainak alkalmazása sokrétű lehet (magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi), és nem feltétlenül egyértelmű, hogy ezek közül melyik felelősségi rezsim használandó, illetve vegyes alkalmazás esetén melyik legyen a domináns. Másodsorban nem egyértelmű a negatív környezeti változás kitétel sem, hiszen ez nem feltétlenül jelent jogi értelemben kárt, mi több, a klímaváltozás mint globális jelenség sem sorolható be ide teljes bizonyossággal. Harmadrészt pedig nehézséget jelent az is, hogy mi tekinthető előidézésnek, hiszen a felelősség alkalmazásához kell a betudhatóság egy bizonyos foka (legalábbis a kimentési ok hiánya), és globális, több államot érintő, illetve az államokat, mi több, az államokon belül az egyéneket, földrajzi régiókat sem egyenletesen érintő környezeti változásokhoz való hozzájárulás sem állapítható meg kellő mértékben.

Ezek alapján leszögezhető, hogy a környezeti felelősség fogalmának megragadása rendkívüli nehézséget jelent a jogalkotás és főként a jogalkalmazás számára, következésképpen a jogirodalom sem lehet e téren egységes.

2. KÖRNYEZETI FELELŐSSÉG ÉS A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

Miután a fentiekben kifejtésre került, hogy a környezeti felelősségnek általános, nemzetközi szerződésben lefektetett nemzetközi definíciója nem létezik, továbbá a nemzetközi szervezetekre vonatkozó felelősségi norma sem jött létre kötelező jelleggel, ezért a kérdéskör körüljárása inkább jelentős elméleti, semmint gyakorlati vonatkozással bíró alapokon nyugodhat. A nemzetközi szervezet

⁴ Talán egyetlen érdemi kivétel az EU felelősségi irányelve (*Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről*), melynek célja a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a szennyező fizet elvnek alapján a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében, a felelősséget a gazdasági szereplőhöz telepítve.

mint a nemzetközi jog második legfontosabb alanya, leginkább összehangolja a tagállamai tevékenységét, azaz valódi, környezetkárosító tevékenységet önállóan, a tagállamai akaratától függetlenül aligha tud elkövetni, mi több, a nemzetközi szervezetek általában az államaik révén cselekszenek. Ez esetben viszont kérdéses lehet, hogy a tagállamok felelősséget keletkeztető magatartása miként tudható be a szervezetnek, amennyiben például az állam a nemzetközi szervezet vagy az államok által közösen megállapított kereteket meghaladva, akár *ultra vires* módon követ el jogsértést (*responsibility*), vagy okoz kárt (*liability*).⁵ A nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó tervezet a betudhatósági okok között eme dilemmára válaszol is a jogellenes tevékenység vagy mulasztás esetén, azonban a kárfelelősségre (*liability*) a 2011-es tervezet nem tér ki, így erre a kérdésre még nehezebb a hipotetikus válasz megadása.

Mindazonáltal nehéz elképzelni, hogy milyen környezeti kárt képes okozni egy nemzetközi szervezet a tevékenységével, amely felvetheti a szervezet felelősségét. Csak példálózó felsorolással, véleményem szerint ebbe a körbe lenne sorolható, ha a nemzetközi szervezet általában a nemzetközi kereskedelem biztosításáért felelős, vagy egyes beruházásokat támogat, és e körben következik be környezeti kár. Nem elképzelhetetlen ugyanakkor az sem, ha egy katonai-védelmi szervezet felhatalmazása alapján indított katonai művelet eredményeként jelentkezik környezeti kár, amelyért a szervezet felelős lehet.

2.1. Nemzetközi szervezetek környezeti felelőssége nemzetközi szerződések alapján

A környezeti felelősség vonatkozásában a kárt előidéző (*liability*-típusú) magatartások és/vagy mulasztások miatti felelősségi rendszerek alapvetően a magánszemélyek felelősségére fókuszálnak (*civil liability*), e körben a nukleáris károk és az olajbalesetek miatti károkra vonatkozó nemzetközi szerződések említethetők, amelyek döntően a tevékenység üzemeltetőjéhez, operátorához, engedélyeséhez telepítik a felelősséget. Az államok kárfelelősségét illetően egyedül az úrobjektumok által előidézett károk miatti felelősség kérdésköre említethető, amelyet az 1972-ben aláírt nemzetközi szerződés rögzít (noha a gyakorlatban egyetlen ízben sem alkalmazták a normát). Az államok kárfelelőssége tárgyában ez tekinthető az egyetlen kötelező erejű nemzetközi szerződésnek. A nemzetközi közjog harmadik alanyát, a nemzetközi szervezetet illetően szín-

⁵ A külföldi szakirodalomból l. erre vonatkozóan: Ved Nanda: Accountability of International Organizations: Some Observations. *Denver Journal of International Law and Policy* 2005. 3. sz. 379-390. o.; Odette Murray: Piercing the Corporate Veil: The Responsibility of Member States of an International Organization. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 291-348. o.; Natasa Nedeski – André Nollkaemper: Responsibility of International Organizations in Connection with Acts of States. *International Organizations Law Review* 2012. 1. sz. 33-52. o.; Jan Klabbers: Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act. *European Journal of International Law* 2017. 4. sz. 1133-1161. o.

tén az űrobjektumok által okozott károk miatti felelősségi szerződés említhető egyetlen kötelező erejű normaként a kárfelelősség vonatkozásában.⁶ Ugyanakkor az 1967-ben aláírt világűrszerződés⁷ VI. cikke általános jelleggel, az államok mellett, egyetemlegesen emeli be a nemzetközi szervezetek felelősségét, ugyanis kiemeli, „*ha nemzetközi szervezet folytat tevékenységet a világűrben, beleértve a Holdat és más égitesteket, akkor a nemzetközi szervezet és az (...) államok, amelyek az illető szervezet tagjai, a felelősséget e Szerződés rendelkezéseinek megtartásáért együttesen viselik.*”

Viszont eme szerződések is elsődlegesen az államok felelősségét rögzítik, a nemzetközi szervezetek nem is részes felek az említett két szerződésben, továbbá a nemzetközi szervezetek felelőssége az államokéval egyetemleges lehet, és a gyakorlat szerint ürtevékenység végzése is hagyományosan inkább az államokhoz (mint felbocsátó államokhoz) kötődött.

Ezen kívül a nemzetközi szervezetek felelősségét alapító okiratuk értelmezése alapján sem lehet egyértelműen megfogalmazni. Ugyan az ENSZ szolgáltaiban elszenvedett károk ügyében (az ún. Bernadotte-ügyben)⁸ a Nemzetközi Bíróság már tanácsadó véleményében rögzítette, hogy a szervezetek alapító okiratukba foglalt feladataik ellátásához szükséges mértékben az alapító szerződésben explicit módon nem található jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezhetnek, azaz olyan beleértett hatásköreik lehetnek, amelyek elengedhetetlenül szükségesek az alapító okiratuk szerinti céljaik megvalósításához. Elméletben ebbe akár beleférhet az általa okozott károk miatti felelősséget való helytállás is, ugyanakkor viszont a jogdomináns és semmiképpen sem kötelezettség-domináns hatásköri megközelítés ennek már valamelyest ellent is mond, hiszen a szervezet a feladatai ellátásához leginkább jogokkal rendelkezik, míg a tágran értelmezett felelősségre vonási lehetőség elviekben akadályozná a szervezet hatásköreinek gyakorlását az elérendő célok érdekében. A Bernadotte-ügyben hozott tanácsadó vélemény viszont semmiképpen sem bír kötelező erővel (csak

⁶ Az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló (Magyarországon kihirdetve: 1973. évi 3. tvr.) egyezmény XXII. Cikke szerint „3. *Ha egy nemzetközi kormányközi szervezet felelős az ennek az Egyezménynek a rendelkezései szerinti kárért, a szervezet és annak az ebben az Egyezményben részes tagállamai együttesen és egyetemlegesen felelősek; azonban:*

a) *az ilyen kárra vonatkozó bármely kártalanítási kérelmet először a szervezethez kell benyújtani;*
 b) *a kártalanítási igényt támaztó Állam csak abban az esetben hivatkozhat a szervezetre az ebben az Egyezményben részes tagállamai felelősségére a megegyezés szerinti vagy a meghatározott kártalanítási összeg megfizetéséért, ha a szervezet ezt az összeget hat hónapon belül nem fizeti meg.*” A nemzetközi szervezetek felelősségéről az űr(kár)felelősség kapcsán l. még. Kis KELEMEN Bence: Az űr a legvégső határ: nemzetközi szervezetek felelőssége a világűrben végzett tevékenységeikért. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 123-139. o.

⁷ L. világűrszerződés (Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket) VI. cikke. Magyarországon kihirdetve: 1967. évi 41. tvr.

⁸ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of April 11, 1949, I.C.J. Reports 1949, 178.

jogi vélemény), ezen kívül pedig egy bírósági eljárásban feltehetőleg felelősségkeletkeztető klauzulának sem lenne önmagában alkalmas a megfelelő normatív alapok hiányában.

Meg kell említeni, hogy a nemzetközi szervezetek esetében az Európai Unió alapító primer jogforrásából találunk példát a szervezet felelősségének elismerését illetően. Az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* 340. cikke szerint ugyanis „az Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza. Szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.” Eme felelősségi klauzula általános jellegénél fogva akár alkalmas lehet arra is, hogy az Európai Unió mint nemzetközi szervezet (intézményei és alkalmazottai) által okozott környezeti károkért a károk megtérítésére köteles, a szerződésen kívüli felelősség jegyében.⁹ Azonban eme kivételes regionális szervezethez kötődő megoldás korántsem tekinthető egy univerzálisan követett, gyakorta alkalmazott klauzulának a környezeti felelősséget illetően.

2.2. Nemzetközi szervezetek felelőssége a nemzetközi jog egyéb forrásai alapján

Mivel a nemzetközi szervezetek felelőssége tárgyában csekély számú nemzetközi szerződéses rendelkezésre tudunk rámutatni az előző szerkezeti egységben, ezért most szükséges azon további nemzetközi jogi források feltérképezése, amelyek relevanciával bír(hat)nak a nemzetközi szervezetek felelősségét illetően, elsősorban a szokásjogi jogképződés útján.

Kevésbé alkalmas felelősségkeletkeztetésre, de a ma már szokásjogilag elfogadott 1972-es, nem kötelező erejű *Stockholmi Nyilatkozat az Emberi Környezetről*¹⁰ preambuluma 7. pontja szerint a környezetvédelmi célok elérése (ezek közé tartozik a károkozás általános tilalma) vonatkozik a nemzetközi szervezetekre is, akárcsak a nemzetközi kapcsolatok többi szereplőjére. A 25. elv szerint ugyanakkor „az államok biztosítják, hogy a nemzetközi szervezetek összehangolt, hatékony és dinamikus szerepet játsszanak a környezet védelmében és javításában.” Ezek a szakaszok azonban aligha alkalmasak kárfelelősség megállapítására vagy a felelősség keletkeztetésére bírói fórumok előtt, mivel

⁹ A nemzetközi környezetvédelmi szerződések megsértése tárgyában, az Európai Unió és a tagállamai közötti közös, egyetemleges felelősség kérdéséről l. bővebben: *Nollkaemper, André: Joint Responsibility between the EU and Member States for Non-Performance of Obligations Under Multilateral Environmental Agreements. Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-47, Amsterdam Center for International Law No. 2011-14.*

¹⁰ Stockholm Declaration on the Human Environment. In: Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF. 48/14, at 2 and Corr. 1 (1972).

nem bírnak kötelező jelleggel, és a felelősségnek legfeljebb általános, nem pedig kifejezetten jogi vetületét adják.

A nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011-es tervezet¹¹ (Nemzetközi Jogi Bizottság fogadta el) a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogot sértő tevékenységével vagy mulasztásával előidézett, betudhatóságon alapuló felelősségi rendszert (*responsibility*) kíván létrehozni. Azonban a tervezet alapján mind- eddig nem született kötelező erejű szerződés, másrészt pedig a tervezetről sem alakult az a vélemény (mint az pl. a 2001-es államfelelősségi tervezetnél megjelent, l. a Nemzetközi Bíróság több döntését, azaz ítéletét vagy tanácsadó véleménybe foglalt érvelését, hivatkozását¹²), hogy egyes részei vagy teljes egésze nemzetközi szokásjogot tükrözne, avagy időközben a nemzetközi szokásjog részévé vált volna. Ez különösen azért is említésre méltó, mert a 2011-es tervezet deklarálta a 2001-es államfelelősségi tervezet dogmatikájára épít, azonban az államok felelőssége a nemzetközi szokásjog részévé vált, szöges ellentétben a nemzetközi szervezetek csak néhány évtizedes múltra visszatekintő felelősségi kérdéseivel.

A szintén a Nemzetközi Jogi Bizottság által, 2022-ben elfogadott, a *fegyveres konfliktus idején a környezet védelméről szóló elvek tervezete*¹³ sem ad részletesebb támpontot a szervezetek környezeti felelősségét illetően. A kötelező erővel nem rendelkező, még szokásjogot sem tükröző dokumentum szövege szerint ugyanis eleve nem érinti az államok és nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó szabályokat.

Jelen pillanatban, a fentiekben leírtakból kiindulva csekély annak az esélye, hogy a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségét érvényesíteni lehessen. Egyrészt a nemzetközi szerződésekből és a felelősség-keletkeztetés kapcsán a bírósági jogalkalmazás számára egyébként aligha elegendő szokásjogi normákból sem olvasható ki ez a lehetőség, másrészt pedig az államokkal ellentétben a nemzetközi szervezeteknek betudható környezeti károokra sem találunk valódi példát a gyakorlatban.

¹¹ 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. International Law Commission, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1.

¹² L. például: Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019, pp. 138–139, para. 177.; Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda), Judgment (Reparations), 9 February 2022, para. 70.

¹³ 2022 Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts. Yearbook of the International Law Commission, 2022, Vol. II, Part Two.

3. EGY ÖNÁLLÓ KÖRNYEZETVÉDELMI SZERVEZET ESÉLYEI ÉS ESETLEGES KÖRNYEZETI FELELŐSSÉGE

3.1. A legfontosabb környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezetek számbavétele

Nem vitás, hogy a környezetvédelmi kérdéssel az államokon túl a nemzetközi szervezetek is elkezdtek már foglalkozni. A nemzetközi szervezetek céljai között kiemelt helyen kelet az államok közötti együttműködés intézményes formájának biztosítása, ezek előmozdítása. Eme célok között ma már fontos szerepet kap a környezet védelme, különösképpen az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a klímasemlegesség és a fenntarthatóság kérése, különös tekintettel a Fenntartható Fejlődési Célok biztosítására, illetve a környezeti károk megelőzésére. Mivel ezek mindinkább globális célokká váltak, ezért ma már a legtöbb nemzetközi szervezet napirendjére felkerültek, és a 21. században ezek fontossága felértékelődött a szervezetek tevékenységét illetően. Az úgynevezett ENSZ-család valamennyi tagja esetében, valamint a regionális és partikuláris nemzetközi szervezetek céljai között egyaránt megtalálhatóak a környezeti kihívásokra adott közös válaszok. Általánosságban viszont leszögezhető, hogy a nemzetközi szervezeteken belül főként nem önálló, korlátozottabb hatáskörökkel rendelkező programok vagy ügynökségek keretében foglalkoznak a környezetvédelem kérdésével.

Az ENSZ szervezetrendszerében kulcsszerepet tölt be az 1972-ben alapított, Nairobiban működő ENSZ Környezetvédelmi Programja (United Nations Environment Programme – UNEP, a továbbiakban: UNEP). Az UNEP mint program (és nem mint hivatalos szerv, szakosított intézmény) a 193 tagállammal, valamint a civil, tudományos, döntéshozói szektor képviselőivel szoros együttműködésben dolgozik, és az ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlését (United Nations Environment Assembly – UNEA) szervezi. Ez utóbbi a környezetvédelem ügyének dedikált legmagasabb szintű hivatalos fórum ma globális szinten, noha fontossága eltölpül például az ENSZ Közgyűléshez képest, mert az ENSZ-en belül egy alapvetően koordinatív funkciót betöltő szervezeti formáról beszélhetünk az UNEP esetében. Azonban az UNEP áll szinte a legközelebb ma ahhoz az elképzeléshez, amit egy globális önálló környezetvédelmi nemzetközi szervezetről képzelünk el, noha egyáltalán nem tekinthető önálló szervezetnek. Környezeti kérdésekben továbbá megkülönböztetett fontossága van még az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE), amelynek égisze alatt több nemzetközi szerződést is aláírtak már az államok. Az ENSZ szakosított intézményei közül pedig a környezetvédelmi kérdések leginkább az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetenél (Food and Agriculture Organization – FAO), a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnél

(International Atomic Energy Agency – IAEA), a Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetenél (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), a Kereskedelmi Világszervezetenél (World Trade Organization – WTO), a Meteorológiai Világszervezetenél (World Meteorological Organization – WMO), a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetenél (International Maritime Organization – IMO)¹⁴ jelentkeznek a tevékenységük során.¹⁵ Azonban azt meg kell jegyeznünk, hogy a környezetvédelem kérdései az említett szakosított intézmények tevékenysége során csak másodlagos jelleggel, az alapító okiratuk szerinti főfeladathoz képest csekélyebb súllyal esnek latba, így a szakosított intézmények missziója mindig alkalmazásbeli és horizontális szakpolitikai elsőbbséget élvezhet a környezetvédelem céljaihoz képest.

3.2. Környezeti felelősség és önálló nemzetközi szervezetek – gondolatkísérlet

Véleményem szerint arra kevés esély mutatkozik a közeljövőben, hogy az ENSZ főszervei közé kerüljön egy dedikáltan a környezetvédelemmel foglalkozó testület. Ez azonban nem is feltétlenül szükséges, mivel a legfontosabb környezetvédelmi kérdésekkel maga az ENSZ Közgyűlése is foglalkozik, mi több, az ENSZ Közgyűlés mint globális reprezentatív döntéshozó szerv képes lehet a környezeti kérdések markáns megjelenítésére, amennyiben emögött az államok döntő többségének egyetértése áll. Az ENSZ Közgyűlése tehát arra is képes, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belülről, így pl. az UNEP vagy a Természetvédelmi Világszövetségtől (de akár az ENSZ-en kívülről érkező, pl. Duna Bizottságtól, Nemzetközi Bálnavadászati Bizottságtól) érkező kezdeményezéseket felkarolja, és azokat az államok plénuma előtt vitassa meg. Ennél nagyobb hatású törekvés sokszor nem létezhet a környezetvédelem kérdéseinek globális megvitatására. A kérdés egyébként az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején volt leginkább a tudományos diskurzus érdeklődésének középpontjában, azóta azonban már a szakirodalomban is csak sporadikusan kerülnek elő ilyen tárgyú írások.¹⁶

¹⁴ Ezekről l. még: Duncan French: Finding Autonomy in International Environmental Law and Governance. *Journal of Environmental Law* 2009. 2. sz. 260. o.

¹⁵ Külön figyelmet kell fordítanunk az ENSZ égisze alatt létrejött Éghajlatváltozási Kormányközi Testületre (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), amelyet az UNEP és a Meteorológiai Világszervezet hozott létre, és az azóta Nobel-békedíjjal kitüntetett testületet nem sokkal ezután az ENSZ Közgyűlése is megerősítette 1988-ban. A tudományos profilú testület tehát nem szakosított intézmény, az államokra kötelező döntéseket nem hoz, egyáltalán az államok bevonásával döntések kidolgozását és előkészítését sem végzi el, kizárólagosan tudományos kutatáson alapuló (kutatási) háttérmunkát végez a Meteorológiai Világszervezet és általában az ENSZ szervezetrendszer (így közvetetten tehát az államok) számára. Hasonlóan az IPCC-hez, egy szakosított intézmény, jelesül az UNESCO égisze alatt jött létre a Természetvédelmi Világszövetség, amely a biodiverzitás megőrzésében játszik tudományos igényességgel kulcsszerepet, összhangban az UNESCO és általában az ENSZ célkitűzéseivel.

¹⁶ Catherine Tinker: Environmental Security in the United Nations: Not a Matter for the Security Council. *Tennessee Law Review* 1992. 1. sz. 787-802. o.; Steve Charnovitz: A World Environmental

Azonban érdemes – legalább az elmélet szintjén – fontolóra vennünk egy potenciális, kizárólag környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény lehetőségét,¹⁷ és ennek létrejötte esetén mérlegelni azt, hogy egy ilyen szervezet hatásköre, tevékenysége alapján könnyebb lenne a környezeti felelősséget érvényesíteni.¹⁸ Fontos mindenekelőtt leszögezni, hogy a környezetvédelem nem önmagában álló terület, hiszen az szoros összefüggésben áll más, a nemzetközi szervezetek fókuszában álló egyéb területekkel (pl. kereskedelem, hajózás, energetikai biztonság, élelmezés, gazdasági fejlődés, globális biztonsági kérdések, stb.), így könnyen magyarázható, hogy eme fókuszterületekkel kell egyedileg összehangolni a környezeti érdekeket. Azt is meg kell jegyezni, hogy eddig sem a szervezetek hiányával volt a gond, hanem sokkal inkább az államok gyakran tartózkodó hozzáállásával és a vonakodó végrehajtási hajlandóságukkal, illetve a végrehajtás csekély hatékonyságával, amely minden bizonnyal egy önálló szakosított intézmény esetében sem változna jelentősen. Ráadásul a még több nemzetközi szervezet, a még több szakosított intézmény még több partikuláris célért lenne felelős, a hatásköri, illetékességi kérdések és átfedések

Organization. *Columbia Journal of Environmental Law* 2002. 2. sz. 323-362. o.; Adil Najam: The Case against a New International Environmental Organization. *Global Governance* 2003. 3. sz. 367-384. o.; Alexandra Knight: Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth. *New York University Law Review* 2005. 5. sz. 1549-1585. o.

¹⁷ A szakosított intézmények jogállását az ENSZ Alapokmányának (Magyarországon kihirdetve: 1956. évi I. törvény) 57. és 63. cikkei szabályozzák. Az ENSZ Alapokmány 57. cikkébe foglalt rendelkezések szerint „1. Azokat a különböző szakosított intézményeket, amelyek Kormányok közötti megállapodás útján jöttek létre és szabályzatuk értelmében gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi és egészségügyi téren, valamint ezekkel kapcsolatos területeken jelentős nemzetközi feladatokat látnak el, a 63. Cikk rendelkezéseinek megfelelően az Egyesült Nemzetekkel kapcsolatba kell hozni. 2. Azokat az intézményeket, amelyek ily módon kapcsolatba kerülnek az Egyesült Nemzetekkel, a következőkben a „szakosított intézmény” kifejezés jelöli meg.”

Míg a 63. cikk alapján a „1. A Gazdasági és Szociális Tanács az 57. Cikkben említett intézményekkel oly megállapodásokat köthet, amelyek meghatározzák az illető intézmény és a Szervezet kapcsolatának feltételeit. Ezekhez a megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására van szükség.

2. A szakosított intézmények működését az intézményekkel folytatott tanácskozások, a nekik tett ajánlások, valamint a Közgyűlésnek és az Egyesült Nemzetek tagjainak tett ajánlások révén összhangba hozhatja.”

¹⁸ Azonban főszabály szerint az ENSZ szakosított intézményei normatív alapokon és az ENSZ-re, illetve szakosított intézményekre vonatkozó jogforrások alapján nem számoltathatók el a környezeti károkozás miatt. Pl. a Világbank sem felelős főszabály szerint az általa finanszírozott projektek környezeti hatásaiért. Erről l. John Horberry: The Accountability of Development Assistance Agencies: The Case of Environmental Policy. *Ecology Law Quarterly* 1985. 3. sz. 850-855. o. Hasonló a helyzet a Kereskedelmi Világszervezet esetében is, viszont nem kizárólag a környezeti károk, hanem általában a szervezet felelősségét illetően. Erről l. bővebben: Noemi Gal-Or: Responsibility of the WTO for Breach of an International Obligation under the Draft Articles on Responsibility of International Organizations. *Canadian Yearbook of International Law* 2013. 1. sz. 197-242. o.

Egyes szakirodalmi álláspontok szerint ugyanakkor pl. a fejlesztési bankok vagy bizonyos tekintetben az ENSZ vonatkozásában felvethető a környezeti kérdések terén az elszámoltathatóság. Eisuke Suzuki – Suresh Nanwani: Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks. *Michigan Journal of International Law* 2005. 1. sz. 177-226. o.; Elisa Morgera: The UN and Corporate Environmental Responsibility: Between International Regulation and Partnerships. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2006. 1. sz. 93-109. o.

egyre jelentősebbek lennének és az „illetékességi összeütközések” akár komolyabban is veszélyeztethetnék a környezetvédelmi célok elérését. A szakosított intézményeknek továbbá jóval nagyobb a mozgásterük, már önmagában a költségvetésük nagysága okán is, és e körben ambiciózusabb célokat, célkitűzéseket is megfogalmazhat egy önálló szakosított intézmény. A szakosított intézmények egyes szakpolitikai kérdések, ágazat csúcsát jelenthetik egy globális nemzetközi szervezetben, e körben igen befolyásos lépésként döntések, ajánlások megfogalmazására is lehetőséget kapna egy zöld szakosított intézmény, ezen kívül pedig lehetősége lenne egyfajta befogadó intézményként vonatkozó tárgyú nemzetközi szerződések tárgyalását, aláírását, végrehajtását szervezni és felügyelni. Egy saját vitarendezési rendszer kialakítására is nagyobb esély van önálló szervezeti struktúráként, ahogy az sem elhanyagolható előnye lehetne, hogy a saját hatáskörében felmerült kérdésben például tanácsadó véleményt kérhetne az ENSZ Nemzetközi Bíróságától. Az önállóság előnyei közé sorolható a nemzetközi környezeti kormányzás (*international environmental governance*)¹⁹ lehetősége, amelyet leginkább egy más fókuszterülettel nem vagy csak kevésbé foglalkozó, az államok napi befolyásolásától mentes és jelentős tudományos háttérrel és kutatói kapacitással dolgozó autonóm intézmény képes globálisan ellátni, amikor is a szükséges anyagi fedezet, a személyi és dologi infrastruktúra, valamint a hatásköri egyértelműség, illetékességi kizárólagosság egyaránt a szervezet rendelkezésére áll. Az előnyök esetében természetesen azonnal meg kell jegyezni, hogy eme pozitívumok voltaképpen egy önálló szakosított intézmény hiányában is maradéktalanul megjelenhetnek, amennyiben a jelenlegi struktúrában a környezetvédelemért felelős szervezetekben, testületekben (így pl. az ENSZ Közgyűlésében vagy a fentiekben említett, jelenleg is működő szakosított intézményekben) eme kezdeményezések mögött egyértelmű többséget alkotnának az ezeket támogató államok.

Egy önálló, kifejezetten a zöld ügyekkel foglalkozó szakosított intézmény az ENSZ szervezetrendszerében ugyanakkor – álláspontom szerint – jelentős előnyökkel is szolgálhatna. Ezek köré sorolható feltétlenül, hogy az önálló szakosított intézmény önálló szakmai struktúrával és saját szakértői bázissal működhethetne, amely fontos szempont a környezetvédelem területén. Eme szervezet dedikáltan, alapító okiratának megfelelően foglalkozhatna a környezeti felelősség érvényesítésével a tagállamai és a szervezet égisze alatt, túl azon, hogy valós veszély lehetne, ha eme környezetvédelmi nemzetközi szervezet önmaga felelős is lehetne a környezeti károkért, amely végső soron a szervezet és a környezetvédelem globális ügyének jelentős diszkreditálását eredményezné. Azaz a lehetőségeken túl ebben óriási a kockázat.

¹⁹ French: i. m. 255-289. o.

A realitás talaján maradván azonban be kell látni azt is, hogy a környezetvédelem területén mindeddig tapasztalt, túlnyomórészt óvatos és visszafogott állami végrehajtási kedv sem azon múlt, hogy nem önálló szerv hozta meg ezeket a döntéseket. Ugyanakkor a fentiekben taglalt okok miatt (illetékeségi kérdések, szakpolitikák szerteágazó jellege, a környezeti részkérdések szétaprózódásának és a partikularitásnak az elkerülése) egyelőre igen kevés esélyét látom annak, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belül egy önálló zöld szakosított intézmény jöjjön létre a közeljövőben. Viszont, ha újonnan alapított szakosított intézmény létrehozására csekély is az esély, a már meglévő és jól működő UNEP szerepének növelése, a Természetvédelmi Világszövetség és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület bevonásával, az így rendelkezésre álló erőforrásokkal egy teljesen reális és pozitív kimenetelű forgatókönyv lehetne, amennyiben az ENSZ a környezeti kérdések terén az érdekképviselő szervezeti formáját a jelenleginél markánsabb módon jelenítené meg. A gondolatkísérlet szintjén, jobbára csak utópisztikus gondolatként, érdemes lenne megfontolni azt, hogy eme testületek az ENSZ-en belül felelősek lennének a környezeti felelősség kikényszerítéséért, döntően (de nem kizárólag) az államok ellenében.²⁰ Másrésztől viszont eme univerzális testületek részéről célszerű lehetne kidolgozni a nemzetközi szervezetek környezeti felelősségének dogmatikáját, megoldásait is, kezdve pl. saját maguk vagy az anyaszervezet, az ENSZ szerepének taglalásával. Azonban azt hozzá kell tennünk, hogy a környezeti felelősség kérdése csupán normatív alapokon nyugodhat, amelyhez a jogalkotó államok beleegyezése és normatív szabályozása kell (benne elsődlegesen azzal, hogy mikor tudható be egy környezeti károkozás a szervezetnek, azaz mi tekinthető a nemzetközi szervezet tevékenységének). A környezeti felelősség (és általában a felelősség) kérdésköre ugyanis tipikusan nem működik normatív keretek nélkül. Egy nemzetközi szervezet környezeti felelősségének elismerése ugyanakkor megfontolásra érdemes lépés lehetne az államok számára azon feltételezésekből kiindulva is, hogy ezáltal a szervezet lenne felelős a szervezet égisze alá tartozó környezeti károkozásért, elkerülve ezzel a jogalkotó államok környezeti felelősségének felvetését. Ez az államok számára azt jelenthetné, hogy tét és kockázat nélkül tudják áthárítani a károk miatti felelősség kérdését egy általuk részben felügyelt, de tőlük szervezetileg elkülönült entitás irányába, amelynek felelőssége így legfeljebb csak részben vethetne „rossz fényt” az államokra. Viszont kétségtelen tény ugyanakkor, hogy egy nemzetközi szervezet (de akár egy állam is) méltányosságból (*ex gratia*) megtéríthet környezeti kárt, azonban ez nem feltétlenül jelenti a környezeti felelősség érvényesülését. Mi

²⁰ Reális továbbá annak a lehetőségnek az elismerése, hogy egy nemzetközi szervezet a tagállamok magatartásával összefüggésben felelős, ezáltal a közös és egyetemleges felelősség kialakítására is mód lenne.

több, az *ex gratia* kártalanításra és a környezeti károk orvoslására jóval nagyobb esély mutatkozik a nemzetközi szervezeteknél, mint az államok esetében.

4. KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján az teljes bizonyossággal állítható, hogy a nemzetközi szervezetek a környezeti károk miatt sem kárfelelősségi (*liability*), sem jogellenes tevékenységen vagy mulasztáson alapuló nemzetközi felelősségi (*responsibility*) rendszerek alapján nem vonhatók felelősségre a hatályos nemzetközi jog szabályai szerint.

A környezeti felelősség kérdésének rendezése a nemzetközi szerződések útján egyelőre globálisan inkább a magánfelek (operátor, engedélyes, tulajdonos, üzemeltető) felelősségét tartalmazza, sem az államok, sem a nemzetközi szervezetek oldaláról nem látjuk a környezeti felelősség érvényesítésének lehetőségét, illetve eme nemzetközi jogalanyok környezeti felelősségének firtatását.

Meglátásom szerint a környezeti felelősség érvényesítését önmagában az sem mozdítaná nagyban előre, ha önálló univerzális, általános hatáskörű környezetvédelmi szervezet vagy ENSZ-en belül zöld szakosított intézmény jönne létre, mivel a normatív, szerződéses keretei továbbra sem adottak a felelősség érvényesítésének, a környezeti károkért, a környezetromlásért való felelősség egyértelmű megállapításának. Ehhez alapvetően az államok jogalkotására lenne szükség, és éppen azon államok részéről, amelyek rendkívül óvatosak, amennyiben a környezeti felelősség feltételeit kell kialakítani egy klímaváltozásnak kitett, a környezet állapotának romlásától hangos világban.

Az űr a legvégső határ: nemzetközi szervezetek felelőssége a világűrben végzett tevékenységeikért*

KIS KELEMEN Bence

egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
alkalmazott ügyvéd, Környei Mátyás Ügyvédi Iroda

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A világűrben végzett emberi tevékenység szinte kizárólagos letéteményesei – a technológia elérhetővé válásától a közelmúltig – az államok voltak.¹ Ma-napság azonban ilyen kizárólagosságról nem beszélhetünk, hiszen egyfelől a magánszektor rendkívüli sikereket ér el az űr kereskedelmi célú felhasználása terén,² másfelől – és e fejezet szempontjából ennek lesz nagyobb jelentősége – nemzetközi (kormányközi) szervezetek is számottevő űrbéli jelenléttel rendelkeznek. Ez utóbbi állítás alátámasztásaképpen utalhatunk az olyan klasszikus nemzetközi szervezetekre, mint az 1962-ben létrehozott, és azóta már privatizált Nemzetközi Műholdas Távközlési Szervezetre, vagy az 1975-ben létrehozott, és azóta is klasszikus nemzetközi szervezetként működő Európai Űrügynökségre is.³ Emellett léteznek olyan nemzetközi szervezetek is, akik csak a közelmúltban kezdtek figyelemre méltó űrtevékenységbe, ilyen például az Európai Unió, amely a Lisszaboni Szerződés óta saját űrpolitikát alakít ki, illetve a

* A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA-projekt keretében készült. Az FK-134930. sz. számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a fiatal kutatói kiválósági pályázati program (FK_20) finanszírozásában valósult meg.

¹ Gál Gyula 1964-es monográfiájában például úgy fogalmaz: [a] világűrtevékenységet mindmáig államok folytatják, l. *Gál Gyula: Világűrjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1964. 250. o.*

² Ennek a kérdésnek az illusztrálására elegendő utalni a SpaceX amerikai vállalatra, amely 2012-ben az első olyan magánvállalat volt, amely utánpótlást szállított a Nemzetközi Űrállomásra, továbbá 2020-ban elsőként juttatott saját maga által tervezett és épített űrjármű segítségével embereket a világűrbe, l. *Edl András: A világűr-politika fejlődése és irányai. In: Világűrjog (szerk. Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor). Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2022. 73-74. o.*

³ *Ganczer Mónika: Nemzetközi intézményrendszer. In: Világűrjog (szerk. Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor). Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2022. 121-124. o.*

szerezés azt is lehetővé teszi, hogy a tagállami jogok harmonizációjának kizárásával egy európai űrprogramot is megvalósítson.⁴ Ennek keretében valósult meg a Galileo műholdas navigációs és helymeghatározó rendszer, amely 2023 januárjában kezdte meg nagy pontosságú szolgáltatását.⁵

A világűrtevékenységet végző nemzetközi szervezetek létezése és fajsúlyossá válása a dolog természetéből adódóan felveti azt a kérdést, hogy miként érvényesül a nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó nemzetközi jogi joganyag ezen a speciális területen. Vajon a Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs és jogfejlesztő tevékenysége folytán létrejött, a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011. évi végleges tervezet (a továbbiakban: ARIO),⁶ mint általános nemzetközi jogi normák gyűjteménye, vagy pedig a világűrjog szerződéses vagy esetleg azóta szokásjogi erővel felruházott sajátos szabályai szerint szükséges megítélni ezt a kérdést? E fejezetben elsődlegesen erre a kérdésre keresem a választ, mégpedig először összevetve a világűrjog nemzetközi szervezetekre is irányadó szabályait – elsődlegesen az államok által megkötött nemzetközi szerződések tükrében – az ARIO általános szabályaival, annak megállapítása céljából, hogy tekinthető-e *lex specialis* szabályozásnak a világűrjog állam- és nemzetközi szervezet felelősségi modellje, amelyre álláspontom szerint pozitív választ kell adni (2. pont). Ezt követően egy olyan speciális kérdéssel foglalkozom, hogy fennállhat-e megosztott felelősség az űrtevékenységet végző nemzetközi szervezet és államok között, különös figyelmet szentelve annak, hogy a tagállamoktól eltérő államokkal is fennállhat-e megosztott felelősség nemzetközi szervezetek esetében, ezúttal is megerősítő álláspontot felvéve (3. pont). A fejezet végén röviden összefoglalom megállapításaimat és következtetéseket vonok le a nemzetközi szervezetek világűrben végzett tevékenysége kapcsán felmerülő felelősség kérdéséről (4. pont).

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.). 189. cikk (1)-(2) bek. Az EU azóta létrehozta az Európai Űrprogramügynökséget, az Európai GNSS Ügynökség jogutódjaként, illetve az Unió űrprogramja keretében jelentős együttműködés alakult ki az Európai Unió és az Európai Űrügynökség között, amely számos hatáskörrel rendelkezik az űrprogram megvalósítása kapcsán, l. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/696 rendelete (2021. április 28.) az uniós űrprogram és az Európai Unió Űrprogramügynökségének a létrehozásáról, valamint a 912/2010/EU, az 1285/2013/EU és a 377/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat hatályon kívül helyezéséről 1. cikk és 30. cikk.

⁵ Galileo High Accuracy Service goes live! <https://www.euspa.europa.eu/newsroom/news/galileo-high-accuracy-service-now-operational> (2023.01.30.).

⁶ 66/100. Responsibility of international organizations. Adopted on 9 December 2011. A/RES/66/100 (a továbbiakban: ARIO). A határozatot az ENSZ Közgyűlése az államok figyelmébe ajánlotta, azonban nemzetközi szerződés nem született belőle, hasonlóan az államok felelősségéről szóló, 10 évvel korábban született végleges tervezethez, l. *Pánovics* Attila: A nemzetközi pénzügyi intézmények felelőssége az emberi jogok megsértéséért. *Acta Humana* 2022. 3. sz. 126. o.

2. ŰR(KÁR)FELELŐSSÉG – *LEX SPECIALIS*?

Az ARIÓ, nagytestvéréhez, a szintén a Nemzetközi Jogi Bizottság által készített államfelelősségről szóló 2001. évi végleges tervezethez (a továbbiakban: ARSIWA) hasonlóan⁷ úgy rendelkezik, hogy a dokumentumban található szabályokat nem kell alkalmazni akkor, ha a felelősség kérdését a nemzetközi jog speciális szabálya rendezi.⁸ Ezt az elvet nevezzük *lex specialis*-nak. Az ARSIWA kommentárja *expressis verbis* kiemeli, hogy az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló 1972. évi egyezmény (a továbbiakban: Kárfelelősségi egyezmény)⁹ egyetemleges felelősséget előíró szabálya egyértelműen *lex specialis*, és a világűrben végzett jogszerű tevékenységért való ún. helytállási felelősséggel¹⁰ foglalkozik, semmint államfelelősséggel.¹¹ Ez utóbbi elhatárolási kérdésre még visszatérek. Az ARIÓ kommentárja ezzel szemben világűrjogi kérdésekkel nem foglalkozik.

Mindez természetesen elegendő táptalajt jelentett egy olyan szakirodalmi vitának, amely alapján egyesek különösebb vizsgálódás nélkül elfogadják a világűrjogot a nemzetközi szervezetek felelőssége tekintetében is *lex specialis*-nak,¹² mások viszont ezzel ellentétes álláspontra helyezkedtek.¹³ A kérdés eldöntéséhez természetesen össze kell hasonlítani a világűrjog és az ARIÓ felelősségi szabályait, ezáltal állapítható meg, hogy valóban sajátos felelősségi konstrukció érvényesül-e a nemzetközi jog szóban forgó területén.

⁷ 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts. Adopted on 12 December 2001. A/RES/56/83 (a továbbiakban: ARSIWA). 55. cikk.

⁸ ARIÓ 64. cikk. Az ARO szerint ilyen speciális szabályt például a nemzetközi szervezet saját belső szabályai is tartalmazhatnak.

⁹ Az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXVI. ülészakán 1971. november 29-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1973. évi 3. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Kárfelelősségi egyezmény).

¹⁰ A Kárfelelősségi egyezmény angol nyelvű változata e tekintetben az ún. „liability” koncepcióval dolgozik, amely nem azonos a „responsibility” konstrukciójával. E fejezetben „liability” alatt minden esetben a Kecskés Gábor által javasolt helytállási felelősség terminológiát használom, l. Kecskés Gábor: Az űrtevékenység felelősségi jogi kérdései. In: Világűrjog (szerk. Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor). Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2022. 132-133. o.

¹¹ ARSIWA kommentár 125. o. (5) bek.

¹² Pablo Mendes de Leon és Hanneke van Traa például elsőként kiemelik, hogy az űrjog *lex specialis* az ARSIWA-hoz képest, majd megállapítja, hogy az ARIÓ rendszere szemmel láthatóan eltér a világűrjog szabályaitól. Ebből álláspontom szerint ezt a következtetést lehet levonni, hogy a két szerző *lex specialis*-ként tekint nem csak a világűrjog és az államfelelősség, de a nemzetközi szervezetek felelősségének viszonyrendszerében is, l. Pablo Mendes de Leon – Hanneke van Traa: Space Law. In: The Practice of Shared Responsibility in International Law (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). CUP, Cambridge 2017. 455. és 465-466. o.

¹³ Sienho Yee példának okért úgy érvel, hogy a világűrjog szabályai azért nem lehetnek speciális szabályok, mert sokkal inkább ezeket kellene a nemzetközi szervezetek felelősségét rendező általános szabálynak tekinteni az ARIÓ-vel szemben, l. Sienho Yee: 'Member Responsibility' and the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations: Some Observations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2013. 335. o. Erre a kérdésre még részletesebben visszatérek a 3. pontban.

Tekintve, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság az ARIO-t a nemzetközi szervezetek felelősségét általánosan szabályozó dokumentumnak szánta, így elsőként célszerű ez alapján felvázolni e szervezetek nemzetközi felelősségi rendszerét. Az ARSIWA-hoz hasonlóan az ARIO is két konjunktív feltétel együttes fennállása esetén állapítja meg a felelősséget: a nemzetközi szervezet magatartásának – amely lehet tevékenység vagy mulasztás¹⁴ – egyfelől meg kell sértenie a szervezet valamely fennálló nemzetközi jogi kötelezettségét, másfelől pedig ennek betudhatónak kell lennie a szervezetnek.¹⁵ A nemzetközi szervezetek felelőssége tehát egy jogsértést és ennek a magatartásnak betudhatóságát¹⁶ feltételezi. A nemzetközi szervezet jogsértése természetesen bármilyen őt terhelő kötelezettségből, tehát nemzetközi szerződésből és a nemzetközi jog általános szabályából is eredhet.¹⁷ Kiemelendő, hogy akárcsak az államfelelőség esetén, a kár nem képezi a felelőség megállapításának alapját,¹⁸ hasonlóan a vétkességhez.¹⁹ Ami a magatartás betudhatóságát érinti, az ARIO az ARSIWA-tól látszólag eltérő szabályokat tartalmaz: egyrészt a szervezet szerveinek vagy ügynökeinek a magatartása betudható a nemzetközi szervezetnek, ha azok funkciójukat, feladatkörüket látják el a szervezetben (6. cikk), másrészt a nemzetközi szervezet rendelkezésére bocsátott állami szervek, valamint más nemzetközi szervezetek szerveinek vagy ügynökeinek magatartása szintén betudható lesz az első nemzetközi szervezetnek (7. cikk), végül pedig a nemzetközi szervezet által magáénak elismert magatartások is betudhatók a szervezetnek (9. cikk).²⁰

Az összehasonlítás szempontjából kiemelkedő jelentősége van még az ún. jogellenességet kizáró körülményeknek. Az ARIO az ARSIWA-val teljes mérték-

¹⁴ ARIO kommentár 53. o. (2) bek.

¹⁵ ARIO 4. cikk.

¹⁶ A magatartások betudhatósága (*attribution of conduct*) elhatárolandó a felelőség betudhatóságától (*attribution of responsibility*), l. *Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Pánovics Attila: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések*. In: *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére* (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 287. o. A két betudás közötti különbségtételről részletesen l. James D. Fry: *Attribution of Responsibility*. In: *Principles of Shared Responsibility in International Law. An appraisal of the State of the Art* (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). CUP, Cambridge 2014. 102-107. o.

¹⁷ *Kis Kelemen – Mohay – Pánovics: i. m.* 289-290. o.

¹⁸ ARIO kommentár 53. o. (3) bek.

¹⁹ Bár ez a kérdés az ARIO kommentárjában nem kapott helyet, úgy vélem, hogy *mutatis mutandis* a nemzetközi szervezetek felelőssége esetében is alkalmazni kell, l. ARSIWA kommentár 36. o. (10) bek. A kommentár vétkesség alatt a jogsértés mögött meghúzódó mentális, pszichikai elemet feltételezi, például a sérelem okozásának szándékát. Ezt kiegészítve szerintem semmi sem zárja ki a magyar polgári jogi terminológia kölcsönvételét és egyszerűen azt állítani, hogy nem feltétel, hogy a nemzetközi szervezet (vagy az állam) úgy járjon el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

²⁰ ARIO 7-9. cikkek. Vö. ARSIWA 4-11. cikkek. Az ARSIWA és az ARIO betudhatósági kérdéseinek összehasonlításához l. Bence *Kis Kelemen: Responsibility for Human Rights Violations of Private Military and Security Companies on EU Borders: A Case Study of the Contracts of the European Asylum Support Office*. In: *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC 4)*. EU 2020 – lessons from the past and solutions for the future (szerk. Dunja Duić – Tunjica Petrašević). Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Osijek 2020. 155-180. o.

ben egyezően hat jogellenességet kizáró körülményt sorol fel. Ezek a hozzájárulás vagy beleegyezés, az önvédelem, az ellenintézkedés, a *vis major*, a végveszély, illetve a sükséghelyzet.²¹ E jogellenességet kizáró körülmények valójában azonos funkciót töltenek be a polgári jogi kártérítési jog kimentési okaival.²²

E rövid áttekintés után vizsgáljuk meg, hogy hogyan alakul a felelősség kérdése a világűrtevékenységre vonatkozó nemzetközi jogi szabályok tekintetében. A nemzetközi világűrjog elsősorban szerződéses forrásokból áll, amelyek közül öt nemzetközi szerződés érdemel kiemelés: a Világűrszerződés, a Mentési egyezmény, a Kárfelelősségi egyezmény, a Lajstromozási egyezmény és a Hold-megállapodás.²³ Ezek közül témánk szempontjából a Világűrszerződés és a Kárfelelősségi egyezmény szabályai lesznek relevánsak, amelyek közül legalább a Világűrszerződés alapvető rendelkezései elérték a nemzetközi szokásjog szintjét is.²⁴ A témából adódóan azt is ki szükséges emelni, hogy természetesen a nemzetközi szervezeteket is kötik az általános nemzetközi jog és így a nemzetközi szokásjog szabályai is.²⁵

Az 1967-ben megkötött Világűrszerződés átfogóan szabályozza a világűr kutatását és felhasználását, beleértve a Holdat és más égitesteket. A szerződés egyik legjelentősebb rendelkezése, hogy a világűr *res communis omnium usus* státuszú területnek minősíti.²⁶ A nemzetközi szerződés kötelező hatályát 2022

²¹ ARIO 20-25. cikkek. ARSIWA 20-25. cikkek. A magyar kifejezések használatában a Bruhács János által lefektetett terminológiát követem, l. Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2011. 199-202. o.

²² Tóth Norbert: Ismeretlen vizeken. Nemzetközi jogi felelősségi szabályok az uniós jogban? *Jogtudományi Közlöny* 2022. 10. sz. 386. o.

²³ Sulyok Gábor: Nemzetközi jogi szabályozás. In: Világűrjog (szerk. Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor). Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2022. 84-104. o.

²⁴ Ulrike M. Bohlmann: Article XIII. In: Cologne Commentary on Space Law (szerk. Stephan Hobe – Bernhard Schmidt-Tedd – Kai-Uwe Schroll). BWV, Berlin 2017. 687. o. 12. bek. C.F. Amerasinghe: An Assessment of the ILC's Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2013. 75. o. A nemzetközi szokásjog megállapíthatóságának kérdésében érdemes óvatosan eljárni, tekintve egyfelől e szerződések viszonylagosan fiatal jellegét, valamint azt a tényt, hogy az Egyetül Államok példának okáért örökös ellenző státuszba helyezkedett a Hold-megállapodás rendelkezéseinek szokásjoggal alakulásával szemben, l. Sulyok: i. m. 106. o.

²⁵ Niels Blokker: International Organizations and Customary International Law. Is the International Law Commission Taking International Organizations Seriously? *International Organizations Law Review* 2017. 1. sz. 1-2. o. Kristina Daugirdas: How and Why International Law Binds International Organizations. *Harvard International Law Journal* 2016. 2. sz. 380. o. L. még a Nemzetközi Bíróság esetjogában: „[...] general or customary law rules and obligations which, by their very nature, must have equal force for all members of the international community, and cannot therefore be the subject of any right of unilateral exclusion exercisable at will by any one of them in its own favour.” *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 3. 63. bek. L. még „International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties.” *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I. C.J. Reports 1980*, p. 73. 37. bek.

²⁶ A „Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket” című, Moszkvában, Londonban és Washingtonban 1967. janu-

januárjáig összesen 112 állam ismerte el, míg 23 állam csak aláírta a dokumentumot.²⁷ Bár a szerződés megkötését megelőzően a Szovjetek azt akarták, hogy csak államok legyenek jogosultak űrtevékenység végzésére,²⁸ a nemzetközi szervezetek már az első amerikai alapelv tervezetben megjelentek,²⁹ és végül két helyen is szerepelnek a világűrszerződésben, mégpedig nemzetközi szervezet és nemzetközi kormányközi szervezet formában.³⁰ A fogalmi zavar elkerülése érdekében mindenképpen megjegyzendő, hogy a nemzetközi szervezet és a nemzetközi kormányközi szervezet közötti különbségtétel e körben nem indokolt, ugyanis a Világűrszerződés valamennyi rendelkezése csak nemzetközi kormányközi szervezetekre alkalmazandó,³¹ ez pedig egybevág az ARIÓ személyi hatályával is.³²

A Világűrszerződés VI. cikke kimondja, hogy

„[...] Ha nemzetközi szervezet folytat tevékenységet a világűrben, beleértve a Holdat és más égitesteket, akkor a nemzetközi szervezet és az e Szerződésben részes azon államok, amelyek az illető szervezet tagjai, a felelősséget e Szerződés rendelkezéseinek megtartásáért együttesen viselik.”

Ez tehát azt jelenti, hogy a Világűrszerződés rendelkezéseinek megsértéséért a nemzetközi szervezet és a szerződésben részes tagállamok mindketten felelősek lesznek.³³ E felelősség természetét tekintve egyetemleges (*joint and several responsibility*),³⁴ azaz az államok és a nemzetközi szervezet kifelé, a sértett állammal szemben közösen viselik a felelősséget, a felelősség megosztási arányára azonban nem találunk szabályt. Konkrét norma hiányában azonban feltételezhető, hogy az követi a Kárfelelősségi egyezmény rendszerét, azaz a felek megállapodást köthetnek a pénzügyi kötelezettségek egymás közötti meg-

ár 27-én aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1967. évi 41. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Világűrszerződés). I-II. cikke.

²⁷ Status of International Agreements relating to activities in outer space as at 1 January 2022. 2022. március 28. A/AC.105/C.2/2022/CRP.10* 10. o.

²⁸ Bruce A. Hurwitz: State Liability for Outer Space Activities in Accordance with the 1972 Convention on International Liability for Damage caused by Space Objects. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht – Boston – London 1992. 70. o.

²⁹ *Gál*: i. m. 251. o.

³⁰ Világűrszerződés VI. cikk és XIII. cikk.

³¹ Michael Gerhard: Article VI. In: Cologne Commentary on Space Law (szerk. Stephan Hobe – Bernhard Schmidt-Tedd – Kai-Uwe Schrogl). BWV, Berlin 2017. 429. o. 81. bek.

³² ARIÓ 1. cikk. Az ARIÓ szerint nemzetközi szervezetnek minősül „minden olyan szervezet, amelyet olyan szerződés vagy egyéb okmány hozott létre, amelyre a nemzetközi jog szabályai irányadók, és amelynek saját nemzetközi jogi jogalanyisége van. Nemzetköziet szervezet tagjai nem csak államok, hanem egyéb entitások is lehetnek.” L. ARIÓ 2. cikk (a) pont. A fordításnál Kajtár Gábor fordítását követtem a „nemcsak” szó különírásától eltekintve, l. *Kajtár* Gábor: Betudás a Nemzetközi Jogiában. A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig. ORAC Kiadó, Budapest 2022. 267. o.

³³ *Gerhard*: i. m. 429-430. o. 82. bek.

³⁴ *Bohlmann*: i. m. 685-686. o. 10. bek.

osztásáról,³⁵ ennek hiányában pedig véleményem szerint indokolt az egymás közötti vétkességi, vagy ha ez sem határozható meg, akkor az egyenlő mértékű kármegosztásra épülő felelősségi modell alkalmazása a Kárfelelősségi egyezmény IV. cikk 2. bekezdésének mintájára.

Könnyen belátható, hogy e rendelkezés nem összeegyeztethető az ARIO-val, amely az általa meghatározott szűkkörű kivételektől eltekintve kizárja a tagállamok felelősségét a nemzetközi szervezet jogellenes magatartásaiért.³⁶ Így míg a Világűrszerződés kivételt nem engedő módon egyetemleges felelősséget keletkeztet a tagállamok és a nemzetközi szervezet között, addig az ARIO a nemzetközi szervezet főszabály szerinti kizárólagos felelősségét állapítja meg.

A Világűrszerződés a fentiek mellett azt is kimondja, hogy

„E Szerződés rendelkezései vonatkoznak a Szerződésben részes államoknak a világűr, így a Hold és más égitestek kutatásában, és felhasználásában végzett tevékenységére, akár a Szerződésben részes valamely állam egyedül, akár más államokkal közösen folytatja az ilyen tevékenységet, beleértve azokat az eseteket is, amikor azokat nemzetközi kormányközi szervezetek keretében folytatják.

A nemzetközi kormányközi szervezetek által a világűr, így a Hold és más égitestek kutatásában és felhasználásában folytatott tevékenységgel kapcsolatban felmerülő minden gyakorlati kérdést a Szerződésben részes államok oldanak meg, éspedig vagy a megfelelő nemzetközi szervezettel karöltve, vagy az illető nemzetközi szervezet egy vagy több olyan tagállamával, amely e Szerződésben részes.”³⁷

A szerződéshez fűzött kommentár kiemeli, hogy a rendelkezés azért született, hogy az államok ne legyenek képesek kibújni űrtevékenységükért viselt felelősségük alól nemzetközi szervezetek segítségével.³⁸ E rendelkezés tehát végső soron a szerződésben egyébként nem részes nemzetközi szervezetek részére is kötelezővé teszi a világűrjog legalapvetőbb, szerződésben rögzített szabályainak alkalmazását. Meg kell azonban jegyezni azt, hogy a Világűrszerződés nem is teszi lehetővé, hogy egy nemzetközi szervezet csatlakozzon a megállapodáshoz, ahogy azt sem, hogy ezek egyoldalúan kinyilvánítsák a szerződések elfogadását, hasonlóan a későbbi világűrhez kapcsolódó univerzális nemzetközi szerződésekhez.

A Világűrszerződés rendelkezéseinek áttekintése után célszerűnek mutatkozik a Kárfelelősségi egyezmény alaposabb vizsgálata is, ehhez azonban szükséges néhány előzetes kérdés tisztázása, mégpedig a helytállási és a nemzetközi felelősség elhatárolása.

³⁵ Kárfelelősségi egyezmény VI. cikk.

³⁶ ARIO kommentár 81. o. (1) bek.

³⁷ Világűrszerződés XIII. cikk.

³⁸ *Bohlmann*: i. m. 679. o. 1. bek.

Bár a Kárfelelősségi egyezmény magyar nyelvű változata nem tesz különbséget a két felelősségi formáció között, azonban mindenképpen fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a szerződés a „*liable*” tehát helyesebben „helytállni köteles” kifejezést használja,³⁹ szemben az ARIO-val, ami „*international responsibility*” azaz „nemzetközi felelősség” kifejezéssel operál.⁴⁰ E két fogalom azonban egymással korántsem azonos, ahogy arra a Nemzetközi Jogi Bizottság már az ARSIWA kommentárjában rámutatott,⁴¹ amelyet később következetesen az ARIO kommentárjában is megerősített.⁴² Ennek alapján a helytállási felelősség alatt a nemzetközi jog által nem tiltott magatartással okozott károkért viselt felelősséget szükséges érteni.⁴³ Ezzel szemben, ahogy azt fentebb már megállapítottam, nemzetközi felelősség alatt az államnak vagy nemzetközi szervezetnek betudható, előbbiek nemzetközi jogi kötelezettségeit sértő magatartását tekintjük.⁴⁴ Ezt a különbségtételt mind a hazai,⁴⁵ mind a nemzetközi szakirodalomban hangsúlyozzák. Nikolaos Voulgaris példának okáért azt is kiemeli, hogy a helytállási felelősség szabályai a nemzetközi jog primer szabályai közé tartoznak, míg a felelősségi szabályok szekunder normáknak minősülnek.⁴⁶ Nem felejthető el azonban az sem, hogy – ahogy Sienho Yee hangsúlyozza – a nemzetközi felelősség és a helytállási felelősség közötti különbségtétel újabb keletű, mint az 1972-es Kárfelelősségi egyezmény, így érvelhetünk úgy is, hogy a szerződésben szereplő helytállási felelősség mind a napjaink értelmezése szerinti, jogszerű magatartásból eredő károkozásért viselt helytállási felelősségre, mind pedig az ARSIWA és ARIO szerinti nemzetközi felelősségre kiterjed.⁴⁷ Véleményem szerint ez utóbbi a kérdés helyes értelmezése, amelyet a szerződés rendelkezéseinek áttekintése is alátámaszt, így indokolt a szerződés egy fokkal részletesebb vizsgálata, hogy megállapítsuk, hogy mi jelenti az átfedést a Kárfelelősségi egyezményben szabályozott helytállási felelősség és az ARIO szerinti nemzetközi felelősség között.

A Kárfelelősségi egyezmény alapvetően háromféle kárfelelősségi rezsimet hoz létre. Egyfelől beszélhetünk egy abszolút, de kimentést engedő vagy szigorú (*strict*) felelősségről, amelyet a szerződés „teljes mértékben felelős” formulával vezet be.⁴⁸ Ez a felelősségi forma akkor alkalmazandó, ha űrobjektumban, a Föld

³⁹ L. pl. Kárfelelősségi egyezmény II. cikk és III. cikk.

⁴⁰ L. pl. ARIO 1. cikk 1. bek.

⁴¹ ARSIWA kommentár 125. o. (5) bek.

⁴² ARIO kommentár 48. o. (5) bek.

⁴³ Uo.

⁴⁴ ARSIWA 2. cikk és ARIO 4. cikk.

⁴⁵ *Kecskés*: i. m. 132-133. o.

⁴⁶ Nikolaos *Voulgaris*: Allocating International Responsibility Between Member States and International Organisations. Hart, Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney 2019. 66-67. o.

⁴⁷ *Yee*: i. m. 334. o.

⁴⁸ Kárfelelősségi egyezmény II. cikk. *Kecskés*: i. m. 140. o. Kristen *Schmalenbach*: Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects. In: Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm. An International and Transnational Perspective (szerk. Peter Gailhofer – David

felszínén, vagy repülésben lévő légitárműben történik károkozás.⁴⁹ Ebben az esetben kimentésre akkor van lehetőség, ha a felbocsátó állam vagy nemzetközi szervezet bizonyítja, hogy

„a kár egészben, vagy részben az igényt támasztó állam, vagy az általa képviselt jogi vagy természetes személyek súlyos gondatlanságától, vagy károkozói szándékkal elkövetett cselekménye, vagy mulasztása folytán keletkezett.”⁵⁰

Másfelől létezik egy vétkességen alapuló felelősségi forma is,⁵¹ amely a szerződés szerint akkor alkalmazható, ha egy felbocsátó állam űrobjektumában, vagy az ebben tartózkodó személyekben, illetve javakban máshol, mint a Föld felszínén keletkezik kár. A felelősség azért vétkességen alapuló, mert ebben az esetben a károsultnak kell bizonyítania azt, hogy a károkozó állam a kárt saját hibájából, vagy olyan személy hibájából okozta, akiért egyébként felelősséggel tartozott.⁵²

Végül, de nem utolsósorban említést kell tenni a harmadik, egyben utolsó felelősségi alakzatról, amelyet abszolút, kimentést nem engedő felelősségként jellemezhetünk.⁵³ A Kárfelelősségi egyezmény erről a kérdéstről az alábbiak szerint rendelkezik:

„Semmiképpen sem mentesül a felbocsátó állam, ha a kár a nemzetközi joggal és különösképpen az Egyesült Nemzetek Alapokmányával, illetőleg a világűr - beleértve a Holdat és más égitesteket - kutatása és felhasználása terén az államok tevékenységét szabályozó elvekről szóló szerződés rendelkezéseivel össze nem egyeztethető tevékenységből ered.”⁵⁴

E rendelkezés az átdolgozott magyar tervezetből származik,⁵⁵ jelentősége pedig abban áll, hogy a kötelezettség forrására tekintet nélkül nem biztosít ki-

Krebs – Alexander Proelss – Kristen Schmalenbach – Roda Verheyen) Springer, Cham 2023. 528. o. Megjegyzendő, hogy a szerző csak két felelősségi rezsím között tesz különbséget, és az abszolút felelősség mellett használja a szigorú felelősség kifejezést is. Bruce A. Hurwitz viszont a szigorú felelősséget csak a kimentést nem engedő felelősségi formák esetén alkalmazza, l. *Hurwitz*: i. m. 42. o. Kiemelést érdemel az is, hogy a magyar szakirodalomban a felelősségi forma más elnevezése ismeretes. Bruhács János például ezt a felelősségi formát objektív felelősségként írta le, l. *Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2011. 130. o.* Bruhács abszolút felelősségként a jogellenes űrtevékenységgel okozott kárfelelősségi rezsímet jellemzi, l. uo.

⁴⁹ Kárfelelősségi egyezmény II. cikk.

⁵⁰ Kárfelelősségi egyezmény VI. cikk 1. bek.

⁵¹ *Kecskés*: i. m. 140. o. *Schmalenbach*: i. m. 528. o.

⁵² Kárfelelősségi egyezmény III. cikk. *Schmalenbach*: i. m. 530. Kiemelendő ugyanakkor az is, hogy a szerződésben szereplő „akiért egyébként felelősséggel tartozik” fordulat értelmezése kérdéses. Elképzeltető ugyanis az, hogy a felelősségre utalás az általános felelősségi szabályok, tehát az ARSIWA és az ARIO kapcsán állapítandók meg, de az is, hogy itt a világűrjog *lex specialis* szabályait kell alkalmazni. A szerző szerint az utóbbi a helyes értelmezés, l. uo. 529. o.

⁵³ *Kecskés*: i. m. 140. o.

⁵⁴ Kárfelelősségi egyezmény VI. cikk 2. bek.

⁵⁵ Hungary: revised draft Convention concerning Liability for Damage caused by the Launching of Objects into Outer Space. (A/AC.105/C.2./L.10/Rev.1) Article V.

mentési lehetőséget akkor, ha a károkozás a károkozó állam, vagy nemzetközi szervezet nemzetközi jogi kötelezettségeinek megszegéséből ered.⁵⁶ A rendelkezés azonban felvet némi értelmezési kérdést, ugyanis nem egyértelmű, hogy a jogellenes ürtevékenységgel okozott kárfelelősség kizárólag az abszolút felelősségi rezsim szerinti, tehát a Föld felszínén, vagy repülésben lévő légitárművekben okozott károk esetében állapítható meg, vagy a vétkességen alapuló felelősség, azaz űrobjektumok egymás közötti, a Föld felszínén kívüli károkozások esetében is érvényesül. A Kárfelelősségi egyezmény nyelvtani és logikai értelmezéséből, ti. a „semmiképpen sem *mentesül*” a felelősség alól,⁵⁷ és „[a] 2. bekezdés rendelkezéseinek fenntartásával, a felbocsátó állam abban a mértékben *mentesül a teljes felelősség alól*,”⁵⁸ formulák használata a szerződésben arra utal, hogy a jogellenes ürtevékenység esetén történő mentesülést kizáró szabály csak az abszolút felelősség esetén érvényesül. Vélhetően ezt az érvelés fogadja el Kecskés Gábor és Kristen Schmalenbach is.⁵⁹ Ezzel szemben Bruhács János valamennyi jogellenes ürtevékenység esetén alkalmazhatónak tartja a kimentést kizáró (az ő szóhasználata szerint abszolút) felelősségi alakzatot.⁶⁰ Bruce A. Hurwitz 1992-es monográfiájában pedig látszólag teljes következetlenséget találunk. Míg a szerző érvelését úgy vezeti fel, hogy „[...] a Kárfelelősségi egyezmény megtagadja a kimentést [...]”⁶¹ a jogellenes ürtevékenység esetében, addig az általa hozott példa már másra enged következtetni. Hurwitz úgy illusztrálja a szabályt, hogy amennyiben a Szovjetunió (ma Oroszországi Föderáció) nukleáris fegyverrel felszerelt űrobjektumot juttatna a világűrbe, azzal egyértelműen megsértené a Világűrszerződés IV. cikkét. Ha ennek hatására az Egyesült Államok a kérdéses űrobjektumot irányíthatatlanná tenné és ez ebből adódóan kárt okozna az Egyesült Államoknak, állampolgárainak vagy állandó lakosainak, azért a Szovjetunió felelne, függetlenül attól, hogy a kárt az Egyesült Államok közreható magatartása idézte elő.⁶² Hurwitz tehát látszólag nem tesz különbséget aközött, hogy a kár hol keletkezik, így pedig mindkét helyzetben alkalmazhatónak tekinti ezt az abszolút, kimentést nem engedő felelősségi konstrukciót. Tekintve, hogy a Kárfelelősségi egyezmény alkalmazása mindeddig nem rendelkezik állami gyakorlattal, így a kérdés kétséget kizáróan nem dönthető el, a magam részéről azonban ilyen helyzetekben a megszorító⁶³ értelmezést tartom helyesnek.

⁵⁶ Hurwitz: i. m. 42. o.

⁵⁷ Kárfelelősségi egyezmény VI. cikk. 2. bek.

⁵⁸ Kárfelelősségi egyezmény VI. cikk. 1. bek.

⁵⁹ Kecskés: i. m. 141. o. Schmalenbach: i. m. 530. o.

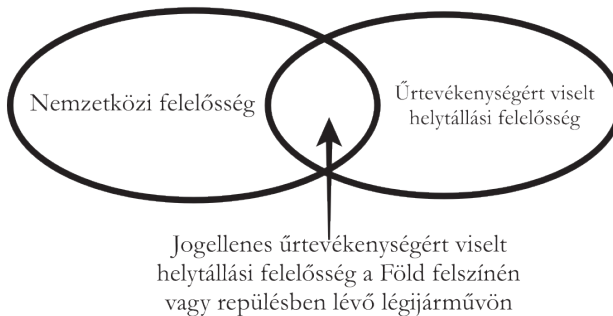
⁶⁰ Bruhács: Nemzetközi jog II... 130. o.

⁶¹ Hurwitz: i. m. 42. o.

⁶² Uo. 42-43. o.

⁶³ „A szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.” L. a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet 31. cikk 1. bek. Bruhács: Nemzetközi jog I... 113. o.

A nemzetközi szervezetek felelősségének, azon belül is egy *lex specialis* űrtevékenységért viselt felelősségi rezsím megállapításánál ezeknek a kérdéseknek komoly jelentősége van. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az ARIO alapján a nemzetközi szervezet felelőssége akkor állapítható meg, ha az egyfelől jogellenes, másfelől pedig betudható az adott nemzetközi szervezetnek. Ezzel szemben a Kárfelelősségi egyezmény mind az abszolút és kimentést engedő, mind pedig a vétkességi alapú megközelítés esetén jogszerű magatartásokért viselt helytállási felelősséget állapít meg. Ez alól egyetlen kivétel létezik, ez pedig a Föld felszínén vagy repülésben lévő légitársaságban okozott, jogellenes űrtevékenységgel okozott károk köre, amelyért a felbocsátó állam és nemzetközi szervezet teljes felelősséggel tartozik. Mindez tehát azt jelenti, hogy a nemzetközi felelősség – és ez nemcsak a nemzetközi szervezetek, hanem az államok esetében is irányadó – és az űrtevékenységgel okozott károkozásért viselt helytállási felelősség tárgyi hatályát tekintve két különálló, ámár egymást metsző kategória, amelyet az alábbi ábra szemléltet:



1. sz. ábra.

*A nemzetközi felelősség és az űrtevékenységért viselt helytállási felelősség viszonya*⁶⁴

Ennek alapján a későbbiekben az ARIO és az űrtevékenységgel okozott károkozásért viselt helytállási felelősség metszéspontjában álló, a Föld felszínén vagy repülésben lévő légitársaságban jogellenes okozott károk miatti nemzetközi és egyben helytállási felelősség szabályait hasonlítom össze, abból a célból, hogy megállapítsam, hogy a helytállási felelősség eltér-e, tehát *lex specialis*-nek minősül-e az ARIO szabályaihoz képest.

Az előkérdések tárgyalását követően rátérek a Kárfelelősségi egyezmény státuszára, valamint főbb rendelkezéseire. A szerződés a Világűrszerződéshez hasonlóan nagy számú részes féllel, 2022. január 1. napi adatok alapján szám szerint 98 részes állammal rendelkezik, amely kiegészül 19 aláíró állammal és négy olyan nemzetközi szervezettel, amelyek elfogadták a szerződésből eredő

⁶⁴ Saját szerkesztés.

jogokat és kötelezettségeket.⁶⁵ Ez utóbbira a Kárfelelősségi egyezmény XXII. cikke alapján van lehetőség, amely kimondja, hogy a szerződés államokra vonatkozó rendelkezései a szerződéskötés technikai részleteivel foglalkozó (XXIV-XXVII.) cikkei kivételével az ürtevékenységet folytató nemzetközi szervezetekre is alkalmazandók, mégpedig akkor, ha

„[...] e szervezet kijelenti, hogy elfogadja az ebben az Egyezményben előírt jogokat és kötelezettségeket és ha e szervezet tagállamainak többsége részese ennek az Egyezménynek, illetőleg a világűr - beleértve a Holdat és más égitesteket - kutatása és felhasználása terén az államok tevékenységét szabályozó elvekről szóló szerződésnek.”⁶⁶

A Kárfelelősségi egyezményt elfogadó négy nemzetközi szervezet az Európai Űrügynökség (a továbbiakban: ESA), az Európai Műholdas Távközlési Szervezet (a továbbiakban: EUTELSAT), a Meteorológiai Műholdak Hasznosításának Európai Szervezete, és a Nemzetközi Űrtávközlési Szervezet (a továbbiakban: INTERSZPUTNYIK).⁶⁷ Bár számszerűen nem nagy mozgásról van szó, mégis kiemelés érdemel, hogy 1989-ben még csak két nemzetközi szervezet tett hasonló nyilatkozatot.⁶⁸ A fentiek közül az EUTELSAT-ot oly mértékben privatizálták, hogy a nemzetközi szervezet már csak az annak korábbi vagyonát átvevő Eutelsat S.A. magánvállalat működésének felügyeletét végzi.⁶⁹ Az INTERSZPUTNYIK pedig részben került privatizálásra, de ez álláspontom szerint főszabályként nem kell, hogy érintse a szerződésből eredő jogait és kötelezettségeit.⁷⁰ A privatizáció e tekintetben azért jelentős kérdés, mert ha a nemzetközi szervezet az EUTELSAT-hoz hasonlóan elveszíti ürtevékenységet folytató nemzetközi szervezet jellegét, akkor arra a Kárfelelősségi egyezmény rendelkezései nem vonatkozhatnak. Ezt a tételt erősíti a Világűrszerződés XIII. cikkéhez fűzött kommentár is, amely szerint a nemzetközi szervezet jelleget elvesztő szervezetekre a vonatkozó rendelkezés nem terjed ki.⁷¹ Mindez tehát a fenti négy szervezet közül álláspontom szerint csak az EUTELSAT esetében állapítható meg, így a fennmaradó három szervezetre irányadóak a nemzetközi szerződés rendelkezései. Ezen túlmenően, ha a Kárfelelősségi egyezmény rendelkezéseinek szokásjogi erőt tulajdonítunk, akkor az akár más ürtevékenységet végző nemzetközi szervezetre is irányadó

⁶⁵ A/AC.105/C.2/2022/CRP.10* 10. o.

⁶⁶ Kárfelelősségi egyezmény XXII. cikk 1. bek.

⁶⁷ A/AC.105/C.2/2022/CRP.10* 10. o.

⁶⁸ Hurwitz: i. m. 71. o.

⁶⁹ Ganczer: i. m. 128. o.

⁷⁰ Az INTERSZPUTNYIK privatizálását követően a szervezet űrszegmentje továbbra is a nemzetközi szervezethez tartozik, tulajdoni vagy bérleti jogviszony alapján, l. Uo. 125. o.

⁷¹ Bohlmann: i. m. 682-683. o. 6. bek.

lehet, úgymint az Európai Unióra, amely az Európai Unió Bíróságának töretlen ítélkezési gyakorlata alapján szintén kötve van a nemzetközi szokásjog által.⁷²

Illeszkedve a fentiekben rögzített gondolatmenethez, a *lex specialis* jelleg megállapításához az egyben nemzetközi felelősséget is keletkeztető jogellenes űrtevékenységért viselt helytállási felelősség szabályait szükséges megvizsgálni akkor, amikor azok a Föld felszínén vagy repülésben lévő légitárműben okoznak kárt.

Elsőként érdemes néhány magyarázó megjegyzést tenni a releváns fogalmakhoz, mint a kár és a felbocsátó állam vagy nemzetközi szervezet. A Kárfelelősségi egyezmény a kárt úgy definiálja, mint az élet elvesztése, testi sérülés, az egészség károsodása, valamint az államok – és nemzetközi szervezetek – tulajdonának, valamint magánszemélyek tulajdonának az elvesztése és károsodása.⁷³ Ebbe a kárfogalomba beletartozik a mentális egészség sérülése is, sőt egyesek a közvetett károkat is ebbe a körbe sorolják.⁷⁴ Ami a felbocsátó entitást illeti, itt a Kárfelelősségi egyezmény felbocsátó államról rendelkezik, amelybe értelemszerűen bele kell érteni a felbocsátó nemzetközi szervezetet is, így minden nemzetközi szervezet, amely űrobjektumot bocsát vagy bocsáttat fel, illetve aminek berendezéseit űrobjektum felbocsátására használják fel, felbocsátó nemzetközi szervezetnek minősül.⁷⁵ E terület *lex specialis* jellegét alátámasztó egyfajta kiegészítő érvelésként utalni lehet arra is, hogy a Kárfelelősségi egyezmény azzal, hogy a „felbocsátó állam” kategóriáját alkalmazza a fenti tartalommal, voltaképpen eltér az ARIÓ szerint egyébként alkalmazható betudási szabályoktól. Az ENSZ Közgyűlése 2005-ben elfogadott, a felbocsátó államról szóló határozatában pedig az államok figyelmébe ajánlotta az együttműködés keretében történő felbocsátásokra a Kárfelelősségi egyezmény szerinti megállapodások megkötését.⁷⁶ Az ESA ezt a követelményt már 1977-ben teljesítette, amikor elfogadott egy határozatot a szervezet helytállási felelősségével kapcsolatban, amely rendezte a tagállamok, más államok és a nemzetközi szervezet közötti felelősség megosztását.⁷⁷

Ebből tehát egyértelmű, hogy nemzetközi szervezet is lehet felbocsátó entitás, amely nemzetközi felelősséggel és egyben helytállási felelősséggel is tartozik a Föld felszínén vagy repülésben lévő légitárműben jogellenesen okozott károk miatt.⁷⁸ A Kárfelelősségi egyezmény szerint ilyen esetben a nemzetközi

⁷² Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. PTE ÁJK Európa Központ – Publikon Kiadó, Pécs 2019. 83-100. o.

⁷³ Kárfelelősségi egyezmény I. cikk a) pont.

⁷⁴ Schmalenbach: i. m. 531. o.

⁷⁵ Kárfelelősségi egyezmény I. cikk c) pont. A kérdéses rendelkezés 2. alpontja szerint az az állam is felbocsátó állam, aki területét felbocsátására használják fel. Tekintve, hogy nemzetközi szervezetek nem rendelkeznek területtel, ez a norma álláspontom szerint esetükben nem érvényesül.

⁷⁶ 59/115. Application of the concept of the „launching State”. Adopted on 25 January 2005. A/RES/59/115. 2. pont.

⁷⁷ Resolution of the Council of the European Space Agency on the Agency’s Legal Liability. Adopted on 13 December 1977. ESA/C/XXII/RES.3.

⁷⁸ Kárfelelősségi egyezmény II. cikk, VI. cikk 2. pont és XXII. cikk 1. pont.

szervezet és annak a szerződésben részes tagállamai együttes és egyetemleges felelősséggel tartoznak.⁷⁹ Ez tehát látszólag ellentétben áll az ARIO szabályaival, amely csak szűk körben teszi lehetővé a tagállamok felelősségét a nemzetközi szervezet magatartásaiért.⁸⁰ Az űr(kár)felelősség szabályozásának specialitását erősíti az is, hogy a Kárfelelősségi egyezmény szerint a kártalanítási kérelmet először a nemzetközi szervezethez szükséges benyújtani, és a tagállamok helytállása csak akkor „aktíválódik”, ha a szervezet hat hónapon belül nem fizeti meg a kár összegét.⁸¹ Voltaképpen azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi szervezetek felelőssége elsődleges az államokhoz képest.⁸² Ez pedig teljes mértékben ellentétes az ARIO 48. cikkében található rendelkezéssel, miszerint

„Ha egy nemzetközi szervezet és egy vagy több állam vagy más nemzetközi szervezet felelős ugyanazért a nemzetközi jogot sértő cselekedetért, akkor e cselekedettel kapcsolatban mindegyik állam vagy nemzetközi szervezet felelőssége felhívható.”⁸³

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az ARIO is rögzíti, hogy a szubszidiárius, vagy másodlagos felelősség felhívására csak abban az esetben van lehetőség, ha az elsődleges felelősség felhívása nem vezetett eredményre.⁸⁴ Ez a rendelkezés összhangban lenne a Kárfelelősségi egyezménnyel, ha az ARIO nem szűken értelmezné a másodlagos felelősséget és csak akkor tartaná elfogadhatónak, ha egy nemzetközi szervezet tagállama elfogadta felelősségét a sértett féllel szemben, vagy arra indította a sértett felet, hogy a tagállam felelősségére hivatkozzon.⁸⁵ A Kárfelelősségi egyezmény rendszerében végső soron az a megállapítás tehető, hogy a sértett állam minden esetben képes lesz egy másik államtól kártérítést követelni,⁸⁶ szemben az ARIO szabályaival.

A fentiek áttekintését követően meg kell állapítani, hogy a bemutatott speciális szabályok elengedőek-e arra, hogy a nemzetközi szervezetek űr(kár)felelősségét *lex specilais*ként jellemezzük. Kristen E. Boon egy négy elemből álló teszttel tartja meghatározhatónak a *lex specilais* normák létezését: a) tényleges kollízió a szabályok között, b) az egyik joganyag speciálisabb (*specific*), c) a kollízióhoz

⁷⁹ Uo. XXII. cikk 3. pont.

⁸⁰ ARIO 5. rész.

⁸¹ Kárfelelősségi egyezmény XXII. cikk 3. pont.

⁸² Manfred Lachs: *The Law of Outer Space. An Experience in Contemporary Law-Making*. Sijthoff, Leiden 1972. 123. o.

⁸³ ARIO 48. cikk 1. bek. Kajtár Gábor fordítása.

⁸⁴ ARIO 48. cikk 2. bek.

⁸⁵ ARIO 62. cikk 1. bek.

⁸⁶ Fabio Tronchetti – Lesley-Jane Smith – Armel Kerrest: *Article XII (International Intergovernmental Organizations) LIAB*. In: *Cologne Commentary on Space Law Vol. II.* (szerk. Stephan Hobe – Bernhard Schmidt Tedd – Kai-Uwe Schrogel) Carl Heymanns Verlag, Köln 2013. 206. o. 385. bek.

vezető jogforrások támogatják a *lex specialis* alkalmazhatóságát és d) ez nem befolyásolja a megállapodás jogosultjainak jogait.⁸⁷

Véleményem szerint a nemzetközi szervezetek űr(kár)felelőssége fenti szabályrendszere minden további nélkül megfelel annak az elvárásnak, hogy tényleges kollízió álljon fenn a szabályok között. Ezt kétséget kizáróan bizonyítja a fenti részletes érvelés. Bár a szabályok specialitásának kérdése a legnehezebben bizonyítható kérdés,⁸⁸ mégis úgy vélem, hogy a világűrjog rendszerében létrehozott szabályok már csak abból az egyetlen szempontból is speciális szabályrendszernek minősülnek, hogy az ARIO és ARSIWA szerint értett nemzetközi felelősséget csak érintőlegesen szabályozza, az, legalábbis a kárfelelősség tekintetében sokkal inkább egy sajátos helytállási felelősséget keletkeztetett, amely részben átfedésben van az általános felelősségi szabályokkal. Kérdéses továbbá az is, hogy mi rendelkezik alkalmazási elsőbbséggel, az ARIO, mint kodifikációs és egyben jogfejlesztő tevékenység eredménye, vagy egy szerződéses vagy más szokásjogi rendelkezés. Boon szerint – aki kizárólag jogfejlesztésnek fogja fel az ARIO-t – a nemzetközi szerződések mindenképpen elsőbbséget élveznek az ARIO-val szemben.⁸⁹ Álláspontom szerint a kérdés nem rendezhető ilyen egyszerűen. Egyfelől az ARIO bizonyos tekintetben – pl. ami a nemzetközi felelősség megállapítását érinti – mindenképpen szokásjogi természetűnek tekinthető, másfelől a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog között „hierarchiát” csak részben fedezhetünk fel.⁹⁰ Amikor az államok megkötötték a világűrre vonatkozó releváns nemzetközi szerződéseiket, akkor „kiszereződtek” az általános szabályok alkalmazása alól egymás között, ezzel tehát egymás között viszonyaikban a szerződéses normák elsőbbséget élveznek a szokásjogi normákkal szemben. Tekintettel arra azonban, hogy a Világűrszerződés nagy része szokásjogi erejű és nincs ok kételkedni abban, hogy ez a Kárfelelősségi egyezmény esetében is így van, mindez nem okoz problémát a *lex specialis* megállapíthatóságával kapcsolatban. Harmadik feltételként említést kell tenni arról, hogy az ARIO 64. cikke támogatja a *lex specialis* normák létezését, amikor úgy rendelkezik, hogy az ARIO-t nem kell alkalmazni akkor, ha a nemzetközi jog speciális szabálya alkalmazandó a nemzetközi felelősség megállapítására, illetve implementálására. A Kárfelelősségi egyezmény XXIII. cikk 1. bekezdése pedig kimondja, hogy a szerződés nem érinti a részes felek egyéb nemzetközi megállapodásait. Ugyan e rendelkezés vélhetően más nemzetközi szerződésekre lenne

⁸⁷ Kristen E. Boon: The role of *lex specialis* in the articles on the responsibility of international organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2013. 141. o.

⁸⁸ Uo. 142. o.

⁸⁹ Uo.

⁹⁰ A szerződés csak annyiban kerekedik felül a szokásjogon, amennyiben a szerződő felek „kiszereződnek” alóla, más államok jogait és kötelezettségeit azonban nem befolyásolják, l. Christopher Greenwood: Sources of International Law: An Introduction. https://legal.un.org/avl/pdf/ls/greenwood_outline.pdf (2023.02.08.) 8. pont.

alkalmazható, mégis azt jelezheti számunkra, hogy az egyezmény nem zárja ki más normák alkalmazhatóságát. Mindez tehát azt jelenti, hogy az ARIO lehetővé teszi speciális normák alkalmazását, úgy, mint a Kárfelelősségi egyezményt, utóbbi pedig szintén lehetővé teszi más, generálisabb szabályok alkalmazását. Végül, de nem utolsósorban utalni kell arra, hogy az űr(kár)felelősség nem befolyásolja a nemzetközi felelősség általános szabályainak alkalmazhatóságát, azt csak kiegészíti, hasonlóan a humanitárius nemzetközi jog és az emberi jogok nemzetközi rendszerének kölcsönhatására.⁹¹ Ebben a formában tehát nem beszélhetünk arról, hogy bármely jogosult kevesebb joggal rendelkezne a speciális szabályok további alkalmazhatósága okán.

Ezek alapján véleményem szerint magalapozottan állítható, hogy a nemzetközi szervezetek űr(kár)felelőssége, a világűrjog általános és kárfelelősségi szabályai alapján *lex specialis*ként érvényesülnek a nemzetközi felelősség általános szabályaihoz képest.

3. MEGOSZTOTT ŰR(KÁR)FELELŐSSÉG

A megosztott felelősség André Nollkaemper szerint azokat a helyzeteket öleli fel, amikor több résztvevő járul hozzá egy káros eredményhez, amelyért a felelősség több mint egy, ahhoz hozzájáruló aktor között oszlik meg.⁹² Megosztott felelősség létrejöhet egyfelől a felelősség betudásával, pl. amikor egy állam segítséget nyújt egy másiknak jogsértés elkövetésére, továbbá magatartás betudásával, amikor is egy tevékenységet vagy mulasztást két nemzetközi jogi jogalanyak is betudunk.⁹³

A nemzetközi szervezetek űrtevékenységért viselt felelőssége két szempontból is felveti a megosztott felelősség lehetőségét. Egyfelől, ahogy arra fentebb már utaltam, mind a Világűrszerződés, mind pedig a Kárfelelősségi egyezmény egyetemleges, együttesen viselt felelősségről beszél,⁹⁴ így tehát a felelősség megoszlik az űrtevékenységet végző nemzetközi szervezet és annak tagállamai között.

⁹¹ *Boon*: i. m. 144. o. Természetesen a humanitárius nemzetközi jog és az emberi jogok nemzetközi rendszerének kapcsolata sokkal komplexebb kérdés, erről l. Stephen P. *Marks*: Principles and Norms of Human Rights Applicable in Emergency Situations: Underdevelopment, Catastrophes and Armed Conflict. In: The International Dimensions of Human Rights (szerk. Karel Vasak). UNESCO – Greenwood Press, Westport – Paris 1982. 193. 200-201. o.

⁹² André *Nollkaemper*: Introduction. In: Principles of Shared Responsibility in International Law. An appraisal of the State of the Art (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). CUP, Cambridge 2014.

⁹³ Stian *Øby Johansen*: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. *Oslo Law Review* 2019. 3. sz. 182. o.

⁹⁴ Világűrszerződés VI. cikk. Kárfelelősségi Egyezmény XXII. cikk 3. pont. Emlékeztetni kell ugyanakkor arra, hogy a nemzetközi szervezet helytállási felelősségi a Kárfelelősségi egyezmény alapján elsőbbséget élvez.

Másfelől azonban megosztott felelősség jöhet létre nemzetközi szervezet által végzett űrtevékenység esetében tagállamaitól eltérő harmadik államokkal is. Könnyen belátható ugyanis, hogy a nemzetközi szervezetek önálló terület nélkül minden esetben legalább egy felbocsátó államra szorulnak űrobjektumaik felbocsátásához vagy felbocsáttatásához.⁹⁵ A Kárfelelősségi egyezmény I. cikk c) pontja alapján ugyanis nemcsak az minősül felbocsátónak, aki űrobjektumot bocsáttat fel, hanem az is, aki ezt a felbocsátást a gyakorlatban elvégzi, illetve az az állam is, amelynek területét felhasználják erre. Ebből következően megállapítható, hogy a nemzetközi szervezet mint felbocsátó minden esetben együttesen és egyetemlegesen felel (azaz megosztott felelősség alakul ki) azokkal az államokkal, amelyeknek területét, illetve infrastruktúráját használja felbocsátáshoz.⁹⁶ Tekintve, hogy ezek az államok nem feltétlenül esnek egybe a nemzetközi szervezet tagállamaival, így ezt egy önálló megosztott felelősségi alakzatként tarthatjuk számon.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek alapján megállapítható, hogy a nemzetközi szervezetek világűrben folytatott tevékenysége esetében sajátos, *lex specialis* szabályok érvényesülnek a felelősség tekintetében. A Világűrszerződés egyetemleges felelősségi szabálya teljes mértékben szembehelyezkedik az ARIO nemzetközi szervezetek felelősségének elsődlegességét valló nézőpontjával. A Kárfelelősségi egyezmény pedig alapjában véve egy helytállási felelősséget szabályoz szemben az ARIO általános nemzetközi felelősségi tényállásaival. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a Kárfelelősségi egyezmény helytállási felelőssége és a nemzetközi szervezetek ARIO szerinti felelőssége metszi egymást, mégpedig a Föld felszínén vagy repülésben lévő légitársaságban okozott jogellenes károk tekintetében. *A lex specialis érvelést erősíti az is, hogy az ARIO betudási szabályaitól a „felbocsátó állam” koncepciója is gyökeresen eltér, amelyet nemzetközi szervezetekre is alkalmazni szükséges.*

Végül, de nem utolsósorban – és a fenti felbocsátó állam fogalomból következően – meg kell jegyezni azt, hogy a nemzetközi szervezetek felelőssége alapértelmezetten megosztott felelősség lesz a világűrben végzett tevékenységeikért, amely tagállamaik tekintetében, valamint tagállamaiktól eltérő harmadik államok esetében is az egyetemleges felelősség szabályaira épül. Utóbbi esetében azzal a feltétellel, hogy a tagállamoktól eltérő harmadik államok és a nemzetközi szervezet egyaránt felbocsátónak minősüljenek a Kárfelelősségi egyezmény szabályai alapján.

⁹⁵ Kivételt képezhez ez alól, ha a nemzetközi szervezet saját infrastruktúrájával a nyílt tengerről bocsátja fel űrobjektumát, l. *Schmalenbach*: i. m. 528. o.

⁹⁶ Kárfelelősségi egyezmény V. cikk 1. és 3. pontok.

III. RÉSZ

AZ EURÓPAI UNIÓ NEMZETKÖZI FELELŐSSÉGE

Felelősség a nemzetközi jogvitákból fakadó, uniós jogot sértő kötelezettség betartásáért – a bős-nagymarosi vízlépcsőper példája alapján

SZABÓ Marcel

tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer megépítésének előzményei még a szocializmus időszakára nyúlnak vissza, azonban a jogvita eldöntésében (közvetett módon) már az Európai Közösség is szerepet játszott, hiszen az 1990-es évek elején az Európai Közösség aktív szerepvállalása is kellett ahhoz, hogy a jogvitát végül a hágai Nemzetközi Bíróság döntse el. Jelen tanulmány számára a bős-nagymarosi vízlépcsőper azonban sokkal inkább csak az apropót, mintsem a valódi központi témát szolgáltatja. A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletéről nagyon sokan megemlékeztek már,¹ melyeket jelen tanulmány keretei között nem ismétel meg, hanem ehelyett inkább azt vizsgálom, hogy napjainkban, hasonló élethelyzetben volna-e arra lehetősége a hágai Nemzetközi Bíróságnak, hogy eldöntson egy hasonló jogvitát két EU-tagállam között, vagy az már szükségképpen az Európai Bíróság hatáskörébe kellene, hogy tartozzon? Az írásban ugyan csak vizsgálom, hogy volna-e arra lehetőség, hogy Magyarország adott esetben az Európai Bíróság előtt, kötelezettségszegési eljárás keretében kísérelje meg a Duna jelenlegi *de facto* jogi rezsimje megváltozását kikényszeríteni.

¹ Csak a példa kedvéért, legutóbb, a bős-nagymarosi vízlépcsőperben született ítélet meghozatalának 25. évfordulója apropóján a *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* folyóirat 2022. évi száma közölte összesen hat, az ügy egyes aspektusait elemző tanulmányt. Az írások közül (annak rendkívüli alapossága és átfogó jellege miatt) ehelyütt csak egyet emelünk ki. Boldizsár Nagy: Buds to blossom later – the precautionary principle, environmental impact assessment and intergenerational equity in the Gabčíkovo-Nagymaros Project Case and thereafter. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2022. 1. sz. 13-49. o.

2. A BŐS-NAGYMAROSI VÍZLÉPCSŐPER TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI – ÉS AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG SZEREPE A JOGVITÁBAN

A bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer tervezésének, építésének, majd félbemaradásának körülményei magukon hordozzák a szocializmus számos vonását.² A Kölcsönös Gazdasági Segítségnyújtás Tanácsa (KGST) már 1956-ban határozatot hozott a Pozsonytól a Fekete-tengerig tartó Duna-szakasz komplex hasznosításáról, melyben energetikai célú vízlépcsők megépítésének terve is szerepelt. Néhány évvel később, 1963-ban a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság kormánybizottságai megállapodtak abban, hogy közös beruházási programot dolgoznak ki a bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer megépítésére.³ A közös beruházási program 1964-re készült el, majd 1975-ben történt módosítását követően a két állam 1977-ben nemzetközi szerződést kötött a Gabčíkovo-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről.⁴ A szerződés megvalósítási munkálatai (a vízlépcsőrendszer egyes műtárgyainak megépítése) már 1978-ban megkezdődött, ám gazdasági okokból a magyar fél már 1981-ben javaslatot tett a beruházás ütemezésének módosítására. A módosítást a csehszlovák fél elfogadta, így a felek 1983-ban a szerződést akként módosították, hogy az energiatermelő berendezések üzembe helyezésének céldátumát 1986-1990 helyett az 1990-1994 közötti időszakban határozták meg.⁵

A rendszerváltás időszakában Magyarország végül úgy döntött, hogy a Nagymarosnál folyó munkálatokat felfüggeszti,⁶ és tárgyalásokat kezdeményez az 1977. évi szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetéséről. Csehszlovákia ezt a magyar álláspontot elutasította, és megkezdte a bősi erőmű üzembe helyezéséhez szükséges munkálatok kizárólag Csehszlovákia területén történő megvalósítását, az ún. C variáns megépítését, majd üzembe helyezését. A felek közötti, kibékíthetetlennek tűnő ellentétek feloldására és a vitás jogi kérdések rendezésére végül az Európai Közösség közvetítésével került sor: Magyarország és Csehszlovákia 1992 októberében Londonban megállapodtak arról, hogy a felek „a Bős-Nagymaros tervvel kapcsolatos vitájukat, beleértve annak minden jogi, pénzügyi és környezetvédelmi vonatkozását, kötelező erejű nemzetközi döntőbírósi eljárásnak, vagy a Nemzetközi Bíróságnak vetik alá”.⁷

Az 1990-es évek elején még sem Magyarország, sem Csehszlovákia nem volt az Európai Unió tagállama (sőt még a csatlakozási tárgyalások is csak évekkel később kezdődtek meg a két állammal), ekként az Európai Unió joga sem vonat-

² A jogvita történeti áttekintését l. pl. Nagy Boldizsár: Bős-breviárium. *Beszélő* 2005. 10. sz.

³ A bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer történetére vonatkozóan l. A vízlépcsőrendszer történetének kronológiája. *Hidrológiai Közlöny* 1994. 5. sz. 336–338. o.

⁴ L. az 1978. évi 17. törvényerejű rendeletet.

⁵ L. az 1984. évi 6. törvényerejű rendeletet.

⁶ L. a 9/1989. (VI. 13.) OGY határozatot.

⁷ L. a megállapodás 4. pontját, magyarul elérhető: <http://www.szigetkoz.biz/jog/haga/londonagreement.htm> (2023.03.26.).

kozhatott közvetlenül a bős-nagymarosi vízlépcsőperre, a két érintett államra, illetőleg a Duna jogi helyzetére. Ilyen körülmények között a jogvita az 1990-es évek elején „csupán” egy két szuverén állam között megkötésre került nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogvitának minősült, valódi uniós jogi relevancia nélkül. Jelen tanulmány keretei között mellőzöm a hágai Nemzetközi Bíróság döntésének részletes bemutatását és értékelését, ehelyett inkább arra a kérdésre keresem a választ, hogy megtehetné-e ma Magyarország és Szlovákia, mint az Európai Unió két tagállama, hogy a bős-nagymarosi vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos jogvitájukat a hágai Nemzetközi Bíróság elé terjesztik elbírálásra, illetőleg a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletének végrehajtása során mennyiben kell a feleknek figyelemmel lenniük az uniós jogból fakadó követelményekre.

3. TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI, UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI JOGI KÉRDÉSEKET ÉRINTŐ JOGVITÁK – A MOX PLANT ÜGY AZ OSPAR EGYEZMÉNY SZERINTI VÁLASZTOTTBÍRÓSÁG ELŐTT

A nemzetközi jog történetében nem példa nélküli, hogy az Európai Unió két tagállama egy, az Európai Bíróságon kívüli fórum előtt perelje be egymást. A számos hasonló példa közül ehelyütt (annak alapvető környezetvédelmi jogi vonatkozásai miatt) az Írország és Egyesült Királyság között több fronton is zajló, a MOX üzem engedélyezésével kapcsolatos jogvitát mutatom be bővebben, mint ami bizonyos értelemben a bős-nagymarosi vízlépcsőper „mi lett volna, ha?” kérdésének megválaszolásában is segíthet.

Az Egyesült Királyság a kilencvenes évek elején engedélyezte a MOX üzem felépítését. A tervek szerint az üzem Sellafieldeben került volna megépítésre Anglia észak-nyugati partjainál, 184 km-re az északir tengerparttól.⁸ Az üzemből nukleáris fűtőanyagból, plutónium-dioxidból és uránium-dioxidból vegyes-oxid fűtőanyagot kívántak előállítani, abból a célból, hogy az fűtőanyagként szolgáljon atomerőművekben.⁹ Írország kormánya és közvéleménye a kezdetektől fogva aggályosnak tartotta az üzem létesítését és kísérletet tett annak leállítására. Az Európai Bizottság ugyanakkor egyértelműen támogatta az üzem létesítését: 1997-ben például véleményt bocsátott ki,¹⁰ melyben az szerepelt, hogy a tervezett radioaktív szennyvíz kibocsátása nem veszélyezteteti szennyeződéssel a

⁸ Yuval Shany: Current legal developments – The first MOX Plant award: The need to harmonize competing environmental regimes and dispute settlement procedures. *Leiden Journal of International Law* 2004. 4. sz. 817. o.

⁹ Innen az üzem elnevezése: „mixed oxide (mox) fuel”.

¹⁰ A Bizottság véleménye megalkotásakor az EURATOM Szerződés 37. cikkére támaszkodott, és leszögezte, hogy „a sellafieldi MOX üzem működtetéséből származó radioaktív szennyvíz kibocsátásra vonatkozó terv megvalósítása nem jár – sem a rendeltetésszerű működés, sem az általános adatok szerint tekintetbe vett nagyságrendű baleset esetében – egy másik tagállam vizeit, a talaja vagy légtere egészségügyi szempontból jelentős radioaktív szennyeződésének kockázatával.” Idézi: C-459/03. sz. ügy, *Bizottság kontra Írország*, 2006. május 30-i ítélet, ECLI:EU:C:2006:345, 25. pont.

szomszédos tagállamokat. Írország egyfelől úgy vélte, hogy az európai jog által előírt rendelkezések alapján joggal követelhetné az üzemmel kapcsolatos részletes dokumentáció és hatástanulmányok átadását, sőt a britekkel közös döntés jogát az üzem létrehozására vonatkozóan, másfelől azonban az Európai Bizottság nyíltan a briteket támogató állásfoglalásának fényében nem bízott abban, hogy céljait az európai intézmények segítségével elérheti.¹¹

2001. június 15-én Írország választottbírószági eljárást kezdeményezett az Egyesült Királysággal szemben a MOX üzem létesítésével és működéssel összefüggő jogsértésekre hivatkozással. A választottbírószági eljárás jogalapja az Atlanti-óceán északkeleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló 1992. évi egyezmény (az ún. OSPAR Egyezmény)¹² 32. cikke volt, mely egyezmény az uniós jognak is részét képezte: az egyezmény megkötését az Európai Közösség az 1997. október 7-i 98/249/EK tanácsi határozattal jóváhagyta, így annak részes felévé vált. Kereseti kérelmében Írország az OSPAR Egyezmény 9. cikke sérelmét állította, nevezetesen azt, hogy az Egyesült Királyság megtagadta a MOX üzem gazdasági indoklásáról szóló szakvélemény egy teljes példányának Írország rendelkezésére bocsátását. Az Egyezmény 9. cikk (1) bekezdése ugyanis azt írta elő, hogy „a Szerződő Felek biztosítják, hogy illetékes hatóságikat kötelezik az e cikk (2) bekezdésében foglalt információk hozzáférhetővé tételére, bármely természetes vagy jogi személy bármilyen megkeresésére a lehető leghamarabb és legkésőbb két hónapon belül adott válaszban anélkül, hogy annak a személynek érdekeltségét igazolnia kellene vagy bármiféle indokolatlan díjat kellene megfizetnie.” A 9. cikk (2) bekezdése szerinti információk „a tengeri terület állapotáról, az azt károsan érintő vagy valószínűleg érintő tevékenységekről vagy intézkedésekről, valamint az Egyezmény szerint bevezetett tevékenységekről vagy intézkedésekről” szólhattak.

A választottbírószági eljárás érdekessége, hogy ekkorra már az Egyezmény egyik részes fele, az Európai Közösség saját bírósága (nevezetesen az Európai Bíróság) elvi élel kimondta, hogy a rendelkezésre bocsátandó információk fogalmát a környezeti hatások tekintetében kiterjesztően kell értelmezni, és bármely elérhető, illetőleg rendelkezésre álló információra vonatkozóként kell értelmezni.¹³ Ehhez képest azonban a választottbírószág az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdésének megszorító értelmezést tulajdonított, és arra a következtetésre jutott, hogy az nem terjed ki a kérdéses szakvéleményre, így végül 2003-ban Írország keresetét elutasította.¹⁴

¹¹ A MOX Plant ügy elemzését l. pl. Szabó Marcel: A MOX Plant ügy: út az eurosovinizmus felé? *Európai jog* 2010. 2. sz. 18-28. o.

¹² Bővebben l.: <https://www.ospar.org/convention> (2023.03.26.).

¹³ L.: C-321/96. sz. ügy, *Mecklenburg*, 1998. június 17-i ítélet, ECLI:EU:C:1998:300, különösen az ítélet 30. pontja.

¹⁴ A választottbírószág döntése és az uniós jog megközelítése közötti ellentmondás jól mutatja, hogy az Európai Unió joga már a 2000-es évek elején is az általános nemzetközi joghoz képest lényegesen

Kétségtelen, hogy az OSPAR Egyezmény 32. cikk (6) bekezdése azt rögzítette, hogy a választottbíróság a nemzetközi jog és különösen az Egyezmény szabályai szerint köteles dönteni, ilyen körülmények között pedig nemzetközi jogi értelemben az eljáró választottbíróság volt jogosult az Egyezmény egyes rendelkezéseinek értelmezésére. Az is kétségtelen, hogy az OSPAR Egyezmény alkalmazása szempontjából az Európai Közösség „pusztán” a szerződő felek egyike volt, ilyen értelemben pedig az Európai Közösség joga (beleértve az Európai Bíróság döntéseit is) nemzetközi jogi értelemben véve „belső jognak” tekinthető, márpedig egy állam sem hivatkozhat saját belső jogára nemzetközi kötelezettségeivel szemben. Ebben a megközelítésben pedig az Európai Bíróság jogértelmezése legfeljebb az OSPAR Egyezmény nem autentikus értelmezésének tekinthető, ami nemzetközi jogi értelemben nem bír kötelező erővel. Ezt a megközelítést azonban árnyalja, hogy az OSPAR Egyezmény valamennyi részes állama (legalábbis a per idején) vagy az Európai Közösség, vagy pedig az Európai Gazdasági Térség tagállama volt, ekként végső soron jelen esetben az Európai Bíróság jogértelmezése valamennyi szerződő felet kötelezte – ám ettől még az nem vált nemzetközi jogi értelemben véve autentikus értelmezéssé.

Legalábbis felvethető ugyanakkor, hogy a kérdéses szakvélemény kiadását megtagadó Egyesült Királyság magatartása ellentétes volt az uniós jog rendelkezéseivel akkor, amikor a választottbíróság ítéletének megfelelően járt el (még akkor is, ha a választottbíróság döntése egyébként az Egyesült Királyságnak kedvezett). Ebben a megközelítésben rögzíthető, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek betartása adott esetben egy tagállam uniós jogból fakadó kötelezettségeinek megsértését eredményezheti – más kérdés, hogy a jelen ügy egyedi körülményei alapján még a választottbíróság döntése ellenére is lehetett volna (legalábbis elméletileg) olyan jogi megoldást találni, mely egyszerre felel meg a nemzetközi jogból és az uniós jogból fakadó kötelezettségeknek. A választottbíróság ugyanis az ügyben nem azt mondta ki, hogy az Egyesült Királyság a kérdéses szakvéleményt semmilyen körülmények között nem adhatja ki, hanem csupán azt, hogy nem köteles annak kiadására az OSPAR Egyezmény rendelkezései alapján – melyből azonban nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy az Egyesült Királyság egyáltalán nem adhatta volna ki jogszerűen a kérdéses adatokat (azaz köteles lett volna azok kiadásának megtagadására).¹⁵

haladóbb módon közelítette meg a környezet védelmének egyes kérdéseit.

¹⁵ Érdekes külön is kiemelni az ügyben az Egyesült Királyság sajátos jogértelmezését. Az Egyesült Királyság ugyanis arra hivatkozott, hogy az OSPAR Egyezmény 9. cikkéből „csupán” az következik, hogy a részes felek kötelesek egy mechanizmust kidolgozni, mely biztosítja a kérdéses információk kiadását. A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló (ma már nem hatályos) 90/313/EGK irányelv lényegében szó szerint ugyanazt a kötelezettséget fogalmazta meg, mint az OSPAR Egyezmény 9. cikke. A brit érvelés szerint az irányelv alapján az EK tagállamai jogalkotásra voltak kötelesek, mely kötelezettségüknek éppen az OSPAR Egyezmény megalkotásával tettek eleget, ez az Egyezmény pedig maga is a közösségi (uniós) jog részévé vált. L. a választottbíróság döntésének

Elméleti szempontból ennél érdekesebb kérdés ugyanakkor, hogy mi lett volna a jogi helyzet akkor, ha a választottbíróság kötelezte volna az Egyesült Királyságot a kérdéses szakvélemény kiadására, miközben azt a közösségi (uniós) jog valamely okból kifejezetten megtiltotta volna. Különösen érdekes a kérdés azért, mert az ügyben a választottbírósági eljárást nem az Egyesült Királyság kezdeményezte, az OSPAR Egyezmény 32. cikk (5) bekezdés b) pontja értelmében pedig az egyik fél kezdeményezésére elinduló választottbírósági eljárás lefolytatásának megakadályozására a másik fél nem rendelkezik eszközökkel, nevezetesen, az eljárástól való távolmaradásának az lesz a következménye, hogy végső soron nem a távolmaradó fél, hanem a Nemzetközi Bíróság elnöke fogja kinevezni a választottbíróság egy vagy két tagját. A 32. cikk (7) bekezdés e) pontja pedig azt rögzíti, hogy az egyik fél távolmaradása a választottbíróság eljárását nem akadályozza.

Abban az esetben tehát, ha a választottbíróság kötelezte volna az Egyesült Királyságot a szakvélemény kiadására, és az uniós jog tiltotta volna azt meg, az Egyesült Királyság a nemzetközi jog és az uniós jog feloldhatatlan konfliktusában találta volna magát. Amennyiben eleget tesz a választottbíróság döntésének, és kiadja a szakvéleményt, akkor megsérti az uniós jogot, melynek következményeként adott esetben akár kötelezettségszegési eljárás is indulhatott volna vele szemben, de az sem zárható ki, hogy az Egyesült Királyság kártérítési felelősségének megállapítására került volna sor az uniós jog megsértése miatt. Amennyiben az Egyesült Királyság nem tesz eleget a választottbíróság döntésének, akkor pedig közvetlenül megsérti az OSPAR Egyezmény 32. cikk (10) bekezdését, mely szerint a választottbíróság ítélete a felekre nézve kötelező. Ráadásul azáltal, hogy az Európai Közösség az OSPAR Egyezmény részes felévé vált, ez a kötelezettség immáron az uniós jognak is részévé vált, azaz paradox módon egy hasonló helyzetben az Egyesült Királyság akkor is megsértette volna az uniós jogot, ha az uniós jog betartásának kötelezettségére hivatkozással nem tartja be a választottbíróság döntését.¹⁶

A fenti megközelítésből jól látható, hogy a gyakorlatban valóban komoly jogi problémát jelenthet, ha az Európai Unió két tagállama egy, az Európai Unió Bíróságán kívüli fórum elé terjeszti a közöttük fennálló olyan jogvitát, melynek uniós jogi vonatkozása is van.

Nem hallgatható el ugyanakkor az érem másik oldala sem. Az Európai Unió nemzetközi jogi értelemben véve, bármilyen messzire is jutott az integrációban, mégiscsak egy nemzetközi szervezetnek tekinthető, melynek a hatáskörei szár-

109. pontját. PCA, *Dispute concerning access to information under Article 9 of the OSPAR Convention (Ireland versus United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Final Award, 2 July 2003.

¹⁶ Abban az esetben azonban, ha az Európai Unió „parancsa” miatt tanúsít egy állam valamely magatartást, felvethető annak a lehetősége is, hogy az adott tagállam csak mintegy az Európai Unió „ügynökéként” jár el, és ekként a jogellenes magatartás végső soron nem a tagállam, hanem a nemzetközi szervezet (az Európai Unió) felelősségének megállapításához vezethet.

mazékos és korlátozott jellegűek. Kétségtelen, hogy eljárásjogi szempontból az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésből levezethető annak lehetősége, hogy az Európai Unió Bírósága járjon el adott esetben választottbíróságként: a 272. cikk értelmében „Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Unió által vagy nevében kötött közjogi vagy magánjogi szerződésekben foglalt választottbírósági kikötés alapján határozatot hozzon.”, míg a 273. cikk azt rögzíti, hogy „A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tagállamok között felmerülő, a Szerződések tárgyával összefüggő vitás ügyekben, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján elé terjesztik.” Ezen rendelkezések alapján az uniós jog és a nemzetközi jog szabályai között fennálló ellentmondás egyik lehetséges megoldása az, hogy az Európai Unió tagállamai az egymás között felmerülő, nemzetközi jogi vonatkozású jogvitákat nem egy nemzetközi bírói fórum, hanem az Európai Unió Bírósága elé terjesztik. A kérdés ebben a megközelítésben valójában az, hogy ez a megoldás a tagállamok számára lehetőség, vagy az uniós jogból fakadó kötelezettség-e.

4. TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI, UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI JOGI KÉRDÉSEKET ÉRINTŐ JOGVITÁK II. – A MOX PLANT ÜGY A NEMZETKÖZI TENGERJOGI EGYEZMÉNY ALAPJÁN ELJÁRÓ FÓRUMOK ELŐTT

A MOX üzem ügyében Írország nem csupán az OSPAR Egyezmény szerinti választottbíróság eljárását kezdeményezte, hanem 2001. október 25-én (azaz az OSPAR Egyezmény szerinti választottbírósági eljárás megindítását követően) az 1982. évi Montego Bay-i Nemzetközi Tengerjogi Egyezmény (UNCLOS) szerint létrehozható választottbírósághoz is fordult, az UNCLOS VII. számú függelékének rendelkezései alapján, „a MOX üzemmel, a radioaktív anyagok nemzetközi szállításával és az Ír-tenger környezetének védelmével kapcsolatos vita” rendezése érdekében.¹⁷ Az egyezményt a Tanács az Európai Közösség nevében az 1998. március 23-i 98/392/EK határozattal jóváhagyta, és azt megerősítette az Európai Unió valamennyi tagállama is.¹⁸

2001. november 9-én pedig Írország a Nemzetközi Tengerjogi Bírósághoz (ITLOS) fordult, kérve, hogy a Bíróság ideiglenes intézkedéssel a választottbíróság felállításáig haladéktalanul függessze fel a MOX üzem működési engedélyét, mely

¹⁷ Bővebben l. Barbara Kwiatkowska: *The Ireland v. United Kingdom (Mox Plant) Case – Applying the doctrine of treaty parallelism. The International Journal of Marine and Coastal Laws* 2003. 1. sz. 14-15. o.

¹⁸ Jelen tanulmány tárgya szempontjából nincs kifejezett jelentősége, de Magyarország részessége az UNCLOS-ban további kérdéseket vet fel. Miközben ugyanis Magyarország nemzetközi jogi értelemben az egyezmény részes fele, addig a magyar belső jog szabályai szerint az UNCLOS a Magyar Közlönyben nem került kihirdetésre, sőt még csak (a korábban hatályos, 1982. évi 27. tvr. rendelkezéseinek megfelelően) közzétételre sem. Erre a jogi problémára ehelyütt csupán utalok, annak vizsgálata meghaladja jelen tanulmány kereteit.

lehetőséget az UNCLOS 290. cikke kifejezetten lehetővé teszi.¹⁹ A Nemzetközi Tengerjogi Bíróság 2001. december 3-án hozott végzésében ugyan ideiglenes intézkedést rendelt el, ám annak tartalma eltért attól, mint amelyet Írország eredetileg kért: a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság ideiglenes intézkedésével azt rendelte el, hogy a felek működjenek együtt és folytassanak egyeztetéseket a MOX üzem üzembe helyezésének az Ír-tengerre kiható lehetséges következményeire vonatkozó információcsere, a kockázatok és hatások figyelemmel kísérése, és a tengeri környezet szennyeződésének megelőzése céljából.²⁰ A végzésben a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság az ideiglenes intézkedés elrendelése mellett a saját joghatóságát is megállapította, és elutasította az Egyesült Királyság joghatósági kifogását.²¹

Az ügyben az Egyesült Királyság joghatósági kifogása az UNCLOS 282. cikkén alapult, melynek értelmében amennyiben az UNCLOS értelmezését vagy alkalmazását érintő vitában részt vevő részes államok egyetemes, regionális vagy kétoldalú megállapodásban vagy egyéb módon abban állapodtak meg, hogy a vitában részes bármely fél kérésére a vita egy kötelező döntést eredményező eljárásban kerül rendezésre, akkor a felek ezt az eljárást kötelesek választani. Az Egyesült Királyság érvelése szerint a jogvita a közösségi (uniós) jog hatálya alá tartozik, így pedig a 282. cikk alapján az Európai Bíróságnak van kizárólagos hatásköre a jogvita eldöntésére. A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy kérelmében Írország maga is kifejezetten hivatkozott a közösségi (uniós) jog több rendelkezésére.²²

A választottbíróóság ezzel szemben 2003. június 24. napján hozott végzésével az eljárását 2003. december 1. napjáig felfüggesztette, és tájékoztatást kért az Európai Bizottságtól a jogvita közösségi (uniós) jogi vonatkozásairól.²³ Azaz, a választottbíróóság úgy ítélte meg, hogy valós lehetőség van arra, hogy a jogvita a közösségi (uniós) jog hatálya alá tartozik, mely esetben viszont az UNCLOS 282. cikke alapján nem lenne a választottbíróóságnak joghatósága.

¹⁹ A 290. cikk (5) bekezdése értelmében „A jelen cím alapján előterjesztés alatt álló vitában eljáró választottbíróóság megalakulásáig a felek megállapodása szerinti bármely bíróság vagy választottbíróóság, vagy, ha két héttel az ideiglenes intézkedések iránti kérelem után a felek nem tudtak megállapodásra jutni, a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság, vagy tekintettel a Körzetben folyó tevékenységre a Tengerfenék Vitarendezési Tanács előírhat, módosíthat vagy visszavonhat ideiglenes intézkedéseket e cikk szerint, amennyiben úgy ítéli meg *prima facie*, hogy a megalakítandó választottbíróóság lenne joghatósága, és a helyzet sürgőssége ezt megkívánja.”

²⁰ ITLOS, *Mox Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Provisional Measures, Order of 3 December 2001, ITLOS Reports 2001, 95. o.

²¹ L. különösen a végzés 52-53. pontjait.

²² L. különösen Írország kérelmének 24. pontját: „With regard to the „economic justification”, European Community Law (Directive 80/836/EURATOM and Directive 96/269/EURATOM) required the United Kingdom to ensure that the MOX Plant was „economically justified” before it could authorise its operation.” ITLOS, *Mox Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Request for provisional measures and statement of case submitted on behalf of Ireland, 24.

²³ PCA, *Mox Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Order No. 3, Suspension of proceedings on jurisdiction and merits, and request for further provisional measures, 24 June 2003, l. különösen a végzés 20-24. pontjait.

Ekkorra már az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Írországgal szemben, mert úgy ítélte meg, hogy Írország a jogvita választottbíróság elé terjesztésével megsértette az EK Szerződés 10. és 292. cikkeit,²⁴ valamint az EURATOM Szerződés 192. és 193. cikkeit.²⁵ A Bizottság érvelése szerint Írország figyelmen kívül hagyta az Európai Bíróság kizárólagos joghatóságát, amikor egy közösségi (uniós) jogot érintő jogkérdést az Európai Bíróságtól eltérő bírói fórum elé terjesztett, ráadásul erről a lépéséről az uniós intézményeket előzetesen nem tájékoztatta, és a véleményüket sem kérte ki.

Az Európai Bíróság a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásban végül arra a következtetésre jutott, hogy miután az UNCLOS-nak az Európai Közösség részes fele, rendelkezései a közösségi (uniós) jogrend szerves részét képezik.²⁶ Írország ugyanakkor úgy vélte, hogy amennyiben az UNCLOS a közösségi (uniós) jogrend integráns részét képezi, akkor az UNCLOS választottbírósági vitarendezésre vonatkozó szabályai is a közösségi (uniós) jogrend részét képezik. A Bíróság logikája szerint az EK Szerződésből (és az EURATOM Szerződésből) az Európai Bíróság kizárólagos joghatósága következik, az Európai Unió által megkötött nemzetközi szerződések pedig nem lehetnek ellentétesek az elsődleges uniós joggal – így pedig az UNCLOS és az EK Szerződés közötti normakollízió esetén az EK Szerződést illeti az elsőbbség.

A MOX Plant ügy Európai Bíróság általi eldöntéséből az következik, hogy ha egy tagállamok közötti jogvitának van uniós jogi vonatkozása, abban szükségképpen (és kizárólagosan) az Európai Bíróság jogosult eljárni, és megsérti az uniós jogot az a tagállam, amely egy ilyen jogvitát valamely, az Európai Bíróságon kívüli jogi fórum elé terjeszt. Miután azonban az Európai Bíróság nem kötelezheti arra a különböző nemzetközi (választott)bíróságokat, hogy saját joghatóságukat ne állapítsák meg, lehetséges megoldást az jelenthet, ha a Bizottság (praktikusan kötelezettségszegési eljárások indításával) megakadályozza azt, hogy egyes egyedi ügyek egyáltalán eljussanak valamely nemzetközi fórum elé.²⁷

²⁴ Az EK Szerződés 10. cikke egy együttműködési kötelezettséget írt elő, míg a korábbi 292. (mai 344.) cikk értelmében „A tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.”

²⁵ A 192. cikk értelmében „A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”, míg a 193. cikk értelmében „A tagállamok vállalják, hogy az e szerződés értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag az e szerződésben e szerződésben előírt eljárások útján rendezik.”

²⁶ L. az ítélet 82. pontját.

²⁷ Érdekes megjegyezni, hogy hasonló logikát követett az Európai Bizottság a tagállamok között megkötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások (BIT-ek) felszámolása során, és következetesen küzdött az ellen, hogy az egyik tagállam befektetője egy másik tagállammal szemben valamely nemzetközi választottbíróság (így például a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja, az ICSID) eljárását kezdeményezze. Amíg azonban a MOX Plant ügyben két tagállam egymás közötti jogvitájáról volt szó (akik közvetlenül is részesei az Európai Unió elsődleges jogát képező nemzetközi szerződéseknek), addig a BIT-ek esetében az egyik peres fél mindig egy magánvállalkozás, akit legfeljebb csak „orientálni” lehet abban a kérdésben, hogy ne kezdeményezze egy nemzetközi választottbíróság eljárását.

5. A BŐS-NAGYMAROSI VÍZLÉPCSŐPER UNIÓS JOGI VONATKOZÁSAI – A MOX PLANT ÜGY SZEMÜVEGÉN KERESZTÜL

1993-ban (a bős-nagymarosi vízlépcső ügyének a hágai Nemzetközi Bíróság elé terjesztésekor) még sem Magyarország, sem pedig Szlovákia nem voltak az Európai Unió tagállamai, ekként olyan kötelezettség, mint amelyet az Európai Bíróság azonosított a Bizottság által Írországgal szemben indított kötelezettség-szegési eljárásban, a bős-nagymarosi vízlépcsőper ügyében fogalmilag nem merülhetett fel. El lehet ugyanakkor játszani azzal a gondolattal, hogy vajon 2004. május 1-jét követően lehetősége lett volna-e a feleknek arra, hogy ügyüket a hágai Nemzetközi Bíróság elé terjesszék, vagy az ügyben napjainkban már szükségképpen az Európai Bíróságnak lenne kizárólagos joghatósága.

A Magyarország és Szlovákia között megkötött külön megállapodás értelmében a felek arra kérték fel a hágai Nemzetközi Bíróságot, hogy az 1977-ben megkötött nemzetközi szerződés és az általánosan elfogadott nemzetközi jog, valamint az olyan egyéb szerződések alapján, amelyeket a Bíróság alkalmazhatónak találhat, döntse el a jogvitát.²⁸ Ebben a megközelítésben a bős-nagymarosi vízlépcsőper eljárásjogi alapját (a hágai Nemzetközi Bíróság joghatóságának kérdését) tekintve alapvetően eltér a MOX Plant ügyben Írország által az UNCLOS rendelkezései alapján kezdeményezett választottbíróági eljárástól. A választottbíróóság által alkalmazandó jog tekintetében Írország keresetlevele kifejezetten azt rögzítette, hogy a választottbíróáságnak „figyelembe kell vennie adott esetben más nemzetközi jogi aktusokat is, beleértve a nemzetközi egyezményeket és a közösségi jogszabályokat.”²⁹ Ennek megfelelően meglátásom szerint kijelenthető, hogy egy, az 1993. évi külön megállapodáshoz hasonlóan megfogalmazott keresetlevél (illetőleg jelen esetben kompromisszum) alapján a hágai Nemzetközi Bíróság napjainkban is eljárhatna két EU-tagállam közötti jogvita esetén, hiszen az Európai Unió másodlagos joga két EU-tagállam vonatkozásában aligha minősülne nemzetközi jognak a hágai Nemzetközi Bíróság eljárásában.³⁰ Más kérdés, hogy 1993-ban még fogalmilag nem merülhetett fel Magyarország és Szlovákia között a közösségi (uniós) jog közvetlen alkalmazhatósága a bős-nagymarosi jogvitában, így az 1993. évi külön megállapodás megfogalmazása az akkori jogi helyzetet (az alkalmazandó jogszabályok körét) pontosan tükrözte.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a bős-nagymarosi vízlépcsőberuházás ügye, bár látszólag egy nemzetközi szerződés (nevezetesen a felek között még 1977-

²⁸ L. a külön megállapodás 2. cikk (1) bekezdését.

²⁹ L. az ítélet 36. pontját, amely szó szerint idézi Írország keresetlevelét.

³⁰ Csak a példa kedvéért: a hágai Nemzetközi Bíróság előtt jelenleg is folyamatban van egy Németország és Olaszország közötti peres eljárás, melynek fő tárgya, hogy olasz bíróságok előtt perelhető-e a német állam kártérítésért a náci Németország által elkövetett háborús bűncselekmények miatt, figyelemmel a hágai Nemzetközi Bíróság 2012-ben ugyancsak Németország és Olaszország közötti ügyben hozott ítéletére. L: ICJ, *Questions of jurisdictional immunities of the State and measures of constraint against State-owner property (Germany v. Italy)*.

ben kötött megállapodás) érvényességéről, értelmezéséről és megszűnéséről szól, valójában alapvetően érinti a Duna jogi helyzetét, melyre vonatkozóan az uniós jog számos szabálya is irányadó. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Európai Unió és a tag-államok között megosztott hatáskörbe tartozik a környezetvédelem, a 11. cikk pedig átfogó jelleggel rögzíti, hogy „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.” Könnyen belátható, hogy a Duna jogi helyzete (ideértve különösen azt a kérdést, hogy a Duna melyik ágába mekkora vízmennyiség jusson) már önmagában is alapvetően befolyásolja a környezet állapotát. A bős-nagymarosi vízlépcső ügye ugyanakkor nem csupán általánosságban érinti az elsődleges uniós jogot, hanem a másodlagos jogban megjelenő egyes tételes rendelkezésekhez is szorosan kötődik. A Duna állapotának kérdése mindenekelőtt az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelvvel, az ún. Víz Keretirányelvvel hozható közvetlen kapcsolatba.³¹ Ezen túlmenően azonban a másodlagos uniós jog számos további szabálya érinti többé vagy kevésbé a Duna állapotát közvetlenül befolyásoló bős-nagymarosi vízlépcsőrendszer kérdését, és ezáltal Magyarország és Szlovákia jogvitáját. A teljesség igénye nélkül, ilyen példa az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 2020/2184 irányelv,³² a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezése elleni védelméről szóló 91/676/EGK irányelv, a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv, vagy éppen a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló 2006/118/EK irányelv. A Duna jogi helyzete és természeti állapota közvetlenül kapcsolatba hozható továbbá a Natura 2000 rendszerrel is, így a Natura 2000 hálózat jogi alapját képező két irányelv, az élőhelyvédelmi irányelv³³ és a madárvédelmi irányelv³⁴ is jelentőséggel bírhat a két állam közötti jogvita mikénti eldöntése során. Azt sem felejtethetjük el végezetül, hogy a bős-nagymarosi vízlépcsőper ügye számos olyan nemzetközi szerződést is érint, melynek az Európai Unió maga is részese, így mindenekelőtt az 1992. évi Biológiai Sokféleség Egyezményt, a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló 1994. évi Szófiai Egyezményt, a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló 1979. évi bonni egyezményt, vagy éppen a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló 1992. évi Helsinkii Egyezményt. Az Európai Bíróság pedig éppen a MOX Plant ügyben folyt kötelezettségszegési eljárásban erősítette meg, hogy „az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében” azok az egyez-

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

³² Az irányelv a korábban hatályos, a Tanács 98/83/EK irányelvet váltotta fel 2023-ban.

³³ A Tanács 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről.

mények, amelyeknek az Európai Unió a részes fele, „a közösségi jogrend szerves részét képezik”.³⁵

6. A BŐS-NAGYMAROSI ÍTÉLETBŐL FAKADÓ KÖTELEZETTSÉGEK – AZ UNIÓS JOG SZEMSZÖGÉBŐL

A hágai Nemzetközi Bíróság bős-nagymarosi vízlépcsőper ügyében hozott ítélete azért is sajátos természetű, mert bár eldöntötte, de nem zárta le a jogvitát. A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletében maga is úgy fogalmazott, hogy „a felek törvényes kötelezettsége, hogy a Különmegállapodás 5. cikkében előírt tárgyalások során, az 1977. évi szerződés kontextusában mérlegeljék, milyen módon valósíthatóak meg legeredményesebben a szerződésben foglalt együttes célok, szem előtt tartva azt, hogy ezek mindegyikét teljesíteni kell.”³⁶ továbbá „A bíróságnak nem feladata, hogy meghatározza a két fél tárgyalásainak végső kimenetelét. A felek dolga, hogy olyan közös megoldást találjanak, amely számot vet a szerződés célkitűzéseivel, amelyek megvalósítására közösen és integrált módon kell törekedni, valamint a nemzetközi környezetvédelmi törvények normáival és a nemzetközi vízfolyások jogának alapelveivel.”³⁷ Az ítélet külön is nevesíti, hogy a feleknek „kielégítő megoldást kell találniuk a Duna régi medrébe és a folyó mindkét oldalán levő mellékágakba bocsátandó vízmennyiséget illetően”.³⁸ A felek által közösen meghatározandó megoldás jogi tartalmát alapvetően változtatta meg az a tény, hogy 2004. május 1-jén mind Magyarország, mind pedig Szlovákia az Európai Unió tagállamává vált. Ettől az időponttól kezdődően ugyanis a két államnak a tárgyalásaik és megállapodásuk során nem csupán a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletére és a nemzetközi (szokás)jog szabályaira, hanem az uniós jog rendelkezéseire is figyelemmel kell lenniük, annál is inkább, mert a jogvita, bár látszólag eseménytelenül, de változatlanul „folyamatban van”.

Még javában zajlott a hágai Nemzetközi Bíróság eljárása, amikor Magyarország és Szlovákia 1995. április 19-én megállapodtak abban, hogy a Duna főmedrébe juttatandó vízhozamot évi átlagban 400 m³/s-ra (a teljes vízhozam 20 százalékára) kell növelni a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletének meghozataláig tartó időszakban.³⁹ A megállapodás időbeli hatályát a 2412/1997. (XII. 17.) Korm. határozat meghosszabbította a magyar-szlovák tárgyalásokat lezáró kétoldalú megállapodás megkötéséig. Jóllehet a magyar tárgyalási álláspont különösen az 1998. évi országgyűlési választásokat megelőző és az azt követő

³⁵ C-459/03. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 82. pont.

³⁶ L. az ítélet 139. pontját.

³⁷ L. az ítélet 141. pontját.

³⁸ L. az ítélet 140. pontját.

³⁹ Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között egyes ideiglenes műszaki intézkedésekről és vízhozamokról a Dunában és a Mosoni Dunában, különösen a Megállapodás 2. és 6. cikkei.

időszakban szignifikánsan megváltozott,⁴⁰ az ugyanakkor aligha kérdőjelezhető meg, hogy a vízhozam biztosítása fizikailag annak a félnek az aktív magatartását igényli, amelyik a Duna vízhozamával az adott szakaszon ténylegesen is rendelkezik (nevezetesen, Szlovákiáét). Ehhez képest érdemel említést, hogy a Duna vízhozamával ténylegesen rendelkezni képes Szlovákia megítélése szerint Magyarország viseli a felelősséget azért, mert a felek nem tudtak megegyezni az 1997. évi ítélet végrehajtásának módozatairól, és ennek kimondása érdekében a hágai Nemzetközi Bíróságtól kiegészítő ítélet meghozatalát is kérte.⁴¹ Kizárólag nemzetközi jogi értelemben és kizárólag formális megközelítés alapján bír jelentőséggel az a kérdés, hogy Magyarország köteles lett volna-e hivatalosan is elfogadni azt a keretmegállapodást, melynek tárgyalásában maga is aktívan részt vett, mely kérdésre a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény rendelkezéseinek alapulvételével egyértelműen nemleges választ kell adni.⁴² Azáltal azonban, hogy 2004-től ennek a bős-nagymarosi ítéletről következő megállapodásnak a tartalmát az Európai Unió joga közvetlenül is befolyásolja, a felek megállapodásának tartalma a korábbiakhoz képest sokkal kötöttebbé vált.

7. FELELŐSSÉG A MEGÁLLAPODÁS MEGKÖTÉSÉNEK ELMARADÁSÁÉRT? KÖVETKEZTETÉSEK HELYETT

A jogtudományban a „mi lett volna, ha?” kérdésénél talán csak a „mi lenne, ha?” kérdése lehet olykor izgalmasabb. A bős-nagymarosi vízlépcsőper immáron 30 éves (a per indításától számítva) története alapján talán nem haszontalan ezúttal is eljárni ezzel a gondolattal.

A MOX Plant ügy példájából meglátásom szerint egyenesen következik, hogy napjainkban már egy hasonló, tagállamok között felmerülő jogvita fórumának kiválasztása során a peres feleknek fokozott körültekintéssel kellene eljárniuk. Amennyiben ugyanis bármelyik fél érvelését legalább részben az uniós jogra alapítja, úgy a MOX Plant ügyben született luxemburgi bírósági döntés alapján joggal feltételezhetjük, hogy ezen jogvita eldöntésének kizárólagos fóruma csak az

⁴⁰ A Népszava 1998. március 11-i száma közölte azt a megállapodás-tervezetet, melyben Magyarország elfogadta volna, hogy még az 1995. évi vízhozam-megállapodáshoz képest is szignifikánsan kevesebb, a teljes vízhozam 7,5 %-ának megfelelő vizet juttasson csak a szlovák fél a Duna főmedrébe. Az 1026/1998. (III. 11.) Korm. határozattal a Horn-kormány kénytelen volt a keretmegállapodás aláírását elhalasztani.

⁴¹ 2017. június 30-án Szlovákia hivatalosan is kérte, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság ne folytassa az eljárást, melyet Magyarország sem ellenzett, így a Bíróság 2017. július 18-án úgy határozott, hogy az eljárást nem folytatja, azzal, hogy mindkét fél fenntartotta a kiegészítő ítélet kérésének jövőbeni jogát.

⁴² Az 1969. évi bécsi egyezmény alapján különbséget tehetünk a szöveg elfogadása (9. cikk) és kötelező hatályának elismerése (11. cikk) között. Bizonyosan nem ellentétes a nemzetközi joggal, ha egy állam egy tárgyalások eredményeként elfogadásra kerülő megállapodás-tervezet kötelező hatályát utóbb nem ismeri el.

Európai Bíróság lehetne. A bős-nagymarosi vízlépcsőperben Szlovákia érvelése szinte kizárólag a nemzetközi szerződések jogán alapult, míg Magyarország tartalmi, környezetvédelmi érvekkel próbálta a saját jogi álláspontját igazolni – ez pedig a fentiek szerint szükségképpen maga után vonná az Európai Bírósághoz fordulás kötelezettségét. Arra ugyanakkor még nem volt példa az uniós jog és az Európai Bíróság történetében, hogy valamely EU tagállamot azért fenyegetsen a kötelezettségszegési eljárás szankciója, mert a legelismertebb nemzetközi jogi fórum eljárását kezdeményezte – e vonatkozásban legalábbis érdekes lenne, hogy vajon az Európai Bíróság a saját jogfelfogásához képest a hágai Nemzetközi Bíróságot is megelőzné-e.

Amíg azonban az eljárás megindítása két uniós tagállam között a „mi lett volna, ha?” kérdésre ad választ, addig a már megszületett hágai nemzetközi bírósági ítélet végrehajtásáról való tárgyalások a „mi lenne, ha?” kérdéskörére vezetnek át. Nemzetközi jogi értelemben egy (jelen esetben a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletéből egyenesen következő) megállapodás elmaradásáért való felelősség vizsgálata során a tárgyalásokban részt vevő felek mindegyikének magatartását értékelni kell. Az Európai Unió fentiekben már említett másodlagos jogából ugyanakkor tartalmi követelmények is vonatkoznak arra, hogy a két érintett államnak hogyan kell biztosítania a Duna jogi rezsimjét – a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletével is összhangban. Meggyőződésem szerint az 1998-ban a felek által kidolgozott keretmegállapodás (tekintettel arra, hogy az abban megjelölt vízhozam még a hágai Nemzetközi Bíróság ítélethozatalának időpontjában fennálló jogi helyzethez képest is visszalépést valósított volna meg), súlyosan veszélyeztette volna a Szigetköz élővilágát, ezért a két állam Európai Unióhoz történő csatlakozását követően tartalmilag aligha lett volna összeegyeztethető az Európai Unió jogával. Ilyen körülmények között pedig az Európai Bíróság előtt Szlovákia aligha hivatkozhatna arra eredményesen, hogy Magyarország követett el kötelezettségszegést azzal, hogy a felek között nem került sor a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletében előírányzott megállapodás megkötésére.

A környezet állapota és a környezet állapotának romlása ténykérdés, az elővigyázatosság és a megelőzés elveiből⁴³ következő módon pedig az államoknak aktívan fel kell lépniük minden olyan élethelyzettel szemben, mely ténylegesen vagy potenciálisan sérti (sértheti) vagy veszélyezteti (veszélyeztetheti) a környezet állapotát. Figyelemmel arra a tényre, hogy a Duna vízhozama tekintetében kétséget kizáróan a C variánst annak idején megvalósító Szlovákia van abban a pozícióban, hogy akár egyedül is, a felek tárgyalásának eredménytelensége esetén is a korábbiaknál jelentősebb

⁴³ A rendkívül kiterjedt szakirodalomból csak a példa kedvéért I: *Bándi Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. Jogtudományi Közöny* 2013. 10. sz. 471-480. o. *Ambrus Mónika: The precautionary principle and a fair allocation of the burden of proof in international environmental law. Review of European Community and International Environmental Law* 2012, 259-270. o.

vízhozamot biztosítson a Szigetköz élővilágának védelme érdekében, ezért álláspontom szerint akár az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 259. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárás megindításának is helye lehetne Szlovákiával szemben. Egy ilyen helyzetben pedig (még ha a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletéből következő megállapodás megkötését formálisan az uniós jog sem tudná kikényszeríteni), az uniós jog megsértése miatti kötelezettségzegési eljárás intézménye végső esetben alkalmas lehetne arra, hogy előmozdítsa a felek közötti, hosszú idő óta megrekedt tárgyalásokat. Annál is inkább igaz ez, mert az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából hozható arra is példa, hogy a tagállamok aktív magatartással kötelesek az Európai Unió jogának előmozdítását elősegíteni.⁴⁴

Összegzőképpen, ha a bős-nagymarosi vízlépcsőper vitája napjainkban vetődne fel, akkor Magyarország és Szlovákia nagy valószínűséggel köteles lenne ezt a jogvitát az Európai Bíróság elé terjeszteni más nemzetközi fórum választása helyett, melynek elmaradása miatt (feltételezve, hogy a 30 évvel ezelőtti érveket a felek változatlan formában terjesztenék elő) elsősorban Magyarországot fenyegetné egy kötelezettségzegési eljárás megindításának veszélye, hiszen Magyarország érvelése támaszkodott tartalmilag leginkább az uniós jog szabályaira. Ezzel szemben, ha azt a kérdést tesszük fel, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság immáron több, mint 25 évvel ezelőtt megszületett ítéletének végrehajtásával kapcsolatos tárgyalások eredménytelenségéért, illetőleg a Duna jelenlegi jogi helyzetéért Szlovákia mennyiben tehető felelőssé, úgy erre a kérdésre nagy valószínűséggel az lehetne, hogy amíg Szlovákia magatartása (sajnálatos módon) ha nincs is teljesen összhangban a nemzetközi jog szabályaival, de a nemzetközi jog eszközrendszerében nem tűnik nyíltan és nyilvánvalóan elfogadhatatlannak, addig az uniós jog segítségével Magyarország akár meg is kísérelhetné kikényszeríteni a bős-nagymarosi vízlépcsőperben született ítélet uniós jogból fakadó követelményekkel összhangban álló végrehajtását – ezen kötelezettség alól ugyanis Szlovákia az Európai Bíróság irányadó gyakorlata alapján aligha vonhatná ki magát.

⁴⁴ L. például: C-265/95. sz. ügy, *Bizottság kontra Franciaország*, 1997. december 9-i ítélet, ECLI:EU:C:1997:595.

Az Európai Unió „szankciói” és a nemzetközi jog általános felelősségi szabályainak összefüggései*

TÓTH Norbert

egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálat Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

Az alábbi oldalakon az Európai Unió ún. szankcióit, illetve magát a szankciós mechanizmust vizsgálom meg abból a szempontból, hogy mennyiben illeszthetők be a nemzetközi jog felelősségi szabályainak rendszerébe. Ennek során röviden áttekintem a nemzetközi jog releváns szabályait, valamint az EU szankcióira vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezéseket is. A célom annak kiderítése, hogy a nemzetközi jog általános felelősségi szabályai alapján miként értékelhetők az EU szankciói és pontosan milyen követelmények támaszthatók azokkal szemben?

1. A NEMZETKÖZI JOGI NORMA SZERKEZETE ÉS A NEMZETKÖZI JOG SZANKCIÓRENDSZERE

A jogi normát, mint a jog legkisebb, önállóan értelmezhető alapegységét gyakran osztják három részelemre.¹ Egyrészt, sok² jogi norma tartalmaz hipotézist vagy

* A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA-projekt keretében készült. Az FK-134930. sz. számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a fiatal kutatói kiválósági pályázati program (FK_20) finanszírozásában valósult meg.

¹ Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a jogi norma, illetve jogszabály „szerkezetelése” nem minden jogi kultúra, jogi gondolkodás sajátja, és feltehetően a XIX. századi német jogdogmatika művelői (Savigny, Puchta stb.) hatására alakult ki, ezért földrajzi hatóköre messze nem egyetemes. Lásd erről impliciten például: *Jakab András: A norma szerkezetének vizsgálata. Jogelméleti szemle* 2001. 4. sz. A tanulmány céljait szem előtt tartva azonban és szigorúan írásom keretei között maradva, a jogi norma, illetve jogszabály hármas szerkezeti felosztását veszem alapul.

² A jogi norma legstabilabb eleme a hipotézis, diszpozíciót, illetve joghatást ugyanakkor nem minden jogi norma tartalmaz. A magánjoggal kapcsolatban lásd erről például: *Lábady Tamás: A magánjog általános tana. Szent István Társulat, Budapest 2018. 136-144. o.* Általánosabban: *Szabó Miklós: Jogi alapfogalmak. Második, bővített és javított kiadás. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 11-21. o. és Tóth J. Zoltán: A jog statikája – elméleti és dogmatikai alapok (a jog alapfogalmai).* In: *Jogalkotástan (szerk. Tóth J. Zoltán). Dialóg-Campus Kiadó, Budapest 2019. 18-20. o.* Létezik olya nézet is, amely szerint a hipotézis és a diszpozíció valójában egybeolvad és így a jogi norma legfeljebb két szerkezeti egység-

más néven feltételezést/tényállást, amely rögzíti azt az elképzelt magatartást (cselekvést vagy mulasztást), vagy helyzetet, amely a valóságban bekövetkezhet, illetve megvalósulhat, és amelyet az érintett norma valamilyen társadalmi érdek miatt szabályoz. A tényállásszerű magatartás megvalósulása esetén a jogi norma egy diszpozíciót (rendelkezést) is megállapíthat, vagyis megmondhatja, hogy mi a jogalkotó által elvárt magatartás a tényállás megvalósulásakor. Végül, a diszpozíció által előírt, avagy azzal ellentétes magatartás tanúsítása esetére a jogi norma előnyt (jutalom)³ vagy hátrányt (szankció) helyezhet kilátásba, ezt szokás jogkövetkezménynek vagy joghatásnak is nevezni, amit aztán a belső jogban az állam közhatalmat gyakorló szervei segítségével érvényesít.⁴ A jogi norma, közte mindenekelőtt a nemzetközi jogi norma szerkezete az említett ideáltipikus helyzethez képest valamivel nagyobb változatosságot mutat. Bár kétségtől mentesen léteznek három elemből álló nemzetközi jogi normák is,⁵ a jogág vagy jogrendszer⁶ egészéhez viszonyítva messze nem ez a jellemző. A valóságban gyakrabban találkozhatunk két elemből álló,⁷ vagy még inkább, egyetlen egységet tartalmazó,⁸ „csonka” nemzetközi jogi normákkal. Előbbi esetben arról van szó, hogy a diszpozíció hiányzik, esetleg egybeolvadt a hipotézissel, míg

ből áll. Lásd: *Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 40-41. o.

³ A jutalomról, mint lehetséges nemzetközi jogi joghatásról lásd: *Anne van Aaken – Betül Simsek: Rewarding in International Law. American Journal of International Law* 2021. 2. sz. 195-241. o.

⁴ *Tóth J.*: i. m. 18-20.

⁵ A hipotézis, diszpozíció, jogkövetkezmény hármas tagolódás ismerhető fel például a nemzetközi szerződések érvénytelenségére vonatkozó normákban. Így például: „amennyiben az államok nemzetközi szerződést kötnek egymással” (hipotézis), „az állam képviselőjét nem szabad megvesztegetni” (diszpozíció), „ellenkező esetben a szerződés érvénytelenség miatt megtámadható az érdekelt fél által (jogkövetkezmény)”. Vö. a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 50. cikkét (kihirdette: az 1987. évi 12. tvr.). Az érvénytelenség, mint szankció kérdéskörével kapcsolatban lásd: *Nagy Károly: A nemzetközi jogi aktusok érvénytelensége, mint a jogsértés szankciója. Jogtudományi Közlöny* 1983. 5. sz. 325-333. o. Hasonlóképpen hármas szerkezetű az ENSZ Alapokmányának 102. cikkébe foglalt norma: „amennyiben egy ENSZ-tagállam az Alapokmány hatálybalépését követően nemzetközi szerződést köt” (hipotézis), „a lehető leghamarabb be kell azt iktatni a Titkárságon” (diszpozíció), „ennek elmaradása esetén a megállapodásban részes felek az érintett szerződésre az ENSZ egyetlen szerve előtt sem hivatkozhatnak.” (joghatás).

⁶ A nemzetközi jognak a belső jogi viszonyával összefüggő jogági *versus* jogrendszeri jellegével kapcsolatban lásd például: *Nagy Károly: A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében. Jogtudományi Közlöny* 1972. 1-2. sz., *Nagy Károly: Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* 1980. 1. sz. 252. o., *Ádány Tamás Vince: A jogrendszerek versenye nemzetközi jogi szempontból. Iustum Aequum Salutare* 2016. 3. sz. 23-34. o. A dualista berendezkedésű országok logikusan inkább jogrendszernek, míg a monizmus talaján állók inkább jogágnak látják a nemzetközi jogot. Mivel Magyarország jelenleg a mérsékelt dualizmust követi ebben a tekintetben, a nemzetközi jog jogágként való minősítése sem teljesen elhibázott véleményem szerint, jóllehet a jogrendszerként való láttatás mellett több érv hozható fel.

⁷ Ilyen például a diplomáciai képviselő vezetője fogadó állam általi előzetes elfogadásával kapcsolatos szabály: „a küldő állam által képviselővezetőnek jelölt személyt a fogadó államnak előzetesen el kell fogadnia (hipotézis és diszpozíció együtt), „enélkül ugyanis az érintett személy nem lesz a küldő ország diplomáciai képviselőjének vezetője a fogadó országban” (joghatás). Lásd a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény 4. cikk (1) bekezdését. (Kihirdette: 1965. évi 22. tvr.).

⁸ Ilyennek tekinthető a szervezeti normák többsége.

utóbbi esetben a joghatást „nélkülözi” a norma, amely vagy csak hipotézisből, vagy vele összeolvadt diszpozícióból áll. A kép árnyaltabbá tétele érdekében meg kell említeni, hogy nem mindenki osztja, illetve osztotta azt a véleményt, hogy a nemzetközi jogban egyáltalán létezik szankció. A vonatkozó magyar szakirodalomból jól ismert Marton Géza egykori erősen pozitivistá⁹ álláspontja, amelynek lényege, hogy „a nemzetközi jog nem jog, mert hiányzik belőle az az elem, amely joggá tenné: a *szervezett* szankció.”¹⁰ Több mint hat évtizeddel később Valki László pedig úgy látta, hogy a „nemzetközi jognak jogi értelemben vett szankciója csak elvétve van, [...] a jogsértésnek ugyanakkor lehetnek bizonyos társadalmi következményei.”¹¹ A létező nemzetközi jogi szankciók álláspontja szerint pedig inkább csak tényszerű következményei a jogsértésnek, mintsem jogkövetkezményei.¹² Nagy Károly ettől eltérő véleményt képviselt, szerinte a nemzetközi jogban is létezik szankció, és az ezt támogató vélemények egy részét össze is foglalta álláspontja igazolásaként.¹³ Kecskés Gábor pedig a nemzetközi jog fejlődésében a szankciós lehetőségek bővítésének esélyét látja, mégpedig a gazdasági korlátozó intézkedések, valamint a konkrét természetes és jogi személyekkel, nem pedig államokkal szemben meghozott szankciók kapcsán.¹⁴ A fenti, a magyar szakirodalomból önkényesen kiragadott, de a nemzetközi jog elmúlt valamivel több mint száz évének egymástól különböző korszakaiból vett, és jellemzőnek tartott álláspontjainak felvillanásszerű értelmezése jól mutatja a nemzetközi jog dinamikus, folyton változó természetét. Minden társadalmi jelenség, így a jog (benne a nemzetközi jog) is folyamatosan változik és emiatt elképzelhető, hogy a nemzetközi jogi szankcióról ma már Marton Géza is más véleményen lenne.

⁹ Természetesen ez a vélemény nem meglepő, figyelembe véve a korszakban, illetve az azt megelőző évtizedekben/évszázadban virázgó pozitivismust és jogpozitivismust. John Austin például az 1832-ben megjelent főművében „pozitív moralitásként” (*positive morality*) írja le a nemzetközi jogot, amelyet a belső joggal ellentétben nem a szuverén, hanem az általános vélekedés (*general opinion*) hoz létre, és ami miatt annak nem jogi, hanem erkölcsi szankciója van. John Austin: *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. Hackett Publishing, Indianapolis – Cambridge 1998. 201. o.

¹⁰ Marton Géza: A nemzetközi jog jogiságának kérdéséhez. Különlenyomat az Ügyvédek Lapjából, „Globus” Pénzüntézetek Műintézete és Kiadvállalat Részvénytársaság, Budapest 1916. 209. o. (Kiemelés: szerző)

¹¹ Valki László: Van-e szankciója a nemzetközi jognak? *Külpolitika* 1979. 1. sz. 67. o.

¹² Valki: i. m. 59. o.

¹³ Nagy: Néhány megjegyzés... 241-258. o. A magyar szakirodalom nemzetközi jogi szankciókkal kapcsolatos áttekintését lásd: Kecskés Gábor: A klasszikus nemzetközi jog szankcióival kapcsolatos felfogások a magyar jogirodalomban — kitekintéssel a hatályos nemzetközi jogra. *Állam- és Jogtudomány* 2007. 3. sz. 489-508. o. és Kecskés Gábor: Az államfelelősség és a szankciók nemzetközi jogi kérdéskörének megjelenése a magyar jogirodalomban. In: Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára (szerk. Blutman László). Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged 2014. 289-301.o.

¹⁴ Kecskés Gábor: Négy évtized múltán vajon létezik szankciója a nemzetközi jognak? Valki László 1979-es munkájának olvasata. In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 255. o.

A nemzetközi jog két, legnagyobb gyakorlati jelentőséggel bíró forrása közül a szokásjogi norma esetében, annak íratlan volta miatt a jogkövetkezmény, mint elem igen gyakran hiányzik (*lex imperfecta*), szerződéses szabály esetében pedig éppen ellenkezőleg, előfordul, hogy maga a szerződés látja el joghatással a normát annak követése, vagy éppen megszegése esetén (*lex perfecta*, sőt, esetenként talán *lex plus quam perfecta* vagy *lex minus quam perfecta*). Nem arról van szó tehát, hogy a jelenlegi nemzetközi jog *lex imperfecta* normák összessége volna,¹⁵ csupán annyit lehet előljáróban leszögezni, hogy a nemzetközi jogi normák között arányaiban jóval több *lex imperfecta* normával találkozhatunk, mint a belső jogban. Lényegében erre mutatott rá Bibó István is amikor azt írta, hogy „a nemzetközi jog ismer szankciókat, de nem minden nemzetközi jogszabálynak van szankciója.”¹⁶ A *lex perfecta* normák nemzetközi jogi szerepének erősödését a nemzetközi jogi jogalkotás írásbeli formáinak, mindenekelőtt a szerződéseknek a megjelenése és terjedése, közte különösen a multilaterális egyezmények szerepének fokozatos felértékelődése, valamint a decentralizált nemzetközi jogban különösen 1919/1920 (Nemzetek Szövetsége), majd 1945 után érzékelhető részleges centralizációs törekvések (ENSZ Biztonsági Tanácsa, hivatásos nemzetközi jogi kodifikáció fokozása, *ius cogens* normák, illetve az *erga omnes* kötelezettségek megjelenése stb.) segítették elő. A nemzetközi szerződéseken belül hagyományosan különbséget tesznek kétoldalú (bilaterális) és többoldalú (multilaterális) szerződések között aszerint, hogy azoknak hány részes fele van. Történelmileg a bilaterális megállapodások alakultak ki előbb, ilyeneket már az ókorban is kötöttek egymással az akkori államok, a multilaterális, vagyis kettőnél több részes fél közreműködésével létrehozott nemzetközi szerződéseket – ókori előképeket követően (pl. a déloszi vagy a peloponnészoszi szövetségek) ugyan már a középkorban is kötöttek egymással az uralkodók, (pl. az 1335-ös visegrádi királytalálkozón tető alá hozott megállapodások) de az állami (és nem pedig uralkodói) szuverenitásra alapozva gyakorivá csak a XIX. század elejétől, a napóleoni háborúkat követően váltak. A nemzetközi szerződések természetesen másképpen is osztályozhatók. Így különbség tehető ügyintéző (*contract treaty/traité-contrat*) és jogalkotó (*law making treaty/traité-loi*) szerződések között.¹⁷ Amíg az előbbieket konkrét ügyek megoldására hozzák létre a felek, addig a jogalkotó szerződések célja ennél távlatosabb. Ilyen megállapodásokat az államok ugyanis azért kötnek, hogy kapcsolataikat, köztük később esetlegesen előfordu-

¹⁵ Kecskés: Négy évtized múltán... 246. o.

¹⁶ Bibó István: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. In: Az államhatalmak elválasztása. Bibó István munkái 1. Centenárium sorozat (sorozatszerk. Dénes Iván Zoltán). Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, Budapest 2011. 14. o.

¹⁷ Olyan nézet is létezik, amely szerint ezek mellett ma már egy harmadik szerződéstípus, az „alkotmány-szerződés” is megjelent. Ez utóbbi a nemzetközi szervezetek szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat tartalmazza. Rui Miguel Marrana: Lições de direito internacional público. Quid Juris, Lisboa 2021. 159-161. o.

ló helyzeteket a jövőre nézvést szabályozzanak. A jogalkotó szerződések – bár kétoldalú megállapodások is lehetnek¹⁸ – leggyakrabban multilaterális megállapodások formáját öltik, a két világháború utáni békeszerződések, az ENSZ Alapokmánya, vagy éppen a II. világháború után elfogadott ún. kodifikációs szerződések is jó példaként szolgálhatnak az ilyen egyezményekre. Mivel a nemzetközi jog forrásainak zömét hosszú évszázadokon, sőt, évezredekken keresztül a normaszervezet szempontjából többnyire „csonka” szokásjogi normák jelentették, ez nyilván nem kedvezett a belső jogból is ismert, kiterjedt szankciós mechanizmusok (joghatás és annak állami kikényszerítése) létrejöttének, amelyhez alkalmazható szabályok mellett intézményekre, mindenekelőtt állandó nemzetközi bíróságokra, azaz a nemzetközi igazságszolgáltatás intézményesülésére is szükség lett volna. Ennélfogva az államok nemzetközi jogi normasértés esetén vitáikat általában diplomáciai úton, köztük elsősorban közvetlen tárgyalással, esetleg harmadik fél közbeiktatásával jószolgálati tevékenység keretében, vagy közvetítéssel rendezhették, végül igénybe vehették eseti választottbíróság segítségét. A kétoldalú és többoldalú rendezés mellett az unilaterális megállapodások is széleskörben elterjedtek voltak állami érdeksérelmek esetén. Az unilaterális megoldások közül az önsegély és a háború voltak a legjelentősebbek.¹⁹ Az önsegélynek történelmileg két formája alakult ki, a retorzió és a represszália,²⁰ bár olyan nézet is volt, amely magát a háborút is ebbe a körbe sorolta,²¹ valószínűleg amiatt, mert az ún. fegyveres represszáliát nem mindig volt egyszerű elhatárolni a háborútól.²² Mivel nem minden érdeksérelm egyben jogsérelm is, logikus, hogy az azokra adott egyoldalú állami válasz is különböző lehet. A retorzió az önsegélynek az a válfaja, amely általában nem jogsértő,²³ és az esetek többségében nemzetközi jogsértésnek nem minősülő érdeksérelmek

¹⁸ Ezekre jó példák az államok között kötött ún. alapszerződések.

¹⁹ Említhető emellett még az embargó és a békés bloká. Dominique *Gaurier*: Histoire du droit international. De l'Antiquité à la création de l'ONU. Presses Universitaires de Rennes, Rennes 2014. 694-708. o. Békés blokádnak a békeidőben alkalmazott blokádot nevezték, megkülönböztetve azt a háborús blokádtól. Nagy Károly: Az önsegély a nemzetközi jogban. *Jogtudományi Közöny* 1983. 7. sz. 464. Az embargót és a békés blokádot nem mindenki tartotta önálló kategóriának, Oppenheim szerint például a represszália különféle válfajait jelentették. Lassa *Oppenheim*: International Law. A Treatise. Vol. 1. Peace. Longmans, Green and Co., London 1905. 205. o.

²⁰ Kovács Péter: Nemzetközi közjog. 3., átdolgozott és bővített kiadás. Osiris Kiadó, Budapest 2016. 560. o., Valki: i. m. 58. o., *Kecskés*: Négy évtized múltán... 248. o.

²¹ Nagy Károly: Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt. Akadémiai Kiadó, Budapest 1991. 214. o., Nagy: (1983b): i. m. 459. o.

²² Nagy: (1983b): i. m. 464. o. Ugyanígy korábban nem kevesen voltak azon a véleményen, hogy az önsegély is az önsegély egyik formája.

²³ Karl Josef *Partsch*: Retorsion. In: Encyclopedia of Public International Law. Vol. 9. International Relations and Legal Cooperation in General – Diplomacy and Consular Relations (szerk. Rudolph Bernhardt). North-Holland, Elsevier Science Publishers, Amsterdam 1986. 335-336. o., Nagy: Az önsegély... 460-461. o. Ezzel egybevé, hogy a retorziót méltánytalanságra adott barátságtalan, de nem jogszerűtlen válasznak tekintették. A magyar szakirodalomból lásd például: Apáthy István: Tételes európai nemzetközi jog. Franklin-társulat, Budapest 1878. 224-225. o., illetve Csarada János: A tételes nemzetközi jog rendszere. Második kiadás. Franklin-társulat, Budapest 1910. 576-577. o., Faluhelyi Ferenc: Államközi jog I. Államközi alkotmányjog és jogtan. Dr. Karl Könyvesbolt kiadása, Pécs

esetén alkalmazják az államok és más nemzetközi jogi jogalanyok. Retorziónak minősülhet így például, ha egy ország úgy dönt, hogy a továbbiakban egy másik államtól kíván beszerezni valamilyen terméket. Ugyancsak retorzió lehet az is, ha egy állam megszakítja egy másikkal a diplomáciai kapcsolatot.²⁴ Olyan, igaz kisebbségi²⁵ nézet is ismeretes, amely szerint a retorzió a represszália enyhébb válfaja.²⁶ Mivel a retorzió alapvetően politikai természetű, alkalmazását a nemzetközi jog nem igazán szabályozza.²⁷ A retorzióval ellentétben a represszália viszont olyan egyoldalú állami magatartás (volt), amely egy nemzetközi jogi jogsértésre adott, formálisan jogsértő válasznak (volt) minősíthető.²⁸ Ez azt jelenti, hogy a represszália csak azért és annyiban nem minősült nemzetközi jogi jogsértésnek, mert megelőzte egy másik állam jogsértő magatartása, amelyre a represszáliával élő ország mintegy csak válaszolt.²⁹ A represszália keretében foganatosított intézkedés lehetett súlyosabb, mint az eredeti jogsértés,³⁰ igaz ezzel ellentétes vélemények is léteztek.³¹ Represszália foganatosítására eleinte főleg magánszemélyek kaptak felhatalmazást az uralkodótól,³² ilyenek voltak például a kalózlevelek, amelyek alapján privatérok ellenséges országok kereskedelmi hajóit vagy kikötőit fosztogathatták anyagi haszonszerzés reményében.³³ A középkorban keletkezett és alkalmazott represszália ráadásul gyakran alapult a kollektív felelősség elvén, azaz egyéni jogsértő esetén nem ritkán egy közösséget sújtottak szankcióval.³⁴ A represszália a XVIII-XIX. századtól kezdte hivatalos,

1936. 281. o. Pierre-Marie Dupuy – Yann Kerbrat: Droit international public. 16e édition remaniée et enrichie. Dalloz, Paris 2022. 596. o.

²⁴ Partsch: i. m. 336. o., Valki: i. m. 58. o., Nagy: Az önségély... 461. o.

²⁵ Nagy: Az önségély... 461. o.

²⁶ Bibó: i. m. 22. o.

²⁷ Nagy: Az önségély... 461. o. Lassa Oppenheim: International Law. A Treatise. Vol. 2. War and Neutrality. Second Edition. Longmans, Green and Co. London, 1912. 37. o.

²⁸ A represszáliának a XIX. század végén már voltak bizonyos korlátai. Lásd: Apáthy: i. m. 226-228., Van olyan nézet is a hazai szakirodalomban, amely szerint a represszália kifejezés napjainkban is használható, használható, sőt, valójában ez a tradicionális magyar elnevezés. Nagy Boldizsár: Az államok és a nemzetközi szervezetek felelőssége. In: Nemzetközi jog (szerk. Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László). Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2018. 702. o.

²⁹ Herczegh Géza: Az ún. háborús represszáliák problémája a mai nemzetközi jogban. *Jogtudományi Közöny* 1976. 7. sz. 384-385. o. Csarada: i. m. 577. o. Faluhelyi: i. m. 286. o.

³⁰ Faluhelyi: i. m. 286. o.

³¹ Oppenheim: International Law. A Treatise. Vol. 2. War and Neutrality 44. o.

³² Nagy: Az önségély... 462. o. A represszália a feudalizmus terméke volt, eredetileg a hűbérurak kaphattak engedélyt sérelmeik megtorlására és magánháború (*bellum privatum*) vívására a szuveréntől. Gaurier: i. m. 696. o.

³³ Joaquín Alcaide Fernández: Hostes humani generis: Pirates, Slavers, and other Criminals. In: The Oxford Handbook of the History of International Law (szerk. Bardo Fassbender – Anne Peters). Oxford University Press, Oxford 2012. 123. o., Wilhelm G. Grewe: The Epochs of International Law. Walter de Gruyter, Berlin – New York 2000. 201-203. o. Federica Paddeu: Justification and Excuse in International Law. Concept and Theory of General Defences. Cambridge University Press, Cambridge 2018. 228-229. o., Kiss Amarilla: A tengeri kalózkodás nemzetközi jogi megítélése, különös tekintettel a Szomália partjainál folyó eseményekre. *Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica : publicationes doctorandorum iuridicorum* 2009. 1. sz. 212. o.

³⁴ Stephen C. Neff: Justice Among Nations. A History of International Law. Harvard University Press, Cambridge – London 2014. 88. o.

állami magatartások formáját öltetni.³⁵ Ebben az időszakban az immáron csak az állam által alkalmazott represszália korlátlan volt.³⁶ Végül a hagyományos, természetjog által dominált korok „szankciója” volt a természetfeletti világ haragja,³⁷ amely a nemzetközi jogi normasértőre „leselkedett” és amelyet megelőzve, magára egyfajta „földi igazságszolgáltatónaként” tekintő állam akár „igazságos háborút” is indíthatott a jogsértővel szemben.³⁸ A háborúra vonatkozó fenti megállapítások elsősorban az európai kontinens középkori keresztény ál-

³⁵ *Paddeu*: i. m. 229. o., *Nagy*: Az önségely... 462. o. Célszerű különbséget tenni represszália és háborús represszália között, ez utóbbit a hadviselő felek alkalmazták egymás között katonai műveletek során és napjainkban tulajdonképpen jogellenesnek minősülnek. Lásd: *Herczegh*: i. m. 384-390. o. A háborús represszáliák tilalmával ellentétes nézet is létezik. Karl Josef *Partsch*: Reprisals. In: *Encyclopedia of Public International Law. Vol. 9. International Relations and Legal Cooperation in General – Diplomacy and Consular Relations* (szerk. Rudolph Bernhardt). North-Holland, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986. 333. o.

³⁶ *Partsch*: *Respirals*. 330. o.

³⁷ *Sulyok* Gábor: „Nemzetközi szerződésesség” az ókori Közel-Keleten: három irodalmi emlék. In: Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára (szerk. Blutman László). Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged 2014. 487. o.

³⁸ Az „igazságos háborút” (*bellum iustum*) eszméjét talán római jogi előképekre és Marcus Tullius Cicero munkásságára is figyelemmel, bár kétségtől kánonjogi alapokon Szent Ágostonhoz és Aquinói Szent Tamáshoz szokás kötni. *Gajzágó* László: A háború és béke joga. Második kiadás. Stephaneum Nyomda, Budapest 1942. 31-38. o., *Nótári* Tamás: Adalékok a bellum iustum ideológiájához és a hadüzenet szimbolikájához az ókori Rómában. In: Bíró Gáspár *Emlékkönyv. Documenta et Studia Minoritatum. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. MTA TK Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár* 2015. 157-165. o., *Gajzágó* László: A nemzetközi jog eredete annak római és keresztény összefüggései, különösképpen a spanyol nemzetközi jogi iskola. Stephaneum Nyomda, Budapest 1942. 201-206. o. *Péterffy* Gedeon: Nemzetközi igazságosság. A nemzetközi jog alapvetése Szent Tamás tanítása és XII. Pius Summi pontificatus enciklikája alapján. Stephaneum nyomda, Budapest 1944. 5-12. o. Francisco de Vitoria is Szent Ágostonra és Aquinói Szent Tamásra hivatkozva írta, hogy a háború egyetlen igazságos oka a sérelem. Ramón *Hernández*: Francisco de Vitoria: Los derechos humanos. Antología. 2da Edición, Editorial San Esteban, Salamanca 2003. 215. o. Francisco de *Vitoria*: On the Law of War. In: *Vitoria. Political Writings* (szerk. Anthony Pagden – Jeremy Lawrence). Cambridge University Press, Cambridge 1991. 297-298. o. Vitoria ugyanakkor az igazságos háborút önbíráskodásnak tekintette. *Gajzágó*: A nemzetközi jog eredete... 201. o. Francisco Suárez szerint igazságos háború okálul olyan „súlyos igazságtalanság szolgálhat, amelyet nem lehet másképpen megbosszulni vagy orvosolni.” Azaz nála már megjelenik a fokozatosság, arányosság elképzelése és más lehetőségek igénybevétele. Francisco Suárez: *A Work on the Three Theological Virtues: Faith, Hope, and Charity*. In: Francisco Suárez: *Selection from Three Works* (szerk. Thomas Pink). Liberty Fund, Indianapolis 2015. 929. o. Lényegében Grotius is azt mondja, hogy az önvédelem mellett, ha az elszenvedett sérelmet más-hogy nem lehet orvosolni, a háború igazságos lehet. A háború igazságos okai tehát a védekezés, a tulajdon visszaszerzése, valamint a büntetés. Hugo *Grotius*: A háború és béke jogáról. I. kötet. Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest 1999. 46-81. o. és 162. o., *Vattel* is ezen a véleményen van, szerinte a sérelemtől fenyegetés vagy az elszenvedett sérelem, az önvédelem jogának gyakorlása mellett, lehet oka az igazságos háborúnak. Emer de *Vattel*: *The Law of Nations. Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury*. Liberty Fund, Indianapolis 2008. 483. o. Christian Wolff és *Vattel* viszont már nem fogadták el a vallási indítékeket a beavatkozás igazságos okaként. Heinz *Duchhardt*: From the Peace of Westphalia to the Congress of Vienna. In: *The Oxford Handbook of the History of International Law* (szerk. Bardo Fassbender – Anne Peters). Oxford University Press, Oxford 2012. 636. o. Csak a racionalitás gondolata és nyomában a jogpozitivizmus fogja majd fokozatosan korlátozni, később visszaszorítani az igazságos háború, természetjogi eredetű gondolatát. Paradox módon a XIX. század végén ez lényegében visszatérést jelentett a *iustum bellum* ókori, római jogi felfogásához, amely a jogi normáknak megfelelően kezdeményezett háborút tekintette „igazságosnak” mindenféle morális tartalom nélkül. *Bessenyo* András: *Római magánjog I. A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs* 1998. 28. o.

lamainak egymás közötti, illetve másokkal való viszonyaiban voltak érvényesek, a iszlám jogfelfogás hanafita³⁹ irányzatához⁴⁰ tartozó és a muszlim jogtudósok által a nemzetközi jog tudománya előfutárának tartott⁴¹ Mohammed al-Sajbáni szerint például az iszlám területei (*dár al-iszlám*) és a nem iszlám területei (*dár al-hárb*) közötti természetes állapot a háború volt.⁴² Más Európán kívüli jogi kultúrkörökben sem volt jellemző a háború morális „megokolása”, és ezzel egyfajta szankciós mechanizmusként való alkalmazása jogsértések esetén. Az indiai szubkontinensen tevékenykedő Kautilja Kr. e. IV. században összeállított Artaszásztrája alapján a háborúnak pusztán racionális okai voltak.⁴³

Az első világháború előtt a nemzetközi jog tehát nem tiltotta a háborút, az a nemzetközi viták intézésének bevett eszköze volt, igaz idővel mind a háborúindításához való jogra (*ius ad bellum*), mind pedig a háborúban alkalmazandó normákra (*ius in bello*) egyre részletesebb nemzetközi jogi, elsősorban szokásjogi szabályok vonatkoztak.⁴⁴ A multilateralizmus előretörése miatt az államok közössége egyre inkább szabályozott nemzetközi rendszer képét kezdte el mutatni, amelynek köszönhetően a XIX. század folyamán egyre több ügyet oldottak meg az országok multilaterális szerződések segítségével.⁴⁵ Az emberközpontú nemzetközi jogi normák megjelenése is ehhez az időszakhoz köthető. Míg korábban a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jogban az „ember” szerepe, értéke csekély volt, a humanizmus, majd a felvilágosodás, illetve ezek nyomán meghatározott országok (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia stb.) belső jogában végbement változások az államközi érintkezésekben is egyre inkább éreztették hatásukat. Előbb a rabszolgakereskedelem és a rabszolgaság szokásjogi betiltására került sor (az 1814-15-ös bécsi kongresszus már deklarálta,⁴⁶ a szerződéses tiltás viszont csak 1926-ban valósult meg), majd a Vöröskereszt 1863-as létrehozásával, és a tárgyban született első, genfi egyezmény egy évvel később történő aláírásával kezdetét vette a humanitárius jog előképeket követő valódi „karrierje,” amelynek célja az ember, illetve bizonyos kedvezményezett csoportok (gyermekek, idősek, állapotos nők, kombattánsok,

³⁹ A *siyar*-nak nevezett „jogterülettel”, amely a muszlimok és nem muszlimok közötti háború és béke viszonyaira, vagyis egyfajta nemzetközi érintkezésre vonatkozott, a muszlim jogi iskolák közül elsősorban a hanafita irányzat foglalkozott. A kérdést azonban nem a szuverén vagy az állam, hanem a vallás nézőpontjából vizsgálták. Jany János: Klasszikus iszlám jog. Egy jogi kultúra természetrajza. Gondolat, Budapest 2021. 434-437. o.

⁴⁰ A hanafita iskoláról és általában a klasszikus kor muszlim jogi iskoláiról lásd: Jany: i. m. 53-102. o.

⁴¹ Mashood A *Baderin*: Muhammad al-Shaybānī. (749/50-805). In: The Oxford Handbook of the History of International Law (szerk. Bardo Fassbender – Anne Peters). Oxford University Press, Oxford 2012. 1081. o.

⁴² Majid *Khadduri*: The Islamic Law of Nations. Shaybānī's Siyar. The Johns Hopkins Press, Baltimore 1965.

⁴³ L.N. *Rangarajan*: Kautilya: The Arthashastra. Penguin Books, Haryana 1992. 639. o.

⁴⁴ *Gaurier*: i. m. 694-861. o.

⁴⁵ *Neff*: i. m. 319-321. o.

⁴⁶ Nagy Károly: A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története. Antológia Kiadó és Nyomda, Lakitelek 1995. 40. o

hadifoglyok, polgári lakosság, haditudósítók, tábori lelkészek stb.) háború idején való nemzetközi jogi védelme volt. Az orosz javaslatra⁴⁷ összehívott első hágai békeértekezlet 1899-ben, majd a második 1907-ben a *ius ad bellum* és a *ius in bello* szabályait is továbbfejlesztette, továbbá hágai székhellyel létrehozták az első állandó nemzetközi bírói fórumot, az Állandó Választottbíróiságot.⁴⁸ A második hágai békekonferencián, 1907-ben az amerikai delegáció, mondván az Állandó Választottbíróiság se nem bíróság, se nem állandó, már egy „valódi” állandó nemzetközi választottbíróiság (*Court of Arbitral Justice*) felállítására is javaslatot tett, igaz ez utóbbit ekkor még elvetették.⁴⁹ Az Állandó Választottbíróiság létrehozása mégis jelentős lépés volt a nemzetközi kapcsolatok intézményesülése útján, amely tulajdonképpen megkönnyíti az államok egyoldalú lépéseinek, köztük az önszegélynek és a háborúnak a visszaszorítását, hiszen az érdeksérelemre adott egyoldalú reakciók legfontosabb oka a központi kényszerítő intézmények, köztük mindenekelőtt a hatékony igazságszolgáltatás és végrehajtás szerveinek hiánya jelentik. Jól látta Valki László, hogy az önszegély lényegében önbíráskodás,⁵⁰ ugyanis a sértett állam, nemzetközi bírói fórum hiányában maga ítéli meg (esetenként tévesen) az őt ért sérelem jogszerűségét. Az önbíráskodás/önszegély jelensége a szervezetlen társadalmi együttélésekre jellemző, felszaporodása az államokon belül az állami ítélkező és végrehajtó szervek gyengülése, gyengesége esetén figyelhető meg.

Az Állandó Választottbíróiság létrehozásával csaknem egyidőben, 1906-ban a genfi szerződések megújítására is sor került, majd a Párizs környéki békeszerződések 1919-1920-as aláírása majd ratifikálása egy újabb építőkockának tekinthető, már ami a nemzetközi kapcsolatok multilaterális eszközű, szerződéses szabályozását és a háború fokozatos kiiktatását jelenti. A Nemzetek Szövetsége, mint az emberiség történetében első, egyetemes nemzetközi szervezet Egyezségokmánya valamennyi Párizs környéki békeszerződés I. részét képezte, ennek preambuluma (ünnepélyes bevezetője) deklarálta, hogy a felek „elfogadják azon kötelezettségeiket, amely alapján nem folyamodnak háborúhoz.”⁵¹ A nemzet-

⁴⁷ *Neff*: i. m. 323. o.

⁴⁸ Az Állandó Nemzetközi Bíróság szervezetére és eljárására vonatkozó szabályokat tartalmazó, a „viták békés rendezéséről” szóló 1899. évi hágai egyezmény” nagyrészt az orosz delegációt vezető Friedrich (Fjodor Fjodorovics) Martens elképzeléseit tükrözte. *Neff*: i. m. 330-331. o.

⁴⁹ Cornelis G. *Roelofsen*: *International Arbitration and Courts*. In: *The Oxford Handbook of the History of International Law* (szerk. Bardo Fassbender – Anne Peters). Oxford University Press, Oxford 2012. 165. o.

⁵⁰ *Valki*: i. m. 59. o.

⁵¹ Megjegyzendő, hogy a magyar kihirdető jogszabály e preambulumbhely esetében pontatlan fordítást tartalmaz, ugyanakkor az Egyezségokmány magyar szövege nem, angol és francia változatai viszont egyaránt hitelesek. Lásd „Békeszerződés Az Északamerikai Egyesült-Államok, a Brit Birodalom, Franciaország, Olaszország és Japán, amely Hatalmakat a jelen Szerződés Szövetséges és Társult Főhatalmaknak nevez, Belgium, Kína, Kuba, Görögország, Nikaragua, Panama, Lengyelország, Portugália, Románia, a Szerb-Horvát-Szlovén Állam, Sziám és Cseh-Szlovákország, amelyek a fentebb megnevezett főhatalmakkal együtt a Szövetséges és Társult Hatalmakat alkotják, egyrésztől; és Magyarország között másrésztől.” (becikkelyezte: 1921. évi XXXIII. tc.)

közi közösség aztán a két világháború közötti időszakban részben a Nemzetek Szövetsége rendszerére, továbbá más nemzetközi szerződésekre, köztük különösen az 1928-ban aláírt és ma is hatályos, ismertebb, bár nem hivatalos nevén „Briand-Kellogg paktumnak” nevezett szerződésre⁵² támaszkodva igyekezett visszaszorítani a háborút. Emellett a Párizs környéki békeszerződések egy új, immáron bírói fórumot is létrehozottak, az Állandó Nemzetközi Bíróságot,⁵³ amely a már korábban megalakított Állandó Választott Bírósághoz hasonlóan szintén Hágában rendelkezett székhellyel. 1929-ben sor került a genfi egyezmények ismételt megújítására. Az újabb háborút azonban ezek a nemzetközi jogi normák és maga a Nemzetek Szövetsége sem tudták megakadályozni, így a győztesek 1945-ben egy új egyetemes nemzetközi szervezet, az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) létrehozása mellett döntöttek, amelynek egyik legfontosabb feladatául a nemzetközi béke és biztonság megőrzését és fenntartását szabták. Az főszervei közül a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) az, amelyik a Nemzetek Szövetsége Tanácsával ellentétben fegyveres, illetve fegyveres erő alkalmazásával nem járó kényszerítő intézkedéseket (pl. embargó, gazdasági szankciók, *ad hoc* nemzetközi törvényszék felállítása stb.) is alkalmazhat a béke és biztonság megőrzése, vagy helyreállítása érdekében.⁵⁴

Az ENSZ BT tehát elvileg tud „központi” szankciót alkalmazni a béke veszélyeztetése, megszegése, vagy támadó cselekmények (agresszió) esetén, kivéve, ha azt valamely állandó tag nem támogatja („vétójog”), ami viszonylag gyakran megtörténik. Ezek a kényszerítő intézkedések ugyanakkor csak a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog egy jól körülhatárolt területére vonatkoznak és az erőszak tilalmának Alapokmány általi deklarálásával vannak összefüggésben. Emellett az 1945 utáni nemzetközi jogrendben léteznek ún. autonóm szankciók is.⁵⁵ Ezek egyéni vagy kollektív módon kerülhetnek megfogalmazásra,⁵⁶ azaz vagy egyetlen állam, vagy államok közösen, egymással összefogva reagálnak egy helyzetre. Közös vonásuk, hogy egyoldalúan fogadják el azokat és választ jelenenek egy nemzetközi jogsértésre. Tulajdonképpen a jogszerű represszáliából alakult ki az az intézmény, amelyet manapság „ellenintézkedésnek” neveznek,⁵⁷

⁵² 1928. évi párizsi szerződés a háború igénybevételéről való lemondás tárgyában. (Becikkelyezte: 1929. évi XXXVII. törvénycikk).

⁵³ *Gaurier*: i. m. 682-685. o.

⁵⁴ *Gaurier*: i. m. 689-693. o. Az erőszakos represszáliák igaz korlátozott körű alkalmazásának joga 1945 óta már nem az államokat, hanem az ENSZ Biztonsági Tanácsát illeti meg. David J. *Bederman*: Counterintuiting Countermeasures. *American Journal of International Law* 2002. 4. sz. 827. o.

⁵⁵ Adrian *Năstase* – Bogdan *Aurescu*: Drept internațional public. Sinteză. Ediția 9. Editura C.H. Beck, București 2018. 442-443. o.

⁵⁶ Olyan nézet is akad, amely szerint a jogsértő állam nemzetközi szervezetekből való kizárása, vagy bizonyos jogainak nemzetközi szervezeteken belüli felfüggesztése a nemzetközi közösség egyik lehetséges kollektív szankciója. A „kiközösítés” és az ellenintézkedések viszonyáról lásd: Martina *Buscemi*: Outcasting the Aggressor: the Deployment of the Sanction of „Non-participation”. *American Journal of International Law* 2022. 4. sz. 764-774. o.

⁵⁷ *Bruhács* János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2008. 210. o. A represszáliának tehát három történeti korszaka volt: magán-represszáliák (XIII-XVIII/XIX.

amelynek eredete miatt még mindig van egyfajta „magánigazságszolgáltatás” jellege.⁵⁸ A tudományos előzményeket követően a Portugália és Németország közötti ún. Naulilaa-ügyben 1928-ban született választottbíróági döntésben öltött az ekkor még represszáliának nevezett ellenintézkedés mai formája először testet.⁵⁹ Ebben a határozatban a megelőző jogsértés és annak fokozatos reparációja mellett már az arányosság követelménye is megjelent az ellenintézkedésekkel szemben.⁶⁰ A Nemzetközi Jogi Bizottság éppen a represszália kifejezés fegyveres konnotációja és az „ellenintézkedés” semlegesebb és kevésbé nehézkes volta miatt döntött ez utóbbi használata mellett az előbbivel szemben a nemzetközi felelősség általános szabályai kodifikációja során.⁶¹ Az ellenintézkedés olyan magatartás, amelyet egy nemzetközi jogi kötelezettségét megsértő állammal, esetleg nemzetközi szervezettel szemben tanúsít valamely állam vagy államok, esetleg nemzetközi szervezetek.⁶² Az ellenintézkedés *pro forma* maga is nemzetközi jogsértés volna, azért nem minősül mégis annak, mivel mindig egy korábbi nemzetközi jogsértésre adott és általában a sértett államok vagy nemzetközi szervezetek válaszában minősül.⁶³ Az évszázadok, sőt, évezredek alatt a nemzetközi jog lassan formálódó általános, azaz minden jogsértésre vonatkozó közös felelősségi szabályait 1945 után megkísérelték kodifikálni. A Nemzetközi Jogi Bizottság 1953/1954 és 2001 között foglalkozott az államok nemzetközi jogsértéseikért való felelőssége általános szabályainak kodifikációjával, erőfeszítéseit – alapvetően az angolszász országok, valamint Kína és Japán ellenállása miatt – végül nem koronázta siker,⁶⁴ nem született új nemzetközi szerződés, ezért az ál-

századok), korlátlan állami represszáliák (XVIII/XIX-1907), korlátozott állami represszáliák vagy ellenintézkedések (1907-). A korlátozott állami represszáliák kezdőpontját az 1907. évi Drago-Porter egyezményhez szokás kötni, *Partsch*: Respirals. i. m. 330. o.

⁵⁸ Giovanni *Distefano*: *Fundamentals of Public International Law. A Sketch of the International Legal Order*. Brill-Nijhoff, Boston-Leiden 2019. 740. o.

⁵⁹ *Distefano*: i. m. 740-741. o. Az ellenintézkedés megítélése lényegében azóta sem változott a nemzetközi igazságszolgáltatásban. Lásd: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I. C. J. Reports 1986. p. 127, para. 249., *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, I. C. J. Reports 1997., p. 53, para. 87., *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar)*, Judgment, I.C.J. Reports 2020., p. 101. para. 49.

⁶⁰ *Distefano*: i. m. 741. o.

⁶¹ Uo. Az „Air Services Agreement”-ügyben az Egyesült Államok és Franciaország között 1978-ban született választottbíróági döntés óta az „ellenintézkedés” kifejezést preferálják a represszáliával szemben. *Case concerning the Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France* Decision of 9 December 1978. Reports of International Arbitral Awards. 9 December 1978. VOLUME XVIII 417-493.,

⁶² Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001. (ARSIWA). Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two). 30. Article 49. és Draft Articles on the Responsibility of International Organizations 2011. (ARIO). n Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two. 92. Article 51.

⁶³ Uo.

⁶⁴ James *Crawford*: Introduction. In: *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries* (szerk. James Crawford). Cambridge University Press, Cambridge 2002. 1-60. o.

talános felelősségi szabályokat továbbra is a nemzetközi szokásjog rendezi. Ezek alapján az ellenintézkedés egyike a hat ún. jogellenességet kizáró körülménynek (ilyennek minősül még az önvédelem, a beleegyezés, végveszély, a szükséghelyzet, *vis maior*). A jogellenességet kizáró körülmények olyan méltánylást érdemlő helyzetek, amelyek menthetővé teszik egy állam, vagy nemzetközi szervezet nemzetközi jogot sértő magatartását. Az ellenintézkedésnek azáltal lehet ilyen „hatása,” hogy a korábbi jogszerű represszáliához hasonlóan az csak választ jelent egy másik jogsértésre. Az ellenintézkedés azonban nem lehet megtorló jellegű, célja jogsértő állam vagy nemzetközi szervezet „visszaterelése” a jogszerűség talajára. Időben így legfeljebb addig tarthat, amíg az a jogsértés fennáll, amelyre válaszul megfogalmazták, amellyel ráadásul arányosnak is kell lennie (ami a korábbi korok represszáliája esetén nem volt követelmény), azaz nem lehet súlyosabb, mint maga az „eredeti” jogsértés.⁶⁵ Az ellenintézkedés ezenfelül nem sérthet emberi jogokat vagy a nemzetközi jog ún. kógens (kényszerítő) szabályait, nem öltheti humanitárius jogot figyelmen kívül hagyó represszália formáját, továbbá nem sértheti a diplomáciai és konzuli kapcsolatok jogából fakadó kötelezettségeket, például a külföldi diplomáciai és konzuli tisztviselők, illetve a diplomáciai képviselők sérthetlenségét.⁶⁶ Látható, hogy egész sor feltétele van annak, hogy az ellenintézkedés jogszerűnek minősüljön, nem alkalmazható tehát korlátlanul. A kényszerintézkedés mellett természetesen politikai természetű retorziók alkalmazására is van lehetőség. Mindezek után megállapítható, hogy a háromszereketű nemzetközi jogi normák mellett vagy a szerződéses eredetű és az ENSZ BT által alkalmazott, vagy pedig az autonóm módon alkalmazott és nemzetközi szokásjog általános felelősségi szabályaiból eredő szankciók egészítik ki a „csonka” nemzetközi jogi normákat.

2. AZ EU ÁLTAL ELFOGADOTT SZANKCIÓK ÉS A NEMZETKÖZI JOG FELELŐSSÉGI SZABÁLYAINAK VISZONYA

Az Európai Unió szóhasználatában informálisan „szankcióknak”, hivatalosan pedig „korlátozó intézkedéseknek”⁶⁷ nevezik az EU azon egyoldalú intézkedéseit, amelyeket a szervezet harmadik országok vagy bizonyos nem állami szereplők konkrét lépéseire vagy politikáira válaszul fogalmaz meg azokkal, esetleg állampolgáraikkal, illetve honosaikkal szemben.⁶⁸ Ezek egy része politikai természetű,

⁶⁵ ARSIWA Article 51 és 53., ARIO Article 54 és 56. Az arányosság kérdéséről lásd: Thomas M. Franck: On proportionality of Countermeasures in International Law. *American Journal of International Law* 2008. 4. sz. 715-767. o. továbbá Enzo Cannizzaro: The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures. *European Journal of International Law* 2001. 5. sz. 889-916. o.

⁶⁶ ARSIWA Article 50, ARIO Article 53.

⁶⁷ Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés V. részének IV. címét. A továbbiakban egymás szinonimájaként, felváltva használom mindkét kifejezést.

⁶⁸ Araceli Mangas Martín – Diego Liñán *Nogueras*: Instituciones y derecho de la Unión Europea. Décima edición. Tecnos, Madrid 2020. 562-565. o.

emellett viszont jogi vonatkozású szankciók is előfordulnak, és a dolog természete szerint vegyes természetűek is akadnak közöttük.⁶⁹ Tanulmányom szempontjából értelemszerűen az utóbbi két kategóriába sorolható intézkedéseknek van elsősorban jelentősége. A továbbiakban kizárólag azt vizsgálom meg, hogy a valamely nemzetközi jogsértésre válaszul elfogadott uniós szankciók minősíthetők-e ellenintézkedéseknek a nemzetközi jog szabályai alapján.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 3. cikk (5) bekezdése értelmében „[a] világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.” A következő bekezdés ehhez hozzáfűzi, hogy „Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.” Az EUSz 2. cikkében meghatározott értékeit nemcsak a hagyományos értelemben vett külpolitikában, hanem az ugyanezen szerződés 8. cikke alapján folytatott szomszédságpolitikájában is érvényre juttatja. Az értékalapú uniós külkapcsolati tevékenységre („külső tevékenység”) vonatkozó részletes szerződéses rendelkezéseket az EUSz. V. címe⁷⁰ tartalmazza, illetve szabályozza. Ennek alapján a 2. cikkben felsorolt értékek és elvek mellett az ENSZ Alapokmányában felsorolt elveket, valamint a nemzetközi jog tiszteletben tartásának követelményét is külkapcsolati prioritásnak tekinti az EU.⁷¹ Az ENSZ Alapokmányának 2. cikkében megjelenő elvek az államok (ENSZ-tagok) szuverén egyenlőségének elve, az Alapokmányból fakadó kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének követelménye, az államok (tagállamok) közötti viták békés rendezésének kötelezettsége, a más államok területi épsége vagy politikai függetlensége elleni erőszak vagy az azzal való fenyegetéstől tartózkodás követelménye (erőszak tilalma/erő alkalmazásának tilalma), az ENSZ tevékenységének tagállami támogatására vonatkozó kötelezettség, tartózkodás az ENSZ által megelőző vagy kényszerintézkedés hatálya alá vont tagállam megsegítésétől, a belső joghatóságba tartozó ügyekbe való beavatkozás tilalma, végül a nem ENSZ-tagok esetében a béke- és biztonság elveinek betartatása, ha annak fenntartása érdekében az szükséges.⁷² Mindezek alapján ha ezek az elvek a világ bármely táján, bármely országban sérülnek, az EU számára szerződéses

⁶⁹ Az Oroszország elleni uniós szankciók retorziók és kollektív ellenintézkedések övezetének minősülnek. Adil Ahmad Haque: An Unlawful War. *AJIL Unbound* 2022. 1. sz. o.

⁷⁰ „Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések”

⁷¹ Lásd különösen az EUSz. 21. cikk (1) bekezdését.

⁷² Lásd az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 2. cikkét. (Kihirdette: az 1956. évi I. törvény).

kötelezettség fellépni annak érdekében, hogy ez a helyzet megváltozzon. A lehetséges eszközök egyike pedig a korlátozó intézkedések (szankciók) elfogadása. A referenciaidőpontban⁷³ mintegy harminc országgal szemben volt hatályos korlátozó intézkedése az Európai Uniónak. Konkrét szankciók elfogadásához emellett az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 215. cikke („korlátozó intézkedések”) is jogalapot jelent, e rendelkezés személyi és tárgyi hatályát a 2007. évi lisszaboni szerződés ráadásul jelentősen tágította.⁷⁴ Ennek értelmében: „ha az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 2. fejezete szerint elfogadott valamely határozat az egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok részbeni vagy teljes megszakítását vagy korlátozását írja elő, a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság által előterjesztett együttes javaslat alapján, minősített többséggel elfogadja a szükséges intézkedéseket. Erről tájékoztatja az Európai Parlamentet.”⁷⁵ A (2) bekezdés szerint továbbá „amennyiben az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 2. fejezete alapján elfogadott valamely határozat úgy rendelkezik, a Tanács az (1) bekezdésben említett eljárásnak megfelelően egyes természetes és jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben korlátozó intézkedéseket alapíthat meg.”⁷⁶ Végül, „az ebben a cikkben említett jogi aktusokban rendelkezni kell a szükséges jogi biztosítékokról.”⁷⁷ A 215. cikk alapján, továbbá az EUSz V. címe keretében jó pár tanácsi rendelet,⁷⁸ illetve határozat elfogadására került már sor. Ezek egy része az ENSZ Biztonsági Tanácsának valamely határozatát implementálta, emiatt dolgozatom tárgya szempontjából nincsen jelentősége. Az autonóm szankcióknak (lásd fentebb) tekinthető tanácsi döntések⁷⁹ azonban két csoportba sorolhatók, vagy tisztán politika természetűek és emiatt „csupán” retorziókként értékelhetők, mások pedig inkább az egykori represszáliákhoz hasonlíthatók, mivel adott esetben formailag egy az EU-t, esetleg tagállamait érintő hatályos nemzetközi jogi kötelezettséggel való összhang kérdését is felvetik. Utóbbi esetekre tekintettel első lépésben azt kell megvizsgálni, hogy az Európai Unió szankciós mechanizmusának alapító szerződésekbe foglalt szabályai és a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogsértésekért való felelősségére vonatkozó szabályai között milyen viszony áll fent, különös tekintettel a jogellenességet

⁷³ 2023. március 15-én.

⁷⁴ *Kajtár Gábor*: 215. cikk In: *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések magyarázata*. 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II (szerk. Osztovits András). Complex, Budapest 2011. 2660-2661. o.

⁷⁵ Lásd az EUMSz 215. cikk (1) bekezdését.

⁷⁶ Lásd az EUMSz 215. cikk (2) bekezdését.

⁷⁷ Lásd az EUMSz 215. cikk (3) bekezdését.

⁷⁸ Pl. a Tanács 269/2014/EU rendelete (2014. március 17.) az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről.

⁷⁹ *Martín – Nogueras*: i. m. 563. o.

kizáró körülményekre, azon belül is elsősorban a jogszerű represszália „örökösére”, vagyis az ellenintézkedés intézményére.

Az EUSz. 29. cikke, amelyre a szankciók bevezetéséről és megszüntetéséről szóló tanácsi határozatokat alapozzák úgy rendelkezik, hogy „[a] Tanács határozatokat fogad el, amelyek meghatározzák, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. A tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek az uniós álláspontoknak.” Jól látható, hogy ez a rendelkezés rendkívül széles tárgyi hatályú, nemcsak szankciós intézkedésekre vonatkozik, emiatt értelemszerűen a lehetséges szankciók körét sem állapítja meg. Tény ugyanakkor, hogy az EUSz 29. cikke alapján elfogadott határozatok nagy többsége korlátozó intézkedés, azaz szankció.⁸⁰ Az EUMSZ 215. cikk (1) bekezdése is csak a lehetőségek egy szűk körére, a harmadik országgal vagy országokkal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok korlátozására vagy felfüggesztésére vonatkoznak. Az EU-nak emellett létezik egy ún. Globális Emberi Jogi Szankciós Rezsimje is, amelynek szerződéses jogalapját ugyancsak az EUSz 29. cikke és az EUMSZ 215. cikke jelentik.⁸¹ Érdekesség, hogy a 215. cikk (2) bekezdése lehetőséget teremt arra is, hogy az EU ne csak államokkal, hanem nem állami szereplőkkel, államisággal nem rendelkező entitásokkal, természetes és jogi személyekkel szemben is elfogadjon korlátozó intézkedéseket.

A formailag jogsértőnek (tűnő) uniós korlátozó intézkedések, mint amilyenek különösen a természetes és jogi személyek vagyonát érintik (számla-befagyasztások, inkasszók, zár alá vételek stb.) elvileg lehetnek mégis jogszerűek, ha ellenintézkedésnek minősülnek. A szakirodalom egy része ezeket ilyennek is tekinti,⁸² mások szerint viszont az ellenintézkedéseket és a szankciókat egyértelműen meg kell különböztetni egymástól.⁸³ Utóbbi eszerint olyan intézkedéseket jelentene, amelyeket valamely nemzetközi szervezet arra hatáskörrel rendelkező szerve fogad el, nemzetközi szerződés felhatalmazása alapján.⁸⁴ Ezzel a vélekedéssel részben ellentétben a Nemzetközi Jogi Bizottság által 2011-ben elfogadott „a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezete” (ARIO),⁸⁵ amely ismeri a nemzetközi szervezetek által foganatosított ellenintézkedést is, mint jogellenességet kizáró körülményt, mégpedig *mutatis mutandis*

⁸⁰ Aurel Sari: Article 29. In: The Treaty on European Union. (TEU) A Commentary (szerk. Hermann-Josef Blanke – Stelio Mangiameli). Springer, Berlin – Heidelberg 2013. 1031-1032. o.

⁸¹ Lásd a Tanács (KKBP) 2020/1999 határozatát (2020. december 7.) a súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések elleni korlátozó intézkedésekről, valamint a Tanács (EU) 2020/1998 rendeletét (2020. december 7.) a súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések elleni korlátozó intézkedésekről.

⁸² Martín-Nogueras: i. m. 563. o.

⁸³ Distefano: i. m. 742. o.

⁸⁴ Uo. Az ARIO kodifikációja során az EBESZ például hasonló állásponton volt, amennyiben szankció alatt egy nemzetközi szervezet által, annak alapító szerződése alapján valamely saját tagja ellen elfogadott intézkedést értette. Document A/CN.4/637 and Add.1. Comments and observations received from international organizations. 165.

⁸⁵ Draft articles on the responsibility of international organizations 2011. A/66/10, para. 87. in: Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.

az államok által elfogadható ellenintézkedésekkel azonos feltételek mellett.⁸⁶ Igaz ugyanakkor, hogy az ARIO hatálya elsősorban a nemzetközi szervezetek vagy államok által nemzetközi szervezetekkel szembeni ellenintézkedéseire terjed ki.⁸⁷ Németország például kifejezetten kérte, hogy az ARIO ne foglalkozzon a nemzetközi szervezetek harmadik államokkal szembeni ellenintézkedéseivel, igaz azt elismerte, hogy az EU például kiterjedt gyakorlattal rendelkezik ezen a téren.⁸⁸ Portugália is problémásnak látta a nemzetközi szervezetek ellenintézkedéseit, amelyre szerinte szinte csak az EU és a WTO gyakorlatában találhatunk példákat.⁸⁹ Ennek ellenére, vagy talán éppen ezért a 22. cikk (1) bekezdése elismeri az ilyen ellenintézkedések tételének lehetőségét is.⁹⁰ Az ARIO kodifikációja során az Európai Bizottság azon az állásponton volt, hogy az *erga omnes* nemzetközi jogi kötelezettségek megsértése esetén a nemzetközi közösség egésze, köztük a nemzetközi szervezetek is sértetti pozícióba kerülnek és mint ilyenek, jogosultak ellenintézkedések tételére.⁹¹ Az Európai Bizottság ugyanakkor az ellenintézkedések tételének jogát csak az adott nemzetközi szervezet alapító szerződésai által megállapított feladat- és hatáskörökkel kapcsolatban javasolta elismerni.⁹² Ez különbözik például más nemzetközi szervezetek álláspontjától, amelyek csak akkor engedték volna meg nemzetközi szervezetek számára ellenintézkedések tételét, ha arra az adott szervezet alapító szerződése kifejezetten felhatalmazást ad.⁹³ Az Európai Bizottság viszont úgy vélte, hogy ez utóbbira nincs szükség, hiszen ellenintézkedés megfogalmazására nem konkrét szerződéses rendelkezés, hanem a nemzetközi jog általános szabályai alapján van lehetőség, amelyet az alapító szerződések hatásköri szabályai megfelelően képesek korlátok között

⁸⁶ Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011. Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two. 92.

⁸⁷ Lásd az ARIO 51. cikkének (1) bekezdését.

⁸⁸ Documents A/CN.4/636 and Add. 1–2. Comments and observations received from Governments. 119–120.

⁸⁹ Document A/CN.4/636 and Add. 1–2. Comments and observations received from Governments. 120.

⁹⁰ Lásd ezzel kapcsolatban Ausztria egybevágó észrevételét. Document A/CN.4/636 and Add. 1–2 Comments and observations received from Governments. 119.

⁹¹ Document A/CN.4/593 and Add.1. Comments and observations received from international organizations. 36. A szakirodalom viszont még nemhogy harmadik nemzetközi szervezetek, de harmadik államok ellenintézkedései esetén is jóval megosztottabb. Összességében az állapítható meg, hogy főleg az újabb szakmunkák szerzői vannak azon a véleményen, hogy *erga omnes* kötelezettség sérelme esetén, harmadik államok jogosultá válnak ellenintézkedések tételére, különösen akkor, ha a jogsértés súlyos és nyilvánvaló. Alexander *Orakhelashvili*: Peremptory Norms in International Law. Oxford University Press, Oxford 2006. 270–272. o. Ehhez hasonló állásponton van Dapo *Akande* is, igaz ő nem az *erga omnes* kötelezettségek felől, hanem a kötelezettséggel közvetlenül nem érintett harmadik felek nézőpontjából közelít a kérdéshez: Philippa *Webb*: EJIL: The Podcast! Episode 19 – „From Russia With War: Part Deux” <https://www.ejiltalk.org/ejil-the-podcast-episode-19-from-russia-with-war-part-deux/> (2023. 05. 24.).

⁹² Document A/CN.4/593 and Add.1. Comments and observations received from international organizations. 36–37.

⁹³ Lásd például a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) észrevételét ezzel kapcsolatban. Document A/CN.4/593 and Add.1. Comments and observations received from international organizations 37.

tartani.⁹⁴ Jól láthatóan az Európai Bizottság is azon az állásponton volt, hogy a szankcióra konkrét szerződéses felhatalmazás esetén és valamely tagállammal szemben, míg ellenintézkedésre a nemzetközi jog általános szabályai alapján van joga a nemzetközi szervezetnek. Ezzel összhangban az ARIO rendelkezései is elismerik nemzetközi szervezetek számára ellenintézkedések megfogalmazását harmadik állammal szemben, ha utóbbi a velük szemben fennálló valamely nemzetközi jogon alapuló kötelezettségét nem teljesíti, és pedig a következő feltételek mellett. Az ellenintézkedéseknek összeegyeztethetőknek kell lenniük a nemzetközi szervezet alapító szerződésével, továbbá az egyéb rendelkezésre álló eszközök (a békés vitarendezési diplomáciai eszközei) nem tűnnek alkalmasnak arra, hogy az érintett állam felhagyjon a nemzetközi jogi jogsértéssel.⁹⁵ Az ellenintézkedés időben a jogsértés abbahagyásáig tarthat, és amennyire lehetséges, lehetővé kell tennie a megsértett nemzetközi jogi kötelezettség ismételt teljesítését.⁹⁶ Az ellenintézkedésnek ezenfelül arányosnak kell lennie az azt kiváltó jogsértéssel, nem sértheti az erő alkalmazásának vagy az azzal való fenyegetésnek a tilalmát, továbbá az emberi jogok védelmének kötelezettségét.⁹⁷ Nem valósíthat meg továbbá ún. háborús represszáliát,⁹⁸ és nem sérthet kógens nemzetközi jogi normát sem.⁹⁹ Ellenintézkedés tétele előtt ezenfelül fel kell szólítani a jogsértő államot a jogsértés abbahagyására, majd értesíteni kell azt az ellenintézkedések tartalmáról.¹⁰⁰ Az ARIO 22. cikkének szövegezéséből az következik,¹⁰¹ hogy a nemzetközi szervezet által valamely jogsértő harmadik állammal szemben az ARIO-ban megfogalmazottakhoz képest is létezhetnek egyéb feltételek, illetve korlátozások. Ezt támasztja alá az ARIO-hoz a Nemzetközi Jogi Bizottság által készített kommentár is, amely elsősorban a ARSIWA vonatkozó szabályaira utal vissza.¹⁰² Utóbbi alapján nyilvánvalóan a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ellenintézkedéseknek is tiszteletben kell tartaniuk a jogsértő harmadik államok diplomáciai és konzuli képviselőinek, a diplomáciai és konzuli képviseletek helyiségeinek és irattárainak, valamint iratainak sértetlenségét.¹⁰³ Az ismertetett szabályok alapján az Európai Unió formálisan

⁹⁴ A WTO mechanizmusát emiatt az EU nem is tekintette nemzetközi jogi értelemben vett ellenintézkedésnek. Document A/CN.4/637 and Add.1. Comments and observations received from international organizations 165. és Document A/CN.4/593 and Add.1. Comments and observations received from international organizations. 36-37.

⁹⁵ ARIO Article 22. para. (2) b-c.

⁹⁶ ARIO Article 51. paras. (2)-(3).

⁹⁷ ARIO Article 54 és Article 53. para. (1) a-b.

⁹⁸ ARIO Article 53. para. (1) c-d.

⁹⁹ Uo.

¹⁰⁰ ARIO Article 55.

¹⁰¹ „[T]aken in accordance with the substantive and procedural conditions *required by international law, including those set forth in chapter II. of Part Four for countermeasures taken against another international organization.*” (Kiemelés: szerző).

¹⁰² Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries 2011. Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two. para. (2) 72.

¹⁰³ ARSIWA Article 50. para. (2) b.

nemzetközi jogi kötelezettséget sértő korlátozó intézkedései ellenintézkedéseknek minősülhetnek.

Az első és legfontosabb kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy *erga omnes* nemzetközi jogi kötelezettségek esetében valóban van-e jogi lehetősége például az Európai Uniónak arra, hogy a jogsértő harmadik állammal szemben ellenintézkedést tegyen? Ennek előfeltétele az volna, hogy amint az Európai Bizottság az ARIO kidolgozása során utalt rá (lásd *supra*), nemzetközi szervezetek, köztük az Európai Unió is része annak, amit „nemzetközi közösségnek” szokás nevezni. Enélkül ugyanis nehezen lenne megállapítható az Európai Unió sértetti minősége, ami pedig az egyik előfeltétele ellenintézkedések megfogalmazásának. A „nemzetközi közösségnek” nincs szerződéses nemzetközi jogi meghatározása, de hagyományos értelemben a szuverén államok egymással együttműködő együttesét szokás érteni alatta, azaz „államok nemzetközi közösségét.”¹⁰⁴ A Nemzetközi Bíróság a Barcelona Traction-ügyben 1970-ben hozott ítéletének szövegéből még bizonyosan ez a felfogás következik.¹⁰⁵ Mivel talán annyi megkockázatható, hogy a „közösség” kifejezés mintegy implikálja, hogy tagjai a közös cél és érdekek mellett valamennyire egyneműek legyenek, a „nemzetközi közösség” még mindig államok közössége, ugyanis nemzetközi jogi értelemben egyetlen más nemzetközi jogi jogalany sem tekinthető velük teljesen egyenlőnek.¹⁰⁶ Tény ugyanakkor, hogy az Európai Unió a nemzetközi jog alanyának minősül,¹⁰⁷ ami természetesen nem példátlan a nemzetközi szervezetek között,¹⁰⁸ és mint ilyen, hatáskörein belül a nemzetközi szerződések megkötésének képességével is rendelkezik.¹⁰⁹ Emellett *lényegében* megilleti az aktív- és passzív követségi jog is, és az alapító szerződésekben foglalt célok megvalósítása érdekében kiterjedt külügyi igazgatási struktúráját is működtet. Érdekesség továbbá, hogy az EU

¹⁰⁴ Pemmaraju Sreenivasa Rao: The Concept of International Community in International Law: Theory and Reality. In: International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner (szerk. Isabelle Buffard – James Crawford – Alain Pellet – Stephan Wittich). Brill, Leiden 2008. 85. o. Az erőszak tilalma sérelme kapcsán lásd: Anton Moiseenko: Trading with a Friend's Enemy. *American Journal of International Law* 2022. 4.sz. 727. o., Christian Hillgruber: The Admission of New States to the International Community. *European Journal of International Law* 1998. 3. sz. 491-509. o., Georges Abi-Saab: Whither the International Community? *European Journal of International Law* 1998. 2. sz. 249. o

¹⁰⁵ „Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les Etats.” (Kiemelés: szerző). Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, C.I.J. Recueil 1970 p. 32., Lásd továbbá: Amanda Bills: The Relationship between Third-party Countermeasures and the Security Council's Chapter VII Powers: Enforcing Obligations erga omnes in International Law. *Nordic Journal of International Law* 2020. 1. sz. 121. o.

¹⁰⁶ A nemzetközi jog jelenlegi állása szerint csak a független államok rendelkeznek teljes és eredeti nemzetközi jogi jogalanyisággal.

¹⁰⁷ Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés 47. cikkét.

¹⁰⁸ A közismert példák közül említhető az ENSZ vagy éppen a WTO.

¹⁰⁹ E kérdésnek az Unióra vonatkozó sajátosságairól – beleértve a vegyes szerződéseket – lásd ugyanakkor Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. PTE ÁJK Európa Központ – Publikon Kiadó, Pécs 2019. 38-46. o.

nemzetközi kapcsolatokban játszott gyakran kvázi-állami szerepét harmadik szereplők, mindenekelőtt független államok a közelmúltig nem igazán kérdőjelezték meg.¹¹⁰ Az Európai Unió az államokhoz hasonlóan jórészt hierarchikusan szervezett, centralizált struktúra, világos hatásköri és felelősségi szabályokkal és mindez együtt alkalmassá teszi arra, hogy a feladatkörébe tartozó területeken az államokkal *de facto* egyenrangú félként vegyen részt a nemzetközi kapcsolatokban. Az államok nemzetközi közösségének nem tagja ugyan, része viszont az ennél szélesebb nemzetközi társadalomnak,¹¹¹ ez utóbbi esetén ugyanis nem feltétel, hogy minden résztvevő egymással jogilag teljes mértékben egyenlő legyen. Ebből az következik, hogy az *erga omnes* nemzetközi jogi kötelezettségek sértettje nem az Európai Unió, mivel nem lehet közvetlen sértettje az ilyen kötelezettségek sérelmének, vagyis ilyen esetekben az EU nem fogadhat el jogszerűen ellenintézkedést. Ez alól kivétel lehet mégis, ha a konkrét jogsértés kógens nemzetközi jogi norma súlyos megsértésében áll.¹¹² Ebben az esetben ugyanis az ARSIWA 41. cikk (1) bekezdése alapján az „az államok jogszerű eszközök segítségével együttműködnek, hogy véget vessenek bármilyen ilyen súlyos jogsértésnek.” Ebből kifolyólag kógens nemzetközi jogi norma súlyos sérelme esetén az EU tagállamai akár az Európai Unió intézményrendszerét is felhasználhatják arra, hogy azok mintegy a nevükben és helyettük eljárva korlátozó intézkedéseket foganatosítsanak a kógens normát súlyosan megsértő harmadik állammal szemben. Ez ugyanakkor nem minősül a tagállamok kollektív ellenintézkedésének, mivel legalitásuk az érintettek számára az Európai Unió Bírósága,¹¹³ esetleg a WTO vitarendezési paneljei előtt vitatható, alperesi pozícióban pedig a Tanács, illetve az Európai Unió állhat. Kérdés persze, hogy ez így megfelel-e az ARSIWA 41. cikk (1) bekezdésébe foglalt „jogszerű eszköz” követelményének? Az ARSIWA cikkeihez a Nemzetközi Jogi Bizottság által készített kommentár ilyen helyzetekre kifejezetten nevesíti a „hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezeteken belüli koordinációt”,¹¹⁴ viszont jogszerűsége esetén az EU kógens nemzetközi

¹¹⁰ Ezzel kapcsolatban említhető például az Európai Unió elnökének, Ursula von der Leyen-nek a nyilvánvaló rangon aluli fogadtatása és kezelése a Kínai Népköztársaságban a francia köztársasági elnökkel azonos időpontban tett hivatalos látogatásán. Míg Emmanuel Macron-t államfői szinten fogadták, addig a Bizottság elnökének csak a kínai környezetvédelmi miniszter jutott. Clea *Caulcutt* – Jamil *Anderlini* – Suzanne *Lynch* – Stuart *Lau*: The warm embrace and the cold shoulder: China mines Europe’s fractures during joint visit. <https://www.politico.eu/article/china-divide-rule-eu-france-unity-ursula-von-der-leyen-emmanuel-macron-xi-jinping/> (2023. 04. 10.).

¹¹¹ Lásd Ferdinand Tönnies különbségtételét közösség (*Gemeinschaft*) és társadalom (*Gesellschaft*) között. Ferdinand Tönnies: *Közösség és társadalom*. Második, javított kiadás. Gondolat Kiadó, Budapest 2004. 9-93. o.

¹¹² Igaz ugyanakkor az is, hogy a többségi irodalomban talán többségben van az a nézet, hogy a nemzetközi jogi norma kógens minősége és a kötelezettség *erga omnes* jellege ugyanannak az éremnek a két oldala. Orakhelashvili: i. m. 268-270. o.

¹¹³ Lásd az EUSz. 24. cikk (1) bekezdését, az EUMSz 275. cikkét, továbbá az EU alapító szerződéséhez csatolt „25. Nyilatkozatot az Európai Unió működéséről szóló szerződés 75. és 215. cikkéről.”

¹¹⁴ A/56/10. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001. (ARSIWA). Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two). p. 114. Article 41. para 1.

jogi norma kapcsán elfogadott és *prima facie* nemzetközi jogot sértő „korlátozó intézkedései” ebben az esetben mégsem minősülhetnek ellenintézkedésnek. Jogszerűtlennek pedig talán azért nem, mert a szuverén egyenlőség elvéből következik, hogy államok egy csoportja felhatalmazhat akár egy nemzetek feletti szerveződést is arra, hogy harmadik szereplőkkel, köztük akár államokkal szemben szankciót alkalmazzon, feltéve, hogy a döntéshozatal során nem adják fel az egyhangúság elvét, amelynek hiányában a külvilág számára nehezebben volna igazolható az adott döntés szuverén egyenlőségre alapozott legitimitása,¹¹⁵ és így végső soron legalitása. Mindaddig ugyanis, amíg egy ilyen tanácsi korlátozó intézkedésre olyan eljárási szabályok vannak, amelyek lényegileg megfelelnek a „közönséges” kollektív állami ellenintézkedések meghozatalára vonatkozó előfeltételeknek,¹¹⁶ a Tanács által hozott és érintett korlátozó intézkedések jogszerűsége az államok szuverén egyenlőségében gyökerezik, még ha nem is minősülnek nemzetközi jogi értelemben vett ellenintézkedéseknek.

3. ÖSSZEGZÉS

Nemzetközi jogi szempontból és külső tevékenységében az Európai Unió ösztetett szankciós rendszerrel rendelkezik, amelyet összefoglalóan korlátozó intézkedéseknek nevezünk. Egyfelől lehetősége van retorziók, vagyis harmadik szereplők számára hátrányokkal járó intézkedések megfogalmazására, ezek azonban nemzetközi jogi szempontból jórészt irrelevánsak, lévén elsősorban politikai természetűek. Emellett az alapító szerződések és a nemzetközi jog általános szabályai értelmében az EU jogosult ellenintézkedések tételére is, amennyiben valamely vele szemben fennálló és hatályos nemzetközi jogi kötelezettségét egy harmadik fél, például állam, megsérti. Ebben az esetben fontos a nemzetközi szervezetek ellenintézkedéseire vonatkozó feltételek és korlátozások figyelembevétele,¹¹⁷ ellenkező esetben az Európai Unió azt kockáztatja, hogy maga követ el nemzetközi jogi jogsértést. Végül az Unió esetenként *erga omnes* nemzetközi jogi kötelezettségek harmadik államok általi megsértésére is szankciós intézkedések elfogadásával válaszol, ezek viszont nem minden nehézség nélkül sorol-

¹¹⁵ Vö. „Nagy erő és isteni hatalom lakozik a szenátusban, ha egysége teljes.” Harmadik Philippica Marcus Antonius ellen. p. 32. In: Marcus Tullius Cicero összes beszédei. (szerk. Nótári Tamás) Lectum Kiadó, Szeged 2021. 1185. o. Az egyhangúság követelménye, és az egyhangúlag elfogadott döntés legitimitása tehát nagyobb harmadik szereplők szemében. Ha az ilyen határozatot minősített többséggel hozták meg, nehezebben lehetne kollektív ellenintézkedésnek tekinteni – főleg, ha egynémely ország nyíltan ellene szavazna – még akkor is, ha egyébként azt szerződéses felhatalmazás alapján fogadják el.

¹¹⁶ Vagyis az ilyen döntések a Tanács nélkül is megszületnének, a Tanács szerepe lényegében csak a koordináció és a döntéshozatal egyszerűsítése és gyorsítása.

¹¹⁷ A Nemzetközi Bíróságnak a „bizonyos iráni vagyonelemek” (Irán v. Egyesült Államok) ügy érdemében 2023-ban született ítéletéből az következik, hogy az államok egyoldalú szankciós intézkedései adott esetben figyelembe kell, hogy vegyék például a jogi személyek (vállalatok stb.) felelősnek tartott államoktól elkülönült jogi személyiségét is. *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 30 March 2023. Judgment. 48. o. para 159.

hatók be a nemzetközi jog hatályos felelősségi és szankciós rendszerébe. Mivel alapító szerződéseiben a tagállamok az EU-t kötelezték arra, hogy – egyebek mellett – járuljon hozzá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az ENSZ Alapokmányában foglalt elvek tiszteletben tartásához, így a saját szempontjából nincs más választása, mint aktív, értékalapú külpolitikát folytatni. A problémát az jelenti, hogy az Alapokmányban és általában a nemzetközi jogban léteznek *erga omnes* természetű alapelvek, amelyeket az államok a nemzetközi közösséggel szemben is felelősséggel tartoznak megtartani. Az Európai Unió viszont nem állam, nem rendelkezik szuverenitással, ennél fogva nem lehet bizonyos jogi kötelezettségek közvetlen sértettje, következésképpen jogi értelemben nem tagja a nemzetközi közösségnek sem, legfeljebb a nemzetközi társadalom és a nemzetközi kapcsolatok részvevője. Emiatt viszont nemzetközi jogi értelemben nem lehet sértettje *erga omnes* kötelezettségnek, azaz ilyen esetekben legfeljebb politikai természetű retorziókat alkalmazhatna a jogsértő állammal szemben, jogi természetű ellenintézkedéseket nem igazán. Utóbbi esetleg még is igazolható, amennyiben az adott *erga omnes* kötelezettség *ius cogens* norma is egyúttal. Ebben az esetben ugyanis az EU tagállamai kollektív ellenintézkedésként az EU intézményein keresztül is cselekedhetnek, és ez a lehetőség az államok szuverén egyenlőségének elvéből tulajdonképpen levezethető. Ezeket az eseteket tekinthetjük kvázi-ellenintézkedéseknek is, olyan megoldásoknak, amelyeket a Nemzetközi Jogi Bizottság által készített, vélelmezhetően javarészt szokásjogi alapon alapozású két felelősségi tervezet (ARSIWA és ARIO) nem, vagy csak érintőlegesen szabályoz.¹¹⁸ Nagyon sajátos, csak az államok gazdasági-politikai integrációjának egy meghatározott szintjét elérő, maguk fölé bizonyos ügyekben szupranacionális külügyi struktúrákat állító együttműködések esetén fordulhat csak elő, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó normák mintegy összekapcsolódnak. A nemzetközi kapcsolatok többi szereplője, köztük elsősorban a harmadik államok, az idők során mintegy tudomásul vették az Európai Unió különleges szerepét és lehetőségeit a nemzetközi kapcsolatokban és nemzetközi jogban, mivel a mögötte lévő államok anélkül is rendelkeznek, a jelen esetben például az ellenintézkedések tételének jogával. Ebből az is következik, hogy a tagállamoknak egyetemleges nemzetközi jogi felelőssége van ilyen esetekben és adott esetben, joghatóság esetén perbe foghatók volnának külön-külön és együtt is az EU esetlegesen jogsértő aktusa miatt, nemzetközi bírói fórum előtt, feltéve persze, hogy ez utóbbi meg tudná állapítani saját joghatóságát.

¹¹⁸ Az ARIO 65. cikke értelmében mind az államok, mind pedig a nemzetközi szervezetek felelősségének maradtak olyan kérdései, amelyeket a 2011. évi tervezet cikkei nem érintenek.

Hogyan vonható felelősségre az EU határvédelmi ügynöksége (Frontex) alapjogi jogsértésekért az uniós és a nemzetközi jog alapján? A két jogrend kínálta jogi megoldások kritikai áttekintése

MOLNÁR Tamás*

migrációs jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Bécs)
vendégoktató – nemzetközi migrációs jog, Budapesti Corvinus Egyetem

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK: A TÉMA EXPONÁLÁSA

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, vagyis ismertebb nevén a Frontex egy európai parlamenti és tanácsi rendelettel (a továbbiakban: „Frontex-rendelet”¹) statuált *decentralizált európai uniós ügynökség*, amely a schengeni államoknak (23 EU-tagállam, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc²) a schengeni térség *külső határainak igazgatásáért*, illetve e belső határellenőrzés nélküli övezetben irregulárisan tartózkodó ún. harmadik országbeli állampolgárok (nem uniós polgárok) *visszaküldéséért* felelős hatóságainak munkáját támogatja és egészíti ki. Miközben „[t]ovábbra is elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása”,³ az Ügynökség megerősíti, felméri és összehangolja tevékenységüket. Az elmúlt közel két évtizedben a Frontex az európai határigazgatási szcena egyik központi szereplőjévé „nőtte ki magát”.

A Frontex jelenleg hatályos, megreformált alapítórendelete (2019/1896 rendelet) jelentősen *kiterjesztette* a 2004-ben létrehozott ügynökség feladat-

* A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem tekinthető az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége álláspontjának.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295, 2019.11.14., 1-131. o.).

² A schengeni térségről bővebben általánosságban l. pl. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en (2023.04.15.).

³ Frontex-rendelet 7. cikk (1) bekezdés.

és hatásköreit.⁴ Ez már önmagában felveti azt a kérdést, hogy az Európai Unió (EU) határvédelmi (és visszaküldési) ügynöksége mandátumának illetően, 2007 óta tartó folyamatos⁵ kibővítése szinkronban volt-e azoknak a – belső és külső – tartalmi és eljárási *garanciáknak* a megerősítésével, amelyek az uniós tagállamokban, illetve harmadik országokban megvalósuló Frontex-műveletek során esetlegesen előforduló *alapvető jogok megsértése* esetén – vagy éppen azok megelőzésére – állnak rendelkezésre. Az oltalomkeresőknek – és bárkinek, aki az EU külső határaitra érkezik – ugyanis megfelelő biztosítékokra van szükségük alapvető emberi jogaik tiszteletben tartására vonatkozóan, beleértve a visszaküldés tilalmának (a *non-refoulement* elvének)⁶ maradéktalan érvényesítését. Ezen felül a különböző közös határőrizeti műveletekben a Frontex égisze alatt eljáró tisztviselőiknek nem pusztán arra van szükségük, hogy biztosítsák, hogy operatív működésük során eleget tettek az alapjogi követelményeknek, hanem hogy cselekedeteik teljes jogi háttere is kellően megalapozott.⁷

⁴ A Frontex-ről jó áttekintést nyújtó jogtudományi, intézményi jogi fókuszú elemzéseként I. pl. Jorrit J *Rijpma*: Frontex and the European system of border guards: The future of European border management. In: *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice* (szerk. Maria Fletcher – Ester Herlin-Karnell – Claudio Matera). Routledge, London 2016. 217-245. o.; Sergio *Carrera* – Leonhard *den Hertog*: A European Border and Coast Guard: What's in a name? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* No. 88, Brussels, March 2016; Constance *Chevallier-Govers* – Romain *Trinière* (szerk.): *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*. Bruylant, Bruxelles 2019; Daniela *Vitiello*: *Le frontiere esterne dell'Unione europea*. Cacucci Editore, Bari 2020 [Capitolo Secondo [L'Agenza Frontex quale ente gestore delle frontiere esterne]]; Mariana *Gkliati*: *Systemic Accountability of the European Border and Coast Guard. The legal responsibility of Frontex for human rights violations*. Doctoral Thesis. University of Leiden, Leiden 2021; Bernard *Ryan*: *Frontex Regulation (EU) 2019/1896*. In: *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary* (3rd edition) (szerk. Kay Hailbronner – Daniel Thym). CH Beck – Hart Publishing – Nomos, München – Oxford – Baden-Baden 2022. 283-381. o.; illetve Jorrit J *Rijpma* – Melanie *Fink*: *The management of the European Union's external borders*. In: *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law* (szerk. Evangelia (Lilian) Tsourdi – Philipp De Bruycker). Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2022. 417-430. o. [sections 3-4].

⁵ L. az ezek jogalapjául szolgáló következő uniós jogi aktusokat: a Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról (HL L 349, 2004.11.25., 1-11. o.) [eredeti alapítórendelet]; az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról (HL L 199, 2007.7.31., 30-39. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete (2011. október 25.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 304, 2011.11.22., 1-17. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról (HL L 295., 2013.11.6., 11-26. o.); továbbá az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 251, 2016.9.16., 1-76. o.).

⁶ Erről a téma szempontjából kardinális jelentőségű prohibíció tartalmáról – ami a Frontex-et is terhelő szubsztantív jogi kötelezettség – áttekintően I. pl. *Molnár* Tamás: *Non-refoulement* elve. In: *Emberi jogi enciklopédia* (szerk. Lamm Vanda). HVG-ORAC, Budapest 2018. 546-553. o.

⁷ Roberta *Mungianu*: *Frontex and Non-Refoulement. The International Responsibility of the EU*. Cambridge University Press, Cambridge 2016. 48. o.

Pillanatnyilag sem a Frontex *panasztételi mechanizmusa* (amelyet a Frontex-rendelet 111. cikke alapján hoztak létre), sem más *belső elszámoltathatósági* mechanizmusok vagy eljárásrendek (így pl. a Frontex ügyvezető igazgatójának felelőssége atekintetben, hogy az alapvető jogok súlyos megsértése esetén felfüggeszse, szüntesse meg, illetve ne indítson határigazgatást támogató műveletet,⁸ az azt koordináló Frontex-tisztviselő szabálytalanságok észlelése esetén fennálló bejelentési kötelezettségével együtt⁹) nem tűnnek kellően hatékonyak.¹⁰ Az is kijelenthető, hogy uniós jog által biztosított *általános jogorvoslati rendszer* sem tűnik teljesen alkalmasnak a feladatra.¹¹ Hasonló kérdések és bizonytalanság merülnek fel a *nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi felelősségét* szabályozó 2011. évi ENSZ kodifikációs tervezetbe (*Articles on the Responsibility of International Organizations* – ARIO)¹² rendezett általános nemzetközi jogi normák erejével – így pl. szokásjogi természetükkel¹³ – és hatókörével kapcsolatban ebben a konkrét összefüggésben, a Frontex mint az EU egyik decentralizált, operatív feladatokat ellátó ügynökségének a nemzetközi jogon alapuló felelősségének megállapíthatósága vonatkozásában.

E tanulmány – szűk, lényegre törő fókuszot követve – előzetesen dióhéjban áttekinti a Frontex-rendelet által felállított jogi architektúrából az *alapvető jogok*

⁸ Frontex-rendelet 46. cikk.

⁹ Decision of the Executive Director No. R-ED-2021-51, Standard Operating Procedure (SOP) – Serious Incident Reporting, 19/04/2021. https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/SIR_SOP.pdf (2023.04.15.).

¹⁰ A bőséges kritikák közül a közelmúltból l. a 4. lábjegyzetben hivatkozott szakirodalmat; valamint Marco Stefan – Leonhard den Hertog: Frontex: Great Powers but No Appeals. In: Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review (szerk. Merijn Chamon – Annalisa Volpato – Mariolina Eliantonio). Oxford University Press, Oxford 2022. 151-174. o.; továbbá Idil Atak – Ndeye Dieynaba Ndiaye: L'Agence Frontex : la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants. *Revue Québécoise de Droit International* 2020. Hors série. 369-394. o.

¹¹ L. pl. Melanie Fink: Why it is so Hard to Hold Frontex Accountable: On Blame-Shifting and an Outdated Remedies System. <https://www.ejiltalk.org/why-it-is-so-hard-to-hold-frontex-accountable-on-blame-shifting-and-an-outdated-remedies-system> (2023. 04. 15.).

¹² United Nations International Law Commission: Draft Articles on the Responsibility of International Organizations. UN Doc A/66/10 (2011). Az ENSZ Közgyűlés is megerősítette a tervezetet még 2011 decemberében s a tagállamok figyelmébe ajánlotta azt (l. UNGA Res 66/100 (9 December 2011) UN Doc A/ RES/66/100, Annex). A tervezetet értékelő bőséges szakirodalomból l. pl. a következő gondolatgazdag és dogmatikailag jól fundált, de lényegretörő analízist: Mirka Möldner: Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2012. 1. sz. 281-328. o.; míg magyar nyelven tablószerűen a témában: Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Pánovics Attila: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések. In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században: tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 285-298. o.

¹³ Vö. pl. Gerhard Hafner: Is the Topic of Responsibility of International Organizations Ripe for Codification? Some Critical Remarks. In: From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma (szerk. Ulrich Fastenrath – Rudolf Geiger – Daniell-Erasmus Khan – Adreas Paulus – Sabine von Schorlemer – Christoph Vedder). Oxford University Press, Oxford 2011. 695-717. o.; Ross Leckow – Erik Plith: Codification, Progressive Development or Innovation? Some Reflections on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2013. 225-234. o.

Ügynökség általi betartására nézve jelentkező kockázatokat, amely kockázatok ténylegesen be is következhetnek a konkrét határőrizeti vagy visszaküldési műveletek során, ahogyan egy nemrégiben az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által készített – és napvilágot látott – jelentés markánsan rá is világított.¹⁴ Leegyszerűsítve egy tipikusan előforduló többszereplős határigazgatási műveletet, nem egyszer azzal a forgatókönyvvel találkozhatunk, hogy egy uniós tagállam (A) külső határát irregulárisan átlépő, az EU-n kívülről érkezett külföldiek egy másik EU-tagállam (B) határőreivel találják magukat szembe, akik egy harmadik uniós tagállam (C) – és a Frontex – által biztosított felszerelést használnak, mindezt egy Frontex által koordinált és finanszírozott közös művelet keretében teszik. Egy másik gyakori példa az, amikor a Frontex maga használja saját határőrizeti eszközeit, pl. a többcélú légi megfigyelés (*multipurpose aerial surveillance*) keretében, amely légi járművek a tengeren észlelt, oltalomkeresőket szállító lélekvesztőkről információkat osztanak meg a líbiai parti őrséggel (vagy más harmadik országgal), illetve közvetlenül jelentik azokat a partnereknek.¹⁵

Ilyen és hasonló kontextusban a fent említett jogi architektúrának az alapvető jogok betartása szempontjából érzékeny elemei közé sorolható a Frontex végrehajtói jogkörrel rendelkező „műveleti személyzetének” – a Frontex kétszenléti alakulatát alkotó határőrök, visszaküldést végrehajtó hatósági kísérők, visszaküldési szakértők stb. – bevetése;¹⁶ az Ügynökség *harmadik országokkal folytatott együttműködése*;¹⁷ továbbá az EU-tagállamok és a Frontex közötti információcsere és együttműködés az ún. EUROSUR (európai határőrizeti rendszer) keretében.¹⁸ Ezen felül említést érdemelnek még az alapvető jogok védelmét szolgáló különféle *biztosítékok és mechanizmusok* (a Frontex-rendelet alapvető jogok védelmére vonatkozó horizontális klauzulái, a Frontex alapjogi stratégiája, a magatartási kódex, a határigazgatási csapatok tagjainak polgári jogi és büntetőjogi felelősségére vonatkozó rendelkezések, a személyes adatok védelme),¹⁹ továbbá a Frontex *alapjogi tisztviselője, a panaszkezelési mechanizmus, a konzul-*

¹⁴ Elérhető: Revealed: The OLAF report on Frontex. <https://fragdenstaat.de/en/blog/2022/10/13/frontex-olaf-report-leaked/> (2023.04.15.).

¹⁵ A Frontex illetén információmegosztási gyakorlatáról s annak jogi megítéléséről l. pl. Luisa Marin: The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions. *European Public Law* 2020. 2. sz. 157-180. o.

¹⁶ Frontex-rendelet 2. cikk (16) bekezdés, továbbá 54. és 55. cikkek.

¹⁷ Frontex-rendelet 71-73. cikkek.

¹⁸ Frontex-rendelet 75. cikk.

¹⁹ Ezekről az alapjogvédelmi mechanizmusokról részletesebben l. pl. European Council on Refugees and Exiles: Holding Frontex to Account. ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex. Policy Paper No. 7, May 2021; European Union Agency for Fundamental Rights: The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications. FRA Opinion – 5/2018 [EBCG], Vienna, 27 November 2018; Yves Pascouau – Pascal Schumacher: Frontex and the respect of fundamental rights: from better protection to full responsibility. European Policy Centre Policy Brief, 3 June 2014; valamint a Frontex honlapján a következő linken: <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-at-frontex> (2023.04.15.).

tatív fórum,²⁰ illetőleg az Ügynökség *kártérítési felelősségének* érvényesítése, valamint a Frontex jogi aktusai és mulasztásai *jogszerűtlenségének* megállapítására irányuló eljárások indítása az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: „EUB” vagy „EU Bíróság”) előtt – az EUB ugyanis kizárólagos joghatósággal rendelkezik ezekben az ügyekben.²¹

Ezen a ponton röviden érdemes kitérni azokra a *szubsztantív jogi kötelezettségekre* is (a harti értelemben vett ún. elsődleges [primér] normákra), amelyek a Frontex-et működése és a tagállamokkal közös határőrizeti műveletei végrehajtása során terhelik. A jogosított személyek oldaláról megközelítve ezek a következő – az EU Alapjogi Chartája²² által is védett – *alapvető jogokat* ölelik fel: az emberi méltósághoz való jog (1. cikk); a kínzás és a más embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma (4. cikk); a személyes adatok védelme (8. cikk); a menedékhez való jog (18. cikk); a visszaküldés tilalma (*non-refoulement* elve), illetve a kollektív kiutasítás elleni védelem (19. cikk); a hátrányos megkülönböztetés tilalma (21. cikk); a gyermekek jogai (24. cikk); valamint a megfelelő ügyintézéshez való jog (41. cikk) és a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog (47. cikk). Fontos hangsúlyozni, hogy mint uniós entitást a Frontex-et jogilag teljes mértékben kötelezik az Alapjogi Chartában foglaltak annak 51. cikk (1) bekezdése alapján.²³ A Frontex tevékenységével összefüggésben releváns alapjogi követelmények feltérképezése fontos annak érdekében, hogy világosabb képet kapjunk arról, milyen alapjogi kihívások merülnek fel, amikor a Frontex a terepen tevékenykedik, valamint a Frontex által elkövetett jogsértések esetén elérhető (vagy lehetségesen számításba jöhető) jogorvoslati lehetőségekről. A fentiek egyaránt lefedik az ún. *negatív kötelezettségeket*, illetve azok megsértését (például az Ügynökség tisztviselői aktív közrehatással hozzájárulnak a *non-refoulement* elvének vagy a kollektív kiutasítás tilalmának megsértéséhez), valamint az ún. *pozitív kötelezettségeket* (amelyek megkövetelik az Ügynökségtől, hogy tegyen meg minden ésszerű intézkedést annak érdekében, hogy megakadályozza az alapvető jogok megsértését és érdemlegesen csökkentse azok bekövetkezésének esélyét). Ehhez kapcsolódik aztán majd mint

²⁰ Frontex-rendelet 80., 81., 84-86., 89., 108-109., illetve 111. cikkek.

²¹ L. a Frontex-rendelet 97. cikk (4)-(5) bekezdését és 98. cikkét. Ezek tudományos igényességű de tömör áttekintésért l. pl. *Fink*: i. m.; Mariana *Gkliati*: The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations. <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/> (2023.04.15.); illetve Valsamis *Mitsilegas*: The EU external border as a site of preventive (in)justice. *European Law Journal* 2022. 1. sz. 1-18. o.

²² Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202, 2016.6.7., 389-405. o.). A következőkben hivatkozott cikkek az Alapjogi Charta megfelelő cikkeire utalnak.

²³ Az 51. cikk a következőképpen fogalmaz: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

másodlagos jogviszony a fenti alapvető jogok – amelyek a Frontex számára is kötelezettségeket telepítenek – megsértése által kiváltott különféle, EU-jogi (2. fejezet) és nemzetközi jogi (3. fejezet) *felelősségi rezsim*ek és *jogérvényesítési mechanizmusok* áttekintése, illetve értékelése. A tanulmányt néhány következtetés és jövőfűrkészés zárja (4. fejezet).

2. AZ EU-JOGBAN RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ JOGI MECHANIZMUSOK, FELELŐSSÉGREVONÁSI MÓDOZATOK ÉS A FRONTEX: JOGI ELSZÁMOLTATHATÓSÁG BIZTOSÍTVA?

A fentiek fényében ez a rövid írás először az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) biztosított jogorvoslati lehetőségeknek szentel figyelmet az alapvető jogok uniós intézményeknek és ügynökségeknek betudható megsértése esetén. A Frontex bírói fórumok előtti jogi elszámoltathatósága tekintetében az EU Bíróság bír kulcsfontosságú szereppel. Az EUB uniós intézményekre (ideértve az uniós ügynökségeket is) vonatkozó ítélezési gyakorlatából az világlik ki, hogy az ilyen mechanizmusok ezidáig kevésbé mutatkoztak alkalmasnak az alapvető jogok megsértésével kapcsolatos igényérvényesítésre a perképeséghez szükséges szigorú követelmények és egyéb előfeltételek okán. Az alábbiak ezeket tekintik át, s értékelik az azok nyújtotta lehetőségeket, illetve a jelentkező akadályokat.

2.1. Semmisségi eljárás

Az EUMSZ 263. cikke szerinti semmisségi eljárás keretében az uniós jogi aktusokat az elsődleges EU-jogba (ide sorolva az EU Alapjogi Chartáját is) ütközésre hivatkozással ún. nem privilegizált kérelmezőként *magánszemélyek* is megtámadhatják az EU Bíróság előtt.²⁴ Idézett cikk (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a támadható aktusok köre kiterjed az *uniós ügynökségek jogi aktusaira* is, amit maga a Frontex-rendelet is megerősít: „[e]ljárás indítható [...] az Ügynökség azon jogi aktusainak megsemmisítése iránt, amelyek harmadik személyekkel szemben joghatás kiváltására irányulnak.”²⁵

Ebben az uniós jogszerűségi felülvizsgálatra irányuló eljárásban még a Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépését követően is meglehetősen korlátozott az egyének perképesége (*locus standi*) – amely nem ad módot

²⁴ A semmisségi eljárásról a mértékadó EU-jogi tankönyv-, illetve kommentárirodalomban l. pl. *Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra* (szerk.): *Európai közjog és politika*. (3. kiadás). Wolters Kluwer, Budapest 2017. 577-591. o.; *Blutman László*: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után*. (3. átdolgozott kiadás) HVG Orac, Budapest 2020. 227-246. o.; *Bernhard Schima*: *Article 263*. In: *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (szerk. Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin). Oxford University Press, Oxford 2019. 1798-1813. o.

²⁵ Frontex-rendelet 98. cikk (1) bekezdés.

számukra a közérdekű keresetindításra (*actio popularis*). A nekik címzett jogi aktusok (pl. egy kérelemre indult egyedi ügyben hozott határozat) körén túl a megtámadott – tipikusan általános hatályú – EU-jogi aktusnak a magánfelet *közvetlenül és személyesen* kell érintenie (*directly and individually concerned*), míg az ún. rendeleti jellegű²⁶ – vagyis nem „jogalkotási”, hanem igazgatási típusú –, további végrehajtási intézkedéseket nem igénylő aktusoknál is közvetlen érintettségre van szükség ahhoz, hogy az EUB befogadhatónak találja az egyén semmisségi keresetét. A Frontex mint uniós ügynökség által elfogadott határozat vagy más, egyének felé joghatás kiváltására alkalmas jogi aktus (pl. az alapjogi stratégia;²⁷ a közös kitoloncolási műveletek és egyéb visszaküldési intervenció végrehajtásával kapcsolatos magatartási kódex,²⁸ vagy a Frontex panaszkezelési mechanizmusa keretében benyújtott panaszt elutasító döntés stb.) megtámadása esetén tehát az EUB elsőként az egyén „közvetlen és személyes érintettségének” a kérdését vizsgálja.

Erre nézve az EU Bíróság esetjogában kialakított meglehetősen szigorú perképességi feltételrendszert artikuláló *Plaumann-teszt*²⁹ az irányadó, amely szűk korlátok köze szorítja az alapjogaiknak egyes Frontex aktusok által előidézett megsértésére hivatkozó egyének – tipikusan menedékkérők, irreguláris határátlépés után elfogottak stb. – perbeli legitimációját. A *Plaumann-ügyben* kifejtettek szerint ugyanis „azon alanyok, akik nem címzettjei egy határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzethez hasonló módon egyéníti őket”.³⁰ Lényegi követelmény tehát, hogy az egyéni kérelmező valamiképpen a többi személytől megkülönböztethető legyen, és ezeknél az őt megkülönböztető körülményeknél fogva az eredeti címzettekhez hasonlóan kiválasztható legyen. Ebben az összefüggésben egyébiránt nem fontos, hogy pontosan hányan vannak ugyanabban a megkülönböztethető helyzetben³¹ (például minden olyan irreguláris migráns, akik kitoloncolásra várnak s amelynek a végrehajtása egy adott Frontex magatartási kódex alapján (is) zajlik). Az EUB gyakorlata a *Plaumann-*

²⁶ E meglehetősen konfúzus fogalom tömör elemzését és körbejárását l. pl. *Blutman*: i. m. 241-245. o.

²⁷ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, Alapjogi stratégia [Az alapjogi tisztviselő általi jóváhagyás időpontja: 2021. január 25.; Az igazgatótanács általi elfogadás időpontja: 2021. február 14.]. Varsó, 2021. február 14., elérhető: <https://prd.frontex.europa.eu/document/fundamental-rights-strategy/> (2023.04.15.).

²⁸ Decision of the Executive Director No. R-ED-2018-40, adopting the Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated and Organised by Frontex of 26/04/2018, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf (2023.04.15.).

²⁹ 25/62 *Plaumann kontra Bizottság* [1963] EBHT 95. o.

³⁰ A magyar nyelvű fordítás forrása: „A történeti ítélkezési gyakorlat keretébe tartozó ítéletek a 2004-ben csatlakozott tagállamok nyelvein,” amely dokumentum fellelhető az EU Bíróság honlapján (l.: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14955/hu/ (2023.04.15.).

³¹ *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 585. o.

tesztben lefektetett szigorú feltételrendszert is igencsak megszorítóan alkalmazta eddig, olyannyira, hogy a magánszemély kérelmezők túlnyomó többsége perképeségét (*locus standi*) nem tudta sikeresen igazolni.³² Történetek ugyan kísérletek a Plaumann-teszt felülvizsgálatára – számos bíróság érkezett ugyanis a jogtudomány világából,³³ de egyes főtanácsnokok részéről is, különös tekintettel arra, hogy ez a jogszolgáltatáshoz való hozzáférés elé szigorú korlátokat állító doktrína nincsen összhangban az uniós jog általános elveként is elismert (az Alapjogi Chartában is rögzített) hatékony jogorvoslathoz való joggal³⁴ –, az EUB azonban a nagyhatású *Jégo-Quéré ügyben*³⁵ továbbra is fenntartotta a Plaumann-teszt alkalmazását. Gyakorlatilag az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a személyes és közvetlen érintettség követelményének enyhítéséhez az uniós alapítószerződések módosítása lenne szükséges.

A fentiek fényében tehát a *Frontex által „jegyzett”, alapvető jogokat sértő aktusok* ellen *egyének* által indított megsemmisítési eljárások EUB előtti befogadhatóságának számos buktatója van, elsősorban a perbeli legitimitáció igen magasra tett mércéjének köszönhetően – az ennek való megfelelés nélkül pedig az EU Bíróság nem fogja az adott ügyet érdemben vizsgálni. További nehézséget okoz a Frontex tevékenységeinek mibenléte a semmisségi eljárás látószögéből, mivel a határigazgatási műveletek tipikusan a gyakorlatban manifesztálódnak, ún. reálaktusok formájában nyilvánulnak meg, amely tevékenységek többnyire nem járnak normatív erővel bírósági (írott) jogi aktusok elfogadásával. Ez áll fenn például akkor, ha a Frontex fizikailag megakadályozza oltalomkeresők belépését egy EU-tagállam területére, vagy ha rögtön a belépésük után hozzájárul a határon történő visszazsuppolásukhoz.³⁶ A nyilvánosan rendelkezésre álló információk alapján ezidáig magánfelek nem is indítottak az EUMSZ 263. cikke szerinti eljárást kimondottan valamely állítólagosan alapjogsértő Frontex jogi aktus vagy határozat ellen, jóllehet ennek a lehetősége a körülmények és a történeti tényállás kedvező együttállása esetén nem elképzelhetetlen, sőt.

³² L. pl. 11/82 *Piraiki-Patraiki kontra Bizottság* [1985] EBHT 207. o.; 34/88 *Cevap és társai kontra Tanács* [1988] EBHT 6265. o.; C-225/91 *Matra kontra Bizottság* [1993] EBHT I-3203. o.; vagy C-30/95 *SCPA és EMC kontra Bizottság* [1998] EBHT I-1375. o.

³³ Szakirodalmi forrásokért felsorolásszerűen l. *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 1048. lábjegyzet. Ezekon felül egy további klasszikus: Ami *Barav*: Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court. *Common Market Law Review* 1974. 2. sz. 191-198. o., valamint egy közelmúltbeli közlemény: Michael *Rhimes*: The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive? *European Journal of Legal Studies* 2016. 1. sz. 103-172. o.

³⁴ Slynn főtanácsnok indítványa a 246/81 *Bethell ügyben* [1982] EBHT 2277., 2299. o.; Colomer főtanácsnok indítványa a C-142/95 P *Associazione agricoltori della Provincia di Rovigo and others ügyben* [1996] EBHT I-6669. o.; illetve Jacobs főtanácsnok indítványa a C-50/2000 P *UPA kontra Tanács ügyben* [2002] EBHT I-6681. o.

³⁵ T-177/01 *Jégo-Quéré és Cie SA kontra Bizottság* [2002] EBHT II-2365. o.

³⁶ *Salvo Nicolosi*: Frontex and Migrants' Access to Justice: Drifting Effective Judicial Protection? <https://verfassungsblog.de/frontex-and-migrants-access-to-justice/> (2023.04.15.).

A jövőre nézve mindazonáltal ott rejlik a potencialitás az EUMSZ 263. cikk (5) bekezdésében, miszerint az uniós ügynökségeket létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön *feltételeket*, amelyek alapján magánfelek az adott EU ügynökség által elfogadott, rájuk nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhetnek. Erre még várni kell, a hatályos Frontex-rendelet ugyanis még nem merete vállalni a kihajózást a Plaumann-teszt biztonságos kikötőjéből – talán a Frontex-rendelet jelenleg zajló felülvizsgálata³⁷ eredményeképpen ilyen könnyített szabályok mellett dönt majd az uniós jogalkotó. Ahol a semmisségi eljárást már aktiválták a Frontex-el szemben, az az Ügynökség bizonyos (közérdekű) dokumentumaihoz való hozzáférést a vonatkozó uniós „transzparencia rendelet”³⁸ alapján kérő ügyek világa. Ilyen volt például a *Leonardo kontra Frontex ügy*, amelyben egy közbeszerzési eljárásban érintett, távirányítású légijármű-rendszert gyártó olasz cég (Leonardo SPA) a közbeszerzési eljárásban hozott elutasító döntéshez való hozzáférést megtagadó Frontex határozat ellen indított semmisségi keresetet (amit aztán „okafogyottság” – a felek peren kívüli megegyezése – alapján végül töröltek is az EU Törvényszék ügyei közül).³⁹

2.2. Mulasztási eljárás

Az EUMSZ 265. cikke szerinti mulasztási per értelmében keresetet lehet benyújtani az uniós intézmények és más szervek (így pl. a Frontex mint uniós ügynökség) ellen, amennyiben azok az EU-jogot megsértve elmulasztották egy jogi aktus vagy intézkedés meghozatalát.⁴⁰ E rendelkezés Frontex-specifikus tükörképe az Ügynökség statútum-rendeletének 98. cikkében is fellelhető, miszerint „eljárás indítható [az EUB] előtt [...] az EUMSZ 265. cikkének megfelelően mulasztás megállapítása iránt.”

A mulasztási eljárás nagy előnye, hogy magánszemélyek számára is megnyitja – legalábbis papíron – annak a lehetőségét, hogy valamely uniós intézmény vagy más szerv/entitás (így a Frontex) ellen keresetet indítsanak azok EU-jogot sértő mulasztása miatt. Ebben az uniós eljárásban tehát a jogi aktusok mellett már reálaktusok, pontosabban azoknak a hiánya [a nemcselekvés] is a per tárgya lehet.

³⁷ L. European Border and Coast Guard/Frontex – standing corps review and evaluation of Regulation. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13557-European-Border-and-Coast-Guard-Frontex-standing-corps-review-and-evaluation-of-Regulation_en (2023.04.15.).

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről (HL L 145, 2001.5.31., 43-48. o.).

³⁹ T-675/20 *Leonardo kontra Frontex* [2023] HL C 63/47.

⁴⁰ A mulasztási eljárásról a mértékadó EU-jogi tankönyv-, illetve kommentárirodalomban l. pl. *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 593-597. o.; *Blutman*: i. m. 252-256. o.; Bernhard *Schima*: Article 265. In: *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (szerk. Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin). Oxford University Press, Oxford 2019. 1817-1819. o.

A magánfelek perképessége (*locus standi*-ja) az uniós jogorvoslati rendszer egységességére tekintettel összhangban van a semmisségi perindításra vonatkozó követelményekkel (lásd a fenti alpontot), vagyis a magánfeleknek az elmulasztott aktus/intézkedés kapcsán szintúgy közvetlen és személyes érintettséget kell bizonyítaniuk. E szigorú kereshetőségi feltételeknek köszönhetően a gyakorlatban az egyének számára eddig sikerrel zárult mulasztási perek száma elenyésző, hiszen az EUB által megszorítón értelmezett Plaumann-teszt folytán a legtöbb magánkezdeményező esetében az EU Bíróság nem látta bizonyítottnak, hogy a szóban forgó mulasztás őt „személyében” és „közvetlenül” érintette.

A mulasztási per megindításának előfeltétele az érintett *uniós szerv felhívása*, hogy járjon el, s amennyiben két hónapon belül az nem foglal állást, megnyílik az EUB előtti perindítás lehetősége. A Frontex ellen indult már ilyen eljárás arra hivatkozással, hogy az Ügynökség nem szüntette be a görögországi határigazgatási műveletét, amelynek eredményeképpen a panaszosokat kiutasították az ország területéről (T-282/21. számú ügy – *SS és ST kontra Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség*).⁴¹ A panaszosok nevében eljáró jogvédő civil szervezet fel is hívta a Frontex-et, hogy tegye meg az elmulasztott intézkedését (az Égei-tengeren folytatott, a görög hatóságokat támogató határőrizeti tevékenységének beszüntetését), amire az Ügynökség egy e-mailben küldött elutasító választ adott. A felperesek jogi érveinek első pillérje ekképpen konkludált:

„az összegyűjtött bizonyítékok alátámasztják azt, hogy az Égei-tengeren 2020 márciusában a határellenőrzési műveletek keretében bevezetett 'új taktikák' az Európai Unióban menedéket kérő[k] elleni szisztematikus és kiterjedt agresszióra irányuló állami (Görögország) és szervezeti (Frontex) stratégiát képeznek, többek között megsértve az élethez való jogot, a kollektív kiutasítás tilalmát, a visszaküldés tilalmának elvét és a menedék[hez való] jogot.”⁴²

Az érintett menedékkérők, akik korábban már öt ízben próbálkoztak sikertelenül tengeri úton bejutni Görögország területére, személyes és közvetlen érintettségükre azzal hivatkoztak, hogy ezeknek – a Frontex-mulasztás miatt előállt – jogellenes gyakorlatoknak lettek kárvallottjai, a fentiekben említett alapjogsértések elszenvedőiként. A felperesek hozzátették: „a Frontex továbbra sem hoz[ott] megfelelő intézkedéseket ezen jogsértések megelőzésére – többek között felfüggesztve vagy megszüntetve tevékenységeit [...] –, ami jelentős mértékben növeli annak kockázatát, hogy a felperesek ismét, immár hatodik alkalommal, [az EU-] szerződések, valamint a nemzetközi és európai szokásjog és szerződéses jog ugyanazon megsértését szenvedjék el.” Az EU Bíróság nem jutott el az érdemi jogkérdések, vagy akár a közvetlen és személyes érintettség

⁴¹ ECLI:EU:T:2022:235.

⁴² 2021. május 21-én benyújtott kereset - *SS és ST kontra Frontex* (T-282/21. sz. ügy), HL 2021/C 289, 41. o.

boncolgatásáig, ugyanis az elfogadhatósági vizsgálat körében úgy ítélte meg, hogy a Frontex által e-mailen kommunikált válasz kielégítette az EUMSZ 265. cikkében foglalt „állásfoglalás” követelményét, így a felperesek kérelme okafogyottá vált.

Egy hasonló, jelenleg is függő ügyben (T-600/22. számú ügy – *ST kontra Frontex*)⁴³ a felperesek arra alapítják érvelésüket, hogy miután felkérték a Frontex-et, hogy az EUMSZ 265. cikkében foglaltaknak megfelelően járjon el, az

„jogellenesen nem járt el azzal, hogy tartózkodott meghozni az arra vonatkozó határozatot, hogy a [Frontex]-rendelet 46. cikkének (4) bekezdésével összhangban [...] megvonja tevékenységei finanszírozását, vagy [...] felfüggeszti vagy megszünteti a tevékenységet az Égei-tenger régiójában, vagy azzal, hogy nem indokolta kellően, hogy miért mulasztotta el [a Frontex-] rendelet 46. cikkének (6) bekezdése szerinti releváns intézkedés meghozatalát.”

Ez az ügy igyekszik a semmisségi és a mulasztási eljárások között elviekben, papíron létező logikai kapcsolatot a bírósági tárgyalóteremben is érvényesíteni, ugyanis az *alternatív kérelem* az alapkérelem elutasítása esetén az EUMSZ 263. cikkében szabályozott semmisségi eljárás aktiválását kéri. Amennyiben ugyanis a Törvényszék azt állapítaná meg, hogy a Frontex-nek az EUMSZ 265. cikk szerinti előzetes kérelemre adott válasza a tétlenség megszüntetésére alkalmas „állásfoglalást” jelent, „akkor a felperes felkérésének megfelelő eljárás megtagadása az EUMSZ 263. cikk [...] szerinti megsemmisítés iránti kereset jogalapját képezi.”⁴⁴ Összességében tehát semmiképpen sem lefutott ügy a mulasztási per adta eszköztárat mozgósítani a Frontex „nemcselekvései” okán előálló alapjogi jogsértések miatti uniós felelősségrevonás érdekében.

2.3. Az Unió kártérítési felelőssége

A technikailag szóba jöhető harmadik közvetlen, egyének számára is igénybevehető EU-jogi kereseti forma az Unió *szerződésen kívül károkozásért* fennálló kártérítési felelőssége. Ezt az EUMSZ 340. cikkében lefektetett alapelvet az Alapjogi Charta szintűgy visszhangozza, immár alapvető jogként is konstruálva (41. cikk (3) bekezdés). Ezeknek az elsődleges uniós jogi előírásoknak az értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió – a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján – megtérítse számára az intézményei, egyéb szervei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során (tetteikkel vagy mulasztásukkal) neki okozott károkat.⁴⁵ Ugyanezt az extra-kontraktuális felelősséget

⁴³ 2022. szeptember 26-án benyújtott kereset – *ST kontra Frontex* (T-600/22. sz. ügy), HL 2022/C 424, 53. o.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Az EU mint nemzetközi szervezet önálló kárfelelősségéről a mértékadó EU-jogi tankönyv-, illetve kommentárirodalomban l. pl. *Kende – Szűcs – Jeney* (szerk.): i. m. 602-612. o.; *Blutman*: i. m. 402-

foglalmazza meg konkrétan az Ügynökség vonatkozásában a Frontex-rendelet 97. cikke az alábbiak szerint:

„(4) Szerződésen kívüli felelősség esetén az Ügynökség a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti a szervezeti egységei vagy a személyzete által a – többek között a végrehajtási hatáskörök gyakorlásához kapcsolódó – feladataik teljesítése során okozott károkat.

(5) Az [EUB] rendelkezik hatáskörrel a (4) bekezdésben említett károkra vonatkozó kártérítési jogviták tekintetében.”⁴⁶

Az uniós alkalmazottak, illetve tisztviselők okozta károkért való felelősség jöhet leginkább szóba a Frontex által magánszemélyeknek okozott, alapjogi jogsérelmekből fakadó „károk” megtérítésére. Az EUB joggyakorlata alapján ugyanakkor igen szűk körben terheli felelősség az EU-t tisztviselőinek cselekményeiért.⁴⁷

Az Uniónak az EUMSZ 340. cikk (2) bekezdése szerint fennálló, az Alapjogi Chartában is megerősített kárfelelőssége tehát meglehetősen magas korlátokkal körbezárt. Mindenesetre a jogtudomány képviselői közül többen azt vallják, hogy ez a kárfelelősségi eljárás az alapvető emberi jogok uniós entitások – így pl. a Frontex – cselekményei vagy azok elmulasztása általi megsértése esetén is érdemi jogorvoslatot nyújthat.⁴⁸ Mások ehhez képest megjegyzik, hogy ezt az eljárástípust eredetileg semmiképpen sem alapjogvédelmi mechanizmusnak szánták, s egészen más típusú és természetű jogsértések orvoslása céljából illesztették az uniós jogrendbe az alapító atyák.⁴⁹ Ezt fejezik ki a fentiekben sommásan említett igen szigorú (elfogadhatósági) feltételek, ide sorolva azokon felül az adott jogsértő magatartás Frontex-nek való betudhatóságát, illetve azt, hogy a konkrét magatartás, illetve a bekövetkezett kár között szoros ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia. Ezt a követelményt különösen nehéz teljesíteni

421. o.; Manuel Kellerbauer: Article 340. In: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary (szerk. Manuel Kellerbauer – Marcus Klamert – Jonathan Tomkin). Oxford University Press, Oxford 2019. 2030-2038. o. Az EU kárfelelősségi eljárás statisztikáiról, gyakorlatáról és kihívásairól sommásan, de jól adatoltan l. pl.: Rafał Mańko: Action for damages against the EU [Briefing – Court of Justice at work]. European Parliamentary Research Service, PE 630.333 – December 2018. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630333/EPRS_BRI\(2018\)630333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630333/EPRS_BRI(2018)630333_EN.pdf) (2023.04.15.).

⁴⁶ Hasonló kizárólagos joghatósági klauzulaként funkcionál a Frontex-rendelet 98. cikk (1) bekezdés harmadik tagmondata is.

⁴⁷ 9/69 *Sayag kontra Leduc* [1969] EBHT 329. o.

⁴⁸ Nina Póltorak: Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union. In: Damages for Violations of Human Rights: A Comparative Study of Domestic Legal Systems (szerk. Ewa Bagińska). Springer International Publishing, Cham 2016. 427-442. o.; Melanie Fink: Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law. Doctoral Thesis. University of Leiden, Leiden 2017; *Gkliati*: Systemic Accountability... 230-247. o.; Melanie Fink: The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable. *German Law Journal* 2020. 3. sz. 532-548. o.

⁴⁹ *Nicolosi*: i. m.

az összetett többszereplős határigazgatási vagy visszaküldési műveleteknél, ahol a Frontex személyzete mellett a tagállamok (a fogadó állam, de akár harmadik államok) tisztviselői is részt vesznek. Ezenkívül a Frontex bővülő, műveleti természetű feladat- és hatáskörei nem mindig határozzák meg egyértelműen és kellő aprólékossgal az Ügynökség konkrét feladatát, annak pontos mibenlétét, így el- és összemosódhatnak a tagállamok és a Frontex hatásköreinek – és ezáltal felelősségének – körvonalai.⁵⁰

Mindezek ellenére két, e sorok írásakor függőben lévő ügy is ezen a kártérítési jogalapon támadja a Frontex által állítólagosan elkövetett alapjogi jogsértéseket. A *WS és mások kontra Frontex-ügyben*⁵¹ a felperesek – a Frontex által szervezett visszatérési művelettel Törökországba kényszerített szír család, akiknek nem bírálták el megfelelően görögországi menedékkérelmét⁵² – nyolc jogalapot megjelölve állítják, hogy az őket érintő bánásmóddal a Frontex nem tett eleget a saját alapítórendeletéből, a vonatkozó sztenderd műveleti eljárásokból (*standard operating procedures*),⁵³ a visszaküldési műveletekre irányadó saját magatartási kódexéből,⁵⁴ valamint az Alapjogi Chartából fakadó számos kötelezettségének, amellyel egyúttal a felperesek több, az Alapjogi Chartában is védett alapvető jogát is megsértették (így az emberi méltósághoz való jogot, a kínzás és más embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, a menedékhez való jogot, a kollektív kiutasítás tilalmát, a gyermekek jogait, a megfelelő ügyintézéshez való jogot, valamint a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot), egyben közvetlenül vagyoni és nem vagyoni kárt okozva az érintetteknek.

Hasonló érveléssel operál a jogsérelmet szenvedett fél a *Hamoudi kontra Frontex ügyben*⁵⁵ is: három jogalapot felhívva azt állítja, hogy a Görögországból való, az Égei-tengeren történt kollektív kiutasítása során és azt követően megsértették az Alapjogi Chartában védett számos alapvető jogát (pl. az emberi méltósághoz való jogát, az élethez való jogát, a kínzás és más embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, a menedékhez való jogát, a *non-refoulement* és a kollektív kiutasítás tilalmát, valamint az egyenlő bánásmód követelményét), amelyből fakadóan a felperest közvetlenül nem vagyoni kár érte. Ezen felül a kiutasításában közreműködő Frontex eljárásával a neki okozott „igazságtalanságért és frusztrációért” szintén kártérítést követel. Keresetében a török

⁵⁰ Uo.

⁵¹ 2021. szeptember 20-án benyújtott kereset – *WS és mások kontra Frontex* (T-600/21. sz. ügy).

⁵² *Prakken d'Oliveira – Human Rights Lawyers: EU Agency Frontex sued for illegal pushbacks*. <https://www.prakkendoliveira.nl/nl/nieuws/2021/eu-agentschap-frontex-voor-illegale-pushbacks-aangeklaagd> (2023.04.15.).

⁵³ Az alapvető jogoknak a Frontex közös műveleteiben és kísérleti projektjeiben való tiszteletben tartását biztosító Frontex sztenderd műveleti eljárások elfogadásáról szóló, 2012. július 19-i 2012/87. számú ügyvezetői igazgatói határozat.

⁵⁴ A Frontex által koordinált közös visszaküldési műveletekre vonatkozó magatartási kódexről szóló, 2013. október 7-i 2013/67. számú ügyvezetői igazgatói határozat.

⁵⁵ 2022. március 10-én benyújtott kereset – *Hamoudi kontra Frontex* (T-136/22. sz. ügy).

kérelmező azt is előadja, hogy a 2020. áprilisi jogellenes kollektív kiutasítása a Frontex-nek mint e művelet „valódi elrendelőjének” tudható be, „mivel azt a Frontex ügyvezető igazgatója által az égei-tengeri gyorsreagálású határvédelmi intervencióra vonatkozóan kidolgozott, jogilag kötelező erejű műveleti tervvel összhangban hajtották végre”. Másodlagos érvként a felperes azt állítja, hogy az Ügynökséget felelősség terheli az általa elszenvedett jogellenes kollektív kiutasítás „végrehajtásához nyújtott segítségért és támogatásért”.⁵⁶ A kérelmező továbbá azt is hangsúlyozza, hogy a nem vagyoni kár nem következett volna be az Frontex-nek felrótt jogellenes magatartások nélkül.

Az elfogadhatósági feltételek támasztotta nehézségek és az Unió tisztviselői okozta kárfelelősség érvényesíthetőségének szűkre szabott mivolta ellenére ezek a folyamatban levő ügyek – s akár a jövőben induló egyéb hasonló tárgyú kázusok – magukban hordozzák annak az eshetőségét is, hogy az EUB ebben az ügycsoportban – tekintettel a Frontex elleni uniós jogi felelősségrevonási mechanizmusok korlátozott mivoltára is – újító és kreatív joggyakorlattal rukkol elő. Izgalmas és talán az EUB által nem is megkerülhető kérdés lesz annak a vizsgálata, hogy vajon a felrótt magatartások és közrehatás a Frontex-nek *betudható-e*, és ha igen, hogyan, *milyen teszt, illetve mércék* mentén – akár teret adva az ARIO felelősségi koncepcióinak (lásd a következő pontban) bevonására is a bírósági értékelésbe. Ezen felül az EUB úgy is dönthet, hogy felülvizsgálja az EU kárfelelősségének megállapításához szükséges további feltételeket is, nevezetesen a sértett közrehatásával okozott kár, valamint a jogellenes magatartás és a felmerült kár közötti ok-okozati összefüggés kérdéskörét, annak mércéit. Már ez önmagában véve üdvözlendő lépés lenne a helyes irányba a kártérítéshez való (alap)jog tényleges, kézzelfogható érvényesítése felé, amely az jogszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés uniós jogi alappremisszájának lényegi velejárója – amint azt egyébként Geelhoed főtanácsnok a *Lamberts-ügyben* is hangsúlyozta.⁵⁷ Ráadásul ezzel együtt az EU Bíróságnak – legalábbis implicit módon – el kellene ismernie a probléma létezését, s ennek részeként meg kellene ragadnia annak jogi természetét, további következményeit, s már ez sem lenne csekély eredmény.⁵⁸

3. A FRONTEX FELELŐSSÉGE A NEMZETKÖZI JOG ALAPJÁN – AZ ARIÓ HATÓKÖRE

A jogi búvárkodás fókuszát a nemzetközi jog kínálta lehetőségekre is kiterjesztve – mivel az uniós jog sem létezik elszigetelten – adódik az *EU-nak mint a nem-*

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Geelhoed főtanácsnok indítvány a C-234/02 P *Európai ombudsman kontra Frank Lamberts* ügyben [2004] EBHT I-2808. o.

⁵⁸ Nicolosi: i. m.

zetközi jog önálló alanyának a Frontex tevékenysége következtében betudható jogellenes magatartásokért (pl. a nemzetközileg védett alapvető jogok megsértéséért) fennálló felelősségének tanulmányozása. Ehhez az alapvető nemzetközi jogi keretet a fentebb már említett ARIO kínálja.⁵⁹ Számos érv szól amellett, hogy a túlnyomórészt EU-jog központú analízist megtoldjuk az *általános nemzetközi jogban* lefektetett, a nemzetközi szervezetek jogellenes aktusaiért fennálló nemzetközi felelősség behatóbb vizsgálatával. Ezek az érvek közül szemléltetésképpen álljon csupán egy, Gkliati tollából, aki szerint az EU-jogi és nemzetközi jogi megközelítések közös elemzési keretbe történő integrálása a lehetséges felelősségi sémák feltárása, a jogi fragmentáció elkerülése, valamint a komplementaritás és a kölcsönös megtermékenyítés lehetőségére tekintettel egyaránt szükséges.⁶⁰ Ezekkel a megfontolásokkal jelen sorok írója is egyetért.

Mindezek ellenére a Frontex mint uniós entitás az Európai Uniónak betudható⁶¹ jogellenes magatartása miatt az *EU nemzetközi felelősségét* kiváltó helyzeteknek az ARIO felelősségi koordináta-rendszerében történő vizsgálata még mindig meglehetősen elhanyagolt problémakör a jogtudományban (egyfajta „vakfolt”⁶²), amely mélyebb tudományos vizsgálatot kíván.

Az *első előkérdés* etekintetben az, hogy az ARIO *lex specialis* rezsimeknek teret engedő szabálya (64. cikk) érvényesülhet-e, teljesen vagy részben, az EU jogrend jogorvoslati rendszerére vetítve⁶³, különösen a Frontex-re vonatkozó uniós jogi elszámoltathatósági mechanizmusok tükrében. Ennek megítéléséhez az ARIO 64. cikkében foglaltak szerint támpont az, hogy az adott nemzetközi szervezet belső szabályai maguk hogyan rendelkeznek a felelősségi kérdésekről. Az ARIO 2. cikk b) pontjának exemplifikatív felsorolása megvilágítja, hogy mi

⁵⁹ Az EU nemzetközi jogi felelősségéről magyar nyelven áttekintően l. pl. *Knapp László*: Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségéről. *Külgazdaság – Jogi Melléklet* 2018. 9-10. sz. 131-151. o.; *Szabó Marcel*: Az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége. *Európai Jog* 2010. 6. sz. 12-21. o.

⁶⁰ *Gkliati*: Systemic Accountability ... 285. o.

⁶¹ A betudás tkp. egy logikai hozzárendelés, amely összekapcsol egy magatartást (cselekedetet vagy mulasztást) és a felelőssé váló nemzetközi szervezetet – ami nem azonos a „felróhatósággal”, így nem tárgya az elkövető, vagy az adott nemzetközi szervezet szándékainak vizsgálata [vö.: *Nagy Boldizsár*: Az államok és a nemzetközi szervezetek felelőssége. In: *Nemzetközi jog* (2. átdolgozott kiadás) (szerk. Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László). Wolters Kluwer, Budapest 2018.1699. margószám]. Monografikusan a „betudás” fogalmáról és annak működéséről, különböző mérceiről a nemzetközi jog egyes részterületein l. *Kajtár Gábor*: Betudás a nemzetközi jogban. ORAC, Budapest 2022.

⁶² *Melanie Fink*: A ‘blind spot’ in the framework of international responsibility? Third-party responsibility for human rights violations: the case of Frontex. In: *Human Rights and the Dark Side of Globalisation* (szerk. Thomas Gammeltoft-Hansen – Jens Vedsted-Hansen). Routledge, London 2016. 272-293. o.; *Achilles Skordas*, A ‘blind spot’ in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias. <https://eumigrationlawblog.eu/a-blind-spot-in-the-migration-debate-international-responsibility-of-the-eu-and-its-member-states-for-cooperating-with-the-libyan-coastguard-and-militias/> (2023.04.15.).

⁶³ L. erről még a kötetben: *Németh Olívia*: Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában? In: *A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 203-217. o.

minősül a „szervezet szabályainak”⁶⁴, ide sorolva a létesítő instrumentumokat/szerződéseket (mint pl. az uniós alapítószerződések) és a további (származtatott) jogi aktusokat, amelyeket az előbbieknek megfelelően fogadtak el (mint pl. a Frontex-rendelet). Álláspontom szerint az EU jelenlegi állapotában nem tekinthető minden ízében és aspektusában – ide értve a felelősségi kérdéseket is – teljes mértékben „önmagába zárt” (*self-contained*) rezsimnek,⁶⁵ így legalább részben az ARIO-ban kodifikált felelősségi normák továbbra is háttér joganyagként veendőek figyelembe, amelyek szabályozzák az EU – így az ügynökségei – felelősségét az elkövetett jogsértésekért.

A szakirodalmi diskurzusban néhol felbukkanó *másik előkérdés* azt firtatja, vajon az Frontex saját jogon, önálló nemzetközi jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezetnek tekinthető-e, vagy az csupán az „anyaszervezet”, az Európai Unió egyik szerveként annak egyik „nyúlványaként” fogható-e fel és ily módon tudhatóak be a cselekedetei az EU-nak.⁶⁶ Ehelyütt ezzel a kérdéskörrel nem foglalkozom annak okán, hogy az vitán felül áll, miszerint a Frontex az EU egyik szerve az ARIO 2. cikk c) pontja értelmében, így a neki betudható jogellenes aktusok az ARIO 4. cikkének [egy nemzetközi szervezet jogsértő cselekedetének alkotóelemei]⁶⁷ és 6. cikkének [egy nemzetközi szervezet tisztviselőjének vagy szervének magatartása]⁶⁸ együttes olvasata alapján kiváltják az EU mint nemzetközi szervezet nemzetközi jogi felelősségét. Mértékadó jogirodalmi források is alátámasztják, hogy az ARIO 6. cikke nem pusztán a szervezet fő intézményeit fedli le, hanem az abban kifejezésre juttatott „szervezeti/organikus” kapcsolódás magában foglalja a nemzetközi szervezet ún. másodlagos jogalkotásával életre hívott további entitásokat is – mint amilyen a Frontex státusa az EU-jogban.⁶⁹ A nemzetközi szervezetek felelőssége nézőpontjából ugyanis ezeket a szervezeteket – összetett mivoltukra és komplex intézményi struktúrájukra való tekintet nélkül – homogén egységként kezeli a nemzetközi jog. Más szóval valamely

⁶⁴ L. erről bővebben pl. Christiane Ahlborn: *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 397-482. o.

⁶⁵ Így vélekedik pl. International Law Commission: *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*. Report of the Study Group of the International Law Commission, Finalized by Marti Koskenniemi, UN Doc A/CN.4/L.682 (13 April 2006). 152., 192., és 194. bekezdések; illetve Bruno Simma – Dirk Pulkowski: *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*. *European Journal of International Law* 2006. 3. sz. 516-517. o.

⁶⁶ L. pl. Gkiliati: *Systemic Accountability ... Chapter 6, sub-section 2.1.* (151-156. o.).

⁶⁷ „There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that organization.”

⁶⁸ „1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization.

2. The rules of the organization apply in the determination of the functions of its organs and agents.”

⁶⁹ Pierre Klein: *The Attribution of Acts to International Organizations*. In: *The Law of International Responsibility* (szerk. James Crawford – Alain Pellet – Simon Olleson). Oxford University Press, Oxford 2010. 298. o.

nemzetközi szervezet egy harmadik, külső fél (pl. a felelősséget felhívó aktor) szemében nem bomlik szét annak különféle intézményeire, szerveire vagy egyéb entitásaira.

Fenti előkérdések tisztázását követő logikai mozzanat, hogy közelebbről megvizsgáljuk az adott jogellenes magatartás – cselekvés vagy mulasztás – Frontexnek mint az Unió határvédelmi és visszaküldési decentralizált ügynökségének való *betudhatóságát*, s ennek a lehetséges módjait. Ebben a kontextusban a Kuijper és Paasivirta által kidolgozott, az EU-nak való betudhatóság különféle modelljei (például az „organikus modell” és a „hatáskör-alapú modell”)⁷⁰ alapján többféle felelősségi forma jöhet számításba. Jelen – a részletek feltárásától eltekintő – áttekintésben elsőként vizsgálandó a Frontex által elkövetett nemzetközi jogsértő cselekedetekért való *közvetlen (autonóm) felelősség* (ARIO 6. cikk). Ez áll be például akkor, ha a Frontex-karszalagot viselő, az Ügynökség állományába tartozó tisztviselők maguk lökik vissza a határra érkező oltalomkeresőket, vagy alkalmaznak meg nem engedett erőszakot, illetve túlzó kényszerintézkedést az érintettekkel szemben.

A közvetlen felelősség körébe tartozik koncepcionálisan az a szituáció is, amikor egyes uniós tagállamok saját tisztviselőiket (tipikusan határőröket vagy határrendszereket) a Frontex *rendelkezésére bocsátják* bizonyos határigazgatási vagy visszaküldési műveletek elvégzése vagy azokban való közreműködés céljából, és ez utóbbi „tényleges ellenőrzést” – tehát nem csupán jogi/normatív vagy intézményi kontrollt⁷¹ – gyakorol felettük az ARIO 7. cikke⁷² szerint. Ilyenkor tehát ezek az „átadott” tagállami tisztviselők feladataik ellátásának kontextusában a Frontex *de facto* tisztviselőivé avanszálnak. Tisztázásra szorul persze, hogy mit takar a „tényleges ellenőrzés” fogalma – jóllehet ezzel kapcsolatban további fogódzót és részletes kifejtést találhatunk az ARIO-hoz fűzött kommentárban.⁷³ Ez nem feltétlenül jelenti az átadott tisztviselők (pl. a határigazgatási vagy visszaküldési csapatok tagjai) feletti teljeskörű, kizárólagos kontroll átszállását a szervezetre egy konkrét tevékenység kapcsán, de annak lényegi elemeit igen (pl.

⁷⁰ Pieter Jan Kuijper – Esa Paasivirta: EU International Responsibility and its Attribution: From the Inside Looking Out. In: The International Responsibility of the European Union. European and International Perspectives (szerk. Malcolm Evans – Panos Koutrakos). Hart Publishing, Oxford 2013. 35-72. o.

⁷¹ Fink: Frontex and Human Rights... 122-124. o.

⁷² „The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.” (kiemelés – M.T.).

⁷³ International Law Commission: Draft articles on the responsibility of international organizations, with Commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2011. Volume II Part Two. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf (2023.04.15.), 57. o. [commentary to draft article 7, para. 4.]. Kritikájáról l. pl. Blanca Montejo: The Notion of 'Effective Control' under the Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2013. 387-404. o.

műveleti utasításadás formájában). A Frontex vonatkozásában – az alapítórendelet korábbi verziói kapcsán – a szakirodalomban megoszlottak az álláspontok arról, hogy az Ügynökség esetében az ARIO 7. cikkében megkövetelt „tényleges ellenőrzés” mint betudhatósági feltétel fennáll-e, így hogy az rendelkezik-e utasítási joggal egy közös műveletben részt vevő, tagállamok által küldött tisztviselők felett; vagy esetleg az utóbbiaknak a Frontex által jegyzett műveleti tervhez (Frontex-rendelet 43. cikk) való igazodása megvalósítja azt.⁷⁴

Ezen felül releváns még a Frontex-nek más szereplők – így egy másik EU-tagállam vagy harmadik ország, amellyel az Ügynökség együttműködik – által elkövetett nemzetközi jogsértésekért való *származékos felelőssége* (pl. részesség) is. Ezeket a felelősségi formákat, továbbá azok fennállásának – meglehetősen szigorú – feltételrendszerét az *ARIO 14. és 15. cikkei* szabályozzák „segítség vagy támogatás egy nemzetközi jogsértés elkövetéséhez”, valamint „a nemzetközi jogsértés elkövetése felett gyakorolt irányítás vagy ellenőrzés” jogintézmények, felelősségi alakzatok formájában.⁷⁵ Fontos előfeltétel, hogy a nemzetközi szervezetnek vagy annak valamely szervének – esetünkben a Frontex-nek – tisztában kell[ett volna] lennie a nemzetközi jogsértő aktus körülményeivel (pl. az emberi jogok tömeges és durva megsértésével Líbiában), amely ennek ellenére segíti vagy támogatja a nemzetközi jogsértést megvalósító államot (pl. hatóságainak képzésével, financiálisan stb.), valamint az aktusnak akkor is nemzetközileg jogsértőnek kellene lennie, ha azt maga a nemzetközi szervezet követné el.⁷⁶ Egy nemzetközi szervezet segítség- vagy támogatás nyújtását érintő, a szűkös gyakorlatban felmerült példa az ENSZ jogi ügyek hivatalában 2009-ben készített belső dokumentum, amely az ENSZ Kongói Demokratikus Köztársaságban működő missziója (MONUC) által a Kongói Demokratikus Köztársaság fegyveres erőinek (FARDC) nyújtott támogatásról s annak megvonásáról szól, amennyiben jó okkal felmerül az utóbbiak által a nemzetközi humanitárius jog, az emberi jogok és a menekültjog megsértésének a kockázata.⁷⁷

Az ARIO 14. cikke szerinti „*segítség vagy támogatás nyújtása*” jellegű származékos felelősségi szituációkban az EU felelősségét nem a Frontex *eo ipso* jogellenes magatartása váltja ki, hanem az valamely uniós tagállam vagy együttműködő partnerország (pl. Albánia, Líbia, Tunézia) által elkövetett nemzetközi jogsértő cselekedet vagy mulasztás kapcsán merül fel, amelynek a Frontex valamilyen formában, önmagában jogszerű segítséget nyújt (pl. képzések lebonyolítása,

⁷⁴ Egyetértőleg: Izabella Majcher: Human Rights Violations during EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex Shared Responsibility or Complicity? *Silesian Journal of Legal Studies* 2015. 1. sz. 58-64. o.; *Gkliati*: Systemic Accountability... 184-186. o.; ellenkezőleg/elutasítóan: *Fink*: Frontex and Human Rights...163., 203-204. o.; *Mungianu*: i. m. 68-70. o.

⁷⁵ Ezekről a Frontex-re vetítve bővebben l. pl. *Gkliati*: Systemic Accountability...188-190. o.; *Mungianu*: i. m. 75-87. o.

⁷⁶ International Law Commission: Draft articles on the responsibility of international organizations...66. o. [commentary to draft article 14, paras. 3, 5-6.].

⁷⁷ Uo. 6. bek.

kapacitásépítés, információk megosztása stb.). E származékos, a Frontex részességére épülő felelősségi esetköröknek a mélyebbre ható vizsgálata szétfeszítené e vázlatos áttekintést nyújtó tanulmány kereteit, azok további, dogmatikailag kimunkált boncolgatására ehelyütt nem kerül sor.⁷⁸

A fentiek után – vagy még inkább e viszonylag részletgazdag és sokrétű felelősségrevonási situációkat előrevetítő anyagi jogi normák tükrében – vetődik fel az igazán fogós kérdés: *milyen* (nemzetközi/univerzális, regionális vagy nemzeti) *bírósági fórumok* előtt és vajon *hogyan* lehet érvényesíteni és elbírálni ezeket a felelősségi igényeket nemzetközi szervezetekkel szemben? Gyakorlati szemszögből ez kardinális kérdés, tudniillik a nemzetközi szervezetek – köztük az EU-val és ügynökségeivel – könnyen kikerülhetik azokat a jogi eljárásokat, amelyek a nemzetközi jogsértések miatti felelősségre vonást szolgálják. A Frontex előzőekben felvillantott, alapvető jogokat sértő fellépésével vagy épp mulasztásával szembeni, számos korlát közé szorított *EU-jogi bírói kikényszeríthetőség* (lásd a 2. pontban bemutatott, az EU alapítószervezeteiben rendelkezésre álló eljárásokat) nem jár együtt *nemzeti szintű bírói jogvédelmi* lehetőségekkel, az Ügynökségnek az uniós és a nemzetközi jog alapján fennálló joghatóság alóli mentessége miatt.⁷⁹ Hasonlóképpen, a nemzetközi jog jelenlegi fejlettségi fokán gyakorlatilag lehetetlen a nemzetközi kormányközi szervezeteket (és szerveiket, mint például amilyen a Frontex az EU esetében) *nemzetközi bíróságok* vagy *hasonló vitarendező fórumok* előtt perbe fogni⁸⁰ – a nemzetközi szervezetek saját belső, leginkább munkajogi jogvitákban eljáró adminisztratív bíróságait⁸¹ leszámítva. Pillanatnyilag ez alól az Emberi Jogok Európai Bírósága sem kivétel, mivel az Európai Unió – az EUSZ-ben foglalt kötelezés ellenére⁸² és az EU Bíróság 2/13. számú negatív véleményével⁸³ kezdődött és hosszú évek óta azóta is folyó

⁷⁸ Ezekről bővebben l. pl. *Gkliati: Systemic Accountability...* 6. és 7. fejezetek; *Mungianu: i. m. 73-89. o.*; illetve *Majcher: i. m. 64-69. o.*

⁷⁹ A Frontex belső bíróságok előtt érvényesülő immunitásának jogalapjaként l: az EUSZ-hoz és az EUMSZ-hoz csatolt (7.) Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről (HL C 326, 2012.10.26., 266-272. o.); valamint Frontex-rendelet 96. cikk.

⁸⁰ L. erről bővebben pl. *Carla Ferstman: International Organizations and the Fight for Accountability: The Remedies and Reparations Gap.* Oxford University Press, Oxford, 2017. section VII.3 [Personal Jurisdiction – Claims Concerning International Organizations], illetve section VII.5 [Conclusions]. Sajátos kivételként említhető pl. a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) vitarendezési mechanizmusa, amely előtt az Unió nemzetközi jogi felelőssége is firtatható, ugyanis az EU 1995 óta teljes jogú tagja a WTO-nak.

⁸¹ Ezekről a sajátos bírói fórumokról magyar nyelven tömör és informatív összefoglalóként l: *Lamm Vanda: A nemzetközi bíróságok kialakulása, elterjedése, megsokszorozódásuk következményei.* In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk. Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor). ORAC – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest 2022. [129]-[143]. <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-birosagok-kialakulasa-elterjedese-megsokszorozdasuk-kovetkezmenyei> (2023.04.15.).

⁸² EUSZ 6. cikk (2) bekezdés: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekből meghatározott hatásköreit.”

⁸³ 2/13. sz. vélemény (az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása) [2014] ECLI:EU:C:2014:2454.

saga-nak köszönhetően – még mindig nem részes fele az Emberi Jogok Európai Egyezményének.⁸⁴

4. ZÁRÓ GONDOLATOK ÉS JÖVŐFÜRKÉSZÉS

Az előzőekben bemutatott EU-jogi mechanizmusok, valamint az ARIO által megtestesített nemzetközi jogi felelősségi keretrendszer együttesen rámutatnak: e két jogrendszer *nem eszköztelen* (noha messze nem tökéletes) a Frontex (alap)jogsértő magatartásával összefüggésben mutatkozó elszámoltathatósági hiányosságok és a „szürke zónák” kiküszöbölésében – legalábbis részben és egyben számos korláttal nehezítetten. Egyúttal rávilágítanak arra is, hogy milyen (konkrét) jogi eszközök, illetve (elméleti) jogi érvrendszerek mobilizálhatóak már most, *de lege lata* az EU határőrizeti és visszaküldési ügynökségének a tagállamokkal és EU-n kívüli külső partnerekkel folytatott közös tevékenységei körében felmerülő jogsértések esetén – vagy akár azok megelőzése érdekében.

Az *uniós jog* által vezérelt vizsgálódás mellett a Frontex jogi elszámoltathatósága lehetőségeinek a „*nemzetközi jog szemüvegén*” keresztül – elsődlegesen az anyagi jogi normákra összpontosító – végigpásztázása hozzásegít ahhoz, hogy a jogtudományi diskurzusban az érdeklődés homlokteréből eleddig kieső kérdéskört az ARIO-ban kodifikált általános nemzetközi felelősségi rezsimit bevonva mélyebben feltárja, illetve beazonosítsa azokat a helyzeteket és potenciális felelősségi alakzatokat, amelyek az Ügynökség szerteágazó gyakorlata során jelentkezhetnek, s annak (uniós és/vagy nemzetközi jogi) felelősségét megalapozhatják. Fontos hangsúlyozni: a Frontex – pontosabban rajta keresztül az EU – (nemzetközi jogi) felelőssége nem csupán az Ügynökség saját tisztviselőinek magatartása miatt állhat fenn, hiszen az ARIO 7. és 14-15. cikkei megalapozhatnak e közvetlen betudhatósági láncolaton túlmutató egyéb – a rendelkezésére bocsátott tagállami tisztviselők vagy a Frontex-el együttműködő harmadik országok jogsértései következtében beálló – sajátos felelősségi alakzatokat is.

Álláspontom szerint a releváns EU-jogi és nemzetközi jogi joganyag egymásra reflektált, ölelkező művelése és feltérképezése együttesen hozhatja el a kívánt végeredményt, vagyis a Frontex nem csupán eseti, hanem rendszerbe foglalt, jogdogmatikailag kiérlelt elszámoltathatósági, illetve felelősségrevonási rezsimjét. Mindennek szélesebb körben, a gyakorló jogászok körében is ismertnek és alkalmazottnak kell lennie, hozzájárulva egyúttal az uniós szintű *rule of law* alapeszméjének gyakorlati kiteljesítéséhez, az uniós ügynökségek tevékenységével okozott jogsértések orvoslásának kontextusában is.

⁸⁴ L. erről még e kötetben: Mohay Ágoston: Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt. In: A nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

Mindemellett a görcső alá vett kérdéskör szempontjából figyelemreméltó *aszimmetria* tapintható ki az EU-jog és a nemzetközi jog „szállította” megoldások között. Miről is van szó? Az *uniós jog* bővelkedik a harti értelemben vett ún. elsődleges normákában (az Unió túlszabályozásának is köszönhetően), megtámogatva egy szofisztikált és sok szempontból fejlett jogorvoslati rendszerrel, amelyben az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó tárgykörökben az EUB kizárólagos joghatóságot élvez. Az EU-jogrend ugyanakkor meglehetősen szegényes a harti értelemben vett ún. másodlagos normákban, mint pl. a tagállamok vagy egyes uniós entitások felelősségének dogmatikai kérdései, ide értve a betudhatósági mércéket, felelősségi alakzatokat, a jogsértést kizáró körülményeket, a jóvátétel formáit, a jogsértés által előidézett kár fogalmát stb. Ezzel szemben a *nemzetközi jog* elmúlt évtizedekben végbement fejlődése magával hozta a másodlagos normák robusztussá válását,⁸⁵ így az államok és a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos kérdések dogmatikailag kimunkált, strukturált és részletes szabályrendszerének megalkotását. A nemzetközi jogban azonban hiányzik a kötelező nemzetközi bírászkodás és különösen a nemzetközi szervezetek nemzetközi bírói vagy kvázi bírói fórumok előtti jogi felelősségrevonhatóságának lehetősége.

Ennek a sajátos aszimmetriának a fényében az egyik *jogfejlesztési irányként* – ami a fennálló elszámoltathatósági hiányosságok, hézagok betömésére is szolgál – az kínálkozik, hogy az *EU Bíróság ítélkezési gyakorlatában* támaszkodjon az *ARIO-ban kodifikált koncepciókra* (különösen azokra a rendelkezésekre, amelyek – legkevesebb felemelkedőben lévő – szokásjogi erejűeknek minősülhetnek) a Frontex felelősségének megállapításával kapcsolatban. Egy másik lehetséges irányt a nemzetközi szervezetek nemzetközi bírói vagy kvázi bírói vitarendezési fórumok előtti perbefoghatóságának (pillanatnyilag meglehetősen idealisztikusak tűnő) biztosítása jelent, amely a nemzetközi bírászkodás egyes szereplőinek *ratione personae* joghatósága kibővítését igényelné. Az emberi jogok frontján legközelebb ehhez talán az EU-nak az *Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való* – az elmúlt másfél évtized óta napirenden lévő, de az EUB 2/13. sz. véleményével bizonytalan időre megakasztott – *csatlakozása* áll. Amennyiben ez realitássá válik, az az Unió szervei, így a Frontex egyezményesértő aktusaiért való nemzetközi jogi felelősségre vonás jogalapját is megteremti a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. A jövőbeli további jogfejlődési opciókat illetően nem mehetünk el a Frontex-rendelet jelenleg is zajló *felülvizsgálata* mellett sem, amely meghallva a jogtudomány részéről érkező kritikákat és konstruktív javaslatokat, kísérletet tehet az EU-jogban biztosított jogorvoslati lehetőségek kiszélesítésére, különösen

⁸⁵ Erről a jelenségről részletesebben l: Gábor *Kajtár* – Basak *Çali* – Marko *Milanovic* (szerk.): *Secondary Rules of Primary Importance in International Law. Attribution, Causality, Evidence, and Standards of Review in the Practice of International Courts and Tribunals*. Oxford University Press, Oxford 2022.

az egyének *locus standi*-jének leszállítására (aktiválva az EUMSZ 263. cikk (5) cikkében foglalt felhatalmazást), ezáltal megkönnyítve és bővítve a Frontex-el szembeni egyéni keresetindítást is.

Végezetül idekívánkozok: ennek a vitaindító írásnak a deklarált célja sokkal inkább *megelőző és figyelemfelhívó*, mintsem „büntető” jellegű, avagy konkrét, megtörtént esetekben a Frontex elmarasztalása mellett kardoskodó. A fentiekben végig vitt elemzés azzal kíván hozzájárulni a Frontex műveleti tevékenysége során előforduló jogsértések számának csökkentéséhez, hogy szétpattintja az Ügynökség elszámoltathatlansága mítoszának buborékját, illetve tüzetesen bemutatja a két jogrendben létező és elérhető különféle felelősségi sémák, valamint jogorvoslati lehetőségek, bírói jogérvényesítési mechanizmusok alkalmazhatóságát. Hogy ezek mennyire hatékonyak, hasznosak, illetve vajon félig tele vagy félig üres az az ominózus pohár, ennek a megítélését az olvasóra bízom. A lényeg, hogy a megindult (hazai) jogtudományi diskurzusnak folytatódnia kell, hiszen már messze túlhaladtunk azon a ponton, amire az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése még 2013-ban ekként utalt:

„[t]here is still a dangerous mindset which views Frontex’s activities as being no more than those of member States, with responsibilities lying with individual member States and not with the Agency”.⁸⁶

⁸⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Frontex: human rights responsibilities. Resolution 1932 (2013) Final version, Strasbourg, 25 April 2013. para. 6.

Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában?

NÉMETH Olívia

doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

A Nemzetközi Jogi Bizottság nemzetközi szervezetek felelőségéről szóló 2011-es tervezetének (ARIO) elfogadása óta intenzív viták folynak arról, hogy az Európai Unió mint nemzetközi szervezet sajátosságai miként befolyásolják a nemzetközi felelősségét. A tervezet ugyan nem vált kötelező nemzetközi megállapodássá, illetve szokásjogi jellege is erősen kétséges, a tervezet mégis kiindulópontként, fontos keretrendszerként szolgál a nemzetközi szervezetek felelősségi kérdésével kapcsolatos vitákban. Nem véletlen, hogy a tervezet megalkotásakor, annak folyamatában észrevételei megküldésével az Európai Unió is aktívan részt vett, és rá vonatkozó speciális szabályok elfogadásának szükségességével érvelt. Az Európai Unió vonatkozásában fellelhető források és szakirodalom főként arra a kérdésre összpontosít, hogy a nemzetközi gyakorlat alátámasztja-e azt a felvetést, hogy az Európai Unió felelőssége vonatkozásában, annak egyedülálló jellegére tekintettel az uniós jogon alapuló és az uniós hatáskörmegosztás rendszerét figyelembe vevő különös betudási szabályok alkalmazandók.¹ Az ARIO-ban foglalt szabályok rugalmasságot biztosítanak az egyes nemzetközi szervezetek sajátosságainak figyelembevételére érdekében, többek között egy *lex specialis* rendelkezés tervezetbe illesztésével, illetve a szervezet szabályaira való utalásokkal. Mindez ráirányítja a figyelmet arra a nagy akadémiai vitákat generáló kérdésre, hogy az uniós jog maga minősülhet-e a nemzetközi jogi szempontból releváns, különös szabálynak, tehát gyakorlati szempontból egy

¹ L. pl. Andrés Delgado Casteleiro: The International Responsibility of the European Union, From Competence to Normative Control. CUP, Cambridge 2016. 104-105. o.; Frank Hoffmeister: Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *European Journal of International Law* 2010. 3. sz. 729-730. o.

olyan szabálytömegnek, ami az Európai Unió és tagállamain kívüli szereplők számára is releváns, a nemzetközi felelősség kérdéseinek eldöntését befolyásoló szabályokat tartalmaz. Mindez tágabb értelemben az Európai Unió nemzetközi térben történő egyre aktívabb szerepével, érdekérvényesítési képességével és a nemzetközi jog szabályainak alakítására vonatkozó ambíciójával kapcsolatos kérdéskörbe illeszkedik.

Jelen tanulmány célja, hogy megkísérelje feltárni annak lehetőségeit, hogy az ARIÓ keretei között mennyiben vonatkozhatnak az Európai Unióra speciális felelősségi szabályok a nemzetközi felelősség vonatkozásában. A tanulmány első-sorban az ARIÓ 64. cikkében foglalt *lex specialis szabály* elemzésén keresztül kíván rávilágítani az EU nemzetközi felelőssége kapcsán felmerülő „különlegesség” kérdésre és dilemmákra. A tanulmány először ismerteti az ARIÓ 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály mibenlétét, a tervezetbe foglalás háttérét és legfőbb indokait. E körben a bemutatja a szervezetek belső szabályainak jogi minőségével (nemzetközi jog vagy belső jog) kapcsolatos ellentmondásokat és ennek következményeit. Ezt követően tanulmány rátér a *lex specialis* szabály Európai Unióval kapcsolatos lehetséges vonatkozásaira. Először körbejárja azt a kérdéskört, hogy vajon az Európai Unió vonatkozásában kialakult-e egy olyan speciális betudási szabály, amely révén a tagállami hatóságok cselekményeit az Európai Uniónak kell betudni, majd pedig általános kitekintést nyújt az Európai Unió azon ambíciójára, hogy a nemzetközi térben elismertesse belső sajátosságait.

Jelen tanulmány az Európai Unióra mint nemzetközi szervezetre “kívülről” tekint, és a nemzetközi jog szemszögéből és logikájából igyekszik elemezni az Európai Unió nemzetközi felelősségére vonatkozó kérdéseket.

2. AZ ARIÓ 64. CIKKÉBEN FOGLALT *LEX SPECIALIS* SZABÁLY ÉS A SZERVEZET SZABÁLYAI A NEMZETKÖZI SZERVEZET ÉS TAGJAI, ILLETVE HARMADIK FELEK VONATKOZÁSÁBAN

2.1. Az ARIÓ 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály

A Nemzetközi Jogi Bizottság által 2011-ben elfogadott, a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet 64. cikkébe bekerült egy ún. *lex specialis* rendelkezés, amely így szól:

„nem alkalmazandók a tervezet szabályai akkor és abban a terjedelemben, amennyiben a nemzetközi jogellenes cselekmény fennállására vonatkozó feltételeket vagy a nemzetközi szervezet vagy egy állam nemzetközi szervezet cselekményével összefüggésben fennálló nemzetközi felelősségének tartalmát vagy végrehajtását a nemzetközi jog speciális szabályai szabályozzák.”²

² Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, 2011. Yearbook of the International Law Commission, 2011. Volume II, Part Two. 102. o. (Megjegyzés: a

A 64. cikk az *államok felelősségéről* szóló tervezet (AFT) 55. cikkének nemzetközi szervezetekre vonatkozó megfelelője. Ahogyan az államfelelősség kapcsán az AFT lehetőséget ad arra, hogy az államok az egymás közötti viszonyaikban speciális felelősségi szabályokat alkalmazzanak, úgy az ARIO alapján erre a nemzetközi szervezetek vonatkozásában is lehetőség nyílik.

A *lex specialis* szabály lényege, hogy a nemzetközi jog különös szabályai felülírhatják a nemzetközi jog általános szabályait.³ A cikk tervezetbe illesztésével a Nemzetközi Jogi Bizottság azt az elvet rögzítette, hogy a nemzetközi felelősség általános szabályai háttérbe szorulnak akkor, ha a nemzetközi szereplők úgy döntenek, hogy egymás közötti viszonyaikban különös szabályokat állapítanak meg.

Az ARIO 64. cikkéhez fűzött kommentár szerint e különös szabályok kiegészíthetik az általános szabályokat vagy annak helyébe léphetnek, akár részben akár teljes mértékben.⁴ Mindez praktikusán azt jelenti, hogy a különös szabályok alkalmazhatósága egy skálán mozog: lehetséges, hogy csak egyes rész kérdések tekintetében érvényesülnek speciális szabályok, de az is elképzelhető, hogy egy adott nemzetközi szervezet nemzetközi felelősségének minden elemét az általánostól eltérő, különös szabályok szabályozzák. Mindezt az AFT. 55. cikkéhez fűzött kommentár a *lex specialis* „erős” és „gyengébb” formáiként határozza meg.⁵

A háttérben meghúzódó elgondolás az, hogy a különös szabályok azáltal, hogy konkrétabbak és jobban igazodnak az alapul fekvő életviszony körülményeihez, jobban kifejezik a felek valódi akaratát.⁶ A cikk tervezetbe illesztését a nemzetközi szervezetek különbözőségei miatti rugalmasság igénye indokolta, nem utolsósorban a tervezet megalkotásakor többek között az Európai Unióval kapcsolatos viták is befolyásolták.⁷ Míg a szakirodalomban egyesek a cikk tervezetbe illesztését egyenesen az Európai Unió által a tervezet kialakítására gyakorolt jelentős befolyás kifejeződésének látják⁸, addig mások rámutatnak arra is, hogy a nemzetközi szervezetek sora érvelt a speciális szabályok alkalmazásának szükségessége mellett.⁹

cikkek tanulmányban fellelhető minden fordítása saját fordítás).

³ Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi. 2006. [A/CN.4/L.682]. 19. o.

⁴ Draft articles... 2011. 102. o.

⁵ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001. In: Yearbook of the International Law Commission, 2001. Volume II, Part Two. 140. o.

⁶ Kristen E. Boon: The Role of Lex Specialis in the Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations (szerk: Maurizio Ragazzi). Forthcoming. <https://ssrn.com/abstract=2230336> (2023.06.02.); Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-sixth Session, General Assembly Official Records, Fifty-ninth Session, Supp. No. 10 (A/59/10). 285. o.

⁷ Draft articles... 2011. 47. o.

⁸ Paolo Palchetti: Unique, Special, or Simply a *Primus Inter Pares*? The European Union in International Law. *European Journal of International Law* 2018. 4. sz. 1426. o.

⁹ Boon: i. m. 1-2. o.; A kérdéstről (az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós közös kül- és biztonságpolitika kontextusában) lásd e kötetben: Mohay Ágoston: Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt. In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay

Mindez azonban felvet egy fontos problémát, ami a rendelkezéssel kapcsolatos legfőbb kritika is egyben: a cikk lehetőséget ad-e a nemzetközi szervezeteknek arra, hogy „kiszereződjenek” a nemzetközi jog általános szabályai alól, még hozzá akár a saját belső szabályaikra való hivatkozással?¹⁰ Ezzel kapcsolatban egyes szerzők azzal érvelnek, hogy az ARIO *lex specialis* rendelkezése „érinthetetlen nemzetközi szervezetek enklávéját” hozhatja létre, amelyre nem lennének alkalmazhatók az ARIO általános felelősségi szabályai.¹¹

E tekintetben fontos megemlíteni az ARIO 5. cikkében foglalt szabályt. A tervezet 5. cikke rögzíti, hogy „egy nemzetközi szervezet cselekménye jogellenességének megállapítására a nemzetközi jog szabályai irányadók”. Ez azt jelenti, hogy egy nemzetközi szervezet valamely cselekményének nemzetközi jogellenes cselekménnyé minősítése kizárólag a nemzetközi jog szabályain alapulhat. Egy nemzetközi szervezet tehát a saját belső szabályaira való hivatkozással nem mentesülhet a nemzetközi felelősség alól. Mindez egyértelműsíti, hogy a *lex specialis* szabály hatása nem lehet a nemzetközi jog szabályainak teljes kiiktatása a belső szabályokra való hivatkozással.¹² A két cikk együttes értelmezése alapján a 64. cikk alkalmazása nem jelentheti azt, hogy a nemzetközi szervezet egyszerűen „kiszereződik” a nemzetközi jogi felelősségi szabályok (és így a felelősségre vonás) rendszere alól, csupán azt biztosítja, hogy a konkrét és a felek közötti viszony sajátosságait magában foglaló különös nemzetközi jogi szabályok alkalmazása élvez előnyt. A *lex specialis* szabály célja tehát a nemzetközi felelősségi jog vonatkozásában a konkrét életviszonyhoz jobban illeszkedő, felek által meghatározott, konkrét felelősségi szabályok elsőbbségének biztosítása, ám az nem jelentheti a nemzetközi felelősség szabályai alól való teljes és általános mentesülést a belső szabályokra való hivatkozással. E körben az államoktól eltérő módon a nemzetközi szervezetek esetében külön problémát vet fel a belső szabályok esetleges nemzetközi jogi jellege, amely a *lex specialis* szabály értelmezése és alkalmazása kapcsán is jelentőséggel bír.

Az AFT 55. cikkéhez fűzött kommentár rögzíti a különös szabályok alkalmazásának feltételeit és terjedelmét, ami az ARIO kapcsán is iránymutatásként szolgálhat. E körben a kommentár a különös szabályok alkalmazásának több fontos feltételét rögzít. Egyrészt, a különös szabályoknak a cikkekkel legalább „azonos jogi besorolással” kell rendelkezniük.¹³ Másrészt, a konkrét speciális szabály (például nemzetközi megállapodás szövege) alapján dönthető el, hogy az

Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

¹⁰ Jed Odermatt: *International Law and the European Union*. CUP, Cambridge 2021. 232. o.

¹¹ Noemi Gal-Or: Responsibility of the WTO for Breach of an International Obligation under the Draft Articles on Responsibility of International Organizations. *Canadian Yearbook of International Law* 2013. 1. sz. 197. o.

¹² Boon: i. m. 2-3. o.

¹³ Draft articles... 2001. 140. o.

milyen mértékben írja felül az általános szabályok alkalmazását.¹⁴ Harmadrészt, a speciális szabály alkalmazásához a két rendelkezés közötti konkrét inkonzisztenciára, vagy az arra uraló szándékra van szükség, hogy a két rendelkezés kizárja egymást.¹⁵ Az általános és speciális szabályok közötti viszonyrendszer vonatkozásában egyes nézetek szerint valójában nem is egymás kizárásáról, hanem inkább az általános szabály kifejtéséről, pontosításáról van szó.

Az Európai Unió vonatkozásában az első feltétel, miszerint a különös szabályoknak a cikkekkel legalább „azonos jogi besorolással” kell rendelkezniük, különös jelentőséggel bír. Az ARIÓ ugyanis több helyen kifejezetten utal arra, hogy a szervezet belső szabályai tartalmazhatják a nemzetközi jog e speciális szabályait. Az Európai Unió vonatkozásában tehát felmerül az a kérdés, hogy a belső szabályai, tehát az uniós jog maga mennyiben rendelkezik nemzetközi jogi minőséggel, amely által a nemzetközi felelősség különös szabályait tartalmazhatja.

2.2. A szervezet szabályai mint a nemzetközi jog különös szabályai

A *lex specialis* szabályt tartalmazó cikkel kapcsolatos legmegosztóbb akadémiai vitát a cikk második mondata gerjesztette.¹⁶ A 64. cikk második mondata szerint „a nemzetközi jog ilyen különös szabályait a szervezet nemzetközi szervezet és tagjai közötti kapcsolatokra vonatkozó szabályzata tartalmazhatja”.

Az ARIÓ 2. cikkében foglalt definíció szerint a szervezet szabályai lehetnek „különösen a nemzetközi szervezet alapító okiratai, döntései, határozatai és ezekkel összhangban elfogadott egyéb jogi aktusai, illetve a szervezet gyakorlata”.¹⁷ Az ARIÓ 2. cikkében foglalt definíció szerint az Európai Unió tekintetében tehát nem csupán az alapító szerződések, hanem a másodlagos jog, sőt, a szervezet gyakorlatára való utalással akár az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata is a szervezet szabályai fogalma alá tartozhat.

A 64. cikk második mondata szerint a nemzetközi szervezet belső szabályai a *nemzetközi jog speciális szabályainak* minősülhetnek, és így egy nemzetközi szervezet belső szabályai is lehetnek irányadók a szervezet nemzetközi felelőssége vonatkozásában. Mindez azonban látszólag ellentmond a már fent idézett 5. cikkben foglalt szabály logikájának, ami alapján egy nemzetközi szervezet cselekménye jogellenességének megállapítására a nemzetközi jog szabályai és nem a belső szabályok irányadók. Ahogyan erre az ARIÓ-hoz fűzött kommentár is rámutat, mindez az AFT azon rendelkezésének megfelelője, amely szerint egy cselekmény nemzetközi jogi jogellenességét nem befolyásolja az, hogy a

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Odermatt: i. m. 233. o.

¹⁷ Draft articles... 2011. 49. o.

cselekmény az állam belső joga szerint jogszerűnek minősül.¹⁸ Mindez azt jelenti, hogy egy belső jogi szabályra való hivatkozással nem lehet „kimenteni” egy nemzetközi kötelezettség megsértését. A kommentár is reflektál erre az ellentmondásra, amikor rámutat: egy azonos alapelv megfogalmazása a nemzetközi szervezetek esetében nehézségekbe ütközik, ugyanis egy nemzetközi szervezet szabályait nem lehet élesen elválasztani a nemzetközi jogtól.¹⁹ A nemzetközi szervezetek esetében ugyanis legalább annak alapító dokumentuma egy nemzetközi szerződés vagy más nemzetközi jog által szabályozott eszköz, de akár a szervezet más szabályait is lehet a nemzetközi jog részének tekinteni.²⁰

A kommentár maga is elismeri, hogy a szervezet szabályainak jogi minősítése ellentmondásos kérdés, és több ezzel kapcsolatos nézet létezik.²¹ Míg egyesek szerint a nemzetközi szerződéssel létrejött nemzetközi szervezetek szabályai a nemzetközi jog részei, addig mások szerint attól a pillanattól kezdve, hogy a szervezet belső szabályai létrejöttek, nem minősülnek nemzetközi jognak.²² A cikkhez fűzött kommentár világossá teszi, hogy a tervezet nem helyezkedik világos álláspontra a szervezet szabályainak jogi minősége kapcsán.²³

Összefoglalva, a szervezet szabályai kapcsán tehát *egyrészt* előfordulhat, hogy a szervezet szabályai a nemzetközi jog részének minősülnek. Ez esetben pedig befolyásolhatják a cselekmény nemzetközi jogsértésének minősítését, és ebben az értelemben a belső szabály minőségileg a nemzetközi jog speciális szabályának, nem pedig nemzetközi jogi szempontból „irreleváns” belső szabálynak minősül. *Másrészt* ugyanakkor lehetséges a szervezet szabályainak olyan értelmezése is, hogy az belső szabálynak minősül és így nemzetközi jogilag nincs hatással a felelősség kérdésére. Mindez arra enged következtetni, hogy a tervezet a szervezet szabályainak *két lehetséges jogi minőségét* ismeri el. Ahogyan Odermatt rámutat, „*a szervezet szabályainak hibrid természetű nehézségeket szül azáltal, hogy e szabályok mind a nemzetközi jog, mind a belső jog területére is tartoznak*”.²⁴ Ez a kettős jogi minőség azonban nehézségekhez vezet az egyes nemzetközi szervezetekre vonatkozó különös felelősségi szabályok meghatározásakor.

A 64. cikk második mondata a szervezet belső szabályait azon értelemben használja, miszerint ezek a szabályok a *nemzetközi jog* különös szabályait tartalmazhatják. E cikk vonatkozásában tehát a tervezet elismeri a belső szabályok esetleges nemzetközi jogi minőségét. Ennek következménye az, hogy az adott szervezetre vonatkozó különös, nemzetközi felelősségi szabályokat

¹⁸ Draft articles... 2001. 36. o.

¹⁹ Draft articles... 2011. 54. o.

²⁰ Uo.

²¹ Draft articles... 2011. 63. o.

²² Draft articles... 2011. 63. o. 169-171. lábjegyzetek.

²³ Draft articles... 2011. 64. o.

²⁴ Odermatt: i. m. 234. o.

akár a szervezet belső szabályai tartalmazzák. Mindez felveti annak a lehetőségét az Európai Unió vonatkozásában, hogy maga az uniós jog tartalmazzon az EU nemzetközi felelőssége szempontjából releváns belső szabályokat.

Felmerül azonban az a kézenfekvő kérdés, hogy e szabályok azonban csupán az EU és a tagállamok, illetve a tagállamok egymás közötti viszonyaiban bírnak-e relevanciával vagy esetleg külső szereplők, nem tagállamok vagy egyéb nemzetközi szervezetek vonatkozásában is?

2.3. A szervezet szabályai és a különös szabályok a tagok és nem-tagok vonatkozásában

Feltételezhető az ARIO-hoz fűzött kommentár szövegéből, hogy különbség van a belső szabályok megítélése között aszerint, hogy a *szervezet és tagállamai közötti viszony vonatkozásában* (a szervezetet létrehozó nemzetközi megállapodás vagy más nemzetközi aktus révén) vizsgáljuk azokat, vagy pedig *harmadik felek* (tehát egy vagy több másik állam vagy nemzetközi szervezet) *irányában*.

A kommentár több ízben is érinti ezt a kérdést. Egyrészt, az általános részi kommentárban a 64. cikket említve kiemeli, hogy a *nemzetközi szervezetek és tagállamaik viszonyában* a nemzetközi felelősség különös szabályai érvényesülhetnek, amelyek minden szervezet vonatkozásában eltérőek, és amelyekre általában a „szervezet szabályaiként” utalnak.²⁵ Ezt követően hozzáteszi, hogy nem tesz kísérletet arra, hogy e szabályokat beazonosítsa, ugyanakkor elismeri azt a hatást, amelyet e szabályok a nemzetközi szervezet tagokkal szembeni felelősségére, illetve a tagok szervezet cselekményeiért való felelősségére gyakorol. Ezt követően hozzáteszi azt a kulcsfontosságú megállapítást, hogy „*a szervezet szabályai per se nem kötelezőek a nem-tagokra*”, de a szervezet egyes szabályai „*relevánsak lehetnek*” a nem-tagok számára is.²⁶ E körben egy olyan példát említ, miszerint ahhoz, hogy megállapítást nyerjen, hogy egy szervezet hozzájárulását adta-e egy adott cselekményhez a tervezet 20. cikke szerint, szükséges lehet megvizsgálni, hogy a szervezet szabályai szerint az adott szerv, amely a hozzájárulását adta, erre hatáskörrel rendelkezik-e.

Másrészt ugyanakkor a tervezet több ízben is megszorításokat tesz a szervezet szabályainak külső szereplők vonatkozásában történő érvényesülése kapcsán. A fentiekben már idézett, 5. cikkhez (nemzetközi szervezet cselekménye nemzetközi jogsértésnek minősítése) fűzött kommentárban például rámutat, hogy „*ha a szervezet szabályai a nemzetközi jog részét képezik, befolyásolhatják a cselekmény nemzetközi jogsértésnek minősítését a nemzetközi jog alapján. Míg azonban a szervezet szabályai a szervezet és tagjai közötti kapcsolatokban be-*

²⁵ Draft articles... 2011. 47. oldal

²⁶ Uo.

*folyásolhatják a nemzetközi kötelezettségeket, addig nem lehet ilyen hatásuk a nem-tagokkal szemben.*²⁷

A tervezet 10. cikkéhez fűzött kommentár rögzíti, hogy a szervezet szabályai előírhatnak a nemzetközi kötelezettségsszegésekre vonatkozó speciális bánásmódot, ami vonatkozik magára a kötelezettségsszegés megállapítására is. Itt ismét utal a 64. cikkre, majd hozzáteszi azt is, hogy „*ezek a speciális szabályok nem feltétlenül írják felül a jelen tervezetben foglalt elveket. Például, egy nemzetközi kötelezettségsszegés fennállása tekintetében a szervezet speciális szabálya nem érinti az olyan kötelezettségsszegéseket, amelyek tekintetében a nemzetközi szervezet egy nem-tagállammal szemben felel.*”

Mindezek alapján arra lehet következtetni, hogy a szervezet szabályaiban foglalt különös szabályok elsősorban a szervezet és annak tagállamai közötti viszonyrendszerben alkalmazandók a nemzetközi felelősség vonatkozásában. E körben a tervezet kétségtelenül elismeri azok nemzetközi jogi minőségét, utalva arra a tényre, hogy a nemzetközi szervezetek alapító dokumentumai a nemzetközi jog szabályai szerint jöttek létre, ezáltal vitathatatlanul az abban résztvevő tagállam közötti viszonyokra irányadó nemzetközi jogi szabályokat tartalmazznak. Mindez a 64. cikkben foglalt *lex specialis* szabály kevésbé vitatható értelmezését adja. A tervezet alkotói – habár igen óvatosan – elismerik ugyanakkor azt is, hogy a szervezet belső szabályai nem tagok, tehát külső szereplők számára is jelentőséggel bírhatnak. A tervezet elismeri látszik azt, hogy a szervezet belső szabályai harmadik felek irányában is „relevanciával bírhatnak”, amikor a nemzetközi felelősséget vizsgáljuk, például különösen a hatásköri kérdések vonatkozásában. Mindez az Európai Unió szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír, hiszen kétségtelen, hogy az Európai Unió belső hatáskörmegosztása a nemzetközi felelősség vonatkozásában fontos kérdéseket fel, és pontosan ez az a kérdéskör, amely a tervezet megalkotásakor az Európai Unió vonatkozásában is leginkább felmerült.

2.4. Részkövetkeztetések

A 64. cikk tervezetbe foglalásával a Nemzetközi Jogi Bizottság megnyitotta annak lehetőségét, hogy a nemzetközi szervezetek sokszínűségére tekintettel az egyes szervezetek vonatkozásában a nemzetközi jog különös szabályai érvényesüljenek. E körben kulcsfontosságú, hogy e különös szabályok a szervezet belső szabályaiban is megtalálhatók. A tervezet a szervezet belső szabályait kettős jogi minőségben kezeli, és elismeri a szervezet egyes belső szabályainak nemzetközi jogi minőségét a nemzetközi felelősség szabályozása vonatkozásában. A tervezetből arra lehet következtetni, hogy a nemzetközi szervezet és tagjai közötti

²⁷ Draft articles... 2011. 54. o.

viszonyrendszerben a szervezet belső szabályai a nemzetközi felelősség szempontból releváns szabályoknak minősülnek, ami logikusan következik abból, hogy a nemzetközi szervezetet maguk a tagállamok hozták létre.

Ha az Európai Unió vonatkozásában vizsgáljuk mindezt, kétségtelen, hogy a tagállamok az Európai Uniót nemzetközi szerződéssel hozták létre, amelyben lemondtak az általános nemzetközi jog szerinti kétoldalú igényérvényesítésről egymás irányában az uniós jog által érintett területeken, és az igényérvényesítést az Európai Bizottságra, a vitarendezést pedig az Európai Unió Bíróságára bízták.

Kétséges ugyanakkor, hogy „*kifelé*”, harmadik felek irányában lehet-e a szervezet saját belső szabályaira hivatkozni, eltérve ezáltal a felelősség általános szabályaitól. A tervezet alkotói ezzel kapcsolatban óvatosak voltak: a kommentár több ízben is rögzíti a szervezet belső szabályai érvényesülésének korlátozottságát a nem-tagok vonatkozásában, ugyanakkor azt különösebb részletezés nélkül elismeri, hogy a szervezet belső szabályai kifelé is „relevanciával bírhatnak” bizonyos felelősségi kérdések eldöntésében.

Az Európai Unió kapcsán a gyakorlatban a főkérdés, hogy az EU hivatkozhat-e saját belső szabályaira harmadik felek irányában akkor, amikor nemzetközi felelősségéről kell dönteni. Az Európai Unió részéről ez irányú kísérletként lehet értékelni azokat a hatásköri nyilatkozatokat (*declaration of competences*), amelyeket az Európai Unió és a tagállamok tesznek egyes nemzetközi vegyes szerződésekhez, amelyekben előre rögzítik és elhatárolják, hogy a belső hatáskörmegosztás szabályai szerint a nemzetközi megállapodásban foglalt mely kötelezettségért ki lesz a felelős. Az mindenesetre a külső felek bejegyzésétől függ, hogy e nyilatkozatokra (amennyiben azt nem maga az adott nemzetközi megállapodás szövege követeli meg)²⁸ és általában a szervezet és tagjaira vonatkozó belső szabályokra figyelemmel lesznek-e egy esetlegesen felmerülő felelősségi kérdésben.²⁹

Tágabb értelemben az Európai Unió vonatkozásában a kérdést úgy is megfogalmazhatjuk, hogy mennyiben támasztható alá az, hogy a nemzetközi gyakorlat révén az Európai Unió tekintetében kialakult egyfajta speciális bánásmód, ami tekintettel van az Európai Unió belső sajátosságaira?

A tanulmány a továbbiakban az ARIO 64. cikkének Európai Unióval kapcsolatos vonatkozásait taglalja részleteiben.

²⁸ Erre lásd példaként az ENSZ Tengerjogi Egyezmény IX. mellékletének 5. cikkét, amely kifejezetten megköveteli ilyen hatásköri nyilatkozat megtételét a nemzetközi szervezetektől és tagállamaitól.

²⁹ Vö. a vegyes szerződésekhez még *Mohay* Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. PTE ÁJK Európa Központ – Publikon, Pécs 2019. 34-37. o.

3. AZ ARIÓ 64. CIKKÉBEN FOGLALT *LEX SPECIALIS* SZABÁLY AZ EURÓPAI UNIÓ VONATKOZÁSÁBAN

A *lex specialis* szabály alkalmazása az Európai Unió esetében különösen komplex kérdéseket vet fel. A 64. cikk alapján egyrészt lehetséges, hogy maga az uniós jog tartalmazzon az EU felelősségére vonatkozó speciális szabályokat. Másrészt, a 64. cikk alapján az is lehetséges, hogy a nemzetközi gyakorlat támasztja alá az Európai Unióval kapcsolatos speciális bánásmódot és speciális felelősségi szabályok kialakulását. Kétségtelen ugyanakkor, hogy utóbbi esetben is arról van szó, hogy egy nemzetközi fórum az EU belső jellegzetességeire, az uniós jog szabályaira való tekintettel biztosítja a speciális bánásmódot.

3.1. Egy speciális betudási szabály az Európai Unió és tagállamai vonatkozásában?

A *lex specialis*-ről szóló cikk kommentárja kitér a tervezet megalkotásakor az Európai Közösséggel kapcsolatban felmerülő vitákra, amelyek leginkább arra irányultak, hogy vajon létezik-e egy olyan speciális betudási szabály, ami alapján a tagállami hatóságok kötelező uniós normát végrehajtó cselekményei az Európai Uniónak betudhatók.³⁰

Mindez talán az Európai Unió és a tagállamok felelősségével kapcsolatos egyik legkézenfekvőbb kérdés, ugyanis az Európai Unió egyik legfontosabb sajátossága, hogy az esetek döntő többségében a tagállami hatóságok járnak el a nevében és hajtják végre a rájuk kötelező uniós rendelkezéseket. Így van ez még az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken is, elég csak például a vámügyi szabályok tagállami végrehajtására gondolni. Felmerülhet tehát olyan eset, hogy a tagállam nemzetközi jogi kötelezettséget sért miközben egy olyan uniós jogi kötelezettségének tesz eleget, amelynek megsértése miatt az uniós jog szerinti következményekkel, például kötelezettségszegési eljárással számolhat.

Mindez a betudás ARIÓ-ban foglalt „hagyományos” konstrukcióin (ARIÓ 6-9. cikkek) túl felveti annak lehetőségét, hogy az EU esetében az ún. „normatív kontroll” elméleten alapuló speciális szabály érvényesüljön, ami figyelemmel van az EU belső működésére.³¹ A döntően szakirodalmi elmélet lényege, hogy ha az Unió a tagállami cselekmény felett az általa hozott kötelező szabályok révén „normatív kontrollt” gyakorolt, akkor az ebből származó kötelezettségszegés nem a tagállamnak, hanem az Uniónak betudható.

³⁰ Draft articles... 2011. 102-103. o.

³¹ A normatív kontroll elmélet ismertetéséről részletesen: *Casteleiro*: i. m. 227. o.; Cristina *Contartese*: Competence-Based Approach, Normative Control, and the International Responsibility of the EU and Its Member States. *International Organizations Law Review* 2019. 2. sz. 350-351. o.

A Nemzetközi Jogi Bizottság - vélhetően a nemzetközi jog egységének megőrzése miatt és az egységes gyakorlat hiányában - nem tartotta indokoltnak, hogy külön szabály kodifikálásával rögzítsen egy, az EU-ra vonatkozó speciális betudási szabályt. A 64. cikk tervezetbe foglalásával ugyanakkor teret enged az ilyen speciális szabályok kialakulásának és alkalmazásának. Az Európai Unió felelősségével kapcsolatban az ARIÓ 64. cikkében foglalt speciális szabályból tehát az következhet, hogy az Európai Unió felelőssége vonatkozásában az uniós jog egyes szabályai maguk tartalmazhatják az Európai Unióval kapcsolatos felelősségi kérdés eldöntésére irányadó szabályokat.

Ahogy erről a fentiekben részletesen is szó esett, mindez a *tagállamok egymás közötti viszonyaiban* - nemzetközi jogi szempontból - logikus, az AFT 55. cikke alapján is levezethető következmény, ugyanis az uniós alapító szerződések a nemzetközi jog alapján, nemzetközi megállapodásként jöttek létre, és a tagállamok azon akaratát rögzítik, hogy a köztük lévő viszonyrendszerben e speciális szabályok kerüljenek alkalmazásra. E körben tehát a tagállamok között a *lex specialis* szabály alapján a köztük lévő viszonyok rendezésére az uniós jog irányadó.

A valódi kérdés inkább azzal kapcsolatban merül fel, hogy az Európai Unió egy *harmadik féllel szemben* (egy vagy több nem tagállam vagy nemzetközi szervezet) egy nemzetközi fórum előtt hivatkozhat-e a saját belső szabályaira és megalapozottan kérheti-e saját belső szabályrendszerének figyelembevételét. Mindez a gyakorlatban nemzetközi fórumok előtt eddig egy olyan speciális betudási szabály vonatkozásában merült fel, amely szerint akkor, amikor a tagállamok kötelező uniós szabályt hajtanak végre, valójában az EU ügynökeként járnak el, és így a cselekmény a belső szabályok figyelembevételére alapján az Európai Uniónak betudható.

A Nemzetközi Jogi Bizottság a kommentárban maga is rámutat arra, hogy a nemzetközi fórumok ítélkezési gyakorlata széttartó, és míg egyes nemzetközi fórumok, különösen a WTO testület gyakorlata alapján lehet következtetni egy ilyen speciális szabály létezésére, addig például a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ezzel ellentétes gyakorlattal rendelkezik.³² A *Protection of Trademarks and Geographical Indications* ügyben a WTO panel elfogadja az akkor még Európai Közösségek azon érveit, miszerint az EK sui generis belső alkotmányos struktúrájában a közösségi szabályokat nem közösségi szinten, hanem a tagállami hatóságok hajtják végre, amelyek így az EK „de facto szerveként” járnak el, amelyért „a Közösség lesz felelős a WTO joga és általában a nemzetközi jog szerint”.³³ Ez alapján egy olyan speciális betudási szabályra lehet következtetni, amely szerint a tagállami hatóságok cselekményeit az EU-nak kell betudni.

³² Draft articles... 2011. 103. o.

³³ WTO. Report of the Panel, European Communities—Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs. WT/DS174/R. 20 April 2005. 7.725. bek

A *Bosphorus ügyben* ezzel szemben az EJEB arra jutott, hogy a tagállami hatóság cselekményét minden esetben a tagállamnak kell betudni, attól függetlenül, hogy a szóban forgó aktus vagy mulasztás a tagállami jogból származott vagy egy nemzetközi kötelezettség teljesítésének szükségességéből.³⁴

A WTO testület ítélkezési gyakorlata tehát elfogadni látszik azt, hogy egy kötelező uniós aktus végrehajtása során tett tagállami cselekmények jellemzően az Uniónak betudhatók. Ezzel szemben az EJEB szerint egy tagállami szerv cselekményeit végső soron minden esetben a tagállamnak kell betudni. Tehát, míg a kereskedelem területén fennálló ítélkezési gyakorlat jellemzően elismeri, hogy az Európai Unió *sui generis* jellegére tekintettel egy tagállami szerv által végrehajtott cselekmény az Uniónak betudható, addig az emberi jogi területen eljáró fórumok ezt elutasítják. Nem véletlen, hogy a széttartó esetjog fényében a kommentár csak megjelöli ezt a dilemmát, de végül nem foglal állást azzal kapcsolatban, hogy ez a szabály a 64. cikk alapján valóban létezik-e mint a betudás speciális szabálya az Európai Unió vonatkozásában.³⁵

A fórumok széttartó gyakorlatának hátterében meghúzódó indokok elemzése kapcsán *Hoffmeister* rámutat: a különböző ítélkezési fórumok felelősségi kérdésekben hozott döntéseit láthatóan nagy mértékben befolyásolja az eljárás azon adottsága, hogy az adott fórum előtt ki lehet alperes.³⁶ Míg például a WTO vagy az ITLOS vitarendezési testületei az uniós intézmények és a tagállamok cselekményeit is gond nélkül betudják az Uniónak, addig az EJEB gyakorlat ezzel ellentétes tendenciát mutat. *Hoffmeister* szerint ennek a gyakorlatban leginkább praktikus indokai vannak: míg a WTO és az ITLOS fórumai előtt az Unió is lehet fél, ugyanis maga is saját jogon részes fél a vonatkozó egyezményekben, addig az EJEB az Európai Unióval mint szervezettel szemben nem tud eljárni, ugyanis az EU nem csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.³⁷ Mindezt a *Bosphorus ítéletben* az EJEB is elismerni látszik, amikor külön kiemeli, hogy „a szervezet maga nem felelős az Egyezményért a szervei előtti eljárásokért vagy azok határozataiért mindaddig, amíg nem szerződő fél”.³⁸ Mindezt az EJEB tulajdonképpen érvként használja a tagállamnak való betudhatóság indokolásra. *Hoffmeister* tehát arra a helyesnek tűnő következtetésre jut, hogy a strasbourgi bíróság az EU és a tagállamok felelősségével kapcsolatos döntéseit nagy mértékben befolyásolja a hatékony emberi jogi védelem biztosításának igénye.

³⁴ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* ítélet, EJEB, 2005. június 30, 137 és 153. bek; Lásd még például ennek megerősítéseként: *Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands* ítélet, EJEB, 2009. január 20. 18. o; Vö. ebben a kötetben: *Mohay Ágoston: Az EU felelőssége KKBP aktu-sokért az EJEB előtt.* In: *Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

³⁵ Draft articles... 2011. 103. o.

³⁶ *Hoffmeister*: i. m. 738-39. o.

³⁷ Uo.

³⁸ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*. 2005. 152. bek.

Hoffmeister így alapvetően pragmatikus, eljárási jellegű megfontolásokat lát a széttartó ítélkezési gyakorlat háttérében.

Mindez jól szemlélteti azt a bizonytalanságot, ami az Európai Unió felelősségével kapcsolatos speciális betudási szabály kialakulása vonatkozásában tetten érhető a szakirodalomban és a nemzetközi gyakorlatban. Míg egyes szerzők az EU vonatkozásában egy speciális szabály kialakulására következtetnek³⁹, a kérdéssel foglalkozó legújabb szakirodalmi elemzések is arra jutnak, hogy a nemzetközi gyakorlat alapján nem lehet egyértelműen következtetni egy, az Európai Unióra vonatkozó speciális betudási szabály létezésére.⁴⁰

3.2. Az EU-val kapcsolatos speciális bánásmód a nemzetközi térben és az ARIÓ 64. cikke

Ahogy ezt a fenti példák is mutatják, a 64. cikk alapján lehetőség nyílik arra, hogy a nemzetközi gyakorlat révén alakuljanak ki az Európai Unióval kapcsolatos speciális felelősségi szabályok, amely az EU belső sajátosságain alapul. Több példát találunk arra mind a nemzetközi fórumok esetjogában, mind a nemzetközi gyakorlatban, hogy az Európai Uniót mint nemzetközi szervezetet a nemzetközi térben speciális módon kezelik, és az EU sikerrel lép fel annak érdekében, hogy rá vonatkozó különleges bánásmódot „kényszerítsen ki”. Ebbe a sorba lehet beilleszteni magát a *lex specialis* szabályt tartalmazó 64. cikk ARIÓ-ba foglalását is, ami iránt az Európai Unió a tervezet megalkotásakor aktív „lobbitevékenységet” folytatott.

Az EU-val kapcsolatos speciális bánásmód szemléltetésére *Palchetti* például rámutat arra, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság a nemzetközi szokásjog kialakulásáról szóló munkájában külön foglalkozott a nemzetközi szervezetekkel, köztük az Európai Unió gyakorlatával. A szerző szerint figyelemreméltó, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság a „kizárólagos hatáskör” EU-specifikus koncepcióját is figyelemben részesítette – annak ellenére, hogy mindez csupán az EU-t jellemző sajátosság – amikor azt vizsgálta, hogy a nemzetközi szervezetek gyakorlata miként járul hozzá a nemzetközi szokásjog kialakulásához.⁴¹

Ličková a GATT kapcsán felidézi, hogy az EU-t alapító tagállamok a vámunió létrehozása kapcsán a legkedvezményesebb elbánás elve alóli kivételt akartak elérni.⁴² Ezt maga a GATT egyezményben foglalt, vámuniók létrehozását lehető-

³⁹ *Hoffmeister*: i. m. 723. o.; *Casteleiro*: i. m. 227. o.; *Esa Paasivirta – Pieter-Jan Kuijper*: Does One Size Fit All?: The European Community and the Responsibility of International Organizations. *Netherlands Yearbook of International Law* 2005. 1. sz. 169. o.

⁴⁰ *Palchetti*: i. m. 1423. o.; *Contartese*: i. m. 377. o.; *Natasha Nedeski*: Shared Obligations and the Responsibility of an International Organization and Its Member States. *International Organizations Law Review* 2021. 2. sz. 143. o.

⁴¹ *Palchetti*: i. m. 1410-1411. o.

⁴² *Magdalena Ličková*: European Exceptionalism in International Law. *European Journal of International Law* 2008. 3. sz. 476. o.

vé tevő kivétel biztosította számukra, ami ugyanakkor nem jelentett általános, feltétel nélküli felmentést az általános multilaterális szabályok alól. *Ličková* rámutat: a GATT-ban részes felek burkolt módon, az évek során a GATT-tal összeegyeztethetőnek ismerték el a Római Szerződést.⁴³ A szerző kifejti: a WTO együttműködés azóta is az egyik legsikeresebb terület, ahol az EU a tagállamok helyett lép fel és érvényesíti azok közös érdekeit. Ezen a területen a harmadik államok láthatólag beleegyeztek abba, hogy figyelembe vegyék az EU belső hatáskörmegosztását.⁴⁴ Mindez az EU felelőssége szempontjából azért fontos, mert nemzetközi gyakorlatként hivatkozási alapként szolgálhat az EU számára a belső jellegzetességeinek elfogadtatására.

A sort bizonyára hosszan lehetne folytatni annak szemléltetésére, hogy az Európai Unió miként lép fel sikeresen a saját belső sajátosságainak elismertetésére a nemzetközi térben. Külön említése érdemes, hogy maga a 64. cikk ARIO-ba foglalása is értékelhető ezen jelenség részeként, amely révén ráadásul újabb lehetőség nyílik az EU speciális jellegének nemzetközi szintű elfogadtatásának erősítésére azáltal, hogy az EU-ra vonatkozó speciális nemzetközi felelősségi szabályok kialakulásának lehetőségét biztosítja.

4. ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az ARIO 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály alkalmazása az EU vonatkozásában tágabb értelemben azt jelenti, hogy egy nemzetközi fórum előtt az Európai Unió és a tagállamok felelőssége kapcsán az uniós jog vonatkozó, belső szabályait (például a hatáskörmegosztás szabályait) is figyelembe kell venni. Az Európai Unióra vonatkozó speciális szabályok az ARIO szerint az uniós jogban is megtalálhatóak lehetnek, de a nemzetközi gyakorlatban, nemzetközi fórumok gyakorlatában is kialakulhatnak.

A vonatkozó szakirodalom és nemzetközi gyakorlat alapján jelenleg nem lehet egyértelműen arra következtetni, hogy a 64. cikk alapján létrejöttek volna az EU vonatkozásában különös felelősségi szabályok, vagy az EU-t illető különleges bánásmód szokásjogi szabályként kialakult volna. Azt viszont, ahogy az a fentiekből is kitűnik, a tervezet is elismeri látszik, hogy egy adott nemzetközi szervezet belső szabályai bizonyos körben harmadik felek irányában is befolyással bírhatnak a nemzetközi felelősség tartalmát és terjedelmét illetően. Ennek feltételei azonban az Európai Unió vonatkozásában – vélhetően a nemzetközi gyakorlat hiányosságai miatt – eddig nem tisztázódtak.

Azt mindenesetre azt elismeri a szakirodalom, hogy a 64. cikk tervezetbe foglalása az Európai Unió nemzetközi színtéren kifejtett befolyásának köszön-

⁴³ Uo.

⁴⁴ Uo.

Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt*

MOHAY Ágoston

egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogiudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Ez a tanulmány az Európai Unió (EU) által a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott aktusokkal kapcsolatos felelősségét elemzi az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE) összefüggésben. E témakör sokrétű és komplex, ahol olykor a megfelelő fogalmi keret is bizonytalanná válhat.

Először is, a közös kül- és biztonságpolitika különleges státusszal rendelkezik az EU alkotmányos rendszerében. Más uniós szakpolitikáktól eltérően alapvetően kormányközi jellegű, ahol a döntéshozatal és az intézményi szerepek eltérnek az általános szabályoktól, ahol az aktusok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal vagy alkalmazási elsőbbséggel, és ahol az Európai Unió Bíróságának hatásköre korlátozott, még ha az intézmény meglehetősen invenciózusan bővítette is az az utóbbi időben – különösen az utóbbi elemet illetően számos kérdés továbbra is nyitott.

Másodszor, a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségének kérdésére térve még több nyitott kérdéssel találkozunk. Ehelyütt eltekintve attól a tényről, hogy a nemzetközi felelősség még az államok tekintetében sem ténylegesen kodifikált területe a nemzetközi jognak, és a nemzetközi felelősségről szóló végleges tervezeten alapszik¹, a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdése még inkább vitatott és tisztázatlan: a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet (ARIO) messze túlmutat a létező nemzetközi szokásjog kodifikációján, és legalábbis részben a nemzetközi jog progresszív fejlesztését jelenti.²

* A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA-projekt keretében készült. Az FK-134930. sz. számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a fiatal kutatói kiválósági pályázati program (FK_20) finanszírozásában valósult meg.

¹ Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts. Adopted on 12 December 2001. A/RES/56/83.

² Egy friss és tömör áttekintésért l. *Kis Kelemen* Bence – *Mohay Ágoston* – *Pánovics* Attila: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések. In: A nemzetközi jog, az uniós jog

E kérdéskör középpontjában többek között a magatartás, illetve a felelősség betudhatóságának kérdései állnak a nemzetközi szervezetek és tagállamai közötti viszonylatban, beleértve egyebek mellett a megosztott felelősség problémáját.³

Harmadszor, az EU mint szupranacionális szervezet felelőssége a kérdések egy újabb rétegét hozza magával. Az EU egy nemzetek feletti szervezet, amelynek jogrendszere alkotmányos karakterű. Az EU tagállamok által átruházott jogalkotási hatáskörökkel élve kötelező erejű jogi aktusokat fogad el, amelyek közvetlen hatályúak és a nemzeti joggal szemben elsőbbséget élveznek. Az EU és tagállamai közötti kapcsolat meglehetősen „intenzív” és *sui generis* jellegű. Természetesen éppen a KKBP, mint fentebb említettük, kivételt képez számos, az EU-ra vonatkozó különleges szabály alól.

Az összetettséget negyedik és egyben utolsó rétegét az EU-nak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) történő tervezett csatlakozása adja. Az EU jelenleg nem részese az emberi jogok védelmének európai „alapstandardjának”, de az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdése értelmében – a Lisszaboni Szerződés óta – nemcsak felhatalmazása, hanem kötelezettsége áll fenn, hogy csatlakozzon hozzá. Az EUB az eredeti csatlakozási megállapodás-tervezetet az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősítette (a Bíróság egyik aggálya éppen a KKBP-aktusok feletti joghatóság hiányára vonatkozott), ezért azt újra kellett tárgyalni. Az EU tagállamait mindazonáltal – államként – továbbra is köti az EJEE, függetlenül attól, hogy csatlakoztak egy nemzetek feletti szervezethez⁴, és így Strasbourgban perelhetők akár az uniós jogból (beleértve a KKBP aktusokat is) fakadó kötelezettségek alapján vagy azokkal összefüggésben elfogadott intézkedések miatt. Az EJEB azonban általában nem támaszkodik az ARSIWA-ra (nem is beszélve az ARIO-ról) az Egyezmény megsértésének megállapításakor, vagy ha esetenként látszólag támaszkodik is, ez nem feltétlenül tükröződik az érvelésében – a strasbourgi bíróság „hallgatása” megválaszolatlanul hagyja azt kérdést, hogy az EJEE szabályait az általános nemzetközi felelősség *lex specialis*ának tekinti-e vagy sem.⁵

és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században: Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál.). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 285-298. o.

³ A meghatározó szakirodalmi álláspont szerint megosztott felelősségről akkor beszélünk, ha több aktor járul hozzá egy individuális káros eredményhez, amely voltaképpen bármilyen jogsértés lehet, és ahol a felelősség megoszlik a szereplők között, nem pedig egy kollektív entitást terhel. Fontos az is, hogy megosztott felelősség esetében az aktorok egyéni hozzájárulása a káros eredményhez nem állapítható meg külön-külön, azaz az egyes meghatározott magatartások nincsenek közvetlen okozati összefüggésben a jogsértés egy meghatározott részével. L. André Nollkaemper – Dov Jacobs: Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework. *Michigan Journal of International Law* 2013. 2-3. sz. 366-368. o.

⁴ L. különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a Matthews v. United Kingdom ügyben (Application no. 24833/94) hozott ítéletét.

⁵ Vö. Pavel Šturma: State Responsibility and the European Convention on Human Rights. *Czech Yearbook of Public & Private International Law* 2020. 1. sz. 3-18. o.

E tanulmány először rövid helyzetértékelést ad az Unió és a nemzetközi felelősség kérdésköréről. Ezt követően elemzi, hogy az eredeti csatlakozási megállapodástervezet hogyan kívánta megközelíteni a KKBP aktusokért való felelősséget az EJEB előtt, valamint, hogy az EUB mit talált e tekintetben az uniós joggal összeegyeztethetetlennek. Ezt követően az újrakezdett csatlakozási tárgyalások során felmerülő releváns javaslattervezeteket, köztük az EU által javasolt „reattribúció” fogalmát veti alá kritikai elemzésnek, majd konklúzióval zárul, vizsgálva az ún. normatív ellenőrzés koncepció relevanciáját is.

2. A NEMZETKÖZI FELELŐSSÉG JOGA ÉS AZ EU

E tanulmány keretében az EU és tagállamai felelőssége többdimenziós viszonyának számos kérdését legalábbis részben félre kell tenni. Mindazonáltal meg kell először is állapítani, hogy a nemzetközi felelősségi normák alkalmazhatók-e az EU-ra, és ha igen, hogyan. Ismeretesen a 2001-es ARSIWA-t nem fogadták el szerződésként az államok, de általában a létező szokásjog kodifikációjának tekintik – amely köti az államokat. Crawford 2002-ben megjegyezte, hogy az ARSIWA-nak a gyakorlatban kell majd bizonyítania, és hogy elsősorban a szokásjog artikulációjának kell tekinteni – és éppen ezért a szerződéses forma hiánya nem akadályozza az alkalmazását.⁶ Úgy tűnik, hogy ez az értékelés alapvetően helyes volt, mivel az ARSIWA-t a nemzetközi bíróságok alkalmazzák, és az államok is támaszkodnak rá⁷, a végleges tervezetre „sokat hivatkoznak, és egyre nagyobb autoritásra tesz szert”.⁸

A 2011-es ARIO⁹ ehhez képest sokkal kevésbé egységes fogadtatásban részesült. Bár az ARIO egyes rendelkezéseit nemzeti és nemzetközi bíróságok már elfogadásuk előtt is hivatkozták¹⁰, e dokumentum bevallottan számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek inkább a nemzetközi jog progresszív továbbfejlesztését, semmint a meglévő szokásjog kodifikációját jelentik.¹¹ Az ARSIWA és az ARIO azonban számos közös rendelkezést tartalmaz, mivel ugyanazokra az alapelvekre

⁶ James Crawford: The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect. *American Journal of International Law* 2002. 4. sz. 889-890. o.

⁷ L: Responsibility of States for internationally wrongful acts – Compilation of decisions of international courts, tribunals and other bodies (Report of the Secretary-General, UN General Assembly A/77/74)), amely összesen nem kevesebb, mint 786 hivatkozást sorol fel az ARSIWA-ra 2001-2022 között. A Nemzetközi Bíróság is hivatkozott rájuk, például a Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro (Judgment of 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43) ügyben (77. o.).

⁸ Ahogy Crawford is megjegyezte tíz évvel az elfogadása után. James Crawford: *Brownlie's Principles of Public International Law* (8th edition). Oxford University Press, Oxford 2012. 539. o.

⁹ GA Res. 66/100, 9 December 2011, Responsibility of international organizations.

¹⁰ Amint Gerlich megjegyzi, az ARIO egyes rendelkezéseit nemzeti és nemzetközi bíróságok már hivatalos elfogadásuk előtt is hivatkozták, így pl. az EJEB a Behrami és Saramat, valamint a brit House of Lords az Al-Jedda ügyekben. Olga Gerlich: Responsibility of international organizations under international law. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 2013. 2. sz. 19. o.

¹¹ United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission 2011. Volume II Part 2. 46-47. o.

épülnek, még akkor is, ha a Nemzetközi Jogi Bizottság több esetben tartózkodott az analógiák alkalmazásától – az ARIO mélyebb vizsgálata lényeges különbségeket is feltárt elődjéhez képest.¹² Az államok és a nemzetközi szervezetek közötti létező különbségek ellenére a nemzetközi felelősség alapvető elemeinek lényegében azonosnak kell lenniük a nemzetközi jog mindkét típusú alanya számára, ellenkező esetben a nemzetközi felelősség jogának koherenciája veszélybe kerül.¹³

Az EU a maga részéről már az ARIO megalkotása során hangsúlyozta az uniós jogrend sajátos jellemzőit; az Európai Bizottság kiemelte, hogy a hagyományos nemzetközi szervezetekkel ellentétben az EU javarészt a tagállamain és azok hatóságain keresztül, és nem feltétlenül saját „szervein” vagy „ügynökein” keresztül cselekszik és hajtja végre nemzetközi kötelezettségeit, valamint azt, hogy az EU egyedi jellemzői közé tartoznak fontos „jogon alapuló” külkapcsolati hatáskörök, amelyek „hajlamosak idővel továbbfejlődni.”¹⁴ Az EU ragaszkodása jogrendjének – a nemzetközi jogtól való különállóságát magába foglaló – egységéhez erőteljesen tükröződik az EUB 2/13. számú véleményében is, melyet alább részletesebben is tárgyalni fogunk.¹⁵

3. AZ EU FELELŐSSÉGE AZ EJEB ELŐTT

Az EU felelőssége természetesen az EJEE rendszerében is nagy jelentőségű kérdés, mivel az EU valamennyi tagállama részes fele az egyezménynek. Mivel azonban az EU nem részes fele az EJEE-nek, az nemzetközi jogi értelemben nem köti – az EU éppen ezért nem is válhat alperessé az EJEB előtti eljárásokban az EJEE megsértése miatt, az EJEB sem vizsgálhatja közvetlenül az uniós jognak az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét.¹⁶

¹² L. pl. az ARIO 7., 17. és 61. cikkét. L: Christiane Ahlborn: The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the ‘Copy-Paste Approach’. *International Organisations Law Review* 2012. 1. sz. 53–66. o.

¹³ Alain Pellet: International organizations are definitely not states. Cursory remarks on the ILC articles on the responsibility of international organizations. In: Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie (szerk. Maurizio Ragazzi). Brill/Nijhoff, Leiden, 2013. 44. o. Bár mind az ARSIWA, mind az ARIO szerepének árnyalása érdekében hozzá kell tenni, hogy a szokásjog kizárólag a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezeteire támaszkodó azonosításának lehetnek egy bennrejlő kockázatai. L: Fernando Lusa Bordin: Still Going Strong: Twenty Years of the Articles on State Responsibility’s ‘Paradoxical’ Relationship between Form and Authority: The ILC Articles at 20. A Symposium (szerk. Federica Paddeu – Christian J. Tams). Glasgow Centre for International Law & Security, Glasgow 2021. 15. o.; illetve általánosabban: Fernando Lusa Bordin: “Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law.” *The International and Comparative Law Quarterly* 2014. 3. sz. 548. o.

¹⁴ Responsibility of International Organizations: Comments and Observations received from International Organizations, 14 February 2011, UN doc A/CN.4/637, 7. o.

¹⁵ L. továbbá az Unió ARIO-val kapcsolatos törekvéseiről e kötetben: Németh Olívia: Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában? In: Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 203-217. o.

¹⁶ L. ebben a szellemben már az Emberi Jogok Európai Bizottságának határozatát a European Commission of Human Rights in case Confédération Française Démocratique du Travail v. the Eu-

Mindazonáltal az EJEB következetesen úgy ítélte meg, hogy az EU tagállamait továbbra is köti az EJEE, függetlenül attól, hogy egy szupranacionális szervezetben tagok-e vagy sem, és arra is rámutatott, hogy az a tény, hogy az EJEE aláírásakor az európai államok még nem szándékoztak létrehozni egy nemzetek feletti szervezetet, nem zárja ki az EJEE alkalmazhatóságát egy nemzetek feletti közösség intézményeire – különösen mivel e közösség tagállamai mind az EJEE részes államai.¹⁷

Az EJEB-nek arra a kérdésre is választ kellett adnia, hogy vizsgálhatja-e azokat a jogi aktusokat, amelyeket egy uniós tagállam az uniós jog végrehajtása során fogadott el – azaz: bírói kontroll alá vonhatja-e az uniós jogi kötelezettségekből fakadó tagállami aktusokat. Anélkül, hogy túlságosan elmélyednénk a – bőséges – részletekben¹⁸, a *Cantoni*¹⁹ és a *Povse*²⁰ ítéletekre támaszkodva a kérdésre adott válasz attól függ, hogy az uniós tagállam rendelkezett-e mérlegelési jogkörrel az adott jogi aktus végrehajtásával kapcsolatban. Az uniós tagállamok általánosságban kötelesek az uniós jogból fakadó kötelezettségeket betartani, nemcsak a *pacta sunt servanda* elve miatt, hanem az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojalitás elve alapján is²¹; e kötelezettségek végrehajtása során azonban eltérő mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, elsősorban attól függően, hogy a konkrét kötelezettségeket milyen típusú szekunder uniós jogi aktus tartalmazza. A *Cantoni*-ügyben a jogvita a francia jog egy olyan rendelkezése körül forgott, amely lényegében megegyezett az állam által átültetett EK-

ropean Communities, alternatively: their Member States a) jointly and b) severally (Application no. 8030/77)) ügyben, ahol az Európai Közösség ellen benyújtott keresetet *ratione personae* elfogadhatatlannak nyilvánították. Ez a szerződéses jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény 34. cikkéből (azaz a szerződéses relatív kötelező hatályának elvéből) is következik. Más felperesek - sikertelenül - megkíséreltek valamennyi EU-tagállamot együttesen beperelni az EJEB előtt, l. a *Société Guérin Automobiles contre les 15 Etats de l'Union Européenne* (Application no. 51717/99) és a *Senator Lines GmbH v Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom* (Application no. 56672/00) ügyeket, ahol az EJEB a kereseteket (bár más okból, de) elfogadhatatlannak nyilvánította), ahogyan a *Segi and others and Gestoras Pro-Amnistia and others v. 15 States of the European Union* (Application nos. 6422/02 and 9916/02) és az *Emesa Sugar NV v The Netherlands* (Application no. 62023/00) ügyekben is. Ezen ügyek rövid áttekintését l: Paul *Craig* – *Gráinne de Búrca*: *EU Law: Texts, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford 2008. 420-422. o.

¹⁷ *Matthews v. The United Kingdom* (Application no. 24833/94), *Decisions and Reports 1999-I*, 39. bek. In this respect, the ECtHR referred to the established principle of its case-law that the Convention constituted a „living” instrument. Ebben a tekintetben az EJEB hivatkozott az ítélkezési gyakorlatának azon elvére, miszerint az EJEE „élő jogi instrumentum.” L. pl. *George Letsas*: *The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy*. In: *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context* (szerk. Andreas Føllesdal – Birgit Peters – Geir Ulfstein). Cambridge University Press, Cambridge 2013.

¹⁸ A vonatkozó ítélkezési gyakorlat gyűjteményét l. *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: European Union law in the Court's case-law*. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022.

¹⁹ *Cantoni v. France* (Application no. 17862/91).

²⁰ *Povse v. Austria* (Application no. 3890/11).

²¹ A két elv kapcsolatáról l: Marcus *Klamert*: *Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford 2014. 9-30. o.

irányelv szövegével. Az EJEB úgy ítélte meg, hogy a szövegazonosság nem zárja ki a francia jogot az EJEE hatálya alól, mivel az irányelv mint aktus az átültetése során mozgásteret biztosít a nemzeti jogalkotónak: az állam felelőssége tehát, hogy az irányelvben meghatározott kötelezettségeknek úgy tegyen eleget, hogy az egyidejűleg összeegyeztethető legyen az EJEE-vel is.²² Ugyanakkor az olyan szekunder uniós jogforrások tekintetében, amelyek nem biztosítanak érdemi mérlegelési lehetőséget a nemzeti jogalkotók számára (így különösen rendeletek kapcsán) az EJEB a Povse-ügyben úgy nyilatkozott, hogy ilyen esetekben a tagállam egyszerűen követi az uniós jogi kötelezettségeket, és nincs lehetősége az eltérésre.²³ Ez mindazonáltal az EJEE-ben foglalt jogok megsértését jelentheti, ha a jogsértés gyökere valóban az uniós jogalkotási aktus. Elméletileg ez az EU nemzetközi felelősségének felvetéséhez vezethetne, ami azonban *de iure condito* nem lehetséges a strasbourgi bíróság előtt. Ezen a ponton válik relevánssá igazán az ún. Bosphorus-formula.

A Bosphorus-ügyben az EJEB a jogszerűség véelmét állította fel annak az ellentmondásnak a kezelésére, hogy az államok nem zárhatják ki magukat az EJEE hatálya alól azzal, hogy hatáskörüket egy nemzetközi szervezetre delegálják, ugyanakkor magát a nemzetek feletti szervezetet közvetlenül nem köti az EJEE. Az ügy egy EU-tagállam által egy olyan uniós rendelet alapján elfogadott intézkedésre vonatkozott, amely az ENSZ Biztonsági Tanácsának kötelező erejű határozatát hajtotta végre uniós szinten.²⁴ A Bosphorus-vélelem értelmében az államnak a nemzetközi szervezetben való tagságából eredő intézkedési kötelezettsége jogszerű, amennyiben az érintett szervezet az alapvető jogok védelmét az EJEE által biztosított védelemmel legalább egyenértékű módon biztosítja, mind anyagi, mind eljárási szempontból.²⁵ Az alapvető jogok megfelelő és összehasonlítható szintű védelmének véelme nem végleges: az EJEB bármely lényeges változás fényében felülvizsgálhatja azt. Mindazonáltal, ha egy nemzetközi szervezet az EJEE által biztosítottal egyenértékű alapjogvédelmet biztosít, akkor vélelmezni kell, hogy az érintett tagállam nem sértette meg az Egyezményt az olyan nemzetközi szervezetben, mint az EU, fennálló tagságából

²² L. pl. Paul Craig: EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance. *Fordham International Law Journal* 2013. 5. sz. 1137-1140. o. és Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jog Strasbourgban - a koherens alapjogvédelem új rendje. *Scientia Iuris* 2011. 3-4. sz. 89. o. Ugyan a szóban forgó ügyben az EJEB nem állapította meg az EJEE megsértését, határozott jelzést adott arra vonatkozólag, hogy az „EK/EU intézmények normatív hatalma” nem kerülheti el teljesen a strasbourgi bíróság általi ellenőrzést. L: Luis I. Gordillo: *Interlocking Constitutions: Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law*. Hart Publishing, Oxford 2012, 134. o.

²³ Povse v. Austria (Application no. 3890/11). Az ügy egy, a 2201/2003/EK rendelet (Brüsszel IIa) alkalmazását érintő jogvitával függött össze.

²⁴ A 990/93/EGK rendelet (HL L 102/14.) az ENSZ BT 820 (1993) sz. határozatát hajtotta végre, amely a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szembeni ENSZ-szankciók részeként a Jugoszláviában zajló fegyveres konfliktus kapcsán vezetett be szankciókat.

²⁵ Bosphorus Airways v. Ireland (Application no. 45036/98), 155-156. pont

eredő kötelezettségeinek teljesítése során.²⁶ A vélelem azonban megdönthető, ha adott esetben az EJEE-ben foglalt jogok védelme az uniós jog alapján „nyilvánvalóan elégtelen” lenne: ebben az esetben az EJEE-nek – mint az európai közrend alkotmányos eszközének²⁷ – kell érvényesülnie a nemzetközi szervezet érdekeivel szemben.

A Bosphorus-vélelem kialakítása legalább két következménnyel jár: egyrészt az EJEB által az EU számára kedvező egyenértékűségi értékelést ad, másrészt azonban azt is jelenti, hogy végső soron egy olyan uniós rendelet alkalmazása, amely nem ad mérlegelési lehetőséget a tagállamnak, az EJEE szempontjából a tagállamnak betudható marad, mivel a cselekmény az állam joghatósága alá tartozik - Gaja szerint ez összhangban van azzal, amit az ARSIWA 4. cikkének (1) bekezdése mond a betudhatóság tekintetében, amely rögzíti, hogy “[b]ármely állami szerv magatartását az adott állam cselekedetének kell tekinteni a nemzetközi jog szerint”²⁸, és ez független attól, hogy az állam adott esetben nemzetközi vagy uniós jogon alapuló kötelezettség alapján járt-e.²⁹ Ugyanakkor egyes uniós jogalkotási aktusok szigorú és eltérést egyáltalán nem engedő jogi természete, valamint az uniós jog „végrehajtási föderalizmusként”³⁰ is leírható jellege alapján lehetséges azzal érvelni, hogy a tagállamok valójában az EU szerveiként járnak el. Ebből indul ki a normatív ellenőrzés koncepciója is.³¹ Az Unió önállósága, autonóm jogrendje ellenére a tagállamokra és azok szerveire van utalva jogi aktusai túlnyomó többségének végrehajtása tekintetében.³² Ha azonban megvizsgáljuk az ARIO szabályait, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy az nem tekinti egy nemzetközi szervezet tagállamait a nemzetközi szervezet szerveinek: ez következik többek között az ARIO 2. cikkének c) pontjából, amely egy nemzetközi szervezet szervét úgy határozza meg, mint „minden személy vagy entitás, amelynek ez a státusa a szervezet szabályai szerint”³³ - a nemzetközi szervezetek pedig nem határozzák meg a tagállamaikat a saját szerveikként. Kivéve talán feltételelesen az EU-t, amely legalábbis az EU kizárólagos hatáskörében elfogadott jogi aktusok tekintetében amellet érvelt, hogy a tagállamokat *de facto* az EU szerveiként kellene elismerni

²⁶ Bosphorus Airways v. Ireland, 156. pont

²⁷ Az EJEE illetén szerepéről l. Loizidou v. Turkey (Application no. 15318/89).

²⁸ A tanulmány az ARSIWA magyar nyelvű szövege tekintetében a Kajtár Gábor által készített magyar fordítást veszi alapul. Kajtár Gábor: Betudás a nemzetközi jogban. A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig. HVG Orac, Budapest 2022. 253. o.

²⁹ Giorgio Gaja: Accession to the ECHR. In: EU law after Lisbon (szerk. Andrea Biondi – Piet Eeckhout – Stefanie Ripley). Oxford University Press, Oxford 2012. 190. o.

³⁰ L. pl. Robert Schütze: From Rome to Lisbon: „Executive federalism” in the (new) European Union. *Common Market Law Review* 2010. 5. sz. 1385-1427. o.

³¹ L. Andrés Delgado Casteleiro The International Responsibility of the European Union: from Competence to Normative Control. Cambridge University Press, Cambridge 2016. különösen: 227-235. o.

³² Jed Odermatt: International Law and the European Union. Cambridge University Press, Cambridge 2021, 208-209. o.

³³ A tanulmány az ARIO magyar nyelvű szövege tekintetében a Kajtár Gábor által készített magyar fordítást veszi alapul. Kajtár: i. m. 267-284. o.

felelősségi szempontból.³⁴ Vitatható módon a *lex specialis* szabályok létezésére vonatkozó 64. cikk tekinthető úgy, mint amely lefedi ezt a lehetőséget, mivel úgy rendelkezik, hogy „a nemzetközi jog speciális szabályait a szervezetnek azok a szabályai is tartalmazhatják, amelyek a nemzetközi szervezet és tagjai közötti viszonyt szabályozzák.” Mindazonáltal az említett cikk nem tesz *expressis verbis* említést a tagállamok fent említett ügynöki státuszáról, mint lehetőségről, és az uniós jogban sem találunk ilyen szabályt.³⁵ Az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozásáról szóló megállapodásban *de lege ferenda* azonban helyet kaphatna erre vonatkozó rendelkezés, összhangban azzal a logikával, hogy ha egy tagállami szerv az uniós jog alapján jár el, de mérlegelési jogkört gyakorol, akkor a cselekmény az államnak, ha pedig egy tagállam olyan uniós jogi aktust hajt végre, amely nem hagy mérlegelési lehetőséget, akkor magának az EU-nak tudható be.³⁶

Az eredeti csatlakozási megállapodás-tervezet³⁷ azonban más koncepció szerint épült fel: abból indult ki, hogy a csatlakozás az Unióra kizárólag intézményei, szervei, hivatalai vagy ügynökségei, illetve a nevükben eljáró személyek jogi aktusai, fellépései vagy mulasztásai tekintetében róhat kötelezettséget [1. cikk (3) bek.], illetve, hogy az EU valamely tagállama szervének aktusa, intézkedése vagy mulasztása akkor is az adott államnak tudható be, ha az aktus, intézkedés vagy mulasztás akkor történik, amikor az állam az Európai Unió jogát hajtja végre, beleértve mind az EUMSZ, mind EUSZ alapján hozott határozatokat [1. cikk (4) bekezdés] – utóbbi pedig ismeretesen tartalmazza a KKBP-re vonatkozó szabályokat. Ezt az alapállást ugyanakkor némiképp árnyalja az alperesi pertársaság mechanizmusa, amely lehetővé teszi, hogy az EU egy tagállam mellett alperestársá váljon (avagy fordítva). E mechanizmus lehetővé teszi a strasbourgi bíróság számára, hogy *ne* döntsön arról, hogy egy adott ügyben ki a megfelelő alperes, vagy hogy a felelősséget hogyan kell megosztani közöttük - bár az ARIO-hoz fűzött magyarázó jelentés látszólag az együttes felelősséget tekinti a várható fő konstellációnak.³⁸ Ez azonban, amint arra Naert rámutat, a megállapodás 1. cikkének fent vázolt szövege alapján korántsem nyilvánvaló; mi több, Naert hatásosan érvel azzal, hogy például egy KBVP-művelet keretében magukat a műveleteket az EU Tanácsa állapítja meg; az EU jogi eszközei – beleértve nemzetközi megállapodásokat, az EU által jóváhagyott műveleti tervezési dokumentumokat és harcérintkezési szabályokat – szabályozzák; az EU műveleti parancsnok írá-

³⁴ Jean D'Aspremont: A European Law of International Responsibility? The Articles on the Responsibility of International Organizations and the European Union. *SHARES Research Paper* 2013. 22. sz. 4-6. o.

³⁵ D'Aspremont: i. m. 6-7. o. D'Aspremont Ahlbornra egyetértőleg utalva megjegyzi, hogy a 64. cikk megfogalmazása és így a hatálya (azaz, hogy pontosan mit is kell a szervezet szabályainak tekinteni) is problematikus marad. Vö. Christiane Ahlborn: The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 397-482. o.

³⁶ Gaja: i. m. 190. o.

³⁷ Doc. No. 47+1(2013)008 rev2

³⁸ Christina Eckes: EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation. *The Modern Law Review* 2013. 2. sz. 266-267. o.

nyítása és ellenőrzése alá tartozó parancsnokságok és erők/személyzet hajtják végre, akik a Politikai és Biztonsági Bizottság politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása alatt járnak el, és amiért végső soron a Tanács és a főképviselő viselik a politikai felelősséget: a nemzetközi jog alapján valószínű, hogy ezek az elemek együttesen az Unió olyan mértékű (effektív) ellenőrzését jelenthetik, amely legalábbis elvben azzal jár, hogy a művelet és személyi állománya cselekményei az Uniónak tudhatók be.³⁹

4. KKBP JOGI AKTUSOK AZ EREDETI CSATLAKOZÁSI MEGÁLLAPODÁS-TERVEZETBEN ÉS A 2/13. SZ. VÉLEMÉNYBEN

A csatlakozási megállapodás tervezete nem tartalmazott külön szabályokat az EU KKBP-intézkedésekkel kapcsolatos felelősségére vonatkozóan sem. Ez tehát azzal jár, hogy az EU és/vagy tagállamai által a KKBP keretében hozott jogi aktusok és intézkedések, beleértve az EUSZ alapján hozott uniós KKBP-határozatok tagállami végrehajtását is, ugyanúgy az EJEB joghatósága alá tartoztak volna, mint bármely más uniós szakpolitikai keretében született aktus.⁴⁰ Ez a megoldás megszüntethetné a KKBP tekintetében fennálló alapjogi felülvizsgálati hézagot, így tisztán alapjog-érvényesítési szempontból nézve üdvözlendő lehet. A felelősség megállapításának pontos szabályozása szempontjából a kérdést más megvilágításba kerül, figyelembe véve többek között a KKBP- vagy KBVP-műveletekben potenciálisan érintett szereplők számosságát és sokféleségét.⁴¹

Mindenesetre az EUB a 2/13. sz. véleményében az EJEB joghatóságának e tág meghatározása ellen foglalt állást. Érvelésében az EUB abból indult ki, hogy az uniós jog szerint a KKBP-ügyekben igen korlátozott hatáskörrel rendelkezik, mivel csak az EUSZ 40. cikkének való megfelelést ellenőrizheti, illetve az EUMSZ 275. cikke értelmében a Tanács által az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete alapján elfogadott, magánszemélyekkel szembeni korlátozó intézkedések jogszerűségét vizsgálhatja felül, így egyes, a KKBP keretében elfogadott jogi aktusok nem tartoznak az EUB jogszerűségi felülvizsgálata alá.⁴² A Bíróság azonban sokat sejtetően hozzátette, hogy „még nem volt alkalma meghatározni,” hogy e rendelkezések következtében voltaképpen milyen mértékben korlátozott a joghatósága KKBP-ügyekben.”⁴³

³⁹ Frederik Naert: European Union Common Security and Defence Policy Operations. In: The Practice of Shared Responsibility in International Law (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2017. 700. o.

⁴⁰ Maria José Rangel de Mesquita: Judicial review of Common Foreign and Security Policy by the ECtHR and the (re)negotiation on the accession of the EU to the ECHR. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2021. 3. sz. 362-363. o.

⁴¹ Naert nem kevesebb, mint tíz különböző forgatókönyvet vázol fel, amelyek a (részben megosztott) felelősség lehetséges különböző kombinációit eredményezik. Naert: i. m. 676-678. o.

⁴² 2/13. sz. vélemény, 249-252. pont.

⁴³ 2/13. sz. vélemény, 251. pont.

A fentiek szerint a csatlakozási megállapodás tervezete felhatalmazta volna az EJEB-et arra, hogy a KKBP keretében végrehajtott cselekmények, intézkedések vagy mulasztások EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről döntsön, anélkül, hogy az EUB hatáskörrel rendelkezne felettük - a Bíróság szerint pedig az EU jogi aktusainak, fellépéseinek vagy mulasztásainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör nem ruházható kizárólag egy olyan nemzetközi bíróságra, amely kívül esik az EU intézményi és igazságügyi keretén.⁴⁴ A megállapodástervezet tehát nem vette figyelembe az uniós jog sajátos jellemzőit a KKBP rendszerét illetően, és ezért az EUB összeegyeztethetetlennek minősített a primer uniós joggal.⁴⁵

5. AZ ÚJRAKEZDETT CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSOK ÉS A KKBP PROBLÉMÁJA

Mivel a 2/13. sz. vélemény az EUMSz. 218. cikke értelmében kötelező EU-ra, két megoldás maradt, amely lehetővé teheti a csatlakozás folytatást: maguknak az uniós szerződéseknek a módosítása, vagy egy új csatlakozási megállapodás kidolgozása – és mivel az első lehetőség egyáltalán nem volt ezzel összefüggésben napirenden, az EU a másodikat választotta, bár ez nem jelenti azt, hogy ez út feltétlenül sokkal könnyebb lett volna. A 2/13. sz. véleményt követően a Tanácsban ülésező tagállamok egyetértettek abban, hogy szükség van egy reflexiós időszakra, ugyanakkor megerősítették a csatlakozás iránti elkötelezettségüket.⁴⁶ A Bizottság feladata volt a 2/13. sz. véleményben megfogalmazott akadályok elemzése. Az elemzéseket a Tanács alapvető és uniós polgársági jogokkal, valamint a személyek szabad mozgásával foglalkozó munkacsoportja (FREMP) megvitatta, és felkérte a Bizottságot, hogy készítsen javaslatokat a csatlakozási megállapodás átdolgozására.⁴⁷ A Bizottság és az Európa Tanács (ET) egyaránt megerősítette, hogy az EU EJEE-hez való csatlakozásának lehetővé tételére írá-

⁴⁴ A Bíróság ezzel kapcsolatban az 1/09. sz. véleményre (EU:C:2011:123, 78., 80. és 89. pont) hivatkozott. A Bíróság később a C-284/16. sz. Achmea ügyben (EU:C:2018:158, különösen az 57. pont) is nagymértékben támaszkodott erre az érvelésre (és a 2/13. sz. véleményre) az Unió belüli kétoldalú beruházásvédelmi szerződésekkel összefüggésben. Az Európai Bíróságnak külső fórumokkal kapcsolatos álláspontjának fontos sarokköve még a MOX Plant ügyben hozott ítélet. Utóbbiról lásd: *Szabó Marcel: Felelősség a nemzetközi jogvitákból fakadó, uniós jogot sértő kötelezettség betartásáért - a bős-nagymarosi vízlépcsőper példája alapján*. In: *Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 143-157. o.

⁴⁵ 2/13. sz. vélemény, 258. pont.

⁴⁶ Council of the European Union: Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) – State of play (14963/17). 3. o.

⁴⁷ L. Council of the European Union: Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) – State of play (14963/17), 3. o. és General Secretariat of the Council: Outcome of the Working Party on Fundamental Rights, Citizens' Rights and Free Movement of Persons (FREMP), 14639/18, 10 December 2018, 1. o.

nyuló szándék változatlan. Egy 2020 júniusi informális találkozót követően⁴⁸ a csatlakozási tárgyalások 2020 szeptemberében hivatalosan is újraindultak.⁴⁹

A 2/13. sz. véleményben felvetett kérdéseket „tárgyalási kosarakba” rendezték, a KKBP-vel kapcsolatos kérdések kerültek a 4. kosárba. Az Unió az újrainduló tárgyalások kezdetén előterjesztett eredeti álláspontjában hangsúlyozta, hogy olyan megoldást kell találni, amely tükrözi „a jogorvoslati hatáskörök EU-n belüli megoszlását a kérdéses uniós jogi aktusokért való felelősségnek az EJEE rendszere szempontjából történő allokációja tekintetében”.⁵⁰ Egy későbbi non-paperben az EU felhívta a figyelmet arra, hogy időközben a EUB-nak már „volt lehetősége” reflektálni a KKBP-t érintő hatáskörének korlátozottságára, és megállapította, hogy a korlátozást szűken kell értelmezni.⁵¹ Az EU rámutatott a *Rosneft*⁵², a *Bank Refah Kargaran*⁵³ és az *Elitaliana Spa*⁵⁴ és *H.*⁵⁵ ügyekben hozott ítéletekre, amelyek tükrözik az EUB álláspontját, miszerint a KKBP-ben az általános szabály valójában nem a Bíróság hatáskörének korlátozott jellege: éppen ellenkezőleg, a Bíróság abból indul ki, hogy az EUSZ 19. cikke értelmében általános hatáskörrel rendelkezik a bírósági felülvizsgálatra, amely alól a KKBP-ben szereplő korlátozott hatáskörök a kivételek - ez a logika teljesen ellentétes azzal, amit a nyelvtani értelmezés sugallna.⁵⁶ Az EUB időközben egyértelművé tette, hogy a KKBP-vel kapcsolatos hatáskörét úgy értelmezi, hogy az nem csak a megsemmisítési eljárásra, hanem a jogi aktusok érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatalra (*Rosneft*), valamint a kártérítési keresetekre (*Bank Refah Kargaran*) is kiterjed⁵⁷, és bevezette a „súlypont” tesztet olyan intézkedésekre vonatkozóan, amelyek potenciálisan a KKBP hatálya alá tartozónak vagy azon kívül esőnek egyaránt tekinthetők lennének (*H.*).

Az újrakezdett tárgyalások során az EU olyan megoldást javasolt, amellyel – legalábbis a szervezet álláspontja szerint – elkerülhető az EUB által érzékelt

⁴⁸ Virtual Informal Meeting of the CDDH ad hoc Negotiation Group (“47+1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights – Meeting Report, 22 June 2020 [47+1(2020)rinf]

⁴⁹ The EU’s accession to the European Convention on Human Rights: Joint statement on behalf of the Council of Europe and the European Commission. Réf. DC 123(2020)

⁵⁰ European Union Position paper for the negotiations on the European Union’s accession to the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 47+1(2020)01, 5 March 2020, 5. o.

⁵¹ Uo. 2. o.

⁵² C-72/15. sz. *Rosneft* ügy, EU:C:2017:236.

⁵³ C-134/19. P. sz. *Bank Refah Kargaran* ügy, EU:C:2020:793. sz.

⁵⁴ C-439/13. P. sz. *Elitaliana Spa* ügy, EU:C:2015:753.

⁵⁵ C- 455/14. P. sz. *H* kontra Tanács ügy, EU:C:2016:569.

⁵⁶ Ramses A. Wessel: Legal Acts in EU Common Foreign and Security Policy: Combining Legal Bases and Questions of Legality. Presented at the workshop Contemporary Challenges to EU Legality, European University Institute, Florence, 5 February 2019, 6-7. o.

⁵⁷ Érdekes módon Kokott főtanácsnok az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozásáról szóló véleményében úgy érvelt, hogy a kártérítési keresetek nem tartoznak a Bíróság korlátozott KKBP-hatáskörébe, és az primer jog vonatkozó rendelkezéseinek „nagyon tág értelmezése” ellen szolt. 2/13. sz. vélemény - A főtanácsnok álláspontja (ECLI:EU:C:2014:2475), 94. pont. Ugyanezt Naert is megjegyzi (i. m. 692. o.).

joghatósági összeütközés (vagy ha úgy tetszik, az uniós jogrend autonómiáját érintő kihívás), és egyúttal a KKBP-n belüli joghatósági hézag is elkerülhető. Ez a megoldás a KKBP jogi aktusaira alkalmazandó „reattribúciós” (*retribution*) szabály bevezetését jelentené. A 2021 márciusában javasolt megoldás szerint az EU számára lehetővé kell tenni, hogy a KKBP keretében elfogadott jogi aktusáért való felelősséget egy vagy több tagállamra allokálja abban az esetben, amennyiben az aktus nem tartozik az EUB joghatósága alá.⁵⁸ Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy azokat a jogi aktusokat, amelyekért az EU-t sem az EUB, sem az EJEB nem vonhatná felelősségre, egy vagy több uniós tagállamnak „reattributálná”, azaz tudná be az Unió. A koncepció lényegében tehát nem klasszikus (a magatartáshoz tapadó) betudási logikát követne, hanem átkerelné a felelősséget egy aktorra, amely egyébiránt nem felelős – mindezt a felelősségi hézag betöltése érdekében.

Az ARIO kontextusában a felelősség betudása (*nota bene*: nem a *magatartás* betudása) olyan helyzetre vonatkozik, amikor egy nemzetközi jogsértést egy nemzetközi szervezet és egy vagy több állam közösen követ el. A felelősség betudása vonás azonban nem feltétlenül eredményez együttes felelősséget.⁵⁹ Az ARIO rendszerétől így *per se* nem lenne idegen egy reattribúciós klauzula. Ez azonban mindenképpen azt jelentené, hogy az EU bizonyos értelemben felülírná a betudás általános logikáját; az EU nem tisztázta, hogy hogyan vagy milyen alapon osztaná újra a felelősséget egyes tagállamokra a vázolt szituációban. Az EU célja tehát az, hogy az EUB hatáskörén kívül eső KKBP-aktusokat *kivonja* mind az ARIO, mind az EJEB felelősséggel kapcsolatos esetjogának logikája alól, és belsőleg döntsön a betudásról. Bár a megoldás megkönnyíthetné a kérelmezők helyzetét, a koncepció dogmatikai háttere tisztázatlan, legalábbis a részletekre vonatkozó hivatalos dokumentumok ismerete hiányában. A KKBP-vel kapcsolatos probléma érzékeny jellegét mutatja, hogy az Emberi Jogok Irányító Bizottsága (CDDH) Ad Hoc Csatlakozási Tárgyalócsoportjához benyújtott számos munkadokumentum közül a „Az Európai Unió javaslatai a közös kül- és biztonságpolitika területén az Európai Unió Bírósága joghatósága alól kizárt uniós jogi aktusok helyzetére vonatkozóan” című dokumentum egyike volt a nagyon kevés nyilvánosan hozzáférhető dokumentumnak.⁶⁰

A Tárgyalócsoport a 2023 márciusában tartott 18. ülésén ideiglenes egyhangú megállapodásra jutott a 2/13. sz. véleményben felvetett kérdések megoldásáról - a KKBP kérdésének kivételével.⁶¹ A Tárgyalócsoport szerint az „1., 2. és 3. kosár” tekintetében javasolt megoldások összhangban voltak a csoport

⁵⁸ 9th meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (“47+1”) on EU accession to the European Convention on Human Rights. Meeting Report 25 March 2021. 3. o.

⁵⁹ Stian Øby Johansen: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. *Oslo Law Review* 2019. 3. sz. 182. o.

⁶⁰ L. pl. a CDDH ad hoc tárgyalócsoport („46+1”) 13. üléséről szóló jelentést az Európai Uniónak az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásáról, 46+1(2022)R13.

⁶¹ 46+1(2023)35FINAL, 30 March 2023.

által elfogadott általános elvekkel, azaz, az egyének és a kérelmezők egyenlő jogainak megőrzése, az összes szerződő fél (legyenek azok államok vagy az EU) egyenlőségének fenntartása, továbbá az EJEE ellenőrzési mechanizmusa lehetőség szerinti változatlan megőrzése, és annak biztosítása, hogy az az EU-ra ugyanúgy alkalmazható, mint minden más félre.⁶² Ugyanezen az ülésen az EU tájékoztatta a Tárgyalócsoport arról, hogy a KKBP-kérdést „belsőleg” kívánja megoldani, így a Tárgyalócsoportnak a továbbiakban „nem kell saját munkája részeként foglalkoznia ezzel a kérdéssel.” A Tárgyalócsoport joggal jegyezte meg, hogy mindazonáltal szükséges lenne, hogy a csatlakozási tárgyalások valamennyi résztvevője megfelelő tájékoztatást kapjon arról, hogy az EU milyen módon kívánja megoldani a 4. kosár problémáját, hiszen ennek elfogadhatósága előfeltétele annak, hogy valamennyi fél végleges megállapodást kössön az EU csatlakozásáról; az EU vállalta, hogy megfelelően tájékoztatja a CDDH-t.⁶³

Egyébként az 1. cikk (3)-(4) bekezdésében foglalt általános betudási szabályok jelen állás szerint változatlanul megmaradnának az új megállapodástervezetben, a Tárgyalócsoport észrevételei nem hagynak kétséget, hogy a (4) bekezdés a KKBP-aktusokra is vonatkozik⁶⁴, maga a megállapodástervezet szövege mellőzi e szakpolitikai terület kifejezett említését. Pergantis és Johansen megjegyzi, hogy az (eredeti, de így a felülvizsgált) megállapodás ragaszkodik ahhoz az elképzeléshez, hogy a felelősségre vonásnak elsősorban a jogsértést okozó cselekménytől és/vagy rendelkezéstől kell függenie, és nem a normatív ellenőrzés körébe sorolható olyan tényezőktől, mint a hatáskörök elosztása és jellege, illetve a mérlegelési jogkör megléte vagy hiánya, lehetővé téve az EJEB számára, hogy ténybeli alapon döntsön arról, hogy kinek kell a magatartást tulajdonítani.⁶⁵ Míg ez a magatartás betudhatósága esetében elfogadható lehet, de a *felelősség* megfelelő betudása esetében nem feltétlenül.⁶⁶

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fentiek rámutattak az EU-nak az EJEB előtti, a KKBP-aktusokért viselt felelőssége fogalmi és szabályozási kérdéseinek összetett mivoltára. *De lege lata* egyik jogrendben sincsenek erre vonatkozó konkrét szabályok, és úgy tűnik, kevés az esélye annak, hogy ilyen szabályok a felülvizsgált csatlakozási megállapodásban

⁶² Uo.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Uo. 16. o.

⁶⁵ Vassilis Pergantis – Stian Øby Johansen: The EU Accession to the ECHR and the Responsibility Question. Between a Rock and a Hard Place? In: The EU and its Member States' Joint Participation In: International Agreements (szerk. Christine Kaddous – Yuliya Kaspiarovich – Nicolas Levrat – Rasmus Wessel). Hart, Oxford 2022. 237. o.

⁶⁶ L. ehhez még James D. Fry: Attribution of Responsibility. In: Principles of Shared Responsibility in International Law. An Appraisal of the State of the Art (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2014. 106. o.

de lege ferenda kodifikálásra kerüljenek. Érdekes módon az eredeti csatlakozási megállapodástervezet tárgyalása során az EU *tett* javaslatot egy, a KKBP-re vonatkozó különleges betudási szabályra: ez a javaslat a jelenlegi 1. cikk (4) bekezdését egészítette volna ki, kimondva, hogy „a cselekmények vagy intézkedések csak az Európai Unió tagállamainak tulajdoníthatók, amennyiben azokat az Európai Unióról szóló szerződésnek az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájáról szóló rendelkezéseivel összefüggésben hajtották végre vagy fogadták el, kivéve azokat az eseteket, amikor az Európai Uniónak való betudhatóságon az európai uniós jog alapján állapították meg, az Európai Unió jogrendjében megállapították.”⁶⁷ Ezt a javaslatot azonban a tárgyaláson részt vevő nem uniós felek határozottan elutasították, így nemcsak egyszerűen kikerült a szövegből, hanem bekerült az EUMSz.-re és az EUSz.-re való kifejezett hivatkozás, azt az megközelítést közvetítve, hogy nincs különbség aszerint, hogy a jogsértések mely uniós politikából erednek, akkor sem, ha a KKBP-ről van szó.⁶⁸

A szakirodalomban kidolgozott normatív ellenőrzés koncepciója⁶⁹ az EU és a tagállamok közötti kapcsolatokban potenciálisan a betudás különleges szabályaként szolgálhatna. Természetesen a KKBP ebből a szempontból is speciális helyzetben van, mivel az EU normatív ellenőrzésének egyes elemei éppen, hogy hiányoznak a KKBP-ből, ideértve különösen a belső igazságszolgáltatási szerv teljes joghatóságát⁷⁰ – ugyanakkor, amint láttuk, az EUB lassan, de biztosan bővíti joghatósága körét ebben a politikában, így érveket lehetne felhozni a normatív ellenőrzésen alapuló attribúció mellett a KKBP-ben is. A normatív ellenőrzés azonban sem az eredeti, sem a felülvizsgált csatlakozási megállapodásban nem jelenik meg. A felülvizsgált megállapodásban a betudás szabályai változatlanok maradnak, és a alperesi pertársasági mechanizmussal párosított egyedi betudásra alapoznak; a *felelősség* betudása e kérdésben nem merül fel.⁷¹

Az alperesi pertársaság jogintézménye azonban nem valódi betudási szabály, mivel attól függ, hogy az EU vagy tagállamai hajlandóak-e önként, saját elhatározásukból részt venni a szóban forgó eljárásban, és ez nem tekinthető magától értetődőnek.⁷² Az EU egy nyilatkozattervezetben jelezte, hogy minden olyan esetben, amikor a feltételek teljesülnek, kérni fogja, hogy társfelperessé váljon, ez a kötelezettségvállalás azonban nem változtat a záradék saját döntésen alapuló jellegén.⁷³

⁶⁷ *Pergantis – Johansen*: i. m. 238. o., utalva a CDDH 47+1 Ad Hoc Negotiation Group, ‘Report of the Third Negotiation Meeting’ (11 March 2012) CoE Doc 47+1(2012)R03 dokumentumra.

⁶⁸ Uo. 239. o.

⁶⁹ L. különösen *Delgado Casteleiro*: i. m.; illetve Cristina *Contartese*: Competence-Based Approach, Normative Control, and the International Responsibility of the EU and Its Member States. *International Organizations Law Review* 2019. 2. sz. 339-377. o.

⁷⁰ *Delgado Casteleiro*: i. m. 233. o.

⁷¹ *Pergantis – Johansen*: i. m. 240. o.

⁷² Ezt Kokott főtanácsnok is megjegyezte a 2/13. sz. véleményhez készített indítványában.

⁷³ *Pergantis – Johansen*: i. m. 240. o. L. még a 2/13. sz. vélemény 218-222. pontjait.

Az Unió azon elhatározása, hogy a KKBP-hez való hozzárendelésről belső döntést hoz, eszünkbe juttathatja a Bíróságnak a Kanada, az EU és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásról (CETA) szóló 1/17. sz. véleményében tett kijelentéseire, amelyben hangsúlyozta, hogy a CETA vita-rendezési rendszerében a „megfelelő” alperes meghatározására (azaz, hogy az EU vagy egy tagállam legyen-e az) vonatkozó hatáskör az EU-t illeti meg – ezt a Bíróság külön kiemelte, mint ami megkülönbözteti a CETA-t az EJEB-hez való csatlakozási megállapodás tervezetétől.⁷⁴

Ez az EU és jogrendjének autonómiája szempontjából előnyös lehet, bár ha az EJEB lenne e vonatkozásban döntési jogkörrel felhatalmazva, az vitathatatlanul jobban összhangban lenne⁷⁵ az EUSz.-hez és az EUMSz.-hez csatolt vonatkozó jegyzőkönyvvel, amely előírja, hogy a csatlakozási megállapodásnak tartalmaznia kell a szükséges mechanizmusokat annak biztosítására, hogy a nem uniós tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket „megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be.”⁷⁶ A betudás (vagy reattribúció) kérdésének internalizálása továbbá hátrányos következményekkel bírhat a kérelmezőkre nézve, mivel bonyolíthatja és/vagy elhúzhatja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést - Pergantis és Johansen joggal teszik fel a kérdés, hogy ez vajon ideális megoldást jelent-e a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog fényében, amelyet többek között az EU Alapjogi Chartája is rögzít?⁷⁷ A reattribúció következtében az EU nem lenne azonos helyzetben a többi szerződő féllel⁷⁸, és részben gyengítené az EJEB által biztosított külső bírósági felülvizsgálatot, mivel az EJEB-nek végső soron *nem lenne* hatásköre eldönteni, hogy kinek tudja be a felelősséget.⁷⁹ Az EJEB jelenlegi gyakorlatából mindenestre kivehető egy egyensúlyozási kísérlet: a strasbourgi

⁷⁴ 1/17. vélemény, (1) bekezdés. 132. Vö. a CETA 8.21. cikkében foglalt rendelkezésekkel.

⁷⁵ Giorgio Gaja: The ‘Co-respondent Mechanisms’ According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR. In: The EU Accession to the ECHR (szerk. Vasiliki Kosta – Nikos Skoutaris – Vassilis P Tzevelekos). Hart, Oxford 2014. 346. o.

⁷⁶ (8.) Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról, 1. cikk b) pont. HL 2016 C 202.

⁷⁷ Pergantis – Johansen: i. m. 247.

⁷⁸ Noha ez volt az eredeti csatlakozási megállapodástervezet kidolgozásának egyik kimondott alapelve (L: Steering Committee for Human Rights: Report to the Committee of Ministers on the Elaboration of Legal Instruments for the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. CDDH(2011)009., 16. o.). Ez az elv egyben a legerősebb érv a Bosphorus-vélelem csatlakozás utáni fenntartása ellen. L: Leonard F. M. Besselink: Should the European Union ratify the ECHR? In: Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context (szerk. Andreas Føllesdal – Birgit Peters – Geir Ulfstein). Cambridge University Press, Cambridge, 2013. 310-312. Még a vélelem nélkül is sokan úgy látják, hogy az EU az eredeti csatlakozási megállapodás tervezete alapján privilegizált helyzetbe kerülne (l. pl. Korenica *Fisnik*: The EU Accession to the ECHR: Between Luxembourg’s Search for Autonomy and Strasbourg’s Credibility on Human Rights Protection, Springer, New York 2015. 99-100. o.) – ugyanez elmondható az átdolgozott megállapodásról is.

⁷⁹ Uo. 248.

bíróság egyfelől nem fogja pusztán a nemzetközi (nemzetek feletti) szervezeti tagság alapján megállapítani egy tagállam felelősségét, ugyanakkor azt is törekszik elkerülni, hogy egy ilyen szervezet tagállam az EJEE kötelezettségek alól bizonyos hatásköröknek a szervezetre történő átruházása által szabaduljon – ez a megközelítés érthető, hiszen az EJEB számára az elsődleges szempont az, hogy az egyének számára legyen elérhető jogorvoslat.⁸⁰ Ez akkor sem fog változni, ha az Unió adott esetben tényleg csatlakozik az Egyezményhez. A jogkereső egyén szempontjából pedig kevésbé érdekes a betudás dogmatikai megalapozottsága (az elsődleges szempont a joghoz jutás⁸¹), ám a fentebb említett szempontokra tekintettel a betudási konstrukció mégsem teljességgel érdektelen kérelmezői nézőpontból sem.

A KKBP aktusok betudhatósága az Unió szemszögéből nézve gond nélkül tekinthető belső, alkotmányos-közjogi kérdésnek; ez fakad többek közt az Unió jogrendjének autonómiájából is. Hogy ugyanakkor az Unión belüli, az EJEB kizárásával zajló reattribúció, avagy felelősség-átruházás a legmegfelelőbb megoldás-e, mi több, elfogadható lesz-e a nem EU-tag leendő szerződő államok, vagy akár az EU-tagállamok számára, az már korántsem bizonyos. Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása mindazonáltal e bizonytalansági tényezőktől függetlenül nagy jelentőséggel bírna az egyéni jogvédelem szempontjából.

⁸⁰ Odermatt: i. m. 223. és 226. o.

⁸¹ Naert: i. m. 699. o.

A multilaterális fejlesztési bankok elszámoltathatósága, különös tekintettel az Európai Beruházási Bankra*

PÁNOVICS Attila

egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

A multilaterális fejlesztési bankok olyan nemzetközi pénzügyi intézmények (*International Financial Institutions – IFIs*), amelyek jogi szempontból nemzetközi szervezetként járulnak hozzá világszerte különféle beruházások megvalósításához. Nem hagyományos kereskedelmi bankok, de az általuk nyújtott pénzügyi, technikai és egyéb segítség gyakran nélkülözhetetlen szerepet játszik a gazdasági tevékenységek elősegítéséhez szükséges projektek sikerességében.

Ezek a nemzetközi pénzügyi intézmények a saját státútumuk, az állami szintű szabályok vagy mindkettő alapján ki vannak véve az állami felügyeleti hatóságok hatásköréből. Nem terjed ki rájuk a prudenciális szabályozás, és nem gyakorol senki felettük prudenciális felügyeletet.¹ A multilaterális fejlesztési bankok speciális helyzetét Magyarországon egyértelműen bizonyítja a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény, amelynek 1. melléklete felsorolja a jogszabály hatálya alól kivett nemzetközi pénzügyi intézményeket, amelyek hazai tevékenységére a törvény hatálya nem terjed ki:

1. Afrikai Fejlesztési Bank,
2. Amerika-közi Fejlesztési Bank,
3. Amerika-közi Befektetési Társaság,
4. Ázsiai Fejlesztési Bank,
5. Európai Beruházási Alap,

* A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA-projekt keretében készült. Az FK-134930. sz. számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a fiatal kutatói kiválósági pályázati program (FK_20) finanszírozásában valósult meg.

¹ Baranyay László – Halász Zsolt: Multilaterális bank és uniós intézmény: az Európai Beruházási Bank. *Iustum Aequum Salutare* 2019. 1. sz. 23. o.

6. Európai Beruházási Bank,
7. Európa Tanács Fejlesztési Bankja,
8. Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank,
9. Északi Beruházási Bank,
10. Karibi Fejlesztési Bank,
11. Nemzetközi Beruházás-biztosítási Ügynökség,
12. Nemzetközi Pénzügyi Társaság,
13. Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank,
14. Nemzetközi Valutaalap,²
15. Nemzetközi Beruházási Bank,³
16. Ázsiai Infrastrukturális Fejlesztési Bank.⁴

A nemzetközi pénzügyi intézményeket megillető kiváltságokra és mentességekre (*privileges and immunities*) hagyományosan a funkcióik hatékony gyakorlásának egyik legfőbb garanciájaként tekintenek (*functional necessity*).⁵ A döntéseik felülvizsgálatára különféle elszámoltathatósági mechanizmusok (*accountability mechanisms*) kerültek bevezetésre⁶ azon egyének vagy csoportok számára, akik úgy vélik, hogy az említett intézmények tevékenysége megsértette a jogukat. Ezek az eljárások azonban nem biztosítanak hatékony jogérvényesítési lehetőséget, és nem teszik lehetővé a bírósághoz fordulást, hiszen az abszolút immunitás kiterjed az államok bíróságainak joghatósága alóli mentességre is.

2. A MULTILATERÁLIS FEJLESZTÉSI BANKOK ELSZÁMOLTATHATÓSÁGA

A fejlesztési bankok jellemzően olyan beruházásokat finanszíroznak, amelyek komplexitásuk miatt komoly szakértelmet és kapacitásokat igényelnek, ezért nehezebben valósíthatók meg, jelentős forrásigényük következtében pedig jellemzően csak hosszabb távon térülnek meg. Ide sorolhatók a különféle inf-

² A hivatkozott jogszabályi rendelkezés sajnos nem ezt az elnevezést használja, ettől függetlenül a Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund – IMF*) is nemzetközi pénzügyi intézmény, de nem sorolják a multilaterális fejlesztési bankok közé, mert a tevékenysége középpontjában kezdettől fogva a nemzetközi monetáris rendszer stabilitásának a biztosítása áll.

³ Az 1970-ben alapított *International Investment Bank (IIB)* eredetileg a KGST-országok vállalatait támogatta; székhelyét 2019-ben helyezték Moszkvából Budapestre. Oroszország (45,44%) után Magyarország volt a második legnagyobb részvényese (25,27%). Miután az orosz-ukrán háború kitörését követően a többi európai részvényes (Bulgária, Csehország, Szlovákia és Románia) bejelentette a kilépését, az Amerikai Egyesült Államok pedig 2023. április 12-én bejelentette, hogy a Bank három vezető tisztségviselőjét szankciós listára helyezte, az intézmény működése gyakorlatilag ellehetetlenült. Magyarország kilép a Nemzetközi Beruházási Bankból. <https://kormany.hu/hirek/magyarorszag-kilep-a-nemzetkozi-beruhazasi-bankbol> (2023.04.15.).

⁴ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 1. sz. melléklete ugyanezt a listát tartalmazta, kivéve a listában szereplő utolsó két intézményt.

⁵ IBRD Articles of Agreement, Article VII: Status, Immunities and Privileges. <https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement/article-VII> (2023.03.12.).

⁶ Például az EBRD független projektelszámoltathatósági mechanizmusa (*Independent Project Accountability Mechanism*) vagy az EBB Csoport panasztételi mechanizmusa.

rastrukturális, közlekedési, energetikai és mezőgazdasági fejlesztések, valamint a nagyobb ivóvíz- és szennyvízberuházások, hulladékgazdálkodási projektek, különösen a fejlődő (feltörekvő) országokban. Olyan régiók számára is képesek továbbá támogatást nyújtani, ahol a gazdasági szereplők gyakran nem férnek hozzá a hagyományos kereskedelmi bankok által nyújtott hitelekhez.

A multilaterális fejlesztési bankok által nyújtott pénzügyi eszközök igénybevétele általában nem zárja ki egyéb források bevonásának a lehetőségét. A tapasztalatok szerint az általuk biztosított források jelentős magántőkét is képesek mozgósítani, ösztönözve a magánszektor aktív részvételét, ami pedig újabb beruházásokat vonz. Nagy, komplex projektek esetén könnyen elképzelhető, hogy az adott ország vagy más beruházó saját forrásai eltörpülnek az adott projekthez szükséges, teljes finanszírozási igény mellett: még ha sikerül is összegyűjteni a megkezdéshez szükséges tőkét, a társfinanszírozást biztosító források valamelyikének a megszűnése a teljes projekt bukásához vezethet.

A fejlesztési bankok tevékenysége – mind nemzetközi, mind állami szinten – sokat változott az évtizedek során. Az ezzel kapcsolatos viták alapvetően a „fejlődés” sajátos – elsősorban a szűkebb értelemben vett gazdasági növekedésre összpontosító – értelmezésével foglalkoznak,⁷ de ahogy egyre nagyobb számban nyilvánvalóvá váltak a fejlesztési bankok által (társ)finanszírozott fejlesztések szociális, környezeti és egyéb, káros következményei,⁸ alapvető követelménnyé vált, hogy egy adott beruházás esetén minden érintett szereplő kellő gondossággal (*due diligence*) járjon el a projekt teljes ciklusa során (tervezés, előkészítés, kivitelezés/végrehajtás, nyomon követés és ellenőrzés), beleértve az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét is.⁹

A gazdasági növekedéshez, a versenyképesség javításához, illetve a szegénység csökkentéséhez kapcsolódó célkitűzések mellett egyre fontosabbá váltak olyan kifejezések, mint a fenntarthatóság, az integráltság, az inkluzivitás, vagy a jó kormányzás követelménye. A tapasztalatok ugyanis sajnos azt mutatták, hogy ezek a beruházások a gazdasági-politikai szempontokon túl figyelmen kívül hagytak más következményeket, és ezzel jelentős károkat okoztak az érintett lakosságnak, valamint a környezetnek. A támogatott projektek megvalósítása valóban súlyos következményekkel járhat gazdasági, szociális és környezeti szempontból egyaránt, ami jelentősen túlmutat a morális felelősség felvetésén.¹⁰

⁷ Jonathan Cahn: Challenging the New Imperial Authority: The World Bank and the Democratisation of Development. *Harvard Human Rights Journal* 1993. 6. sz. 159-194. o.; Gunther Handl: The Legal Mandate of Multilateral Development Bank as Agents for Change toward Sustainable Development. *American Journal of International Law* 1998. 4. sz. 642-665. o.

⁸ Bruce Rich: *Mortgaging the Earth – The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*. Earthscan Publications Ltd, London 1994.

⁹ Ana Sofia Barros: *Governance as responsibility, Member States As Human Rights Protectors in International Financial Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge 2019. 200. o.

¹⁰ Mac Darrow: *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Hart Publishing, Oxford 2003. 62-63. o.

Az emberi jogok súlyos és tömeges megsértésére került ugyanis sor azokban az esetekben, amikor a beruházásokkal érintett egyéneket és csoportokat – sokszor a hivatalos állami szervek aktív közreműködésével – lakóhelyük elhagyására kényszerítették, lerombolták kulturális örökségüket, vagy még súlyosabban léptek fel velük szemben. A nem megfelelő hatásvizsgálatok hiányában pedig visszafordíthatatlan károkat okoztak a természetes élőhelyekben és a környezeti rendszerek működésében.

Nemzetközi pénzügyi intézmények esetén a nemzetközi jogsértésekért fennálló felelősség kérdése elsősorban akkor merülhet fel, amikor egy szervezet segítséget vagy támogatást (*aid or assistance*) nyújt egy államnak valamely beruházás megvalósításához. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága (*International Law Commission – ILC*) által készített, a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet¹¹ (ARIO) 14. cikke értelmében egy államnak vagy másik nemzetközi szervezetnek segítséget vagy támogatást nyújtó nemzetközi szervezet akkor felel az előbbieket által elkövetett jogsértésért, amennyiben tisztában van a jogsértés körülményeivel, és a cselekmény akkor is jogsértő lenne, ha ő maga követné el.¹² Mivel a nemzetközi szokásjogi szabályok korlátozottabban alkalmazandók a nemzetközi szervezetekre, mint az államokra, ezek gyakorlati alkalmazása rengeteg problematikus kérdést vet fel.¹³

A fokozódó kritikák ellenére a nemzetközi pénzügyi intézmények mandátuma szinte teljes mértékben változatlan maradt, sokáig éppen a korlátozott – gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos – mandátumukra hivatkozva utasították el a beruházások megvalósítása során bekövetkező jogsértésekkel – különösen az emberi jogok megsértésével – kapcsolatos felvetéseket.¹⁴ Felelősségre vonásuk lehetősége ezért csak az utóbbi években merült fel komolyabban,¹⁵ az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a *Jam kontra IFC* ügyben hozott ítéletének köszönhetően,¹⁶ amely fontos kezdőlépést jelentett a nemzetközi pénzügyi intézmények korlátozott immunitásának az elismerése felé.¹⁷ Az egyre gyakoribb és komolyabb vádakra azonban maguknak a fejlesztési bankoknak is

¹¹ Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries. Report of the International Law Commission, Sixty-Third Session, April 26–June 3, July 4–August 12, UN Doc. A/66/10, 2011.

¹² Fordított helyzetben az államok viselik a nemzetközi felelősséget az ARIO 58. cikkének 1. pontja alapján, kivéve, ha tagállamról van szó, amely a szervezet szabályainak eleget téve nyújt segítséget vagy támogatást.

¹³ August *Reinisch*: Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts. *International Organizations Law Review* 2010. 7. sz. 77. o.

¹⁴ Natalie *Bugalski*: The Demise of Accountability at the World Bank? *American University Law Review* 2016. 1. sz. 2-6. o.

¹⁵ *Pánovics Attila*: A nemzetközi pénzügyi intézmények felelőssége az emberi jogok megsértéséért. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények* 2022. 3. sz. 135. o.

¹⁶ *Jam v International Finance Corporation* 139 Supreme Court 59.

¹⁷ Marco *Simons* – MacKenna *Graziano*: *Jam v International Finance Corporation: The US Supreme Court Decision and its Aftermath*. *Business and Human Rights Journal* 2020. 2. sz. 282-288. o.

reagálniuk kellett. Szükségessé vált a leginkább érintett személyek bevonása, a velük folytatott párbeszéd, valamint a demokratikus elvek – köztük az emberi jogok – védelmének központi elemét képező átláthatóság¹⁸ növelése érdekében a tevékenységükkel kapcsolatos információk egy részének nyilvánossá tétele, ami az „intézményi elszámoltathatóság” legfontosabb feltétele.¹⁹ Ez megköveteli a finanszírozási tevékenységükkel kapcsolatos információk – többek között a szociális és környezeti hatások értékelésének – kellő időben történő közzétételét, hogy a lehetséges kedvezményezettek, az érintett csoportok és a helyi civil szervezetek hozzáférhessenek ezekhez.

Mindezekre az igényekre válaszul mostanra ezek az intézmények a független elszámoltathatósági mechanizmusoknak (*Independent Accountability Mechanisms – IAMs*) egész hálózatát hozták létre.^{20,21} Elsőként a Világbank (pontosabban az ügyvezető igazgatók testülete²²) hozott létre egy független vizsgálati panelt 1993-ban, amely pártatlan eljárás keretében állapítja meg a tényeket a hozzá beérkező panaszok esetén, amelyek szerint egyes banki műveletek nem felelnek meg az intézmény politikáinak vagy eljárásainak.²³ 2020-ban még ki is egészítették a vizsgálati testület eszköztárát, és az elszámoltathatósági mechanizmus keretében létre hoztak egy vitarendezési szolgálatot (*Dispute Resolution Service*), amely 2021 júliusában meg is kezdte a működését.²⁴ A Világbank vizsgálati panelje (*World Bank Inspection Panel*) az elszámoltathatósági mechanizmusok közé sorolja az Európai Beruházási Bank (a továbbiakban: EBB) panaszkezelési mechanizmusát (*Complaint Mechanism – EIB-CM*) és az Európai Ombudsmant is.²⁵

¹⁸ Az Európai Parlament 2022. július 7-i (2023/C 47/18) állásfoglalása az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenységéről – 2021. évi jelentés (2021/2203(INI)), 33. pont

¹⁹ David M. Ong: Shared Responsibility or Institutional Accountability? Continuing Conceptual and Enforcement Issues for Grievance Mechanisms of Public and Private International Financial Institutions. In: *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges, Essays in Honour of David Freestone* (szerk. Richard Barnes – Ronán Long). Brill, 2021. 120-124.

²⁰ Daniel Bradlow: Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions. *Georgetown Journal of International Law* 2005. 2. sz. 403-491. o.

²¹ Afrikai Fejlesztési Bank: független felülvizsgálati mechanizmus (*Independent Review Mechanism*), Ázsiai Fejlesztési Bank: elszámoltathatósági mechanizmus (*Accountability Mechanism*), Ázsiai Infrastruktúrális Fejlesztési Bank: projekt által érintett emberek mechanizmusa (*Project-affected People’s Mechanism*), EBRD: független projekt-elszámoltathatósági mechanizmus (*Independent Project Accountability Mechanism*), Amerika-közi Fejlesztési Bank: független konzultációs és vizsgálati mechanizmus (*Independent Consultation and Investigation Mechanism*) stb.

²² Board of Executive Directors

²³ Accountability at the World Bank, The Inspection Panel – 10 Years On. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington 2003. 2-3. o.

²⁴ World Bank Enhances Its Accountability. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/09/world-bank-enhances-its-accountability> (2023.03.11.).

²⁵ About Us. <https://www.inspectionpanel.org/about-us/independent-accountability-network> (2023.03.11.).

3. AZ EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANK ELSZÁMOLTATHATÓSÁGA

3.1. Az Európai Unió és az Aarhusi Egyezmény

Az említett nemzetközi pénzügyi intézmények tevékenységének a hatása az emberi jogok érvényesülésére önmagában összetett jogi és azon túlmutató²⁶ problémákat vet fel. Még bonyolultabb összefüggéseket jelent a környezettel kapcsolatos emberi jogi következmények vizsgálata, miközben ezeknek a nemzetközi pénzügyi intézményeknek is tekintettel kell lenniük a környezetvédelmi jog folyamatos fejlődésére, aminek háttérében a környezeti rendszerek folyamatos degradációja és az éghajlatváltozás elleni erőfeszítések – egyre nyilvánvalóbb – sikertelensége, mint legfőbb motiváció áll. Ennek egyik legutóbbi példája 2022. július 28-án a „tisza, egészséges és fenntartható környezethez való jog” (*the right to a clean, healthy, and sustainable environment*), mint globális emberi jog deklarálása volt az ENSZ Közgyűlése részéről.²⁷

A környezethez való jog gyakorlati érvényesítésének leghatékonyabb módja a procedurális jellegű környezeti jogok (környezeti információkhoz való hozzáférés, környezeti döntéshozatalban való részvétel, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés környezeti ügyekben) biztosítása, amelyek összefoglalását az első Riói Konferencián született, Környezetről és Fejlődésről szóló Nyilatkozat 10. elve tartalmazta. Ez jelentette a kiindulópontot az Aarhusi Egyezmény²⁸ elfogadásához 1998-ban, amely 2001-ben lépett hatályba,²⁹ és modellként szolgált a 2018. március 4-én Escazúban (Costa Rica) aláírt regionális megállapodáshoz, amely – a 2021. április 22-én történt hatályba lépésétől kezdve – Latin-Amerikában és a Karib-térségben is biztosítja a nyilvánosság részvételét környezeti ügyekben.³⁰

Az Aarhusi Egyezmény 1. cikke egyértelműen deklarálja, hogy a környezeti jogok garantálására „a jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében” van szükség, „hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen”.³¹ Az Egyezmény 9. cikke tartalmazza az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos rendelkezéseket. Ennek (3) bekezdése megköveteli, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik megfelelnek a felek jogrendszereiben lefektetett kritériumoknak (amennyiben vannak ilyenek),

²⁶ Bahram Ghazi: The IMF, the World Bank Group and the Question off Human Rights. Transnational Publishers, Ardsley 2005.

²⁷ UN Doc A/76/L.75; a közgyűlési határozat elfogadására ellenszavazat nélkül, 161 igen szavazattal, 8 tartózkodás ellenében került sor.

²⁸ United Nations, Treaty Series, vol. 2161. 447. o.

²⁹ Magyarországon a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre.

³⁰ Attila Pánovics: The Escazú Agreement and the Protection of Environmental Human Rights Defenders. *Pécs Journal of International and European Law* 2021. 1. sz. 33. o.

³¹ Convention on Access To Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Enviromental Matters. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (2023.03.12.).

biztosított legyen a közigazgatási és bírósági eljárásokhoz való hozzáférés, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó rendelkezéseknek. Az Egyezmény részes feleinek jelentős mozgástere van abban, hogy konkrétan milyen jogorvoslati eljárásokat biztosítanak (pl. milyen eljáró szerveket jelölnek ki), de a 9. cikk (4) bekezdése értelmében minden esetben „elégészes és hatékony” jogorvoslatot kell nyújtaniuk.

Az EU már az ARIÓ előkészítésével kapcsolatban tett észrevételeinél többször „meglehetősen sajátos nemzetközi szervezatként” (*a rather specific international organization*³²) jellemezte magát, amely jóval meghaladja a klasszikus nemzetközi szervezetek szokásos paramétereit.³³ Az Európai Unió (akkoriban Európai Közösség) az Aarhusi Egyezmény aláírásakor fontosnak tartotta külön hangsúlyozni, hogy annak rendelkezéseit a saját intézményeire és szerveire is alkalmazni fogja,³⁴ ennek érdekében született 2006-ban az ún. Aarhus Rendelet,³⁵ amely egységes szabályokat ír elő az említett környezeti jogok érvényesülésével kapcsolatban.

3.2. Az Európai Beruházási Bank

Az EBB-t a Római Szerződés hozta létre, hogy az Európai Gazdasági Közösség (EGK) céljainak elérése érdekében megkönnyítse a beruházási programok finanszírozását. A Bank nyereségszerzési cél nélkül működik, és különféle befektetési eszközök (például hitelek, tulajdonrészek, biztosítékok, kockázatmegosztási eszközök és tanácsadási szolgáltatások) révén segíti elő különböző projektek finanszírozását a gazdaság valamennyi ágazatában.

Megalapítása óta önálló jogi személyiséggel rendelkezik, és képesnek kell lennie arra, hogy teljes függetlenséggel (*complete independence*) végezhesse a tevékenységét a pénzügyi piacokon is.³⁶ Kezdetől fogva szorosan együttműködik más nemzeti és nemzetközi pénzügyi intézményekkel, különösen az IBRD-vel, amely egyfajta modellként is szolgált az EBB létrehozásához.³⁷ Az ún. „EBB-

³² Comments and observations received from international organizations. UN Doc A/CN.4/568 and Add.1 (17 March and 12 May 2006). 127. o.

³³ Molnár Tamás: Leválás, majd saját képre formálás: az Európai Unió és a nemzetközi jog fejlesztése, különös tekintettel az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság munkájára. In: A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században, Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 383. o.

³⁴ 13. Convention on Acces to Information, Public Particpation in Decision-Making and Access to Justice in Enviromental Matters. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtldsg_no=XXVII-13&chapter=27 (2023.03.14.).

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (HL L 264., 2006.9.25., 13. o.)

³⁶ L. a 85/86. sz., Bizottság kontra EBB Kormányzótanácsa ügyben, 1988. március 3-án hozott ítélet (EU:C:1988:110) 28. pontját.

³⁷ Az EBB által elsőként aláírt hitelszerződések három olyan projektet érintettek Olaszországban, amelyekhez az IBRD is biztosított pénzügyi segítséget; l. Éric Bussière – Michel Dumoulin – Émilie Willaert:

csoportot” (*EIB Group*) jelenleg a Bank, az Európai Beruházási Alap (EBA)³⁸ és az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA)³⁹ alkotja.

Az EBB saját forrásokkal és költségvetéssel rendelkezik; ez az egyetlen olyan nemzetközi pénzügyi intézmény, amely teljes mértékben a tagállamok tulajdonában van,⁴⁰ a tagjainak a száma tehát sokkal korlátozottabb, mint a legismertebb multilaterális fejlesztési bankoknak, a tevékenysége azonban messze túlterjed az Unió területén.⁴¹ Más nemzetközi pénzügyi intézményekhez képest az EBB jóval magasabb tőkeáttételű pénzügyi tevékenységet végez ebből a szempontból: több mint 70 milliárd eurót ruházott be az EU-n kívül a 2012 és 2022 közötti évtizedben. Jelenleg több mint 160 országban tevékenykedik, és az 1958-as létrehozása óta több mint 1000 milliárd eurót fektetett be különböző projektekbe.⁴²

Az EBB nemcsak a mérlegfőösszege és az általa kihelyezett pénzügyi források nagysága miatt emelkedik ki a multilaterális fejlesztési bankok közül, hanem a sajátos kettős természete okán is, hiszen egyrészt független pénzügyi intézmény, másrészt az Unió egyik szerve is,⁴³ „az EU természetes partnere a pénzügyi eszközök végrehajtásában”.⁴⁴ Tevékenységét teljes mértékben az uniós előírások és politikák vezérik: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 309. cikke értelmében az EBB feladata, hogy a tőkepiac igénybevételével és saját forrásai felhasználásával hozzájáruljon az Unió belső piacának kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez. Az EBB az uniós és tagállami költségvetések megterhelése helyett a nemzetközi pénzpiacokon történő kötvénykibocsátással teremt elő pénzeszközöket. Mivel kiváló (AAA) hitelminősítéssel rendelkezik, nagyon kedvező kamatok mellett jut forrásokhoz, amelyeket előnyös feltételekkel tud továbbadni az ügyfelei számára.

The Bank of the European Union (The EIB, 1958-2008). European Investment Bank Imprimerie Centrale, Luxembourg 2008.

³⁸ Az EBA a mikro-, kis- és középvállalkozások támogatására irányuló kockázatfinanszírozásra szakosodott. Részvényesei az EBB, az Európai Bizottság, valamint állami és magánszektorba tartozó bankok és más pénzügyi intézmények.

³⁹ Az ESBA 2015-ben az európai beruházási terv keretében jött létre azzal a céllal, hogy az uniós költségvetés és más közpénzekből származó források felhasználásához nyújtott segítség révén magánberuházásokat mozgósítson az EU-ban folytatott projektek széles köréhez (infrastruktúra, kutatás és innováció, oktatás, egészségügy, információs és kommunikációs technológia). Különálló pénzügyi eszköz, amelyet az EBB külön számlán kezel.

⁴⁰ Az egyes tagállamok részesedése az EBB tőkéjében a csatlakozásuk időpontjában a EU n belül fennálló gazdasági súlyukon alapul (GDP-ben kifejezve).

⁴¹ Daniel D. Bradlow – David B. Hunter: *International Financial Institutions and International Law*. Kluwer Law International BV, The Netherlands 2010. 3. o.

⁴² Az EBB-ről dióhéjban. Európai Beruházási Bank, Luxembourg 2023. https://www.eib.org/attachments/lucalli/20220244_eib_at_a_glance_hu.pdf (2023.03.15.).

⁴³ Zsolt Halász: *The European Investment Bank, An EU Institution Facing Challenges and Providing Real European Added Value*. *Hungarian Yearbook of International and European Law* 2019. 1. sz. 327. o.

⁴⁴ Az Európai Parlament 2021. július 7-i (2022/C 99/03) állásfoglalása az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenységéről – 2020. évi jelentés (2020/2124(INI)), preambulum C pont.

Az Unió az Európai Bizottság által kezelt költségvetési garanciát nyújt az EBB által az EU külső politikai célkitűzéseinek támogatása érdekében, az Unión kívül végrehajtott finanszírozási műveletek többségével kapcsolatos kockázatok fedezésére,⁴⁵ ami hatékony eszköz az uniós költségvetési források és az EBB saját forrásainak kombinálására.⁴⁶ Ezen túl az EBB saját kockázataira, illetve külön megbízás alapján is finanszíroz az Unión kívüli, befektetés kategóriájába tartozó műveleteket, valamint egyéb tevékenységeket. Az EBB külső műveleteihez nyújtott uniós garancia kulcsszerepet játszik abban, hogy összhangot lehessen biztosítani az EBB pénzügyi struktúrája és a harmadik országok felé irányuló hitelnyújtás jelentősen nagyobb kockázata között, figyelembe véve a Banknak adott nemzetközi hitelminősítés megőrzésének szükségességét is a pénzügyi piacokon.⁴⁷

A Bankot az EUMSz. 308. cikke alapján saját szervei irányítják és igazgatják. Legfőbb döntéshozó testületei a Kormányzótanács (*Board of Governors*), az Igazgatótanács (*Board of Directors*) és az Igazgatási Bizottság (*Management Committee*). A Kormányzótanács hatáskörébe lényegében a tulajdonosi döntések meghozatala tartozik,⁴⁸ tagjai a tagállamok illetékes miniszterei (rendszerint a pénzügyminiszterek). Az EBB alapokmányát a Lisszaboni Szerződéshez csatolt (5.) jegyzőkönyv tartalmazza. Ennek értelmében a Kormányzótanács határozza meg az Unió céljaival összhangban a Bank hitelpolitikájára vonatkozó általános irányelveket,⁴⁹ valamint az EBB feladatának keretein belül végzett finanszírozási műveletekre vonatkozó elveket,⁵⁰ továbbá jóváhagyja az éves beszámolókat. Határoz a tőke emeléséről, valamint az EBB részvételéről az Unión kívüli finanszírozási műveletekben.

A finanszírozási tevékenység, illetve a forrásbevonás szempontjából is az Igazgatótanács az EBB legfontosabb döntéshozó testülete. Gondoskodik a Bank megfelelő igazgatásáról és biztosítja az ügyvezetés összhangját a Szerződés rendelkezéseivel, valamint a Kormányzótanács által megállapított általános irányelvekkel.⁵¹ Határoz a hitelekről, a kölcsönfelvételi programokról, és egyéb finanszírozási kérdésekről. Az Igazgatótanács 28 tagja közül 1-1 főt a tagállamok,

⁴⁵ L. az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról szóló, 2014. április 16-i (EU) 466/2014/EU határozat (3) preambulumbekzdését (HL L 135., 2014.5.8., 1-20. o.).

⁴⁶ A garancia függő kötelezettségvállalást (kockázatvállalást) jelent, de nem jár azonnali pénzfelhasználással. Megfelelő konstrukció esetén mozgósítja a piaci finanszírozást, és jól kombinálható az állami szinten rendelkezésre álló támogatási keretekkel, megsokszorozva a felhasznált források pénzügyi hatását.

⁴⁷ COM(2013) 293 final, 2013.5.23., 2. o.

⁴⁸ A jegyzett tőke felemelése, a finanszírozási műveletek alapelveinek meghatározása, az éves mérleg és eredménykimutatás elfogadása, az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság tagjainak kinevezése, az EBB eljárási szabályzatának elfogadása stb.

⁴⁹ 7. cikk (2) bek.

⁵⁰ 7. cikk (3) bek. b) pont.

⁵¹ 9. cikk (1) bek.

egyed pedig az Európai Bizottság jelöl. Az Igazgatótanács ellenőrzése mellett működő Igazgatási Bizottság állandó szervként, heti szinte ülészeve felügyeli a Bank mindennapos működését, előkészíti az Igazgatótanács határozatait, és biztosítja azok végrehajtását.⁵²

3.3. Az EBB környezetvédelmi tevékenysége

Nemzetközi szinten az EBB a klímavédelmi törekvések és a környezeti fenntarthatóság egyik legnagyobb támogatója. Már az 1970-es évek első felében elkezdett foglalkozni a környezetvédelmi szempontok érvényesítésével;⁵³ 2015 óta hozzájárul az Uniónak a Párizsi Megállapodás, valamint ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok elérése érdekében tett erőfeszítéseéhez, 2019-től pedig jelentős szerepet játszik az Európai Zöld Megállapodás végrehajtásában. Az Európai Zöld Megállapodás már 2019-ben előre vetítette, hogy az EU vezető szerepet kíván vállalni egy olyan pénzügyi rendszer kialakításában, amely kiemelten kezeli azokat a pénzügyi és tőkeáramlásokat, amelyek a zöld beruházások felé irányulnak. Ennek érdekében támaszkodni fog a fenntartható finanszírozással foglalkozó nemzetközi platformra, amelynek feladata az ilyen finanszírozási kezdeményezésekkel kapcsolatos erőfeszítések összehangolása.

Mivel a „fenntartható beruházások” fogalma az uniós jogban is tágan van meghatározva,⁵⁴ a beruházások csak akkor tekinthetők fenntarthatónak, ha a társadalmi és környezeti célkitűzésekkel összhangban figyelembe veszik a jelentős károkozás elkerülésének (*Do No Significant Harm – DNSH*) elvét. Az EBB is elkötelezte magát, hogy az éghajlatpolitikai fellépések és a környezeti fenntarthatóság nyomon követésére vonatkozó módszertanát összehangolja az uniós taxonómiai rendeletben meghatározott kerettel,⁵⁵ beleértve a DNSH-elv beépítését is minden műveletébe.

Az EBB Igazgatótanácsa már az Európai Zöld Megállapodás⁵⁶ nyilvánosságra hozatala előtt, 2019 novemberében döntést hozott arról, hogy fokozza az éghajlat és a környezet védelme iránti elkötelezettségét, amivel a Bank nem egyszerűen a klímaváltozás elleni fellépést támogató uniós szervvé, hanem deklarálta az EU „klímabankjává” vált. Ennek keretében vállalta, hogy 2025-re megduplázza, vagyis

⁵² Az Igazgatótanács minősített többséggel hozott határozatával egyes feladatait át is ruházhatja az Igazgatási Bizottságra.

⁵³ The EIB at the origins of a European environmental policy. <https://institute.eib.org/2022/12/the-eib-at-the-origins-of-a-european-environmental-policy/> (2023.03.12.).

⁵⁴ L. a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről szóló (EU) 2019/2088 rendelet (HL L 317., 2019.12.9., 1-16. o.) 2. cikk 17. pontját.

⁵⁵ A fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról szóló (EU) 2020/852 rendelet (HL L 198., 2020.6.22., 13-43. o.)

⁵⁶ Communication from the Commission: The European Green Deal. COM(2019)640 final, Brussels, 11.12.2021.

25%-ról 50%-ra emeli a saját célszámát.⁵⁷ Ehhez képest 2022-ben a Bank összes finanszírozási tevékenységén belül a kifejezetten klíma- és környezetvédelmi célú támogatás elérte a 36,5 milliárd eurót, ami 58%-os aránynak felel meg.⁵⁸

A befektetők és a vállalkozások természetesen joggal várják el a segítséget a fenntartható beruházások azonosításához, illetve a vonatkozó információk hitelességének biztosításához. A nemzetközi pénzügyi intézmények – és azon belül a multilaterális fejlesztési bankok – jó példával járhatnak elől abban, hogy miként lehet az éghajlattal és a környezettel kapcsolatos információk közzétételével minél teljesebb körű tájékoztatást nyújtani az általuk (társ)finanszírozott beruházások fenntarthatóságáról, csökkentve a pénzügyi piacok zavarait, valamint az ún. „zöldrefestés” (*greenwashing*) kockázatát. Erre nem csupán a befektetők, hanem a beruházásokkal érintett nyilvánosság tagjainak a döntések meghozatalába történő bevonása érdekében is egyre nagyobb szükség van.

Az EBB klímabanki ütemterve egy ötéves terv, amely részletezi, hogy a Bank miként fogja teljesíteni az éghajlattal és a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos kötelezettségvállalásait. A 2021 és 2025 közötti időszakra vonatkozó ütemterv 2020-ban történt közzététele mérföldkőnek tekinthető, hiszen az EBB az első olyan multilaterális fejlesztési bank, amely az általa finanszírozott projektek éghajlati hatásán túl figyelembe veszi a hitelfelvevők tágabb tevékenységét is. A keretrendszer biztosítja, hogy az EBB által finanszírozott projektek igazodjanak a Párizsi Megállapodáshoz, és a partnerek lépéseket tegyenek üzleti tevékenységük dekarbonizációja és az éghajlatváltozás hatásaival szembeni reziliencia erősítése felé. Az új kezdeményezés keretében a Bank technikai támogatást kínál a magasabb kibocsátású vállalati hitelfelvevőknek és pénzügyi közvetítőknek, hogy segítse őket a Párizsi Megállapodás céljainak teljesítésében.

Az EBB 2022-ben elfogadott, új környezeti és társadalmi fenntarthatósági kerete (*Environmental and Social Sustainability Framework – ESSF*) biztosítja a társadalmi és környezeti (ezen belül kiemelten az éghajlati) fellépések erőteljesebb és szisztematikusabb integrációját, beleértve a hatások és fejlesztési eredmények nyomon követését és a vonatkozó jelentéstételt.⁵⁹ Valamennyi projekt esetében teljesíteni kell a Bank szociális és környezetvédelmi elvárásait is (*Social and Environmental Standards*).⁶⁰

⁵⁷ EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025 – Position paper. European Investment Bank, 2020. 3. o. https://www.euractiv.com/wpcontent/uploads/sites/2/2020/06/final_eib_group_cbr_position_paper_15_06_2020.pdf (2023.03.18.).

⁵⁸ Climate and environmental sustainability. <https://www.eib.org/en/about/priorities/climate-action/index.htm> (2023.03.19.).

⁵⁹ Az innovatív válasz – Az Európai Beruházási Bank 2021. évi tevékenységi jelentése. Európai Beruházási Bank, 2022. 31. o. https://www.eib.org/attachments/publications/eib_activity_report_2021_hu.pdf (2022.03.25.).

⁶⁰ European Investment Bank. Environmental and Social Standards. 2 February 2022. Európai Beruházási Bank, 2022. https://www.eib.org/attachments/publications/eib_environmental_and_social_standards_en.pdf (2022.03.25.).

3.4. Az EBB és az Aarhus Rendelet szerinti belső felülvizsgálati eljárás

Mivel az EBB részvényesei az uniós tagállamok, elsősorban feléjük tartozik elszámolással. Az elszámoltathatóságot azonban egyéb mechanizmusok is biztosítják, ami szintén egyedülálló sajátosság a multilaterális fejlesztési bankok között. Az EBB-vel kapcsolatban sajátos vizsgálati mechanizmusnak tekinthető az Európai Parlament által választott Európai Ombudsman, aki független és pártatlan uniós szervként az EU intézményei és egyéb szervei – döntően az Európai Bizottság⁶¹ – által elkövetett hivatali visszasságokkal kapcsolatban hozzá benyújtott panaszok kivizsgálásával foglalkozik, valamint rendszerszintű problémákat tár fel az uniós intézményrendszer működésével összefüggésben. Az Ombudsman 2020-ban vizsgálatot indított azzal kapcsolatban, hogy az EIB megfelelő környezeti információkat szolgáltat-e az általa finanszírozott projektekről,⁶² 2021-ben pedig levélben fordult az EBB-hez azzal kapcsolatban, hogy tegyen közzé több információt e projektek környezeti hatásairól.⁶³ Ezen kívül az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága (*Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC*) is vizsgálhatja az EBB finanszírozási tevékenységét.⁶⁴

Külön vizsgálandó az EU Bíróságának a szerepe, hiszen az EGK-Szerződés már eredetileg is a keresetek és eljárások olyan teljes rendszerét hozta létre, amelynek célja az volt, hogy biztosítsa a közösségi intézmények és szervek által hozott jogi aktusok jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat lehetőségét.⁶⁵ Az EUMSZ. 271. cikkének c) pontja szerint azonban az EBB Igazgatótanácsa által hozott határozatok ellen kizárólag az EBB alapokmánya 19. cikkének (2) és (5)-(7) bekezdéseiben foglalt eljárási szabályok megsértésére történő hivatkozással indítható kereset.⁶⁶ Ez a rendelkezés kizárja az Igazgatótanács határozatainak – akár közvetlen, akár közvetett – érdemi felülvizsgálatát, mivel egyértelműen korlátozza az EU Bíróságának hatáskörét az EUMSZ. 263. cikkéhez képest.⁶⁷ Az EUMSZ., mint uniós elsődleges jogforrás természetesen elsőbbséget élvez az

⁶¹ Az európai ombudsman 2021-ben lefolytatott vizsgálatai a következő intézményeket érintették. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/multimedia/infographics/hu/113> (2022.03.25.).

⁶² 1065/2020/PB. sz. ügy

⁶³ Preliminary findings on how the European Investment Bank discloses environmental information in relation to projects it finances directly. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/preliminary-finding/en/142831> (2022.03.25.).

⁶⁴ L. pl. az ACCC 2009. április 3-i megállapításait és ajánlásait a Civil Alliance for the Protection of the Bay of Vlorë (Albania) kontra Európai Közösség ügyben (ACCC/C/2007/21, ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, 26. pont).

⁶⁵ L. a C-15/00. sz. Bizottság kontra EBB ügyben, 2003. július 10-én hozott ítélet (EU:C:2003:396) 75. pontját.

⁶⁶ Ezek értelmében az EBB-nek tájékoztatnia kell a tagállamokat és az Európai Bizottságot a finanszírozási kérelmekről, és a Bizottság vagy az EBB Igazgatói Bizottságának kedvezőtlen véleménye esetén egyhangú határozatra van szükség a finanszírozáshoz (ha mindkét vélemény kedvezőtlen, akkor nem is engedélyezhető a finanszírozás).

⁶⁷ Mivel az EBB Igazgatói Bizottsága a harmadik személyek vonatkozásában joghatások kiváltására irányuló határozatoknak csak az előkészítéséért felel, ezért az általa elfogadott aktusok bírósági felülvizsgálatára egyáltalán nincs lehetőség.

EU nemzetközi kötelezettségeivel szemben, az említett rendelkezése azonban nem zárja ki az Igazgatótanács által hozott határozatok EBB által történt jogi minősítésének az EU Bírósága által történő felülvizsgálatát (amikor tehát nem arról kell döntenem, hogy a vitatott határozat jogszerű vagy megalapozott volt-e, hiszen az Igazgatótanács határozata a felülvizsgálat eredményétől függetlenül hatályban marad).⁶⁸

Annak ellenére, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 37. cikke nem deklarálja a környezethez való jogot, az EU esetében a panaszkezelési mechanizmusok korlátozott hatékonyságát némileg ellensúlyozza az Aarhus Rendelettel bevezetett belső felülvizsgálati mechanizmus, amelynek elfogadására az Európai Közösségnek az Aarhusi Egyezményhez történő csatlakozása miatt került sor.⁶⁹ Mivel az Egyezmény alapján a részes feleknek garantálniuk kell – többek között – az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést környezeti ügyekben, uniós szinten bevezetésre került egy új eljárás, amely kiegészíti a bírósági felülvizsgálat átfogó rendszerét. Ennek keretében a rendelet 11. cikkében előírt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek (NGO-k) indokolt kérelem útján kezdeményezhették egy „igazgatási aktus”⁷⁰ belső felülvizsgálatát annál az uniós intézménynél vagy szervnél, amely azt a „környezetvédelmi jog alapján”⁷¹ elfogadta. A kifogásolt jogi aktust kibocsátó szerv tehát lehetőséget kapott a korábbi döntése felülvizsgálatára vagy a fellépésre, a belső felülvizsgálat iránti kérelem sikertelensége esetén pedig biztosított a lehetőség az érintett NGO-k számára, hogy az EUMSZ. rendelkezéseivel összhangban eljárást indítsanak az EU Bíróságán.⁷²

Az Aarhus Rendelet 2. cikk (1) bekezdés c) pontja értelmében az uniós intézmények és szervek közé tartozik bármely – az EU-Szerződések által vagy azok alapján alapított – közintézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség, ha nem bírói vagy jogalkotói minőségben járnak el. Ennek megfelelően az EBB Igazgatótanácsa által elfogadott intézkedésekkel szemben nem csak a tagállamok vagy a Bizottság indíthatnak keresetet⁷³ az EUMSZ. 263. cikkében meghatározott feltételek mellett,⁷⁴ hanem az Aarhus Rendelet 10. cikke alapján belső felülvizsgálat

⁶⁸ L. Kokott főtanácsnok indítványának 73. pontját a C-212/21. P. és C-223/21. P. sz. EBB és Bizottság kontra ClientEarth egyesített ügyben (EU:C:2022:1003).

⁶⁹ 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL L 124., 2005.5.17. 1. o.).

⁷⁰ A rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontja értelmében az „igazgatási aktus” az uniós intézmény vagy szerv által elfogadott olyan nem jogalkotási aktus, amely jogi és külső hatással bír, és amely olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek ellentétesek a 2. cikk (1) bekezdésének f) pontja értelmében vett környezetvédelmi joggal.

⁷¹ Ahogy azt a Bíróság is megerősítette, a „környezetvédelmi jognak” az Aarhus Rendeletben meghatározott fogalmát főszabály szerint igen tágan kell értelmezni; l. a T-33/16. sz., TestBioTech kontra Bizottság ügyben, 2018. március 14-én hozott ítélet (EU:T:2018:13) 46. pontját.

⁷² L. az Aarhus Rendelet 12. cikkét.

⁷³ *Osztoivits* András: EU-jog (Harmadik, aktualizált és bővített kiadás). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2021. 176. o.

⁷⁴ Az 263. cikk (2) bekezdése hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, illetve hatás-

íránti kérelmet benyújtó NGO-k is (amennyiben a belső felülvizsgálat iránti kérelmük elutasításra került). A belső felülvizsgálati mechanizmus és az érintett NGO-k számára biztosított, utólagos keresetindítási lehetőség⁷⁵ szükségességét alátámasztja az Alapjogi Charta 47. cikk (1) bekezdésében foglalt hatékony jogorvoslathoz való alapvető jog is.

A Törvényszék a T-9/19. sz. ügyben mondta ki, hogy a Bank Igazgatótanácsának határozata, amely véglegesen meghatározza az álláspontját egy konkrét projekt finanszírozás útján történő támogathatóságáról, annak szociális és környezeti következményeit illetően, belső felülvizsgálati mechanizmus tárgya lehet. Ebben az esetben tehát nem ideiglenes véleményről vagy olyan közbenső határozatról van szó, amelynek célja az Igazgatótanács végleges döntésének az előkészítése (bár az Igazgatási Bizottságnak ezt követően még meg kell vizsgálnia a finanszírozási művelet egyes olyan technikai, gazdasági és pénzügyi szempontjait, amelyekről a kölcsön nyújtása függ), mert a projektgazda számára már lehetővé teszi, hogy megtegye a kölcsön formalizálásához szükséges, következő lépéseket. A határozat tehát harmadik személyre nézve végleges joghatásokkal járt.⁷⁶

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az utóbbi években egyre dominánsabbá válik olyan beruházások finanszírozásának az igénye, amelyek elősegítik a környezeti szempontból előnyös („fenntartható”), alacsony CO₂-kibocsátású, a természeti erőforrások észszerű felhasználását biztosító gazdaságra történő áttérést. Ezzel elkerülhetővé válik, hogy az országok végérvényesen beleragadjanak a lineáris gazdasági modellre jellemző, magas CO₂-kibocsátással és szennyezéssel járó, a természeti erőforrásokat pazarló környezethasználatba. Az ún. körforgásos gazdaságra (*circular economy*) történő áttéréshez szükséges „zöld átállás” mostanra széles körben elterjedt, egyre sürgetőbb célkitűzéssé vált, amelynek megvalósításához a köz- és magánszereplők rendelkezésére álló pénzügyi források mozgósítására van szükség.⁷⁷

Az EBB az éghajlatpolitikai intézkedések egyik legnagyobb finanszírozója a világon. Élen jár a fenntartható finanszírozással kapcsolatos követelmények elterjesztésében, működési modellként történő elfogadtatásában, és példát mutat más multilaterális fejlesztési bankok számára az elszámoltathatóság tekintetében is. Az Európai Unió sajátos jogrendjének köszönhetően az EBB intézményi

körrel való visszaélés miatt teszi lehetővé a keresetindítást.

⁷⁵ Az Aarhus Rendeletet a 2021. október 6-án elfogadott, (EU) 2021/1767 rendelettel (HL L 356., 2021.10.8., 1. o.) módosították.

⁷⁶ T-9/19. sz., ClientEarth kontra Európai Beruházási Bank ügyben, 2021. január 27-én hozott ítélet (EU:T:2021:42, 168-171. pont).

⁷⁷ Becslések szerint a fejlődő országoknak több mint 2000 milliárd (2 billió) euró összegű beruházásokra lenne szükségük éves szinten, hogy teljesíteni tudják az ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzéseit, valamint a Párizsi Megállapodás törekvéseit az éghajlatváltozás kezelése érdekében.

elszámoltathatósága többféle mechanizmus alkalmazását is lehetővé teszi; az Aarhusi Egyezmény által megkövetelt igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés környezeti ügyekben (az Aarhus Rendeleten keresztül) végső soron a Bank bizonyos döntéseinek az EU Bírósága általi felülvizsgálatához is vezethet, ami egyedülálló lehetőség egy multilaterális fejlesztési bank esetén. Az intézményi elszámoltathatóság végső soron a felelősség megállapításához is elvezethet a jövőben, ez az út azonban sajnos jogsértésekkel van kikövezve, de megfelelő értelmezési keretet nyújt hozzá a Nemzetközi Jogi Bizottság 2011-ben született tervezete, amely több mint egy évtizede biztosítja az alapot a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos vitákhoz.

