

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 Seyfersted: *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 Oregó 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 válaszáadás 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: 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.; 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 bizonyítottnak 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 „identifikációjától”.

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 találhatóak – 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*, 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 koncepciójának az 1982. évi tengerjogi egyezményben kialakított rezsimjét 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 rezsimje 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 rezsim 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 tangentem a sine eleicto* kategória továbbélésével, a nemzetközi jogsértés meghatározásával, a kötelező bíraskodás 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 nevezük 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 kitétellettel azt 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 megemlítendő az, hogy az ILA – a bizottsági jelentést elfogadó – 2004. évi berlini határozatában megjelenik az *accountability* második részeként a *liability* a nemzetköz szervezetre 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 alanynál 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 ügyszó – 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 tartalmazzak 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 véleményét. (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 e 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 Schwarzenberger: 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 Namíbia tanácsadó véleményét (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 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 Entebében 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 határmegállapító 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 legitimitású katonai akciókkal létrehozott tényleges helyzet, a *fait accompli* tudomásul vételét, elfogadását jelentő BT határozatok (Kosovó 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 fogantatosított Líbia ellen (883 (1993), amelyek alkalmazását az Afrikai Egységszervezet 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 ikertornyok 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 Authorization 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 à 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: Conter-Terrorisme 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 Burgorgue-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 hatékonysága 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, jelesül 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 fogantathat (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 legitimitáció” 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 désobéissance 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. §*)