

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

HÁRS András

egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati 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 kötelezettségzegésért. 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 önsegély 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 normalkotóknak 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 formában.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 kötelezettségzegés 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 főtítkárok nyilatkozatai az 1995-ben Srebrenicában és 2010-ben Haitin történetek 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 szervezetbeli 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 l.: 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 esetek¹²

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 Újdonságnak 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 nyomatékkal 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 Iuridica 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 Érdeemes 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 összemosva a döntésért való felelősséget a nemzetközi szervezet és az azt alkotó államok között. Egy másik alkalommal a sajnálkozás kifejeződésére kerül a hangsúly a főtitkári kommunikációban, 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 emberiesség 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 tervezetekben 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 Gudino *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 – amikor 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 ARIO 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 indokolás. 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 jelentésvője 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 alapból. 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 mindemellett 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 főtitkárhelyettes, 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>); újabbban: 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	menedzsmentért felelős főtitkárhelyettes (Under Secretary-General for Management)

2. sz. táblázat.

Betudhatóság és kárigenyek rendezése 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.

hogyan 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.