

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 részrelemre.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 implicite 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 kétségkívül 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 – Petrétai 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 pozitivista⁹ 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 virágzó pozitívizmust és jogpozitívizmust. 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 Kiadóvállalat 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, vagyis az egyoldalú megoldások 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 Említhetők emellett még az embargó és a békés blokád. 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 Közlemény* 1983. 7. sz. 464. Az embargót és a békés blokádot nem mindenki tartotta önálló kategóriáknak, 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 önvédelem 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 egybevág, 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 alkalmazzák 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 (voltage), amely egy nemzetközi jogi jogsértésre adott, formálisan jogsértő válasznak (voltage) 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 kalózzlevek, 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 önsegély... 461. o.

²⁵ Nagy: Az önsegély... 461. o.

²⁶ Bibó: i. m. 22. o.

²⁷ Nagy: Az önsegély... 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 használatos, 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 Közlöny* 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 önsegély... 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 ölteni.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 önsegély... 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*: Reprisals. 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 okául 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 máshogy 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 sérelemmel 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 indítékokat a beavatkozás igazságos okaiként. 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 visszazorítani 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. *Bessenýó* 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-islám*) 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 háború-indításához 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 létrehozta az első állandó nemzetközi bírói fórumot, az Állandó Választottbíróságot.⁴⁸ A második hágai békekonferencián, 1907-ben az amerikai delegáció, mondván az Állandó Választottbíróság se nem bíróság, se nem állandó, már egy „valódi” állandó nemzetközi választottbíróság (*Court of Arbitral Justice*) felállítására is javaslatot tett, igaz ez utóbbit ekkor még elvetették.⁴⁹ Az Állandó Választottbíróság 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 Választottbíróság 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, egyrészről; és Magyarország között másrészről.” (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 létrehoztak, 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. Sinteze. 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 választottbírószági 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 jogsértésekért 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 választottbírószági 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 sérthetetlenségét.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 háromszerkezetű 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 tekintti 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 intézkedés 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 állapíthat 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 – Noguera*: 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 ilyenek 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 intézkedését 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 ARIÓ hatálya elsősorban a nemzetközi szervezetek vagy államok által nemzetközi szervezetekkel szembeni ellenintézkedéseire terjed ki.⁸⁷ Németország például kifejezetten kérte, hogy az ARIÓ 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 ARIÓ 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 ARIÓ 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 jogosulttá 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 összeegyeztethetőeknek 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 ARIÓ 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 implicálja, hogy tagjai a közös cél és érdekek mellett valamennyire egymeműek 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 struktúrát 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 Moiseienko: 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 egyenőség 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 összetett 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 hoznák 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.