

Dr. Kaszás Dóra

ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: Dr. Kajtár Gábor egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.29>

Értelmezési keretrendszerek nemzetközi szervezetek tanulmányozásához

(Frameworks for examining international organizations)

Absztrakt

A tanulmány a nemzetközi szervezetek vizsgálatának elsődleges fogalmi kereteit azonosítja a nemzetközi intézményi jog funkcionalista, illetve konstitucionalista megközelítésére, valamint a globális közigazgatási jog szempontjaira szorítkozva. Bemutat két modellt: Sarooshi az állami szuverenitás transzferének változatai alapján csoportosító, illetve Epstein közgazdaságtani racionalitást előtérbe helyező elméletét, majd a nemzetközi szervezetek normaalkotó tevékenységének legitimációs problémáira adott globális közigazgatási jogi megközelítést tekinti át.

Kulcsszavak: nemzetközi szervezetek, nemzetközi jog, nemzetközi intézményes jog, globális igazgatási jog, ENSZ

Abstract

This research reviews the literature on frameworks available to examine International Organizations. The paper considers the functionalist and constitutionalist approaches influencing international institutional law and compares it to the global administrative law approach. After Sarooshi's typology of conferral of powers of states to IOs, the model of Epstein is explored on delegation. The paper ends with an overview of the legitimacy issues of "lawmaking" by International Organizations.

Keywords: *international organizations, international law, international institutional law, global administrative law, united nations*

Bevezetés

Az elmúlt évszázadban megjelenő kihívások jellege és volumene megváltozott, egyre gyakrabban szükséges a határokon átívelő kezelésük, amire a vesztfáliai nemzetállamok önállóan nem képesek. Az államhatárokon keresztül, megnövekedett gazdasági és társadalmi interakcióknak megfelelően a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi szervezetek szerepe és funkciói jelentős fejlődésen mentek keresztül. Jelen írás célja feltérképezni a nemzetközi szervezetek működésének és igazgatásának megismeréséhez vezető iskolákat a teljesség igénye nélkül.

A tanulmány első részében a nemzetközi szervezetek igazgatása vizsgálatának elsődleges fogalmi kereteit azonosítom a nemzetközi intézményi jog funkcionalista, illetve konstitucionalista megközelítésére, valamint a globális közigazgatási jog szempontjaira szorítkozva. A liberális, a konstruktivista, a pozitivisták, valamint a kritikai megközelítések beemelése nem tárgya a dolgozatnak.

Az elméleti fejezetet követően két rendkívül eltérő, azonban céljában azonos, a nemzetközi szervezetek működésének megismeréséhez közelebb hozó modellt ismertetek: Sarooshi az állami szuverenitás transzferének változatai alapján csoportosító, illetve Epstein közgazdaságtani racionalitást előtérbe helyező modelljeit.

Végül a nemzetközi szervezetek normaalkotó tevékenységének legitimációs problémáira adott globális közigazgatási jogi megközelítést tekintem át.

I. Nemzetközi szervezetek igazgatásának vizsgálata – fogalmi keretek

Az egy államon belül megoldhatatlan problémák tudatosodásával növekedett az igény a nemzetközi együttműködés iránt, ami a nemzetközi jog tartalmában és szerkezetében is változásokat hozott. Jelentős *tartalmi* átalakulás eredménye, hogy a mai nemzetközi jog tartalmaz olyan területeket, amelyek korábban kizárólagos állami hatáskörbe tartoztak, ilyenek például a kereskedelem- és monetáris politika, az emberi jogok, a nemzetközi büntetőjog vagy a környezetvédelem. A nemzetközi jog szerkezeti felépítését illető változás, hogy különösen 1945 óta a nemzetközi

együttműködés jelentős részben nemzetközi szervezeteken keresztül valósul meg.¹

A realista nemzetközi jogi megközelítés a nemzetközi tanulmányok fogalmi keretével az államhatalom, az államérdek felől értelmezi a nemzetközi szervezetek tevékenységét. Hans Morgenthau számára a nemzetközi szervezet annyira erős, amennyire a tagjai azok, és annyi hatása van, amennyit a legerősebb tagállamai használnak saját érdekeik előmozdítására.² A realista elméletek a szervezeten belüli legnagyobb hatalommal rendelkező államokra fókuszálnak.

1. Nemzetközi intézmények joga

A nemzetközi intézmények joga (*international institutional law*) a nemzetközi szervezetek jogállásával, szervezetével és működésével kapcsolatos szabályokat foglalja magában. A vertikálisan strukturált állami rendszerekhez képest a nemzetközi közösség horizontálisan tagolt. Ezen a horizontális rendszeren belül a nemzetközi szervezetek mégis egyfajta vertikális viszonyrendszert keletkeztetnek. Ennek az analógiának a mentén Blokker a nemzetközi intézményi jogot a nemzeti jogrendszerek alkotmányjogával és közigazgatási jogával állítja párhuzamba.³ Az állami szuverenitás magyarázza egyrészt az egységes belső jogrendszert, másrészt a nemzetközi közösség töredezettségét a különféle szervezetek tekintetében, amelyek mind saját megállapított szabályaik mentén működnek. Az ezekre a szervezetre vonatkozó szabályok szisztematikus vizsgálatával foglalkozik a nemzetközi intézményi jog.

Az intézményi jog azon a funkcionalista alapon nyugszik, amely azt vélelmezi, hogy a nemzetközi szervezetek az ellátandó feladataik, funkcióik köré épülnek, ami a nemzetközi együttműködés, tehát fogalmilag jóhiszemű. Ebből következik, hogy az ezeket szabályozó jognak a nemzetközi szervezetek működését kell elősegíteni.⁴

¹ Henry G. Schermers, Niels M. Blokker: *International Institutional Law*. Sixth Revised Edition, §8, DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004381650>

² Fonseca Júnior, G., & Uziel, E.: *Realist Dystopia - Hans Morgenthau and the Changing Role of the United Nations in World Politics*. *Contexto Internacional*, 44(3), e20210025, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210025>

³ Blokker §12

⁴ Jan Klabbers: *Schermers' Dilemma*. *The European Journal of International Law*, Vol. 31 no. 2, EJIL 31 (2020), 565.

a) Funkcionalista megközelítés

A funkcionalizmus abból indul ki, hogy a tagállamok olyan funkciókat delegálnak egy szervezetre, amelyek több államot érintenek, és felruházzák szervezetüket a funkció végrehajtásához szükséges jogosítványokkal. Ennek alapján a hatáskör és azzal járó felelősség vagy az államoknál van, vagy a szervezetnél. Ez a letisztult, átfedésektől mentes elmélet a gyakorlatban nem ennyire egyértelmű. Klasszikus példa a nemzeti hatáskörök gyakorlásának ütközése a közösségi joggal.⁵ Azzal azonban, hogy a funkcionalizmus az államokra és a nemzetközi szervezetekre fókuszál, gyakran figyelmen kívül hagyja az egyént, akinek jogaira hatással van ezeknek az alanyoknak a tevékenysége. Ezért nem tud értelmezéssel szolgálni a nemzetközi szervezetek felelősségére, elszámoltathatóságára. A *Cambridge Companion to International Organizations Law* értékelése szerint a nemzetközi szervezetek hatalmának növekedése – amit a funkcionalizmus mint elméleti eszköz lehetővé tett, de nem korlátoz megfelelően – hozzájárult szervezetek legitimációs válságához.⁶

b) Konstitucionalista értelmezés

A konstitucionalista megközelítés abból indul ki, hogy a közhatalom minden gyakorlása csak akkor és olyan mértékben legitim, ha azt az alkotmány- illetve a közigazgatási jog alkotja, korlátozza és irányítja.⁷ Olyan anyagi jogi sztenderdeket biztosítanak a szervezetek, mint az emberi jogok védelme, az átláthatóság, a jogorvoslat stb. A nemzetközi jogi konstitucionalizmus olyan globális jogközösség létét igyekszik bizonyítani, amely a közhatalmat közös értékek mentén és a közjó érdekében formálja és irányítja.⁸ A *Cambridge Companion* a nemzetközi szervezeteket tekintve két nagy előnyét azonosítja a konstitucionalizmusnak. Az egyik, hogy ez a megközelítés figyelembe veszi a kevésbé formalizált szerveződések is, nem csak a nemzetközi szervezeteket, a másik pedig, hogy – szemben a funkcionalizmussal – vizsgálatának középpontjába kerülhet az egyén.

Kézenfekvő példa az ENSZ Alapokmány, ami tartalmi és szervezeti szabályrendszerével emlékeztet a nemzeti alkotmányokra. Bár nincs a belső jogi alkotmányokhoz hasonló rendelkezés a hatalmi ágak szétválasztásáról, rendelkezik az ENSZ fő szerveinek kormányzásáról, azok egymáshoz való viszonyáról, az alapjogok tételes felsorolása helyett általánosságban szól az

⁵ Klabbers, 578.

⁶ Angelo Golia Jr and Anne Peters: *The Concept of International Organization. The Cambridge Companion to International Organizations Law.* szerk.: Jan Klabbers, Cambridge University Press 2022, 31.

⁷ Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M.: *International Institutional Law*, Sixth Revised Edition, §13B

⁸ Chronowski Nóra: Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon. *Fundamentum*, 2009. 1. szám

emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdításáról, ezeket pedig a különböző emberi jogi egyezmények részletezik.⁹ A konstitucionalista megközelítés magyarázza, miért olyan problematikusak az ENSZ Biztonsági Tanács által elrendelt, egyéneket célzó, de független felülvizsgálat, jogorvoslati lehetőség nélküli pénzügyi szankciók.¹⁰ Nemzetközi szervezetek közül ugyanakkor rendkívül kevés – az ENSZ és az EU a két legjelentősebb – rendelkezik olyan jelentős politikai hatalommal, amelyre a közhatalomgyakorlás konstitucionalista sztenderdjei alkalmazhatóak.

Megjegyzendő továbbá, hogy a nemzetközi szervezetek alkotmányos és adminisztratív kötelezettségei aligha vezethetők vissza a nemzetközi jog hagyományos forrásaira, illetve a belső jogban használt fogalmak átültetése a nemzetközi szervezetek vizsgálatára nem lehet automatikus.

2. Globális közigazgatási jog

Míg a konstitucionalizmus a nemzetközi közösség alapvető szabályai felől vizsgálódik, addig a globális közigazgatási jog (*global administrative law*) olyan kérdésekkel foglalkozik, mint a globális kormányzás adminisztratív vonatkozásai, az igazgatási értékek globalizációja, a tisztességes eljárás követelményeinek globalizálódása, az igazgatási aktusok és a demokratikus legitimitáció nemzeti szinten túlmutató összefüggései, a nemzetközi szervezetek igazgatása és ennek összekapcsolódása a nemzeti szinttel, a globális szabályozási és igazgatási struktúrák működése, az informális kormányközi szabályozási és igazgatási együttműködések, a hibrid és tisztán magán transznacionális igazgatási hálózatok, a nemzetközi közbeszerzés, a verseny és a befektetővédelem adminisztratív eszközei stb¹¹. Az NYU kutatócsoportjának megközelítésében a globális közigazgatási jog lefedi mindazon szabályokat és eljárásokat, amelyek elősegítik a globális közigazgatás elszámoltathatóságát, különös tekintettel a közigazgatási struktúrákra, az átláthatóságra, a közigazgatási eljárásban részt vevő szereplőkre, az indokolt döntéshozatal elveire és a felülvizsgálati mechanizmusokra.¹²

⁹ Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 1. cikk (3)

¹⁰ Vö. az Elsőfokú Bíróság Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott T-306/01. sz. ítélete (EBHT 2005., II-3533. o.) és az Európai Bíróság Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, C-402/05.P. és C-415/05.P. sz. egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélete

¹¹ Chronowski, Nóra: A közjogtudomány helyzetéről: globális és lokális hatások között. *Glossa Iuridica*, 2018/1-2., 9-19.

¹² Research Project on Global Administrative Law, NYU School of Law Institute for International Law and Justice; Benedict Kingsbury, Nico Krisch, and Richard B. Stewart: *The Emergence of Global. Law and*

Blokker összehasonlításában a globális közigazgatási jog szűkebb, mint az intézményi jog, mert nem minden vetületével foglalkozik a nemzetközi szervezeteknek, nem vizsgálja például a tagság, a döntéshozatali eljárás, a jogállás kérdéseit. Kiterjedtebb ugyanakkor, mert nem csupán a nemzetközi szervezeteket tanulmányozza, hanem mindenféle formáció által kibocsátott szabályokat és döntéseket.¹³

A nemzetközi igazgatási jog (*international administrative law*) kifejezést a munkaügyi törvényszékek, belső eljárások, nemzetközi munkaügyi bíróságok a nemzetközi szervezetek tisztségviselőinek személyügyi viszonyaira vonatkozó joganyag értelemben használják ítéleteikben. Shinichi Ago szerint roppant félrevezető a nemzetközi munkaügyi bíróságok ítéleteiben a nemzetközi igazgatási jogra hivatkozás, tekintettel arra, hogy ez leszűkítő értelmezés, és a nemzetközi szervezetek egyéb igazgatási vonatkozású joganyagát is illetné az elnevezés.¹⁴

3. A német közjogi iskola

Az amerikai, globális közigazgatási jogi iskola mellett megkerülhetetlen a témában Armin von Bogdandy műhelye Heidelbergben. A közjogot érintő strukturális változások kutatása során vizsgálják a globális kormányzás (*global governance*) koncepciójának alkalmazhatóságát a nemzetközi közhatalom-gyakorlásra. A globális kormányzás négyelemű karakterisztikáját állítja fel von Bogdandy: a globális kormányzás amellet, hogy felismeri a nemzetközi szervezetek fontosságát, a növekvő informalitás felé fordulást jelenti. Áthelyezi a hangsúlyt a szereplőről a struktúrákra és eljárásokra, valamint hangsúlyozza a kormányzati tevékenység többszintűségét, túllép a nemzeti-nemzetközi, nemzetek feletti kategorizáláson.¹⁵ Ez az elmélet túlmutat a realista, államközpontú megközelítésen, azonban számos legitimációs kihívással küzd az egyéni jogok, a kollektív önrendelkezés, valamint a globális igazságszolgáltatás szempontjából.¹⁶ Von Bogdandy ezen túlmutatva a közhatalom gyakorlása

Contemporary Problems 68(3) (Summer - Autumn, 2005), Vol. 68, No. 3/4, pp. 15-61, Duke University School of Law, 28. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp> (Letöltés: 2024. november 30.)

¹³ Blokker, §13I

¹⁴ Shinichi Ago, What is 'International Administrative Law'? The Adequacy of this Term in Various Judgments of International Administrative Tribunals. The Role of International Administrative Law at International Organizations. szerk. Peter Quayle, AIIB Yearbook of International Law, volume 3, Brill Nijhoff

¹⁵ Bogdandy, Armin von, Dann, Philipp and Goldmann, Matthias: Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities. German Law Journal Vol. 09. No.11. 1375-1400, Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/S207183220000511> 1378.

¹⁶ Vö. az ENSZ Biztonsági Tanács által elrendelt, egyéneket célzó, független felülvizsgálat, jogorvoslati

felől vizsgálja a nemzetközi szervezetek, amelyre alkalmatlannak tartja a *global governance* keretrendszer, figyelemmel a formális és informális, a köz- és magán közötti határvonalak elmosására. A közjogi iskola szerint a nemzetközi szervezetek hasonló hatással bírnak, mint a belső jog, egyrészt mert terepet szolgáltatnak az egyezmények és egyéb jogi kötőerővel bíró dokumentumok kitárgyalására, másrészt mert közösségi nyomást helyeznek az érintett szereplőkre a felülvizsgálati mechanizmusok révén.¹⁷

4. Belső jogi fogalmak és analógiák használata nemzetközi szervezeteknél

Belső jogban használt fogalmak átültetése a nemzetközi szervezetek vizsgálatára nem mentes a kihívásoktól. Ahogyan a nemzeti szuverén él a hatalmával, bizonyos értékek képviselése elvárható, mint a legitimitás, az elszámoltathatóság, az átláthatóság, a jogorvoslati lehetőség, amelyek a szuverenitás alapját képezik. Ezeknek a fogalmaknak és értékeknek a használata olyan nemzetközi szervezetek vizsgálata esetében, amelyek részleges szuverén hatalmat gyakorolnak, indokolt lehet, hiszen hasonló hatalomgyakorlást végeznek, ami az egyének jogaira is hatással van. Ilyen az ENSZ szervezetén belül a Biztonsági Tanács például, amely a VII. cikk alkalmazása során a pénzügyi szankciók kivetésével egyéneknek okoz jogkövetkezményt. Mi biztosít legitimitást egy ilyen döntésnek? Információval szolgál a döntéshozó szervezet tagsági körének vizsgálata, az alkalmazott eljárások és a szervezeti kultúra.

Dan Sarooshi annak vizsgálatakor, milyen mértékben alkalmas a belső közjogi, közigazgatási jogi analógiák használata a nemzetközi szervezetek tekintetében, két okból zárja ki az automatikus átültetést. Egyrészt amikor az államok nemzetközi szervezetet hoznak létre, beleegyeznek abba, hogy bizonyos közös kötelezettségeket vállaljanak, amelyek a szerződésből erednek. Mint ilyen, nem feltételezhető, hogy a szerződést eltérő módon kell alkalmazni a tagállamokra, azok közigazgatási jogi rendszerétől függően. Álláspontja szerint egy belső közjogi elv csak akkor alkalmazható vitán felül a kormányzati hatalom nemzetközi szervezet általi gyakorlására, ha ez az elv több tagállam nemzeti köz- és közigazgatási jogi rendszerében az adott hatalomra vonatkozóként azonosítható, mivel csak akkor tekinthető általános jogelvnek és így a nemzetközi szervezetekre

lehetőség nélküli pénzügyi szankciók, ld. a 9. lábjegyzetet.

¹⁷ Alvarez, José E.: Frameworks for Understanding the International Labour Organization and Its Impact. July 2019, New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 19-27. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3426754>

alkalmazandó formális jogforrásnak. Másrészt a nemzetközi szervezet alapokmánya önmaga meghatároz korlátokat a vonatkozó hatalmi jogosítványok gyakorlásához, amelyek fogalmilag kizárhatják a belső jogi analógiát.¹⁸

II. Nemzetközi szervezetek működése – modellek

1. Az államhatalom átadását központba állító elmélet: Sarooshi szuverenitástranszfer tipizálása

Attól függően, hogy egy állam milyen mértékben adta át hatáskörét a szervezetnek, Sarooshi megkülönbözteti a megbízási-ügynöki jogviszony (*agency*), a delegálás (*delegation*) és az átadás (*conferral*) kategóriáit. Ezek nem kizárólagosan vannak jelen, a szervezet a különböző transzfertípusok keveredéséből áll össze. Legritkább a megbízással létrejövő, szoros ügynöki jogviszony tagállam és szervezet között, inkább önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkező szervezeteket hoznak létre, amelynek keretein belül a tagállamok nem úgy felelősek a szervezet jogsértéseiért, mint egy ügynöki kapcsolatban.¹⁹

Annak megállapításához, hogy a hatáskört milyen mértékben adják át az államok, három jellemzőt határoz meg Sarooshi. Az első jellemző a transzfer visszafordíthatósága. Az átruházás visszafordíthatósága a megbízási és delegálás tekintetében egyértelmű, az átadás akkor fordítható vissza, ha az átadó állam megőrizte jogalanyiságát.

Második jellemző az, hogy az államok milyen mértékben tartják fenn az ellenőrzést a szervezet hatáskör-gyakorlása felett. Ez egyrészt az államok általi közvetlen ellenőrzést jelenti – ami csak az ügynöki jogviszonynál lehetséges –, másrészt érinti a nemzetközi szervezet döntésének belső jogrenden belüli végrehajtása feletti ellenőrzést. Minél kiterjedtebb vagy nagyobb mértékű a nemzetközi szervezetre átruházott hatáskör, annál kisebb a szervezet döntéshozatali folyamatain kívüli, tagállamok által gyakorolható közvetlen ellenőrzés mértéke. Mégis, mivel az állam nagyobb mértékben ruhazza át a hatásköröket egy szervezetre, gyakran jobban

¹⁸ Sarooshi, Dan: *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford University Press 2005, Chapter 1, 16. *The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations*. *International Organizations Law Review*, Volume 5: Issue 2

¹⁹ Vö. ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations

igyekszik az állam – sokszor a megnövekedett belpolitikai nyomás eredményeként –, hogy megpróbálja ellenőrizni a szervezet döntéseit.²⁰

A harmadik szempont, hogy a nemzetközi szervezet kizárólagosan rendelkezik-e az átruházott hatáskörök gyakorlásának jogával, vagy az államok fenntartották-e a jogot a jogkörnek a szervezettel egyidejű gyakorlására. Ügynöki kapcsolat és delegáció esetén az államok fenntartják a jogot arra, hogy a szervezet hatáskörének gyakorlásával egyidejűleg és attól függetlenül is gyakorolhassák az adott jogkört, míg átruházás esetén a szervezet az egyedüli helye az átruházott hatáskörök törvényes gyakorlásának. Ez a jellemző nagyrészt azzal függ össze, hogy a tagállamok milyen mértékben fogadták el, hogy egy szervezetre átruházott hatáskör gyakorlásából eredő kötelezettségeket magukra nézve kötelezőként ismerik el, mennyiben hagyják figyelmen kívül a szervezettől származó döntések végrehajtását.

A Sarooshi által felállított kategóriák közötti határvonalak nem élesek, előfordulhatnak esetek, amelyek a skálán szomszédos kategóriák elemeit közösen hordozzák. A tipizálás azonban azzal, hogy a konkrét módszerekre fókuszál, amelyekkel az államok a szuverén hatáskörök gyakorlását átruházzák a nemzetközi szervezetre, informálja az állami döntéshozókat arról is, milyen módon lehet reagálni a nemzetközi szervezet döntéseire. Szuverén hatáskörök delegációja vagy átadása esetén kevesebb eszköz áll rendelkezésre, mint a közvetlenül irányított ügynöki kapcsolatban: ilyenek lehetnek az alapokmány módosítása, ultra vires cselekmények vagy hatalommal való visszaélés esetén az egyoldalú pénzügyi következmények, a hatáskör-átruházás megszüntetése vagy a kitartó tiltakozás (*persistent objection*).

2. Közgazdaságtani megközelítés: Epstein modellje a nemzetközi szervezet egyensúlyi helyzetéről

A keresleti oldali méretgazdaságosság (hálózati externáliák) közgazdaságtudományi fogalom azt a jelenséget írja le, amikor egy szolgáltatásból származó érték vagy hasznosság a kompatibilis termékek felhasználóinak számától függ. Ezek általában pozitív hatások, amelyek azt eredményezik, hogy egy adott felhasználó annál nagyobb értéket kap egy termékből, minél több felhasználó csatlakozik a hálózathoz. Nem kötelező a tagság nemzetközi szervezetekben, azonban az államok önkéntesen csatlakoznak a hálózati hatások miatt, mint pl. a szabad kereskedelem, a

²⁰ Sarooshi 2005, 31.

nukleáris non-proliferációnak köszönhető biztonság stb. Minél több állam tagja egy nemzetközi szervezetnek, annál nagyobbak az előnyök minden tag számára. Fordítva azonban egy kulcsszereplő tagállam távozásnak is jelentős hatása van, akár kilépési hullámot is elindíthat, ahogyan az például az USA UNESCO-ból történt kilépését követően történt az Egyesült Királyság és Szingapúr kilépésével.²¹ David Epstein a hálózati hatás és szabad kilépés közgazdaságtani háttérével felállított modellje szerint a szervezet által kitűzött policy célok hatással vannak a tagságra, és annak változása változást eredményezhet a tagságban is. A nemzetközi szervezetekben való tagság önkéntes, így az államok addig maradnak tagok, amíg legalább annyi előnyük származik a tagságból, mint amennyit önállóan elérnének. Akkor van egyensúlyi állapotban egy nemzetközi szervezet, amikor a lehető legnagyobb fenntartható tagsággal rendelkezik.²² Az ENSZ BT tagságának bővítésére irányuló számtalan kezdeményezés segítene a földrajzi reprezentáció, a horizontális aránytalanság problémáján, azonban a szerv hatékony működésére korántsem jelentene garanciát, különösképp amennyiben az új állandó tagok is vétőjogot kapnak.

III. Nemzetközi szervezetek "jogalkotásának" legitimációs problémái

Napjainkban nemzetközi szervezetek politikai szervei hoznak normatív hatással bíró döntéseket, amelyeknek nincsenek hivatalosan jogalkotási hatásköreik. Alvarez szerint el kell fogadni, hogy új formáit hoztuk létre a globális jogalkotásnak, ami a nemzetközi szervezetek politikai szervei, az államok és egyéb nem állami szereplők interakciójából keletkezik. A nemzetközi szervezeteknek ez a terméke túlmutat azon, amit létrehozatalukkor terveztek, megkérdőjelezve a legitimációját.

Ez az új típusú kormányzás több kihívást hordoz. Egyrészt vertikálisan a legitimáló kapcsolat hiánya a belső jogi és nemzetközi jogalkotás között demokratikus deficitet eredményez, másrészt horizontálisan, a nemzetközi szervezetek nagyrésze a nyugati világ által dominált, így nem kiegyensúlyozott. Harmadrészt, ettől nem függetlenül, a szervezetek ideológiailag meghatározottak eljárásaikat, illetve tartalmi kimenetelüket

²¹ UNESCO Executive Board, Report by the Director-General on Budget Adjustments 6 (1997), <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001087/108711E.pdf>

²² Epstein, David and O'Halloran, Sharyn: Sovereignty and Delegation in International Organizations. Law and Contemporary Problems, Vol. 71, No. 1, The Law and Politics of International Delegation (Winter, 2008), 77-92. (16 pages), Duke University School of Law

tekintve is. A feminista kritika megjegyzi, hogy a férfiak által irányított országok férfi domináns preferenciákat alkalmaznak a nemzetközi szervezetek tekintetében is.²³ Negyedrészt a 'megbízó' tagállam elvárásai és a 'megbízott' szervezet tevékenysége közötti, gyakorlatban megjelenő különbség (*principal-agent* probléma) jelent kihívást ebben az új típusú kormányzási helyzetben.²⁴

Két szélsőséges álláspontot képvisel Anne Marie Slaughter elmélete a kvázi új középkorról, valamint az európai nemzetközi jogászok államfelelősség mintájára megalkotandó nemzetközi szervezetek felelősségi modellje.

Slaughter *New World Order* című munkájában kifejtett transznacionális hálózat legfőbb szereplői nem a nemzetközi szervezetek és az államok, hanem annak részei, határokon átnyúló szabályozóként. A vesztfáliai békét megelőző világrendre hajazó középkoriasított modell kerüli a formalizált intézményeket, így oldva meg a legitimáció problémáját.²⁵

A pozitivista európai megközelítés értelmében a nemzetközi szervezetek teljes jogalanyisággal rendelkeznek a nemzetközi jogban, ennek megfelelően szükséges számukra is a felelősségi szabályozást létrehozni, az államfelelősség mintájára. Az ILC „Tervezett cikkek a nemzetközi szervezetek felelősségéről” (*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, DARIO) vegyes fogadtatásban részesült szakmai körökben. Ahogyan José E. Alvarez, az NYU globális igazgatási joggal foglalkozó kutatója sem mulaszt el egyetlen alkalmat sem kifejezni elégedetlenségét a cikkekkel kapcsolatban.²⁶ Értékelése szerint a lehetséges ígéretes válaszok keresésekor érdemes differenciálni a különböző szervezetek különféle vertikális demokratikus deficitjei tekintetében. Nem minden szervezetet érint a részvételi jogok korlátozása vagy a demokratikus tárgyalási folyamatok hiánya, de amelyeket igen, ott a nagyobb átláthatóságot, az NGO-k számára biztosított nagyobb hozzáférést javasolja. A horizontális jellegű kritikákra a súlyozott szavazat, a BT-n belüli vétóhasználati jog korlátozása mellett a szervezeteken belüli jobb eljárások, a felvétel, a büntetés-jutalmazás, az intézményen belüli fékek és ellensúlyok tekintetében akár a szervezeten belüli hatalmi ágak

²³ A szervezet mindennapi működéséből hozott klasszikus példa a több rétegben, sálban didergő női diplomaták az ENSZ székház tárgyalótermeiben, az öltönyös férfiak hőérzetéhez igazított munkahelyi klimatizálás következményeként

²⁴ Alvarez, José E.: *Governing the World: International Organizations as Lawmakers*. 31 *Suffolk Transnat'l L. Rev.* 611 2007-2008.

²⁵ Alvarez, José E. 2007-2008, 612.

²⁶ Alvarez, José E.: *Revisiting the ILC's Draft Rules on International Organization Responsibility*. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 105, *Harmony and Dissonance in International Law* (2011), 344-348.; José E. Alvares, 2007-2008.

elválasztása, a szervezetek konzultációja egymás között és együttműködése lehet megoldás.

A Kingsbury által vezetett NYU kutatócsoport megállapításai szerint a legitimációs szakadéokra a nemzetközi közigazgatási jogban megjelenő alapelvek jelenthetik a megoldást, pl. kötelező indokolás a döntésekben, jogorvoslat, illetve az eljárásban formális részvételi jogosítványok biztosítása.

Összegzés

A nemzetközi jogon belül külön területként azonosított nemzetközi szervezetek joga számos megközelítési módot kínál a nemzetközi intézmények vizsgálatára. A realista államközpontú, hatalomorientált elméletek mellett a funkcionalista megközelítések túlmutatnak a hagyományos megbízó-ügynök szerepkörön és egyfajta nemzetközi kormányzatiság megmutatkozását kutatják. A szerteágazó szakirodalomból önkényesen kiragadott példák bemutatása jelzi a nemzetközi szakirodalom sokszínű megközelítési módját, amellyel ezen szervezetek működését igyekszik megérteni.

Felhasznált irodalom

Könyvek

Klabbers, Jan (ed.): *The Cambridge Companion to International Organizations Law*. Cambridge University Press 2022,

Katz Cogan, Jacob, Ian Hurd, and Ian Johnstone (eds): *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford Handbooks (2016)

Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M.: *International Institutional Law*. Sixth Revised Edition

Sarooshi, Dan: *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford University Press 2005

Alvarez, José E.: *International Organizations as Lawmakers*. Oxford University Press 2005

Tanulmányok, cikkek

Alvarez, José E.: *Governing the World: International Organizations as Lawmakers*. 31 Suffolk Transnat'l L. Rev. 611. 2007-2008.

Alvarez, José E.: *International Organizations: Then and Now*. The American Journal of International Law, Apr., 2006, Vol. 100, No. 2 (Apr., 2006), pp. 324-347. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0002930000016687>

Alvarez, José E.: *Revisiting the ILC's Draft Rules on International Organization Responsibility*. Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 105, Harmony and Dissonance in International Law (2011), pp. 344-348. DOI: <https://doi.org/10.5305/procanmeetasil.105.0344>

Alvarez, José E.: *Frameworks for Understanding the International Labour Organization and Its Impact*. July 2019, New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 19-27. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3426754>

Bogdandy, Armin von, Dann, Philipp and Goldmann, Matthias: *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*. German Law Journal Vol. 09. No.11. 1375-1400, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200000511>

Chronowski, Nóra: *A közjogtudomány helyzetről: globális és lokális hatások között*. Glossa Iuridica, 2018/1-2., 9-19.

Epstein, David – O'Halloran, Sharyn: *Sovereignty and Delegation in International Organizations, Law and Contemporary Problems*. Vol. 71, No. 1, The Law and Politics of International Delegation (Winter, 2008), pp. 77-92, Duke University School of Law

Fonseca Júnior, G., & Uziel, E.: *Realist Dystopia – Hans Morgenthau and the Changing Role of the United Nations in World Politics*. *Contexto Internacional*, 44(3), e20210025, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210025>

Gallie, Walter Bryce 1956. „*Essentially Contested Concepts*.” Proceedings of the Aristotelian Society Vol. 56, 167–198. DOI: <https://doi.org/10.1093/aristotelian/56.1.167>

Kingsbury, Benedict – Krisch, Nico – Stewart, Richard B.: *The Emergence of Global Administrative Law*, The Emergence of Global Administrative Law (Summer - Autumn, 2005), Vol. 68, No. 3/4, pp. 15-61, Duke University School of Law. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.692628>

Scholten, Miroslava – van Rijsbergen, Marloes: 'The *ESMA-Short Selling* Case: Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the *Meroni-Romano* Remnants'. *Legal Issues of Economic Integration* 41, no. 4 (2014): 389–406. DOI: <https://doi.org/10.54648/LEIE2014022>

Klabbers, Jan: *Schermers' Dilemma*. *The European Journal of International Law* Vol. 31 no. 2, EJIL 31 (2020). DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/cha031>

Lake, David: *The New Sovereignty in International Relations*. *International Studies Review* (2003) 5, 303-323. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1079-1760.2003.00503001.x>

Sarooshi, Dan: *The Essentially Contested Nature of the Concept of Sovereignty: Implications for the Exercise by International Organizations of Delegated Powers of Government*. 25 Michigan. *Journal of International Law*. 1107 (2004)

Sarooshi, Dan: *The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations*, *International Organizations Law Review*, Volume 5: Issue 2. DOI: <https://doi.org/10.1163/157237409X415958>

Shinichi Ago: *What is 'International Administrative Law'? The Adequacy of this Term in Various Judgments of International Administrative Tribunals*. *The Role of International Administrative Law at International Organizations szerk.* Peter Quayle, *AIIB Yearbook of International Law*, volume 3, Brill Nijhoff

Nemzetközi szerződések, nemzetközi szervezetek dokumentumai

A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) UN DOC A/59/565 (2004)

ENSZ Alapokmány

International Law Commission, *Draft articles on the responsibility of international organizations*, *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two.

UNESCO Executive Board, Report by the DIRECTOR-GENERAL ON BUDGET ADJUSTMENTS 6 (1997)

Bírósági esetek

Judgment of 12 October 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 Maastricht ítélet

Lisszabon- (BVerfGE 123, 267.), Honeywell- (BVerfGE 126, 286.), OMT- (BVerfGE 142, 123.) PSPP- (BVerfG, BvR 859/15) döntések

Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott T-306/01. sz. ítélete (EBHT 2005., II-3533. o.)

Európai Bíróság Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság, C-402/05.P. és C-415/05.P. sz. egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélete

Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 1/2019. számú jogegységi határozata

Case 9-56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. High Authority of the European Coal and Steel Community