

BÉKESZERZŐDÉSEK AZ ERŐSZAK ÁRNYÉKÁBAN

A kényszer hatására kötött megállapodások érvényessége a modern nemzetközi jogban

Szalai Anikó*

1. A békeszerződések történeti változásai

A békeszerződések évszázadok óta fontos eszközei a háborúk befejezésének és a nemzetközi közösség politikai és jogi megszervezésének is. A 20. század elejére természetes lett, hogy a fegyveres összeütközéseket jogi kötőerővel bíró, írott dokumentummal zárják le. A békeszerződések révén lezárt háborúk aránya a 16. században kevesebb mint a feléről a 20. század elejére közel 90 százalékra emelkedett. A békeszerződések alapvető szerepet játszottak Európa klasszikus nemzetközi jogának (1500–1815) és a Nyugat modern nemzetközi jogának (1815–1920) kialakulásában.¹

A vesztfáliai békétől (1648) kezdődő békemegállapodások sora megteremtette a nemzetközi rend néhány alapelvét, mint például a szuverenitás elvét, a vallási semlegességet, az államok közös felelősségét a béke és stabilitás fenntartásáért, a nagyhatalmak e téren betöltött különleges szerepét, valamint az erőegyensúly elvét. 1945 óta a „békeszerződés” kategóriája kibővült: már nemcsak a klasszikus, államok közötti békeszerződéseket foglalja magában, hanem az átfogó békemegállapodásokat, tűzszüneti és keretmegállapodásokat, valamint az ezekhez kapcsolódó, „békerendezési csomagot” alkotó eszközöket is. A nemzetközi kapcsolatok irodalma ezeket az instrumentumokat közös gyűjtőnévvel „békemegállapodásokként” kezeli, és tervezésüket (pl. hatalommegosztás, biztonsági garanciák, harmadik felek szerepe) aszerint elemzi, hogy miként hatnak a háború lezárására és a béke tartósságára.² Egy békeszerző-

* Egyetemi docens, intézetvezető, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1245-0570>

¹ Randall Lesaffer: Peace Treaties and the Formation of International Law. In: Bardo Fassbender – Anne Peters (eds.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Online ed. Oxford Academic, 28 Dec. 2012. <https://doi.org/10.1093/law/9780199599752.003.0004>

² Ld. pl. Steven van Hoogstraten et al. (eds.): *The Art of Making Peace – Lessons Learned from Peace Treaties*. Brill Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1163/9789004321243>



dés fő feladata, hogy a hadiállapotot *de jure* is megszüntesse (a fegyverszünet *de facto* szünteti azt meg) és a nemzetközi jog érintett alanyait visszavezesse a békés, jogkövető útra. Az államok közötti hagyományos békeszerződés útján a felek megállapodnak a jövőbeli erőszak mellőzésében, elismerik egymást szuverén nemzetközi jogalanyként, rendezik a közöttük lévő vitás kérdéseket és új jogi alapokra helyezik a kapcsolatukat.

A hidegháború vége jelentős fordulópontot hozott mind a békerendezések színterét, mind pedig tervezésüket tekintve. A hidegháború idején számos konfliktust a szuperhatalmi rivalizálás formált, a rendezések gyakran a tűzszünetre, az erők szétválasztására és a minimális stabilitás helyreállítására szorítkoztak, míg a kormányzás mélyebb kérdéseit rendszerint elhalasztották. 1989 után legalább három, egymással összefüggő tendencia rajzolódik ki a konfliktus-rendezési gyakorlatban:

1. A klasszikus, államközi stabilitásra összpontosító megközelítéstől való elmozdulás egy tágabb „békeépítési” napirend felé, amely magában foglalja az alkotmányos berendezkedést, az emberi jogokat, a fejlesztést és a megbékélést.
2. A nem-kormányzati szereplők (NGO-k, egyházi és civil szervezetek, magánmediátorok) részvételének növekedése az államok és nemzetközi szervezetek mellett, mind konfliktusfelekként, mind harmadik félként.
3. A hagyományos állambiztonság mellett az emberi biztonság – a civilek védelme, a kényszerű lakóhely-elhagyás, a nemi alapú erőszak – előtérbe kerülése.³

A hidegháború utáni korszak egyik legszembetűnőbb strukturális változása a békefolyamatok multilateralizálódása. A klasszikus, kétoldalú tárgyalások és egyetlen szerződésszöveg helyett sok poszt-1990-es rendezés összetett, többretegű folyamatként jön létre, amelyben részt vesznek nem hadviselő államok, államokból álló kontaktszervezetek, regionális és egyetemes szervezetek, sőt nem-kormányzati szervezetek is. A nemzetközi szereplők így a konfliktusciklus teljes ívén alkalmaznak ösztönzőket és szankciókat, amivel jelentősen bővítik a tárgyalásos megoldások terét, ugyanakkor bonyolultabbá teszik a „tulajdonosi”, jogi és elszámoltathatósági struktúrákat.⁴

Jogi-szövegszerű szempontból ez a multilateralizáció nemcsak abban nyilvánul meg, hogy a harmadik felek megjelennek a szerződés aláírójaként, garanciát nyújtóként vagy tanújaként, hanem abban is, hogy a békeszerződés szövege gyakran hivatkozik biztonsági tanácsi határozatokra, regionális eszközökre, nemzetközi megállapodásokra, valamint hibrid végrehajtó szerveket létre (közös bizottságok, vegyes bíróságok, internacionalizált rendőri missziók stb.). A Biztonsági Tanács szerepe a békemegállapodásokhoz viszonyítva szintén jelentősen átalakult a hidegháború után: míg a hidegháború idején is előfordult, hogy egyes államközi rendezéseket jóváhagyott, a poszt-1990-es gyakorlatban megszorodtak azok a határozatok, amelyek kifejezetten „üdvözlők”, „támogatják”, vagy kimondják, hogy a Tanács „napirendjén tartja” az átfogó békemegállapodásokat, időnként mellékletként csatolva azokat a határozathoz. Gyak-

³ Eileen F. Babbitt: The Evolution of International Conflict Resolution: From Cold War to Peacebuilding. *Negotiation Journal*, 2009, Vol. 25, No. 4, 539–549. <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2009.00244.x>

⁴ Gregory H. Fox: Old and New Peace Agreements. *Seton Hall Law Review*, Vol. 52. (2022) 797-867.

rabban kerül sor olyan, többdimenziós békeműveletek telepítésére is, amelyek mandátuma közvetlenül a meghatározott megállapodás-cikkek végrehajtásához kapcsolódik.⁵

2. Jogi alapvetések, kérdések

A békeszerződésekre alapvetően ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármely másik nemzetközi szerződésre,⁶ tehát az 1969. évi, a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény (továbbiakban: BE'69)⁷ rendelkezései, valamint a nemzetközi szokásjog. A BE'69 sehohol nem említi külön a békeszerződéseket, és a Nemzetközi Jogi Bizottság hozzá fűzött kommentárja is csak elvétve tér ki egy-egy szerződésjogi jogintézmény kapcsán a békeszerződésekre (pl. szerződések értelmezésére vonatkozó 31–33. cikkek, a harmadik államok javára vagy terhére kötött szerződésekről szóló 34–36. cikkek, a szerződés módosításáról szóló 39–41. cikkek kapcsán). Ezek közül örökzöld témának tekinthető 1945 óta az a kérdés, hogy a békeszerződés erőszak hatására kötött szerződés-e, és mint olyan, érvénytelen-e emiatt.

Az ENSZ Alapokmánnyal 1945-ben az államok megteremtették az erőszak tilalmának nemzetközi jogi elvét [2. cikk (4) bek.], amely alól kivételt csak az önvédelem (51. cikk) és az ENSZ Biztonsági Tanácsának az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott határozata szerint alkalmazott fegyveres erőszak jelent.⁸ Ezek alapján elmondható, hogy ha az államok betartanák az erőszak tilalmát, akkor nem lennének nemzetközi fegyveres összeütközések és békeszerződésekre sem lenne szükség. Az elmúlt évtizedekben az államok között kialakult fegyveres összeütközések tipikusan a nemzetközi jogba ütköző módon indultak el, példák hosszú sorát említhetnénk itt az izraeli–arab, indiai–pakisztáni konfliktusoktól kezdve, az eritreai–etióp háborún át, az ukrán–orosz agresszió keresztül. A szerződések jogához kapcsolatosan ez a következő kérdésekhez vezet: ha a hadiállapot a nemzetközi joggal ellentétes módon jött létre, akkor a békeszerződés, amelyet a megtámadott (sértett) állam köt, erőszak hatására kötött szerződés-e és emiatt érvénytelen-e részben vagy egészben? A jogellenes állapotból származhat-e jogszerű következmény, összhangban a *lex iniuria ius non oritur* elvvel? Mivel az erőszak hatására kötött szerződést a nemzetközi jog érvénytelennek tekinti, elképzelhető-e valamilyen kivétel a békeszerződések esetén, ami miatt az mégsem érvénytelen?

⁵ Joelle Hageboutros: The Evolving Role of the Security Council in the Post-Cold War Period. *Swarthmore International Relations Journal*, Vol. 1. (2016) 10–18. <https://doi.org/10.24968/2574-0113.1.6>

⁶ A nemzetközi szerződések jogáról összefoglalóan ld. Szalai Anikó: Nemzetközi szerződések. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szerzodesek>

⁷ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről (továbbiakban: BE'69).

⁸ 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

3. A nemzetközi szerződés létrejötte és érvényessége

Az érvényes nemzetközi szerződés létrehozatalára részletes szabályokat állapít meg a BE'69, az államok több ezer éves gyakorlatából kikristályosodva.⁹ Egy szerződés megkötése tipikusan hosszadalmas folyamat, amelyben az állam több szerve, képviselője is érintett. A szerződés szövegének kialakításában a forma- és tartalomszabadság az irányadó. A szerződés kötelező hatályának elismerésére több mód is van, így az aláírás, ratifikáció, a szerződést létrehozó okiratok kicserélése, jóváhagyás, elfogadás, csatlakozás vagy a felek megállapodása szerinti bármely más mód.¹⁰ Az érvényes nemzetközi szerződéshez alapvető fontosságú, hogy az állam képviselőjére jogosult személy járjon el, és a szerződő felek kifejezett, szabad akaratmegegyezéseként jöjjön létre a szerződés. A szerződésnek a szerződő felek együttes, valódi akaratát kell kifejeznie.

A szerződés megkötése során elkövetett bizonyos 'hibák' a szerződés érvénytelenségét eredményezhetik. A nemzetközi jog tudományában – a magyar polgári jogtól eltérően – nem annyira a semmisség és megtámadhatóság felosztást alkalmazunk az érvénytelenségi okok csoportosítására, mint inkább a francia joghagyományból ismert abszolút és relatív érvénytelenséget (habár a BE'69 használja a semmisség kifejezést az 52. cikkében). Az 1969. évi bécsi egyezmény szerint abszolút érvénytelen az erőszak hatására kötött szerződés és a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő normaiba (ún. *ius cogens*) ütköző szerződés. Relatív érvénytelenségnek minősül a belső jogba ütköző szerződés, a tévedésben és a tévedésbe ejtéssel kötött szerződés, valamint a megvesztegetéssel kötött szerződés.¹¹

4. Az erőszak hatására kötött szerződés a dogmatikában

Az abszolút érvénytelenség egyik esete az erőszak hatására kötött szerződés. Ez háromféle módon valósulhat meg: az erőszak irányulhat az állam képviselője (1) vagy maga az állam ellen (2), sőt az állam elleni erőszakkal való fenyegetés (3) is ide tartozik.¹²

A bécsi egyezmény ezt az alábbiak szerint fogalmazza meg:

„51. cikk Valamely állam képviselőjének kényszerítése

Ha annak kifejezését, hogy egy állam egy szerződést kötelező hatályúnak ismer el, képviselője ellen irányuló kényszerítő cselekményekkel vagy fenyegetésekkel érik el, az elismerés kifejezése semmiféle jogi hatással nem jár.

⁹ Meinhard Schröder – Angela Schwerdtfeger: Treaties, Validity. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2022. <http://opil.ouplaw.com>

¹⁰ BE'69 11. cikk.

¹¹ BE'69 46–53. cikkek.

¹² BE'69 51–52. cikkek.

52. cikk Valamely állam kényszerítése fenyegetés vagy erőszak alkalmazásával Semmis az a szerződés, amelyet az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt nemzetközi jogi alapelvek megsértésével fenyegetés vagy erőszak hatására kötöttek.”¹³

A klasszikus doktrína az első világháború vége előtt abból indult ki, hogy a szerződés érvényességét nem érinti, ha fenyegetéssel vagy erőszakkal kényszerítették ki; a háború indításához való jog (*ius ad bellum*) nagy szabadsága miatt a jog ‘elfogadta’ az ilyen eredményeket is. A Népszövetség paktuma és különösen a Kellogg–Briand-paktum után egyre erősebb jogászai álláspont alakult ki, hogy az ilyen ‘kényszerített’ szerződések nem szabad többé jogilag érvényesnek tekinteni. A nürnbergi és tokiói katonai törvényszékek alapokmányaiban az agresszív háború kriminalizálása, az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésében foglalt egyértelmű erőszaktilalom, és az ENSZ gyakorlata összességében megerősítették ezt a fejlődési irányt.¹⁴

A bécsi egyezményt megszővegező Nemzetközi Jogi Bizottság szerint az 1960-as évekre kijelenthető lett, hogy az illegális erőszakkal vagy fenyegetéssel kikényszerített szerződés érvénytelensége a nemzetközi jog pozitív szabálya (*lex lata*), nem csupán morális követelés. Ezzel a Bizottság tudatosan szakított a régi semleges felfogással, és az ENSZ alapokmányi rendet a szerződések jogába is beemelte, azaz az agresszióból származó eredményt normatív alapon tagadta meg. A szöveg megalkotásakor felmerült, hogy a kényszerítés fogalmába tartozzon a politikai vagy gazdasági nyomás is, de ezt a Bizottság elutasította és a szöveg jelentését az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésében foglalt erőszak tilalma szerint határozta meg. A Bizottság tudatosan törekedett arra, hogy a szabályt a lehető legegyszerűbb, leghatározottabb formában mondja ki. Legitimnek és helyénvalónak ítélte meg ezen semmisségi ok kategorikus megfogalmazását, összhangban az ENSZ Alapokmány erőszakra vonatkozó elveivel, amelyek az általános nemzetközi jog univerzális normáivá váltak.¹⁵ Az érvelés további alátámasztója az is, hogy a bécsi egyezmény következő, 53. cikkében, külön is kiemeli, hogy semmiek azok a szerződések, amelyek a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaiba (*ius cogens*) ütköznek.¹⁶

A Nemzetközi Jogi Bizottság a BE’69-hez fűzött kommentárban foglalkozik a békeszerződések kérdésével, de nem általánosságban, hanem történeti nézőpontból. Az egyezmény szövegezésékor számos állam kifejezte abbéli aggályát, hogy az 52. cikk következtében érvénytelenek lesznek a világháborúkat lezáró békeszerződések. A Bizottság erre adta azt a választát, hogy az erőszak tilalmára vonatkozó modern jog hatálybalépése (tehát 1945) előtt kötött békeszerződések esetére nem alkalmazható ez a szabály. Azt azonban nem állítja a Nemzetközi Jogi Bizottság, hogy ez a szabály a

¹³ Uo.

¹⁴ Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II. 1966. 246–247.

¹⁵ Uo.

¹⁶ BE’69 53. cikk.

később elfogadott békeszerződésekre ne lenne alkalmazható és alkalmazandó.¹⁷ Sőt, ezzel összefüggésben kifejezetten az olvasható ki a kommentárból, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság nem kívánta megkülönböztetni a békeszerződések érvényességét a többi nemzetközi szerződéstől.

A békeszerződések tekintetében fontos ehhez hozzávennünk a bécsi egyezmény 75. cikkét, amely az agresszor állam esetére tér ki: „Az egyezmény rendelkezései nem érintik azokat a kötelezettségeket, amelyek az agresszor állam tekintetében az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban, az ezen állam által elkövetett agresszióra hivatkozással hozott intézkedések következményeképpen keletkezhetnek valamely szerződéssel kapcsolatban.”¹⁸

Ezeket együttesen értelmezve az alábbi eredményt kapjuk: az 52–53. cikk alapján semmis az a szerződés, amelyet az agresszor az ENSZ Alapokmány megsértésével kényszerít ki (sértett állam védelme), viszont a 75. cikk alapján fennmaradnak az agresszor terhes kötelezettségei, amelyek az ENSZ jogszerű kényszerintézkedései nyomán békeszerződésben rögzülhetnek (szankciók, rendezési kötelezettségek). A 75. cikknek megfelelően az agresszor nem hivatkozhat a BE'69-re, hogy ezeket érvénytelenítse. A két szabály együtt olyan konstrukciót eredményez, amely egyfelől delegitímálja az agresszió eredményeit (kikényszerített békefeltételek), másfelől nem engedi, hogy éppen az agresszor a szerződési jogra hivatkozva szabaduljon az ENSZ által rárótt kötelezettségek alól.

Ez a doktrinális konstrukció tovább erősödik, ha komolyan vesszük az erőszak tilalmának *jus cogens* jellegét, valamint a hozzá szorosan kapcsolódó, a viták békés rendezésére vonatkozó kötelezettséget. A Nemzetközi Bíróság az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésében foglalt erőszaktilalmat a *jus cogens* tipikus példajaként írta le, és a viták békés rendezésének kötelezettségét annak szükségszerű pozitív korrelátumaként kezelte.¹⁹ Ebből a nézőpontból a BE'69 52. és 75. cikke nem pusztán a kényszer által torzított hozzájárulás „technikai” szabályának, hanem egy szélesebb normatív elköteleződés konkrét alkalmazásának tekinthető: a nemzetközi jogrend nem ismeri el és nem stabilizálja az erőszakkal létrehozott jogi helyzeteket, kivéve, ha ez az ENSZ-rend keretei között a béke helyreállításához vagy fenntartásához elengedhetetlenül szükséges.²⁰

¹⁷ Ld. „The present article concerns the conditions for the valid conclusion of a treaty—the conditions, that is, for the creation of a legal relation by treaty. An evolution of the law governing the conditions for the carrying out of a legal act does not operate to deprive of validity a legal act already accomplished in conformity with the law previously in force. The rule codified in the present article cannot therefore be properly understood as depriving of validity ab initio a peace treaty or other treaty procured by coercion prior to the establishment of the modern law regarding the threat or use of force.” Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II. 1966. 247, para. 7. (kiemelés a szerzőtől)

¹⁸ BE'69 75. cikk

¹⁹ ICJ, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America). Merits, Judgment, 27 June 1986. *ICJ Reports*, 1986. 14. <https://doi.org/10.18356/9789211543469c002>

²⁰ Ld. pl. Christian Tomuschat: Obligation of Peaceful Settlement of International Disputes. In: Heléne Ruiz Fabri (ed.): *Changing Character of International Dispute Settlement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023. 15–44. <https://doi.org/10.1017/9781009076296.007>; Anthony Aust: *Modern*

Ugyanakkor sem a BE'69, sem a Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata nem sugallja, hogy az erőszak tilalmának és a békés vitarendezési kötelezettségnek *jus cogens*-ként való elismerése automatikusan érvénytelenítene minden olyan békeszerződést, amely egy jogellenes fegyveres konfliktus lezárása érdekében jött létre. A nemzetközi jog nem a békekötés egész gyakorlatát veti el, hanem az agresszió „gyümölcseinek” jogi konszolidációját – például azt, ha egy szerződés a pusztán erőszakkal elért annexió végleges érvényesítésére törekedne. Ezzel szemben azok a békeszerződések, amelyek a Biztonsági Tanács felügyelete alatt vagy széles harmadik fél részvételével úgy próbálnak véget vetni egy folyamatban lévő jogsértésnek, hogy egyben a stabilitást is helyreállítják, összetettebb megítélés alá esnek. E szerződések sokszor hallgatólagosan tudomásul vesznek bizonyos *faits accomplis* helyzeteket vagy kompromisszumokat, de összességében azt a célt szolgálják, hogy a helyzetet közelebb vigyék az Alapokmánnyal összhangban álló állapothoz.²¹ A BE'69 52., 53. és 75. cikkének *jus cogens* fényében való együttes olvasata így nem a kényszeres környezetben létrejövő békekötés általános tilalmát jelenti, hanem annak a térnek a strukturálását, amelyben még jogszerű stabilizáció lehetséges, miközben kizárja az agresszió legkirívóbb eredményeinek jogi érvényesítését.

A valóságban fennálló helyzet tehát egyértelműen ellentmondásos: sem a jogalkotók, sem a jogalkalmazók nem mondják ki, hogy a békeszerződésekre nem vonatkozik az 52. cikk szerinti érvénytelenség, fenntartják ezt a szabályt, de a gyakorlatban elfogadják azokat a békeszerződéseket érvényesnek, amelyek jogellenesen megindított, az ENSZ Alapokmány 2. cikkébe ütköző háborút zárnak le. Ez az ellentmondás a jogtudományt is foglalkoztatja és többféle magyarázatot is próbált rá adni, nagyrészt jogtechnikai, értelmezési módszereket segítségül hívva.²²

Az egyik ilyen jogtudományi magyarázat az 52. cikk szűkítő értelmezése. Eszerint az erőszak megnyilvánulásának a szerződés megkötésére kell közvetlenül olyan erős kényszerítő hatást gyakorolnia, hogy a sértett államnak nincs más választása, minthogy megkösse a szerződést. Amennyiben a szerződés megkötése időben elválik a fegyveres összeütközéstől, úgy szinte kizárt, hogy ilyennek legyen tekinthető a békeszerződés, mivel a kényszer időbelileg nem közvetlen. Egy ehhez kapcsolódó magyarázat, mintegy folyományaként a szűkítő értelmezésnek, arra irányul, hogy a békeszerződés tartalmát kell megvizsgálni, és ha nem tekinthető túlzottan egyoldalúnak és aránytalannak az agresszor állam javára, akkor nem lesz érvénytelen.²³

A másik magyarázat ahhoz az esethez kapcsolódik, amikor a békeszerződést vagy annak a rendelkezéseit az ENSZ Biztonsági Tanácsa alakítja ki, hagyja jóvá, vagy foglalja határozatba. A jogtechnikai magyarázat ilyenkor az, hogy ugyan a békeszerződés lehet, hogy érvénytelen a jogellenes erőszak miatt, azonban a Biztonsági Tanács

Treaty Law and Practice. 3rd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. 292–302. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139152341>

²¹ Olivier Corten: Article 52 – Coercion of a State by the threat or use of force. In: Olivier Corten – Pierre Klein: *The Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary*. Vol. II. Oxford, Oxford University Press, 2011. 1201–1220.

²² Uo.

²³ Uo. 1219.

a nemzetközi béke és biztonság érdekében elfogadhat bármilyen rendelkezést és így a békekötés tartalmi elemei nem a szerződésen keresztül valósulnak meg, hanem a BT határozat erejénél fogva.²⁴

Azt azonban mindenki elismeri, hogy ezek egyike sem jelent kellő magyarázatot az államok gyakorlatára. A következő részekben megvizsgálom a békeszerződések tartalmi jellemzőit, a BT viszonyát a békeszerződésekhez, a tanúk és garanciát nyújtó államok jelenlétét és szerepét a szerződéskötési gyakorlatban és a viták békés rendezésének követelményét, annak érdekében, hogy további következtetéseket vonhassunk le.

5. A békeszerződések tartalmi jellemzői: a szerződés tárgya

Vesztfáliától Versailles-ig a békeszerződések viszonylag stabil sémát követtek, amely a szuverenitásra, a területre és a jóvátételre összpontosító, hagyományos *jus post bellumot* tükrözte. Szinte kivétel nélkül foglalkoztak a területek és határok helyreállításával vagy átruházásával: új határvonalak kijelölésével, tartományok átengedésével vagy a háború előtti tulajdonosoknak való visszajuttatásával, gyakran rendkívül részletes földrajzi leírással. A területi rendelkezések mellett a szerződések dinasztikus és politikai kérdéseket rendeztek az örökösödési jogok megerősítésével vagy módosításával, egyes uralkodók elismerésével, illetve időnként új kormányformák előírásával, beleértve új államok vagy rezsimok elismerését. A biztonsági rendelkezések egy másik központi elemet alkottak: az adott övezetek demilitarizálásától és az erődítések korlátozásától kezdve a flottákra és hadseregekre vonatkozó megszorításokig terjedtek; ennek késői, de kiemelkedő példája az első világháborút követően Németországra kényszerített leszerelési rezsim. A gazdasági kérdéseket jóvátételi és kapcsolódó rendelkezések útján rendezték, amelyek a legyőzött államokat háborús kártérítés fizetésére, a tulajdon visszaszolgáltatására és a fennálló tartozások rendezésére kötelezték. A szövegek az amnesztiák, a hadifoglyok és az igazságszolgáltatási kérdések körét is szabályozták, előírva a foglyok szabadon bocsátását, kölcsönös amnesztiákat, és egyes esetekben konkrét személyek kiadatását. Végül számos rendezést garancia- és szövetségi klauzulák támasztottak alá, amelyek alapján a nagyhatalmak vagy koalíciók garanciát vállaltak a szerződésre, vagy azt a születőben lévő erőegyensúly-rendszert fenntartó szövetségi rendszer alapjává tették.²⁵

A 20. század második felétől, különösen a hidegháború végéhez közeledve a békeszerződések és békemegállapodások tárgya több olyan új elemmel bővült, amelyek messze túlmutatnak a klasszikus csomagon.

Először is a kormányzás és az alkotmányos berendezkedés került számos, 1945 utáni, különösen pedig az 1990 utáni rendezés középpontjába. Míg a korábbi államközi szerződések csak ritkán érintették a belső politikai struktúrákat, a kortárs megállapo-

²⁴ Uo. 1218.

²⁵ United Nations: *Peace Agreements Database*, <https://peacemaker.un.org/en/areas-of-work/peace-agreements-database-and-language-of-peace-tool>; Christine Bell: *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 77–104. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199226832.003.0005>; Lesaffer i. m.

dások gyakran szabályozzák az egykori hadviselő felek közötti hatalommegosztást, új végrehajtó és törvényhozó intézményeket hoznak létre vagy alakítják át a meglévőket, továbbá választási rendszereket és decentralizációs sémákat írnak elő. Ez tükrözi az államon belüli konfliktusok dominanciáját, valamint annak szükségességét, hogy a megállapodás egyetlen politikai közösségen belüli együttélésüket strukturálja, ahelyett, hogy elkülönült szuverén területekre vonulnának vissza.²⁶

Másodszor, az emberi jogok és a kisebbségvédelem átfogóan jelenlévő témává vált. Emberi jogi klauzulák már az 1947-es párizsi békeszerződésekben és későbbi megállapodásokban is feltűntek, 1990 után azonban a békemegállapodások becslések szerint mintegy 70%-a kifejezetten hivatkozik nemzetközi emberi jogi standardokra, vagy átvesz globális és regionális szerződésekből vett jogkatalógusokat. Ezek a rendelkezések általános kötelezettségvállalást tartalmazhatnak az emberi jogok tiszteletben tartására, konkrét garanciákat nyújthatnak kisebbségek, nők vagy őslakos népek számára, illetve nemzeti emberi jogi intézmények és bíróságok létrehozását vagy reformját írhatják elő.²⁷

Harmadszor, az átmeneti igazságszolgáltatás és az elszámoltathatóság mára meghatározó fejezet lett. Számos poszt-hidegháborús megállapodás foglalkozik amnesztiákkal, büntetőeljárásokkal, igazság- és megbékélési bizottságokkal, tisztogatási mechanizmusokkal (*vetting*), valamint az áldozatoknak járó jóvátétellel, kísérletet téve arra, hogy összehangolja a béke érdekében nyújtott ösztönzőket a súlyos nemzetközi bűncselekmények kivizsgálására és üldözésére irányuló, egyre erőteljesebb kötelezettségekkel. Ez éles eltérést jelent a korábbi gyakorlattól, amikor az átfogó amnesztiák és a múltbeli visszaélések elhallgatása a rendezések gyakori eleme volt.²⁸

Negyedszer, a leszerelés és reintegráció, valamint a biztonsági szektor reformja a mai békemegállapodások standard technikai fejezeteivé váltak. E rendelkezések szabályozzák a harcosok összegyűjtését és lefegyverzését, a fegyveres erők és a rendőrség átalakítását, valamint a volt kombattánsok integrációját vagy nyugdíjazását, gyakran szorosan összekapcsolva a választások és az államépítés menetrendjével. Ezek a témák jórészt hiányoztak a korábbi, államközi békeszerződésekben, amelyek inkább egyoldalú leszerelési kötelezettségeket róttak a legyőzött államra, részletes reintegrációs sémák nélkül.²⁹

Ötödször, az 1990 utáni békemegállapodások sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek a választásokra, a részvételre és a demokratizációra mint kifejezett célokra. A Bosznia-Hercegovina számára létrehozott daytoni békemegállapodás például mellékletet tartalmaz a választásokról, a menekültekről és a belső menekültekről, valamint a

²⁶ Clare Lockhart – Aleks Sladojevic: Securing Stability through Peace Agreements. *Report of the Institute for State Effectiveness*, March 2019, <https://effectivestates.org/publication/securing-stability-through-peace-agreements-2019/>

²⁷ Jan Pospisil: Peace Accords and Human Rights. In: Roger MacGinty – Anthony Wanis-St. John (eds.): *Contemporary Peacemaking*. Springer, 2022. 427–445. https://doi.org/10.1007/978-3-030-82962-9_21

²⁸ Pospisil i. m. 427–445. A korábbi gyakorlatra ld. Stephen. D. Kertesz: Human Rights in the Peace Treaties. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 14., No. Fall, (1949) 627–646.

²⁹ Lockhart–Sladojevic i. m.; Silke Rusch: *Peace Agreements and Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): Insights from the Central African Republic and Libya*, Centre for Security Studies, Zurich, 2021. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000490310>

nemzetközi szervezetek (pl. EBESZ, ENSZ) választásszervező és felügyelő szerepéről. Hasonló rendelkezések jelennek meg Afganisztán, Libéria és más posztkonfliktusos környezetek rendezéseiben, ahol a választásokat a háborúból a békébe való átmenet kulcsfontosságú mérföldköveiként keretezik.³⁰

Hatodszor, jól láthatóan megnőtt a szociális-gazdasági és fejlesztési tárgyú klauzúla aránya. A modern megállapodások gyakran vállalásokat tartalmaznak az újjáépítésre, a természeti erőforrások kezelésére, a földreformra, a tulajdon visszaszolgáltatására, valamint a volt kombattánsok és az érintett közösségek társadalmi-gazdasági reintegrációjára. Ezek a rendelkezések visszahangozzák az ENSZ szélesebb gondolkodását, amely szerint a fenntartható békét a fenntartható fejlődéssel és az emberi jogokkal párhuzamosan kell megvalósítani, vagyis a biztonsági, fejlesztési és jogi napirendeket egyetlen békekeretben kell integrálni.³¹

Hatodszor, a nemzetközi és hibrid végrehajtási mechanizmusok kialakítása is jóval kifinomultabbá vált. A kortárs szerződések közös bizottságokat, határ- és kártérítési bíróságokat, emberi jogi megfigyelő missziókat, valamint nemzetközi vagy hibrid bíróságokat hoznak létre, és gyakran részletesen rögzítik az ENSZ, a regionális szervezetek és a donork szerepét a végrehajtás finanszírozásában és felügyeletében. Az Etiópia és Eritrea közötti algíri megállapodás például határbizottságot, kártérítési bizottságot és vizsgálóbizottságot hozott létre, s ezzel olyan sűrű intézményi architektúrába ágyazta a rendezést, amely messze túlmutat a hagyományos határklauzulákon.³²

6. A békeszerződések formai jellemzői: részes felek száma és harmadik államok részvétele

A klasszikus államközi békeszerződések (pl. a háború utáni rendezések Olaszországgal, Japánnal és Németország szomszédaival) formálisan bilaterális vagy plurilaterális instrumentumok maradtak a hadviselő államok között, még akkor is, ha erősen multilateralizált konferenciák keretében tárgyalták ki őket. Ez a minta 1945 után is fennmaradt: ha a konfliktus egyértelműen államközi, a végső békeinstrumentum rendszerint bilaterális (vagy kis létszámú multilaterális) szerződésként strukturálódik az elsődleges hadviselő felek között, amelyet gyakran kapcsolódó megállapodások (szövetségek, demilitarizációs rezsimek, határszerződések) hálója vesz körbe. A harmadik államok rendszerint tanúként, letéteményesként vagy garanciavállalóként jelennek meg, de nem teljes jogú szerződő felekként, akikre a hadviselő felekkel azonos kötelezettségek hárulnának; jogi szerepük ezért differenciált, még akkor is, ha politikai befolyásuk döntő.³³

³⁰ Marco Mezzera – Michael Pavicic – Leontine Specker: *Governance Components in Peace Agreements: Fundamental Elements of State and Peace Building?* The Netherlands, Conflict Research Unit, Clingendael Institute, 2009.

³¹ *Our Common Agenda: Policy Brief, 9: A New Agenda for Peace*. United Nations, July 2023.

³² Lockhart–Sladojevic i. m.

³³ Marc Weller – Mark Retter – Andrea Varga (eds.): *International Law and Peace Settlements*. Cambridge, Cambridge University Press, 2021. United Nations: *Peace Agreements Database*. <https://peacemaker.un.org/en/areas-of-work/peace-agreements-database-and-language-of-peace-tool>

A „tanú” és „garanciavállaló” állam részvételének gyakorlata széles körben elterjedt, de különösen látványos a latin-amerikai és afrikai békeszerződésekben, ahol regionális hatalmak és szervezetek gyakran írják alá tanúként a megállapodást, és vállalnak konkrét támogató vagy monitoring funkciókat anélkül, hogy maguk is hadviselő felek lennének. A harmadik államok és szervezetek egyre inkább túllépnek a klasszikus „jószoigálatokon”, és formális szerepet vállalnak tanúként vagy garanciavállalóként a békemegállapodásokban. A tanú állam vagy szervezet rendszerint az (vagy azok), amely(ek) jószoigálatokat nyújtott(ak) vagy mediált(ak) a békeszerződés létrejöttében; tanúként politikai támogatásukat jelzik, és reputációs tókéit fektetnek a megállapodás fennmaradásába. A garanciavállalók garanciát adnak arra, hogy védelmezik a békés kapcsolatokat és biztosítják a szerződés tiszteletben tartását; vállalhatnak kifejezett kötelezettséget a végrehajtás monitorozására, biztonsági garanciák nyújtására vagy békeműveletek telepítésére. A szerződésszövegek többféle garanciátípust mutatnak: ide tartoznak a politikai vagy diplomáciai garanciák (pl. konzultációs kötelezettség, közvetítés, a nem teljesítés nemzetközi fórum elé vitele), a biztonsági garanciák (pl. védelem ígérete, békefenntartás, demilitarizált övezetek felügyelete), valamint a pénzügyi és technikai garanciák (pl. újjáépítési segítség, DDR-finanszírozás, intézményi kapacitásépítés), amelyeket jellemzően a megállapodás végrehajtásához kötik.³⁴

A nemzetközi kapcsolatok elmélete szempontjából ezek a „harmadik fél garanciák” hitelességi problémák megoldására szolgáló mechanizmusok: azzal, hogy saját reputációjukat és erőforrásaikat is kockára teszik, a garantőrök hihetőbbé teszik az elrettenítésre irányuló fenyegetéseket, és segítenek „bebetonozni” a rendezést.³⁵ Nemzetközi jogi szempontból az ilyen harmadik fél klauzulák réteges struktúrát hoznak létre: 1) a tűzszünetre, a határ-rendezésre és az elismerésre vonatkozó magkötelezettségek szigorúan bilaterálisak maradnak, míg 2) a végrehajtásra, ellenőrzésre vagy segítségnyújtásra irányuló rendelkezések tágabb körű államokat és szervezeteket vonhatnak be.³⁶

Szerződésjogi szempontból egy szerződés tanúként való aláírása önmagában nem keletkeztet jogi kötelezettségeket a tanú állam számára. A BE'69 alapján a szerződés csak a szerződő felek számára hoz létre jogokat és kötelezettségeket, és a 34. cikk kimondja, hogy harmadik államok szerződésből jogokat és kötelezettségeket csak hozzájárulásukkal szerezhetnek. Amennyiben a szerződés kötelezettséget állapít meg, ez a hozzájárulás kifejezett és írásbeli kell legyen (35. cikk). A garanciák vonatkozásában a BE'69 nem állapít meg különös szabályt, így ezekre is az általános rezsím vonatkozik: a garanciavállaló állam vagy szerződő félként vállal kötelezettségeket, vagy tanúként írja alá a szerződést, és harmadik államként a fenti szabályoknak van alávetve. Jó példa a garanciavállaló, szerződő fél státuszára az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság helyzete az 1994-es budapesti memorandum esetében, ahol többek között meg erősítették elkötelezettségüket amellet, hogy segítséget nyújtanak Ukrajának, ha az

³⁴ Weller–Retter–Varga i. m.; United Nations: *Peace Agreements Database*. <https://peacemaker.un.org/en/areas-of-work/peace-agreements-database-and-language-of-peace-tool>

³⁵ Fox i. m. 797–867.

³⁶ Virginia Page Fortna: *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. Princeton, Princeton University Press, 2004. <https://doi.org/10.1515/9780691187952>

agresszió áldozatává válik.³⁷ A másik típusra, amikor egy vagy több állam a szerződés keretén kívül vállal garanciát, azaz nem szerződő fél, a Brazíliában 1998-ban aláírt elnöki okmány szolgál példaként. Itt a szerződő felek Ecuador és Peru, de a szöveg megemlíti, hogy Argentína, Brazília, Chile és az Egyesült Államok garanciavállaló államként írja alá a dokumentumot. A szerződés szövege nem határoz meg számukra konkrét kötelezettségeket, és nem részletezi, miként kell e garanciát nyújtaniuk, így jogi szempontból csupán politikai vagy diplomáciai kötelezettségeket hoz létre: a garanciavállalók tanúként írták alá a szerződést.³⁸

A konkrét szerződésszövegek közelebbi vizsgálata segít megmutatni, hogyan artikulálódnak ezek a politikai és jogi szerepek a gyakorlatban. A Bosznia-Hercegovináról szóló 1995-ös Általános Keretmegállapodás (daytoni békemegállapodás) paradigmaticus példa: miközben a 4. melléklet (Bosznia-Hercegovina alkotmánya) és az 1-A. melléklet (a békerendezés katonai aspektusai) elsősorban az egykori hadviselő felek között jött létre, az egész megállapodást az Egyesült Államok, az Európai Unió és kulcsfontosságú európai államok jelenlétében írták alá, amelyek ezáltal különböző funkciókat vállaltak a végrehajtás felügyeletében és a biztonsági garanciák nyújtásában. A 10. melléklet alapján létrehozott Főképviseelő nemzetközi mandátummal rendelkezik a békerendezés polgári aspektusainak végrehajtásának „monitorozására” és a folyamatban részt vevő nemzetközi szervezetek és ügynökségek tevékenységének koordinálására – jól illusztrálva, miként „épülnek be” a harmadik fél garanciák a béke intézményi architektúrájába.³⁹

Ettől eltérő, de komplementer modellt képvisel a 2000-es algíri megállapodás Etiópia és Eritrea között. Formailag a megállapodás kétoldalú szerződés a két állam között, de az Afrikai Egységsszervezet, az Egyesült Államok, az Európai Unió és Algéria égisze alatt tárgyalták, és ezek képviselői tanúként írták alá. A szerződés nem teszi e közvetítő államokat és szervezeteket teljes jogú szerződő felekké a szerződési jog szempontjából, de a gyakorlatban kulcsfontosságú szerepet bíz rájuk az Eritrea–Etiópia Határbizottság és a Kártérítési Bizottság felállításában és támogatásában.⁴⁰ Ily módon a „garancia” elem elsősorban az intézményi kialakításon és a tartós diplomáciai elköteleződésen keresztül működik, nem pedig a klasszikus védelmi vagy kikényszerítési klauzulák révén.

A harmadik, konfliktuson kívül álló államok jelenléte a konfliktusok rendezésében állandó jelenségé vált, köszönhetően annak (is), hogy a nemzetközi viták békés rendezése ENSZ alapokmánybeli alapelv, általános követelmény és minden állam feladata elősegíteni a békét. Erőszak és jogi autoritás nélkül, önkéntes alapon segítik az (elméletileg) pártatlan, független államok, nemzetközi szervezetek vagy más entitások a vita

³⁷ Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Budapest, 05/12/1994, UN Reg. No. 52241.

³⁸ Presidential Act of Brasília, 26/10/1998, Original in Spanish, English text available at: A/53/790 (1999) Report of the Secretary-General on the work of the Organization.

³⁹ Security Council Resolution 1031 (1995).

⁴⁰ Agreement between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Algiers, Algeria, 12 December 2000. <https://peacemaker.un.org/en/node/9574>

rendezését. A harmadik államok részvétele, a mediáció olyan általánossá vált napjaink konfliktusaiban, hogy a nemzetközi kapcsolatok és békekutatás egyértelműen kulcsfontosságú változóként kezeli annak magyarázatára, hogy mennyire lesz tartós egy fegyveres összeütközést lezáró béke a megállapodás után. A komplexebb helyzeteket rendező békék szinte kizárólag úgy jönnek létre, hogy abban a konfliktusban érintett államokon kívül mások is részt vesznek.⁴¹ Ennek a szerződéses leképeződése a tanúk és garanciavállalók mind általánosabb megjelenése.

7. Az ENSZ Biztonsági Tanács határozatai és a nemzetközi szerződés

7.1. Biztonsági Tanácsi határozat az agresszióról, az erőszak alkalmazásának engedélyezéséről

A BE'69 52. és 75. cikkének utalása az ENSZ Alapokmány elveire és rendelkezéseire egyértelművé teszi, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt erőszak hatására kötött fegyverszüneti megállapodás, békeszerződés vagy más szerződés érvénytelensége nem állapítható meg. A Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság megőrzése és helyreállítása érdekében joga van kényszer alkalmazni, amely cselekmény eredményezhet megállapodásokat a konfliktusban érintett felek között. A BT 687 (1991). sz. határozata fegyverszüneti feltételeket állapított meg az Irak és Kuvait között zajló ún. öbölháborúban, ahol korábban az ENSZ BT határozata engedélyezte a fegyveres erő alkalmazását az agresszor Irakkal szemben.⁴² Szemléletes eset az a Haiti és USA közötti 1994-es megállapodás is, amelyben a Haiti feletti hatalmat gyakorló katonai vezető, Raoul Cédras elfogadja, hogy lemondjon és hagyja Aristide elnök békés visszatérését a hatalomba. Az amerikai elnök Bill Clintont képviselő Jimmy Carter és Cédras által aláírt megállapodás látszólag erőszak hatására kötött, mivel a tárgyalása során már amerikai bombázók voltak úton oda, azonban azért nem minősül érvénytelennek, mert egy évvel korábban a BT 875. (1993) sz. határozata engedélyezte az erőszak alkalmazását Haitin a jogszerű kormány helyreállítása érdekében.⁴³

⁴¹ Ld. pl. Jacob Bercovitch: The structure and diversity of mediation in international relations. In: Jacob Bercovitch (ed.): *Mediation in International Relation. Multiple Approaches to Conflict*. London, Macmillan, 1994.; Jacob Bercovitch – Richard Jackson: *Conflict Resolution in the Twenty-first Century*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009. <https://doi.org/10.3998/mpub.106467>; Marzena Zakowska: Mediation in Armed Conflict. *Security and Defence Quarterly*, Vol. 4. (2017)74–99. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0011.7851>; Jacob Bercovitch – Su-Mi Lee: Mediating International Conflicts: Examining the Effectiveness of Directive Strategies. *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 8, No. 1. (2003) 1–17.

⁴² Jann K. Kleffner: Peace Treaties. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 2. <https://doi.org/10.1093/law:epil/9780199231690/e367>

⁴³ Anthony Aust: *Modern Treaty Law and Practice*. 2nd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 318. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511811517>

7.2. A BT nem állapít meg agressziót, nem jogosít fel erőszak alkalmazására, azonban foglalkozik a konfliktussal

Nagyon gyakran a Biztonsági Tanács határozata nem mondja meg, ki az agresszor, nem jelenti ki, hogy agresszió történt, tehát a BE'69 75. cikkében foglaltaknak a hagyományos nyelvtani értelmezés alapján nem felel meg a helyzet. Számos esetben a Biztonsági Tanács határozata nem minősíti a konfliktus jellegét, csak felszólítja a feleket az ellenségeskedések abbahagyására, a viták békés rendezésére, esetleg elrendel olyan kötelező rendszabályokat, amelyek nem jogosítanak fel senkit az erőszak alkalmazására (pl. kapcsolatok megszakítása, embargó). Ilyen esetben a dogmatika alapján az agressziót elszenvető állam által megkötött szerződés semmis kellene legyen. A gyakorlatban azonban ennek az ellenkezőjét látjuk, amennyiben a békeszerződés megkötésében az agresszoron és sértetten kívül más államok, nemzetközi szervezetek is részt vesznek, valamint amikor az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatban „üdvözlí”, elfogadja, elismeri a fegyveres összeütközésekben érintett felek által kötött fegyverszüneti megállapodást, békeszerződést. Ez a két eset a való életben gyakran összemosódik, együttesen van jelen.

Az izraeli–arab konfliktusok során számos BT határozat született, és az 1979. évi Egyiptom és Izrael között kötött kétoldalú békeszerződés a preambulumban hivatkozik is arra, hogy a felek a Közel-Keleten létrehozandó igazságos, átfogó és tartós béke sürgős szükségességéről vannak meggyőződve a Biztonsági Tanács 242. és 338. számú határozataival összhangban. A szerződést a két államfőn kívül a közvetítésben aktív szerepet vállaló Jimmy Carter amerikai elnök írta alá tanúként.⁴⁴ Bár a konfliktussal foglalkozik BT határozat, a békeszerződést magát nem üdvözlí külön. Ugyanez a séma jelenik meg az Izrael és Jordánia között 1994-ben kötött békeszerződésnél is.⁴⁵

Az 1991-től induló, Jugoszlávia szétesése miatti délszláv háború során az ENSZ BT számos határozatot hozott, azonban fegyveres beavatkozást nem engedélyezett, nem minősítette a konfliktus jellegét. A fegyveres összeütközést 1995-ben zárja le a daytoni egyezmény, amely egy keretmegállapodásban és tizenegy mellékletében szabályozza Bosznia és Hercegovina szuverenitását, nemzetközi jogalanyiságát, határait, államszervezetét, a katonai kérdéseket és a nemzetközi ellenőrzést. A BT 1031. (1995) sz. határozata a Daytoni Általános Keretegyezmény aláírása után a BT nevében ‘üdvözlí’ a megállapodást, tudomásul veszi, hogy az a délszláv konfliktus lezárására szolgál, és felhatalmazza az IFOR-t a megállapodás katonai vonatkozásainak végrehajtására. A határozat ezzel a daytoni egyezményt nemzetközi békerendezésként keretezi, és az ENSZ-mechanizmusokat (IFOR, később SFOR) kifejezetten a megállapodás végrehajtásához köti.⁴⁶

Az 1998-tól két éven át, Eritrea és Etiópia között zajló háborút az algiers-i megállapodás zárta le 2000 decemberében. A konfliktus során aktív közvetítő szerepet vállalt

⁴⁴ Treaty of Peace, Washington, 26 March 1979. UNTS Reg. No. 17813.

⁴⁵ Treaty of peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan, Arava/Araba Crossing Point, 26 October 1994. UNTS Reg. No. 35325.

⁴⁶ Security Council Resolution 1031 (1995).

a béke érdekében több állam és nemzetközi szervezet, így a békeszerződés az Afrikai Egységsszervezet, az ENSZ és az Egyesült Államok hónapokig tartó erőfeszítéseinek gyümölcse volt, Algéria vendéglátó és közvetítő szerepével, az EU pedig kiegészítő tanúként és támogatóként kapcsolódott be.⁴⁷ Az algiers-i megállapodás kétoldalú megállapodás, amelyet a konfliktusban érintett két állam államfője írt alá, azonban a közvetítésben részt vevő, fentebb említett államok és szervezetek képviselői is aláírták azt tanúként.⁴⁸ Az etióp–eritreai háborúval összefüggésben az ENSZ BT több határozatot is hozott, követelve az azonnali tűzszünetet, a viták békés rendezését, az Afrikai Egységsszervezet 1999. évi keretmegállapodásának az elfogadását, majd 2000-ben a VII. fejezet alapján fegyverembargót elrendelve.⁴⁹ (Azt azonban csak a békeszerződés alapján felállított választottbíróóság – Eritrea–Ethiopia Claims Commission – mondta ki, hogy Eritrea megsértette az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésébe foglalt erószak tilalmát.⁵⁰) A felek között létrejött kétoldalú békemegállapodást a BT több határozatában is üdvözli.⁵¹

7.3. ENSZ BT határozat nélküli béke

1971-ben India beavatkozott Kelet-Pakisztánban (a későbbi Banglades területén) a bangladesi felszabadítási háborúba, a pakisztáni erőkkal szemben. Ez teljes indo–pakisztáni háborúvá szélesedett, amelyet 1972-ben a simlai békemegállapodás zárt le. Ez egy klasszikus kétoldalú egyezmény, amely indiai kezdeményezésre, indiai területen folytatott tárgyalás eredményeként jött létre. A szerződést a két államfő, Indira Gandhi és Zulfikar Ali Bhutto írta alá, tanúk, garantáló államok nem jelennek meg és a Biztonsági Tanács sem foglalta, üdvözölte azt határozatban.

A Cenepa-háború egy rövid, de intenzív 1995-ös ecuador–perui határháború volt az Alto Cenepa-völgy (Amazonas-vidék) feletti ellenőrzésért, egy régi, 1941-re és a Río-jegyzőkönyvre visszanyúló határvita részeként. Az egy hónapig tartó összecsapást közvetlenül az itamaraty-i tűzszüneti megállapodás zárta le, míg a végleges békeszerződést, ami a teljes határvitát rendezi, 1998-ban Brazíliavárosban írták alá.⁵² A két érintett államfőn kívül a kétoldalú békeszerződést tanúként aláírta Argentína, Brazília, Chile és az Amerikai Egyesült Államok képviselője, akikre garanciahatalmakként te-

⁴⁷ Ethiopia and Eritrea Sign Peace Agreement, News and Press Releases, 12 Dec 2000, reliefweb & Reuters. <https://reliefweb.int/report/eritrea/ethiopia-and-eritrea-sign-peace-agreement>

⁴⁸ Agreement between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Algiers, Algeria, 12 December 2000. <https://peacemaker.un.org/en/node/9574>

⁴⁹ Security Council resolutions 1177 (1998), 1226 (1999), 1297 (2000), 1298 (2000)

⁵⁰ Eritrea-Ethiopia Claims Commission, Partial Award of 19 December 2005 on Jus Ad Bellum, Ethiopia's Claims 1–8.

⁵¹ Security Council resolutions 1312 (2000), 1320 (2000), 1430 (2002).

⁵² Marcel Biato: The Ecuador-Peru Peace Process. *Contexto Internacional*, Vol. 38(2), May/Aug 2016. 621–641. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380200005>

kint az állami gyakorlat és a szakirodalom.⁵³ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem foglalkozott az összetűzéssel, és a békeszerződést sem üdvözölte határozatban.

Ilyen esetekben az ENSZ-rendszer teljesen kívül marad egy korábbi fegyveres konfliktus végső, békés rendezésén, így a megállapodás jogi megítélése kizárólag a szerződésjogi keretre támaszkodik, miközben a viták békés rendezésének elve és más *jus cogens* normák csak „háttérben” érvényesülő referenciapontokként jelennek meg.

8. Következtetések

A 21. század békeszerződései olyan metszéspontban helyezkednek el, ahol a viták békés rendezésének elve és az erőszak tilalma egyaránt érvényesülni kíván. Egyrészt a békeszerződés a háború lezárásának klasszikus, „paradigmatikus” jogi formája: az az eszköz, amellyel az államok a fegyveres összeütközést jogilag strukturált békeállapottá alakítják. Másrészt a legtöbb mai békerendezés egy olyan fegyveres konfliktus után születik, amely eleve az ENSZ-Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésével ellentétes módon jött létre, vagyis az erőszak tilalmának megsértését tételezi. E kettősség szükségképpen feszültséget kelt: miként lehet úgy elismerni és fenntartani a békeszerződések stabilizáló funkcióját, hogy közben ne legítimáljuk az agresszió eredményeit, és tiszteletben tartsuk a *jus cogens* jellegű tilalmakat?

A BE'69 52., 53. és 75. cikkének, valamint az ENSZ Alapokmány rendelkezéseinek összevetése alapján kirajzolódik egy olyan szerkezeti kompromisszum, amely e feszültséget próbálja kezelni. A 2. cikk (4) bekezdésének *jus cogens* jellegéből és az erőszak hatása alatt kötött szerződésekre vonatkozó tilalomból (52. cikk) az következik, hogy a nemzetközi jog nem ismeri el az agresszió nyers eredményeinek – például az erőszakkal elért annexiók – jogi konszolidációját. Ugyanakkor a 75. cikk kifejezetten fenntartja az agresszor államra vonatkozó, az ENSZ-rendben gyökerező kötelezettségek (szankciók, rendezési kötelezettségek) érvényességét, vagyis kizárja, hogy maga az agresszor az erőszaktilalomra hivatkozva mentesüljön a rá rótt terhek alól. A két szabály együtt olyan aszimmetrikus rendszert hoz létre, amely egyszerre védi a sértett államot a kikényszerített békefeltételektől, és biztosítja, hogy az agresszort sújtó rendezések ne váljanak érvénytelenné pusztán amiatt, hogy kényszerhelyzetben születtek.

A cikkben áttekintett gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek rendkívül ritkán hivatkoznak formálisan a BE'69 52. cikkére békeszerződések kapcsán, noha a történeti példák alapján nyilvánvaló, hogy számos modern békerendezés a katonai erő, a politikai nyomás és a strukturális aszimmetriák erős háttérhatása mellett született. E praxis háttérben részben pragmatikus megfontolások állnak: egy háborút lezáró megállapodás érvénytelenségének kimondása – különösen utólag – könnyen visszacsúszást okozhat a fegyveres konfliktusba, és alááshatja mindazokat az intézményesített mechanizmusokat (határ- és kártérítési bizottságok, békefenntartó missziók, politikai garanciák), amelyek a béke fenntartására szolgálnak. Ebben az értelemben az államok gyakran „kisebbit rossznak” tekintik a tartalmilag aszimmetrikus, kompromisszumos békerendezések fenntartását, mint az érvényességi viták megnyitását.

⁵³ Uo.

A viták békés rendezésének elve, amelyet a Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Jogi Bizottság az erőszaktilalommal együtt az ENSZ-rend strukturális alapelvei közé sorol, további érvet szolgáltat e gyakorlat mellett. Ha elfogadjuk, hogy a békeszerződés az a fő eszköz, amellyel az államok a békés vitarendezési kötelezettséget konkrét, a háború végét deklaráló jogi aktussá alakítják, akkor a békeszerződések túl szigorú érvényességi kontrollja önellentmondásba ütközhet: éppen az a jogi forma sérülne, amely a békés rendezés fő csatornája. Másként fogalmazva: az erőszaktilalomhoz és a békés vitarendezéshez fűződő *jus cogens*-jellegű kötelezettség gyakorlati érvényesítése sokszor azt kívánja meg, hogy a nemzetközi közösség stabilnak tekinthessen olyan békerendezéseket is, amelyek keletkezési körülményei távol állnak az ideáltól, feltéve, hogy a megállapodás összességében a deeszkaláció, a jogellenes helyzet orvoslása és az Alapokmány rendjébe való visszaintegrálódás irányába mutat.

Mindehhez szorosan kapcsolódik a harmadik államok és nemzetközi szervezetek mind kiterjedtebb részvétele a békeszerződések tárgyalásában és végrehajtásában. A modern békerendezések ritkán tisztán bilaterális alkuk: mediátorok, tanúk, garancia-vállaló államok, regionális szervezetek és az ENSZ maga is szinte kivétel nélkül jelen vannak. Azáltal, hogy a békeszerződéseket tágabb intézményi keretekbe ágyazzák (közös bizottságok, megfigyelő missziók, internacionalizált bíróságok, donorkoordinációs mechanizmusok), e harmadik felek egyrészt ellensúlyozzák az agresszor és a sértett közötti aszimmetriákat, másrészt külső ellenőrzési pontokat teremtenek a végrehajtás felett, és jelzik, hogy a megállapodás nem pusztán a pillanatnyi erőviszonyok lenyomata, hanem szélesebb normatív elvárásokba is illeszkedik. Ez a „sűrű” intézményi környezet tovább gyengíti azt az állítást, hogy egy békeszerződés pusztán bilaterális kényszertermék lenne, és inkább közös, több szereplős konfliktus-transzformációs projektként láttatja.

A vizsgált gyakorlat ugyanakkor strukturális hiányosságokra is rámutat. Az ENSZ Alapokmány ideáltípusa szerint a Biztonsági Tanács megállapítja az agresszió tényét, intézkedéseket hoz annak megfékezésére, és olyan békerendezést formál vagy hagy jóvá, amely egyszerre orvosolja a jogellenes helyzetet és megvédi a sértett államot az igazságtalan feltételek kikényszerítésétől. Ez a modell adja a BE'69 75. cikke mögötti logikát, és nyújtja a legtisztább dogmatikai utat a *jus cogens*-en alapuló érvénytelenség és a háború utáni rendezés szükségességének összeegyeztetéséhez. A gyakorlatban azonban ez az ideál ritkán valósul meg: a Biztonsági Tanács gyakran politikai megosztottság miatt cselekvőképtelen, nem állapítja meg az agresszió tényét, vagy beéri általános tűzszünet- és tárgyalási felhívásokkal. Ilyen „alapértelmezett” esetekben a békeszerződések regionális kezdeményezések, *ad hoc* kontaktesoportok és kétoldalú diplomáciai erőfeszítések mozaikjából születnek, egyértelmű ENSZ alapokmányi keret nélkül, amely megkülönböztetné a megengedhető stabilizációt az agresszió tiltott konszolidációjától. A BT „pecsétjének” hiánya önmagában nem fosztja meg e szerződéseket a BE'69 szerinti joghatástól, de beszűkíti azt a normatív kapaszkodót, amelyhez ezek értékelésekor nyúlni lehet.

A cikk érvelése alapján indokolt annak újbóli átgondolása, hogy a békeszerződések érvényességének megítélésekor miként lehet jobban operacionalizálni a *jus cogens* normák és a békés vitarendezés elvének „kettős imperatívuszát”. Egy lehetséges irány a normatív és intézményi kritériumok finomítása: egyrészt világosabban kellene rögzí-

teni, milyen típusú béke-klauzulák (például végleges annexiót rögzítő rendelkezések) sértik szükségképpen a jogellenes helyzet el nem ismerésének elvét; másrészt erősebb doktrinális súlyt lehetne adni a Biztonsági Tanács, a regionális szervezetek és a Nemzetközi Bíróság szerepének a megengedhető stabilizáció és a tiltott konszolidáció közötti határvonal meghúzásában. E kritériumok kidolgozása nem gyengítené, hanem erősítené a békeszerződések stabilizáló szerepét, mert egyértelműbbé tenné, milyen feltételek mellett tekintheti a nemzetközi közösség legitimnek egy, a fegyveres konfliktus lezárására szolgáló rendezés tartalmát.