

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

Fegyveres beavatkozás az állam belügyeibe

Alapvető szabályok azonosítása az ENSZ rendszerében

Suller Zénó
doktori értekezése

TÉZISFÜZET

Konzulens: Dr. Ádány Tamás Vince, PhD

2025 Hága, Budapest

PROBLÉMAFELVETÉS

Nyílt hódító háborúk helyett fegyveres beavatkozás a belügyekbe

A második világháború után kialakított új nemzetközi keretrendszer a jog primátusára, és az ENSZ központi szerepére építve főszabállyá tette a háborúindítás tilalmát az államközi kapcsolatokban. Ebben a koordinátarendszerben a klasszikus nyílt hódítóháborúk valóban visszaszorultak, azonban jellemzővé vált a másik állam belügyébe fegyverrel beavatkozás, és a befolyás ilyenképpen történő fenntartása vagy kiépítése. Mivel az alapokmányi tilalom az államközi hódító jellegű fegyveres összeütközésekre lett kialakítva, így a külső beavatkozások jogi és morális indoklása, valamint a belügyekbe való burkoltabb fegyveres beavatkozások gyakorlata problémákat vet fel. Mind a hidegháború, mind az azt követő időszakban jellemző az ENSZ rendszer alapjának számító „kevesebb politika, több jog” megkérdőjelezése, és a fegyveres fellépések kötött jogi rendszere helyett a rugalmasabb politikai megközelítések becsempészése a nemzetközi kapcsolatokba.

Jog és politika mint a jus contra bellum alapvető problematikája

A realista nézet szerint az államok mindig az államérdeket követik, s mivel a háború a politika végletekig vitt formája, az erőszak alkalmazása is erősen átpolitizált terület. A nemzetközi jog igyekszik azonban normatív keretek közé szorítani a háborút, például az ENSZ kollektív biztonsági rendszerén keresztül, ahol az államok a szuverenitásuk bizonyos elemeiről lemondva közös szabályokra és intézményekre építik az erőszak korlátozását. A jog és politika viszonya itt különösen összetett: a cselekvés megengedhetősége lehet jogi szabály vagy politikai érték függvénye, és bár minden megközelítés választásra kényszerít, hogy végsősoron melyik dimenzió az abszolút legitimációs alap, a gyakorlatban a jog és a politika tiszta elválasztása szinte lehetetlen, ami az erőszakalkalmazás és a belügyekbe való beavatkozás vizsgálatát is meghatározza.

CÉLKITŰZÉS

Tartalmi célkitűzés: Az ENSZ BT és KGY határozatainak, tervezeteinek és háttéranyagainak formális elismerése szabályok azonosításában

A dolgozat célja egy bizonyos szempontból radikálisnak tűnő kísérlet. A fegyveres beavatkozások esetén az egyik meghatározó, a teljes jogtudományi elemzésre profán kihatással bíró kérdés a jog és a politika egymásra hatása. Ugyanez a kérdés jellemző az Alapokmányban lefektetett anyagi és eljárási szabályokra épülő ENSZ politikai szervek döntéseire és eljárására, melyek ilyen esetekben hatáskörrel rendelkeznek.

A dolgozat radikális kísérlete abban áll, hogy kifejezetten ahhoz a két szervhez fordul a belügyekbe történő fegyveres beavatkozások jogi szabályainak megállapításához, ahol a szabályazonosítás régi problémája akut és nyilvánvaló módon szintén manifesztálódik, s ami mégis hivatkozási alap valamilyen formában valamennyi módszertan alkalmazásában. Ez a két szerv az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa (BT), illetve Közgyűlése (KGY). E két szerv immanens jellemzője a jogi és politikai működés kettőssége, melyet módszertani megközelítéstől függően egyes szerzők előbbi, mások utóbbi elsőbbségével vizsgálnak.

Egyáltalán nem radikális a kutatás abban a vonatkozásban, hogy a BT és KGY határozatait, sőt vitaanyagaikat vizsgálat tárgyává teszi, azokból következtetéseket von le a jogi szabályok megállapítása végett. Radikálisnak talán abból a szempontból mondható, hogy a kutatás kizárólag ezekre az anyagokra, tehát a BT és a KGY határozataira, határozat-tervezeteire, és vitáinak jegyzőkönyveire alapozva tesz kísérletet a másik állam belügyeibe való fegyveres beavatkozás szabályainak megállapítására.

A gondolat a célkitűzés mögött nem annak az állítása, hogy szabályazonosítás során elegendő lenne csak ezekre az anyagokra támaszkodni és a többi forrást, mint diplomáciai jegyzékeket, egyoldalú állami aktusokat, hivatalos állami kommunikét figyelmen kívül kellene hagyni.

A dolgozat célja annak a vizsgálata, hogy megállhat-e az a felvetés, miszerint a BT és KGY egyes fegyveres beavatkozásokra adott döntéseinek és háttéranyagainak elemzése és rendszerezése alapján felállíthatók bizonyos alapvető szabályok, amelyek a nemzetközi jog hagyományos forrásainak dogmatikájába beilleszthetők. Másképp megfogalmazva, a leginkább politikainak tekintett főszervi működés anyagai jogpozitivistá módszerrel beilleszthetők-e a szabályazonosítás - elméletileg - tisztán normatív világába? Ennek megválaszolásához szükséges egy elvontabb, elméletibb, formai cél teljesítése.

Formai célkitűzés: Tudomány, jog és politika

A dolgozat célja nem csupán a belügyekbe fegyverrel beavatkozás szabályainak megállapítása, hanem annak vizsgálata is, hogyan lehet a jog és a politika közötti feszültséget értelmezni és kezelni. Már csak azért is, mert a kutatás tartalmi célkitűzése nem elérhető a formai célkitűzés teljesítése nélkül.

A nemzetközi jogban az erőszakalkalmazás és a beavatkozás tilalma jogilag rögzített, de kikényszerítése politikai mechanizmusokon, elsősorban az ENSZ politikai főszervein – a Biztonsági Tanácson és a Közgyűlésen – keresztül történik. A kutatás ezért nemcsak a normák tartalmára, hanem módszertani kérdéseire is reflektál: a jogtudomány, mint absztrakt rendszer, értelmezi és rendszerezi a jogot, de módszertani megközelítéstől függően a politikai elemeket is figyelembe veszi.

A nemzetközi jogtudomány egyik alapvető problémája, hogy a jog és politika viszonya gyakran feszültségeket teremt, akár a jogi keretek túlzott merevsége, akár az értékalapú, politikai szempontok figyelembevétele miatt. A dolgozat álláspontja a jogpozitivismus mellett foglal állást, hangsúlyozva az Alapokmány normatív hatályát a morális, politikai megfontolások helyett, és az ENSZ kollektív, tartós gyakorlatának elsődlegességét az egyéni és eseti állami értelmezés helyett. Ugyanakkor Bennouna és Higgins gondolataira hivatkozva elismeri a politikai realitások és értékek figyelembevételét, különösen, mivel a vizsgált gyakorlat eleve politikai szervezetekben jelenik meg.

A formai és materiális cél összeolvasztásával a kutatás a jogon túli szempontokat – különösen az ENSZ politikai szerveinek döntéseit és háttéranyagait – jogiasítja, azaz a politikai gyakorlatot a másodlagos jog szabályaival értelmezi, ezzel próbálva hidat képezni az absztrakció és a valóság, valamint a jog és politika között.

ALAPVETÉSEK

A történeti áttekintés a jus contra bellum rendszerének kialakulását mutatja be. Ez nem pusztán a jelenlegi keretrendszer előzményeinek ismertetése végett indokolt, hanem azért is, mert az államok háborúhoz való viszonyulásának történeti távlatba helyezése jól követhető fejlődési ívet ír le. Ez a fejlődési ív az államok közösségének azt az igényét mutatja, hogy a nemzetközi béke és biztonság érdekében a háború depolitizálása és jogi keretek, közösen ellenőrzött intézményi mechanizmusok közé szorítása szükséges. Másképp megfogalmazva, a jogtörténeti vonulat arra irányul, hogy a háborúindítás során a *realpolitik* csak a jogi és intézményi keretrendszeren belül jelenhessen meg.

Az Alapvetések második egysége a kutatás célkitűzéséhez szükséges elméleti alapokat fekteti le. Ennek keretében meghatározásra kerül, hogy a kutatás mit ért „fegyveres beavatkozás”, illetve „az állam belügye” alatt. Ezáltal a vizsgálat tárgyát képező fegyveres konfliktusok kiválasztásának kritériumát adja meg.

Az állam belügyébe beavatkozások tekintetében, az alapján, hogy jellemzően mi az az ok, ami a beavatkozást kiváltja, a kutatás három fő esetre alkalmazza a „belső joghatóság alá tartozó ügy”, röviden „belügy” kifejezést:

- 1) polgárháború
- 2) belső zavargások
- 3) belpolitikai változások.

Bár az elhatárolás a gyakorlatban nem egyértelmű, főszabály szerint a polgárháború nem-nemzetközi fegyveres konfliktus (NIAC) esetét; a belső zavargás a NIAC szintjét el nem érő, de sporadikus erőszakkal (*violence* és nem *force* értelemben használva) járó cselekményeket; míg a belpolitikai változás békésen, vagy csak rendbontással járó belső hatalmi átrendeződést eredményező cselekményeket takar. Ez utóbbi lehet kormányváltás, politikai irányváltás, szövetségi rendszer átalakítása...stb.

A belpolitikai változás, a belső zavargás és a polgárháború eseteit az köti össze, hogy klasszikus főszabály szerint a beavatkozás tilalma alá esnek, mivel durva főszabály szerint belügy alá tartozó kérdésekről van szó. Közös pont az is, hogy mindhárom elem köthető a népek önrendelkezési jogához, annak külső, vagy belső aspektusához. Ami alapján pedig elkülöníthetőek, az a konfliktus jellege a humanitárius jogi küszöbszintek szerint.

Belpolitikai változás alatt az állam politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális rendszerében bekövetkező olyan változást értem, ami jellemzően nem, vagy csak minimális erőszak alkalmazásával jár. Jelenthet többek között kormányváltást, politikai, gazdasági vagy ideológiai irányváltást, választási anomáliát, vagy minimális erőszakkal megvalósított puccsot.

Belső zavargás alatt az olyan belső zavargásokat, lázadásokat, zendüléseket értem, amikor egy vagy több csoport a kormány vagy állami szervekkel szemben erőszakot is alkalmazva lép fel, vagy amelyben az állam lép fel erőszakkal a kormánnyal szemben tüntetőkkel. Az erőszak-alkalmazás és a harcok szintje megközelítőleg a nem nemzetközi fegyveres összeütközések szintje alatt marad.

Polgárháború alatt az olyan fegyveres harcokat értem, ahol az állam területén belül a kormánnyal vagy egymással szemben fegyveres csoportok harci cselekményeket folytatnak és amely harci cselekmények megközelítőleg a humanitárius jog által meghatározott nem nemzetközi fegyveres összeütközések szintjét elérik.

Ezek tehát azok az esetek, amik alatt a dolgozat belügyet ért, amibe nem lehet fősabály szerint beavatkozni. A következő rész azt határozza meg, hogy a kutatás mit ért fegyveres beavatkozás alatt. Vagyis a vizsgált beavatkozások „hogyanját” határozza meg.

A fegyveres beavatkozás meghatározásához azt az álláspontot követem, hogy az erőszak-alkalmazás, agresszió (támadó cselekmény) és a fegyveres támadás progresszív fogalmak, az erőszak-alkalmazástól szűkülve a fegyveres támadásig. Alapvetés még, hogy a kollektív biztonság rendszerében és önvédelem területén irányadó fogalmakat *mutatis mutandis* alkalmazandónak veszem a fegyveres beavatkozás területén is. Egyetértek azonban Henderson azon megállapításával, hogy az államok jellemzően nem tesznek egyértelmű különbséget a fogalmak között, vagy legalábbis az ilyen cselekmények igazolása vagy elítélése során jellemzően más kérdésekre helyezik a hangsúlyt. Ez a fegyveres beavatkozások területén is így van. A kutatás tehát fegyveres beavatkozás alatt Corten erőszak-alkalmazás területén felállított általános küszöbértékét, a katonai hadművelet szintjét elérő cselekményeket érti. Ez a különböző szerzők álláspontja szerint vagy eleve agresszió és/vagy fegyveres támadás lehet, vagy mások szerint súlyosságtól függően elérheti az agresszió, sőt, akár a fegyveres támadás szintjét is. Minősítéstől függetlenül tehát a kutatás fegyveres beavatkozás alatt az olyan fegyveres cselekményeket érti, ami eléri a katonai hadművelet szintjét.

Tehát fegyveres beavatkozás más állam belügyébe a katonai műveletet elérő beavatkozás egy másik állam területén zajló polgárháborúba, belső zavargásba vagy belpolitikai változása okán.

MÓDSZERTAN

A fent megállapított kritériumok alapján beazonosított esetek jogtudományi vizsgálata, de akár állami értelmezése is, rendkívül változatos képet mutat. Gyakran egy-egy jogintézmény bemutatásakor egyes szerzők jogtudományi munkáikban, vagy az államok az ENSZ szerveiben ugyanazokat az eseteket hívják fel akár tökéletesen ellentétes szabályok igazolásaként. Ez nem csak az indukció területén igaz, de a fordított esetben, dedukció esetén is. Ugyanazon szabály értelmezéséből egyes szerzők vagy egyes államok tökéletesen ellentétes minősítést adhatnak ugyanarra a gyakorlatra vetítve.

Ami a jogtudományt illeti, ez a diverzifikáció leginkább az alkalmazott módszertan különbözőségével magyarázható. Ami az államokat illeti, ott úgy tűnik, hogy az eltérő következtetések abban rejlenek, hogy az adott érvelő állam nemzeti érdekeit akarja alátámasztani a közös szabályokkal, vagy a közösségi érdeket. Leegyszerűsítő lenne azt mondani, hogy önértékgazolás politika, a közösségi érdek igazolás jogalkalmazás lenne, de azt meg lehet kockáztatni, hogy előbbi jellemzően politikai, utóbbi jellemzően jogi jellegű értékelés. S ez a kérdéskör természetesen összefüggésben van a jogtudományi metodológiával is, hiszen alapvető kérdés, hogy egy szerző mit tekint politikainak és mit joginak, illetve, hogy a politikai aktusoknak tulajdonít-e jogi jelentőséget, és ha igen milyen módon és mértékben.

A módszertan kérdése tehát alapvető fontosságú egy olyan szöveg értelmezésekor, mint a belügyekbe fegyveres beavatkozás kérdése, ahol a két fonál a politika és a jog. A kutatás fő módszertani tétele, hogy a belügyekbe fegyveres beavatkozás kérdéskör vizsgálatakor a

szabályok azonosításánál az ENSZ két politikai főszervében, a Biztonsági Tanácsban és a Közgyűlésben összpontosuló gyakorlat az elsődleges hivatkozási alap.

Ennek a módszertani alapvetésnek az empirikus kiindulási pontja az, hogy a meghatározó jogtudományi munkák hivatkozásának vizsgálata során, azoknak akár jelentős módszertani eltérése esetén is, az ENSZ BT és KGY határozatai és jegyzőkönyvei meghatározó, sőt központi szerepet játszanak a tételek és szabályok alátámasztásánál. Az absztrakt kiindulási pont pedig az a régóta jelenlévő tétel, miszerint a jog és a politika tökéletes elválasztása lehetetlen és nem is szükséges. Ugyanakkor ez nem jelent és nem jelenthet egyenlőséget a *sein* és a *sollen* világa között. Ez a kutatás módszertani alapvetésére alkalmazva annak az elismerése és alátámasztása, hogy az ENSZ BT és KGY működése során legalább annyira jogi, mint politikai.

Következésképpen jogi relevanciája van az itt hozott határozatoknak és azok háttéranyagainak. Felmerül a kérdés, hogy ha jogi relevancia van, akkor hogyan, milyen normatív keretben lehet elemezni a főszervek anyagait. A két normatív értelmezési keret a szerződésértelmezés, és a szokásjog azonosítása lehet. A kutatás így megvizsgálja, hogy a két esetben milyen módszertani szabályok határolhatják be az ENSZ anyagok jogi értelmezésének lehetőségeit, vagyis mik azok a másodlagos normák, amelyek alapján az elsődleges norma, a belügyekbe való fegyveres beavatkozás értelmezhető.

Miután ezen módszertani lehetőségek felvázolásra kerülnek, a dolgozat a módszertani kiindulás és a módszertani lehetőségek alkalmazásával vezeti be a kutatás során alkalmazott módszertant. Ennek az alapvetése, ahogy már kiemelésre került, az ENSZ BT és KGY anyagainak központi szerepe a normaértelmezésben. Ennek alapja az a megállapítás, hogy az elsődleges norma szerződéses alapokkal rendelkezik (ENSZ Alapokmány), de a részletszabályokat a szerződés explicite nem tartalmazza. A kutatás megoldása az a tétel, hogy a részletszabályokat a gyakorlati értelmezés területén kell keresni. Mivel a részletszabályok szintén nem értelmezhetők önmagukban, hanem csak a főszabállyal együtt, így lényegében szerződésértelmezés és szokásjog-azonosítás egyszerre határozza meg a *jus contra bellum* ezen területét (is). Ennek fényében mutatja be végül a módszertan fejezet utolsó egysége, hogy milyen szempontok szerint dolgozza fel a kiválasztott esetek ENSZ-en belüli értékelését.

Módszertani kiindulás: az ENSZ központi szerepe

A módszertanhoz két tézist veszek alapul: 1) az ENSZ szerveinek láthatóan központi szerepe van a jogtudományi hivatkozásokban, 2) az ENSZ szerveinek legalább részben jogi jellege van, és jogi relevanciájuk megállapítható.

Az első tétel igazolására a *jus contra bellum* területén meghatározó szerzők munkáit veszem alapul s vizsgálom meg ezek hivatkozásait egyes idetartozó tételeik igazolására. Módszertantól függetlenül, akár intézményi aktusként, akár az egyéni állami aktusok gyűjtőpontjaként, az ENSZ anyagok meghatározó hivatkozási pontok a *jus contra bellum* szabályainak megállapítására.

A második tétel esetén elmondható, hogy bár a BT és a KGY alapvetően közös politikai funkciót lát el, s egyéni politikai érdekek formálják, de az intézményi és jogi keretrendszer, illetve a sokszereplős működés azt eredményezi, hogy a közös nyelvezet és a közös keretrendszer a nemzetközi jog lesz, és a viták is eszerint zajlanak, valamint a döntések is ennek megfelelően születnek.

Módszertani lehetőségek: szerződésértelmezés vagy szokásjog

Ahhoz, hogy jogi értelemben normatív szabályokat állapítsunk meg a BT és a KGY határozataiból, tervezeteiből és anyagaiból, szükséges, hogy a szervi működés ezen formáját valahogyan vissza lehessen vezetni a nemzetközi jog hagyományos jogforrásaihoz. A politikai eredetű, de jogi jelentőségű aktusok a jogforrástanon keresztül emelhetők át a „tisza jogba”.

Az erőszak tilalma elsősorban egy szerződéses alapú szabály, ami az Alapokmányban és regionális szerződésekben került lefektetésre. De egyben szokásjogi szabályról is szó van. Ez a kijelentés a beavatkozás tilalmára is igaz. A nemzetközi szervezetek döntéseit azonban nem lehet közvetlenül beilleszteni a Nemzetközi Bíróság Statútumnak 38. cikke szerinti hagyományos jogforrások közé. De, mint a felek gyakorlata, lehet akár a szerződés értelmzésének akár a szokásjog létének bizonyítéka. A ENSZ politikai szerveiben fellelhető gyakorlatot tehát leginkább vagy a szerződési jog szabályai (értelmezés), vagy a szokásjog szabályai szerint lehet (gyakorlat és opinio juris) „jogiasítani”. Azonban még akkor is, ha esetleg a szabályok tartalma akár azonos is lehet, a két jogforrástípus eltérő másodlagos normákat von maga után az értelmezésben és alkalmazásban.

A beavatkozás és az erőszak tilalmának szerződéses alapja kétségtől az ENSZ Alapokmány. Az Alapokmány azonban egy különleges szerződés, amit gyakran a mai nemzetközi közösség alkotmányaként írnak le, amit a 103. cikke is megerősíteni látszik.

Az egyik szerződésértelmezési eszköz az utólagos gyakorlat. Az utólagos gyakorlat hiteles értelmezést eredményez, ami nem csak különösen megbízható értelmezés, de jogilag kötelező is és a szerződés helyes értelmezését adja. Ez az Alapokmányra is igaz. Az utólagos gyakorlat főszabály szerint akkor hiteles értelmezése a szerződésnek, ha azt a gyakorlatot valamennyi részes állam legalább hallgatólagosan és konzekvensen elfogadja. Az ENSZ politikai főszerveinek gyakorlata esetében leegyszerűsítve két megközelítés van. Az egyik szerint csak akkor lehet szó hiteles értelmezésről, ha a döntés (határozat) konszenzussal vagy egyhangúlag, esetleg elsöprő többséggel, ellenszavazat nélkül és kevés tartózkodó szavazattal fogadták el. Ez csak a KGY-re lehet tehát igaz, a BT-re nem szűk összetétele miatt. A másik megközelítés szerint a főszervek utólagos gyakorlata lehet hiteles értelmezés a tagállamok közvetlen szándékától függetlenül is, mivel ezek a szervek az Alapokmány alapján jogosultak az Alapokmány értelmezésére. Ebbe a BT szervi döntései is beleérthetők.

Az ENSZ politikai szerveiben fellelhető gyakorlatnak és vitaanyagoknak nemcsak a szerződésértelmezés, de a szokásjog talaján is van a hagyományos jogforrásokra visszavezethető jogi érvényessége. Ebben az esetben a szokásjogra irányadó másodlagos normák határozzák meg az értékelés kereteit.

Az első meghatározó problémakör az általános gyakorlat és opinio juris követelménye, aminek nehézsége elsősorban abban áll, hogy a fegyveres beavatkozások esetén a jognak megfelelő általános gyakorlat az esetek többségben nemtevés. Másrészt, valójában nem csak a gyakorlatnak kell általánosnak lennie, de az opinio jurisnak is. Ahogyan a hiteles szerződésértelmezésnél is meghatározó egy értelmezés támogatottságának aránya, úgy a szokásjogi szabályoknál a gyakorlatra irányuló opinio juris kifejezésének mennyiségi jellemzői szintén megkerülhetetlenek.

A második kérdéskör is ehhez kapcsolódik. A fegyveres beavatkozások terén nem csak a nemtevés, mint jellemző gyakorlat az, ami nehezíti a szabályazonosítást, de az opinio juris kérdéséhez tartozó hallgatás, tartózkodás is.

A szokásjogi általános gyakorlat bizonyítása a fegyveres beavatkozások terén nehézkes lehet, mivel a normakövető magatartás egy nemtevés. A viszonylag ritkább és kisebb számú gyakorlat azonban értékelhető, amennyiben ismétlődő és az esetekben a gyakorlatot értékelő opinio juris maga általános. Ez alatt eltérő megfogalmazással általában az államok jelentős többségének a támogatását kell érteni. Nem teljesen egyértelmű, hogy a hallgatás a támogatásba tartozik-e. Az általános szabály szerint, ha az államnak volt lehetősége, és elvárt volt tőle a reakció, akkor a hallgatás beleegyezésként, belenyugvásként számításba vehető. A BT és KGY esetében azonban a hallgatás megítélése eltérő lehet.

A meghozott határozatok vonatkozásában pedig alapvetően a klasszikus megközelítés szerint maga a határozat nem, csak az azt támogató államok aggregált véleményösszesége számít az opinio juris mérésébe. A KGY határozataira ez könnyebben átvethető, a határozat mellett szavazók száma határozza meg, hogy az opinio juris általánosnak tekinthető-e. Természetesen a döntés vitaanyaga vizsgálandó, s ez a tartózkodásokra is magyarázatot adhat.

A BT esetében két megközelítés lehetséges: vagy csak a 15 állam, és esetleg a határozatról a BT-n kívül véleményt kifejező államok egyes opinio jurisának összegeként fogható fel, vagy a felhatalmazás elmélete szerint a nemzetközi béke és biztonság területén a BT az Alapokmányban tett tagállami hatalomdelegálás eredményeképp a teljes tagságot képviselve hoz döntést így az opinio juris is mintegy kollektívan jelenik meg.

Választott módszertan: szerződéses alap, szokásjogi részletszabályok

A fegyveres beavatkozás, mint a legtöbb erőszak-alkalmazás esetén, a szerződéses jog és a szokásjog szorosan összekapcsolódik és egységes rendszert alkot. Az ICJ Nicaragua döntése alapján is az alapokmányi szabályozás mellett szokásjogi norma is fejlődött, egyes értelmezések szerint közel azonos tartalommal. Az Alapokmány a szabályoknak az alapjait adja meg, hasonlóan a nemzeti jogrendszerek alkotmányaihoz.

A korábban kifejtettek alapján a szerződésértelmezés és a szokásjogazonosítás lehetőségeivel lehet élni. A két jogforrás típus azonban átszővi a fegyveres beavatkozás szabályozását, így nemcsak szükségtelen, de kontraproduktív lenne csak az egyik jogforrástípusra építeni az elemzést.

A dolgozat azt a megoldást választja, hogy a legalapvetőbb (mondhatni alkotmányos) normákat az Alapokmányban azonosítja. Lehet, hogy ezek a szokásjogban is fellelhetők, de egyrészt az írott szöveg alapján a szerződés változat vezethet biztosabb eredményre. Másrészt, a szokásjogi változat nehezen elképzelhető, hogy ellentétes lenne az Alapokmánnyal, s így inkább annak megerősítéseként értelmezhető. Az Alapokmányban kifejezetten nem kifejtett részletszabályok azonosítása már komplexebb feladat. Itt akár szerződésértelmezéssel, akár szokásjogazonosítással élünk, az utólagos állami gyakorlat segít a leginkább a szabályok azonosításában.

A részletszabályok megállapítására a már létező szerződéses és szokásjogi szabályok értelmezése, alkalmazása ad lehetőséget. Így szokásjogi gyakorlat vagy a szerződés utólagos gyakorlata alapján lehet meghatározni azokat a szabályokat, amik ebben a megközelítésben

mindig is részei voltak az alapokmányi szabályozásnak, még ha nem is *expressis verbis*. Ez konzekvensebben következik az Alapokmány súlyának, s annak a szerződési szövegének tiszteletben tartásából. Bár dogmatikailag különbség van a szerződésértelmezés és a szokásjog azonosítása között, a gyakorlatban nem látszik érdemi eltérés módszertani szempontból, különösen akkor, ha a szerződéses alap és a szokásjogi alap lényegében egyezőknek tekinthető. Mindkét esetben leegyszerűsítve jogi meggyőződésnek megfelelő gyakorlat adja a vizsgálat tárgyát. Szerződésértelmezés esetén az utólagos gyakorlat, vagyis a szerződés alkalmazása, ami utóbbi fordulatból is következően azzal a meggyőződéssel történik, hogy ez a szerződés helyes értelme. Szokásjog esetén általános gyakorlat azzal a meggyőződéssel, hogy ez szokásjogi szabályt követ, vagyis a gyakorlat a szabály alkalmazása. Mindkettő a szabályt erősíti meg. És mindkettő eseti gyakorlatra épül nagyrészt, ugyanis egyes esetekre alkalmazza a szerződést vagy a szokásjogi szabályt. Így az sem elrugaszkodott megközelítés, hogy az utólagos szerződési gyakorlat és a szokásjog között *ebben a kontextusban* mintegy egyenlőség tehető. Egyes szerzők eleve szerződésértelmező szokás(jog)ként tárgyalják a jelenséget. A kutatás is ezt a megközelítést fogadja el.

Összegezve tehát: a szerződéses (alapokmányi) normák szokásjog (utólagos gyakorlat) általi értelmezésén (megerősítésén) keresztül, az egyes esetekre adott normaalkalmazás által állapítja meg a belügyekbe történő beavatkozás alapvető szabályait a dolgot.

A választott módszertan elméleti sajátosságai

A megfogalmazott módszertani választásból, vagyis a normamegerősítő gyakorlat melletti döntésből fontos módszertani megközelítés következik, amely megalapozza az alkalmazott módszertani technikákat és lépéseket. Ennek két elméleti összetevője van. A fázis-elmélet elfogadása, és a bináris támogatás elméletének megalkotása.

A fázis-elmélet szerint a kulcsmegállapítás ez: a jog teremtő aktusa a politikai akarat. Szokásjog keletkezése esetén az első fázisban az állami cselekvés motivációja a politikai akarat: számára az adott cselekvés gyakorlása előnyös. Ha ez folyamatosan és konzisztensen ismétlődik, és mások is hasonlóképp tesznek, akkor ez szokássá, majd szokásjoggá formálódik, ahogyan az *opinio juris* formálódik, majd megszilárdul. Miután már az *opinio juris* általános és megszilárdult, nem szükséges minden résztvevőnek kifejeznie a jogi meggyőződését.

A „bináris támogatás” elmélete a fázis-elméletből indul ki és abból, hogy a szokásjog keletkezésekor az első fázisban politikai akarat adja a genezist, míg a második fázisban formálódó, és a harmadik fázisban már megszilárdult szabály pedig már határozottan jogi norma.

A magja a bináris elméletnek annyiban áll, hogy a támogatást egy nagyon egyszerű igen/nem kérdésként írja. Alapja, hogy az *opinio juris* mindig a gyakorlatra irányul, azt minősíti. Vagy a motivációját adja a cselekvőnek (normatív meggyőződésből cselekszik), vagy a közösség értékeli a cselekvő gyakorlatát megengedhetősége vagy meg nem engedhetősége alapján. A szokásjog az ilyen egyedi gyakorlatok láncolatára adott számos igen-nemből áll össze. Ha megfelelő számú, hasonló jellegű gyakorlatra a közösség elsőpró többsége ismétlődően igennel válaszolt, vagyis azt megengedhetőnek tartotta, akkor a szokásjog kialakul.

A politika és a jog elválása, de összekapcsolódása is ezzel a gondolattal magyarázható. A repetíció folyamata során a politikai *kellene* az ismételt gyakorlat által megerősödik, mintegy precedenst és legitimitást is teremt. Eredményként a gyakorlat mellett a politikai *kellene* jogi

kell-re erősödik. Kialakul a szokásjog. És innentől a gyakorlat és az opinio juris együtt létezik és igazolható is. Az a gyakorlat, és opinio juris, amely ezt a pontot követi, már a szabály megerősítése továbbra is bináris, igen/nem alapon.

Itt is az egyes gyakorlatra irányul az opinio juris, és itt is igen/nem a választási lehetőség: megengedett vagy nem megengedett. De itt már az a kérdés, hogy jogilag megengedett vagy nem megengedett a cselekedet. Nem kell az a meggyőződés, hogy pontosan melyik jogszabályhelynek tesz eleget a gyakorlat. Elég az, hogy egy jogi normát követ. Ez a gyakorlattal inkább konzisztensnek tűnik, különösen, ha a BT és a KGY szerveiben zajló vitát vesszük alapul, ahol a fegyveres beavatkozások döntő többségében megítélésre kerülnek. Itt szinte mindig általános utalásokat tapasztalunk az Alapokmányra, a nemzetközi jogra és alapelveire általában. A bináris elmélet tehát a dolgozatban nem a normakeletkezésre, hanem a norma utólagos megerősítésére alkalmazott.

A választott módszertan technikai sajátosságai

A fenti megfontolások és megközelítés alapul vételével a következőkben néhány technikai jellegű módszertani kérdés kerül tisztázásra. Elsősorban azon van a hangsúly, hogy mely szervek mely aktusait és milyen módon fogom felhasználni, milyen szerepe van a viták jegyzőkönyveinek és milyen súlyozási metódust alkalmaz a kutatás.

A kutatás központi kérdése az, miként lehet a BT és a KGY határozatai, valamint azok vitái alapján azonosítani a belügyekbe történő fegyveres beavatkozásokra vonatkozó szabályokat, és ezek révén bizonyítani az általános támogatást. A bináris elmélet szerint a szavazatok önmagukban alkalmasak az opinio juris kifejezésére, de a vitaanyag mindig mérlegelendő annak megállapítására, hogy valóban normatív minősítést hordoznak-e.

Míg a KGY plenáris jellege miatt a támogatás aránya jól mérhető, a BT esetében a reprezentativitás hiánya problémát jelenthet, hiszen 15 tagállam szavazata nem tekinthető automatikusan a nemzetközi közösség egészének állásfoglalásaként. A jogirodalomban ezért gyakran nem BT határozatok, hanem példálózó állami nyilatkozatok jelennek meg alátámasztásként, ám ezek többnyire a nagyhatalmakra és néhány regionális szereplőre szorítkoznak, így az „általánosság” gyakran inkább fikció.

Ezzel szemben a BT (és a KGY) döntéshozatalának bevonása a vitaanyaggal együtt erősebb alapot ad: vélelmet teremt az opinio juris általánosságáról, amely ismétlődés és időbeli dimenzió révén empirikusan is megerősíthető. A BT 15 tagja – a földrajzi reprezentáció elve alapján 10 tag esetén – folyamatosan változó összetételben az Alapokmány szerint a nemzetközi közösség nevében jár el, így döntései a szabályazonosítás során releváns mintát kínálnak. Ugyanakkor a vélelmet mindig ki kell egyensúlyozni azzal, hogy a többi államnak joga van a BT-től eltérő álláspontját kifejezni; ennek hiánya azonban hallgatólagos elfogadásként értelmezhető. Mindezt a fázis-elmélet is alátámasztja, amely szerint a már létező norma megerősítéséhez nem szükséges abszolút többség, hiszen a felhatalmazott szervek döntései maguk is a norma tartalmát erősítik.

A kutatás nemcsak a BT és a KGY elfogadott határozatait, hanem azok tervezeteit is azonos súllyal veszi figyelembe, hiszen mindkettő egyértelműen kifejezi az államok jogi meggyőződését: a sikeres szavazás támogatást, a sikertelen elutasítást mutat.

A BT-ben azonban a vétó intézménye árnyalja a képet: bár szervi ellensúlyról van szó, a norma megerősítése szempontjából inkább eljárási akadály, amely nem teszi irrelevánssá a tervezet tartalmát. A tartózkodás és a nem-szavazás kezelése külön módszertani dilemmát jelent, hiszen nem dönthető el egyértelműen, hogy támogatást vagy ellenzést fejeznek-e ki. A dolgozat ezért három mutatóval – inkluzív, kizárólagos és ezek átlagát jelentő számítással – méri a támogatottságot.

Ezzel a határozatok és tervezetek egyaránt alkalmasak az általános gyakorlat és opinio juris igazolására, ha azokat összevetve és ismétlődéseikben vizsgáljuk. A vitaanyagok pedig fontos szerepet játszanak abban, hogy a szövegek valódi tartalmát és az azok mögött húzódó szabályokat pontosan azonosítani lehessen.

VIZSGÁLAT

A kutatás célja egy reprezentatív adatbank létrehozása volt, amely azonban a terjedelmi korlátok miatt csak az 1945 utáni fegyveres beavatkozások egy részét tudta feldolgozni. A válogatás ugyan kritizálható, de törekedett a földrajzi és politikai diverzitásra: helyet kaptak benne nagyhatalmi érdekekkel átszőtt, széles körben elemzett konfliktusok éppúgy, mint olyan esetek, amelyekben nem játszottak szerepet nagyhatalmak, vagy ahol az ENSZ gyakorlatilag nem tett érdemi lépést.

Az egyes konfliktusok ismertetése rövid történeti és politikai kontextussal indul, majd az ENSZ-ben folyt viták és állami nyilatkozatok elemzésével, valamint a határozatok és tervezetek szövegének, támogatottságának és százalékos értékelésének vizsgálatával folytatódik.

Az esetek összevetése és rendszerezése alapján a dolgozat feltárja a belügyekbe történő fegyveres beavatkozás alapvető szabályait, figyelembe véve a konkrét, bemutatott gyakorlat mellett az általános, alapelveket tartalmazó KGY-határozatokat is. A szabályokat a tézisfüzet melléklete tartalmazza. Ezek alátámasztása a dolgozatban ismerhető meg.

Kiemelendő, hogy a dolgozat nem állítja, hogy ez a módszer kizárólagos vagy önmagában elégséges lenne a szabályok azonosítására. A kutatás kísérleti céllal vizsgálja, hogy pusztán a BT és KGY határozatai, tervezetei és vitaanyagai alapján felállíthatók-e olyan normák, amelyek összhangban állnak a jogtudomány jelenlegi állásával. Ezzel arra kíván rámutatni, hogy a szervek munkája nem pusztán politikai, hanem jogi szempontból is releváns, ezért indokolt az enszi szervi gyakorlat minél szélesebb körű figyelembevétele a jogi elemzések pontosításához.

KONKLÚZIÓ

Megállapítható, hogy az ENSZ politikai főszerveiben zajló munka alkalmas a jogi elemzésre. A szervek működése nem tisztán politikai alapú, hanem erős jogi kötöttségek és megfontolások határozzák meg az egyes esetek megvitatását és az ezekben hozott döntéseket. Az államok jogi meggyőződése nem csak a vitaanyagok egyéni felszólalásainak szemelvényeiből állapíthatók meg, hanem ezek aggregáltan és szervileg is tükröződnek a BT és a KGY határozataiban és határozat-tervezeteiben.

Másrészt igazolható, hogy az említett módon az egyes estekre adott szervezetben kifejezett válaszok, illetve az általános, kinyilatkoztató határozatok összevetése és rendszerezése alkalmas arra, hogy az Alapokmány értelmezését, és így az alapelvszerű szabályok kifejtését megadja. Ezzel a módszertannal a belügyekbe fegyverrel beavatkozás alapvető szabályai felállíthatók.

A kutatás nem állítja, hogy az itt megállapított szabályok valamennyi fontos kérdést lefednek, és azt sem állítja, hogy ezek ne lennének vita tárgyai. Különösen nem állítja, hogy ne kellene az egyes szabályokat egyrészt további ENSZ-ben is tárgyalt esetekkel, másrészt akár ENSZ-ben nem tárgyalt esetekkel, és végül egyéb forrásokkal kiegészítve alátámasztani. Megjegyzendő az is, hogy a százalékos támogatottság bemutatása megközelítőleg és eligazító jelleggel, és nem abszolút igazsággént értelmezendő.

A kutatás azonban hozzájárulhat ahhoz, hogy az Alapokmány szabályainak tisztázásakor, az alapelv jellegű szabályok konkrétabb tartalmának beazonosításához kihasználjuk azt a bőséges, nyilvánosan hozzáférhető, hiteles és jól dokumentált anyagot, amit az ENSZ politikai főszerveiben zajló munka jelent. Ez a módszertan, ami természetesen lehet kritika és továbbfejlesztés tárgya, ad egy elméleti és empirikus megoldást arra, hogy ez az anyag hogyan emelhető át a pozitivista diskurzusba anélkül, hogy annak legfontosabb legalisztikus megkötetéseit kockára tenné. Muníciót biztosíthat továbbá a pozitivista kontinentális iskola számára, hogy úgy válaszolja meg a gyakorlati érzékenységet hiányoló, a realitásokat jobban hangsúlyozó realista iskola kritikáit, hogy az ne veszélyeztesse a nemzetközi jogállamiságot és az objektív, kiszámítható és közös szabályon alapuló nemzetközi érintkezés jogi alapjait.

MELLÉKLET

FEGYVERES BEAVATKOZÁS AZ ÁLLAM BELÜGYEIBE

ALAPVETŐ SZABÁLYOK AZ ENSZ RENDSZERÉBEN

1. Szabály *(a fegyveres belügyekbe beavatkozás tilalma)*

1. A fegyveres beavatkozás az államok bel- és külügyeibe közvetlen vagy közvetett, nyílt vagy rejtett módon, illetve az erőszakkal történő felforgatás az erőszak alkalmazása és a beavatkozás tilalmának a megsértését jelenti.

2. Az ilyen fegyveres beavatkozás az állam jogalanyiséga vagy politikai, gazdasági és kulturális elemei elleni erőszak-alkalmazás, ami sérti a nemzetközi jogot.

2. Szabály *(alapvető államérdek)*

1. A másik állam belügyeibe fegyveresen beavatkozó állam semmilyen körülmények között nem igazolhatja a jogsértést alapvető államérdekre hivatkozva. Sem a másik állam fellett gyakorolt befolyás fenntartása, sem a gazdasági érdekek biztosítása, sem a vélt biztonsági kockázatok nem mentesíthetik a fegyveresen beavatkozó államot a felelősség alól.

2. Az egyik állam belső viszonyában bekövetkező bármilyen változás, ami egy másik állam alapvető államérdekeit veszélyezteti, nem vonja maga után ez utóbbi állam fegyveres beavatkozásának jogát mindaddig, amíg az Alapokmány 51. cikk szerinti fegyveres támadás feltételét el nem éri.

3. Szabály *(békefenntartás és békekikényszerítés)*

1. Egy állam a másik állam területén fennálló belső instabilitás vagy polgárháború esetében semleges katonai jelenlétet a rend és biztonság fenntartására (békefenntartás) vagy a fegyverszünet kikényszerítésére (békekikényszerítés) csak az adott állam legitim kormányának kérésére, és az engedély terjedelméig biztosíthat.

2. Az adott állam engedélye bármikor visszavonható. Az erőszak alkalmazása az engedély visszavonása után vagy az engedély kereteit meghaladóan az erőszak-alkalmazás és a beavatkozás tilalmába ütköző nemzetközi jogsértést von maga után.

3. A legitim kormány engedélyének hiányában a békefenntartás és a békekikényszerítés az ENSZ Biztonsági Tanácsának kizárólagos hatáskörébe tartozik. A békefenntartó vagy békekikényszerítő misszióra az ENSZ Biztonsági Tanácsa adhat felhatalmazást.

4. Szabály *(fegyveres beavatkozás tilalma alóli további kivételek kizárása)*

Az állam beleegyezése vagy a BT felhatalmazása hiányában a fegyveres beavatkozással élő állam az erőszak alkalmazása és a beavatkozás tilalmának nemzetközi jogsértését követi el. Ez alól nem lehet kivételként vagy igazolásként arra hivatkozni, hogy

1. a beavatkozó állam csak addig látja el a missziót, amíg az ENSZ megfelelő intézkedéseket nem tesz;
2. a beavatkozó állam az életek megóvása, vagy nagyszabású nemzetközi bűncselekmények megakadályozása (humanitárius intervenció) végett látja el a missziót, kivéve a beavatkozó állam állampolgárainak védelmét, amennyiben
 - a) ezen állampolgárok élete és biztonsága valóban súlyos veszélyben van;
 - b) az érintett állam nem tudja vagy nem akarja a védelmüket biztosítani;
 - c) a katonai művelet a másik államban az egyetlen ésszerű és az utolsó lehetséges eszköz ezen életek megóvására;
 - d) az állampolgárok védelme kifejezetten kiemeléssel és nem a helyszíni biztonság megteremtésével történik;
 - e) a beavatkozás időtartama és terjedelme nem haladja meg a mentőakció kereteit, és
 - f) a beavatkozás a mentőakció teljesülésével azonnal véget ér valamennyi katonai személyzet és felszerelés azonnali kivonásával.

5. Szabály *(értesítési kötelezettség)*

Akár az érintett állam engedélyéről vagy kéréséről, akár az állampolgárok kimentéséről legyen szó, a beavatkozó állam köteles haladéktalanul értesíteni az ENSZ Biztonsági Tanácsát vagy Főtitkárát.

6. Szabály *(polgárháborúba, belső zavargásba beavatkozás)*

1. Az államok tartózkodni kötelesek attól, hogy egy másik állam területén megjelenő polgárháború, vagy ennek szintjét el nem érő belső zavargásba bármelyik fél oldalán fegyveresen beavatkozzanak.

2. Polgárháború vagy az ennek a szintjét el nem érő belső zavargás esetében kizárólag a legitim kormány kérése vagy meghívása zárja ki a másik állam katonai beavatkozásának jogellenességét amennyiben a kérés valódi, előzetes és önálló az alábbi értelemben:

- a) valódi a kérés, ha valóban az arra jogosult (legitim) kormánytól származó hiteles, írásbeli és bizonyítható kérésről van szó, amely kérést az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy Főtitkára számára haladéktalanul meg kell küldeni;
- b) előzetes a kérés, ha az egyértelműen még a beavatkozás megkezdése előtt, vagyis a külföldi csapatok határátlépése előtt keletkezett. A megszállás alatt vagy az azt követően beállt *fait accompli* után érvényes beleegyezés nem adható;
- c) önálló a kérés, amennyiben az kényszerből illetve fenyegetéstől mentesen, más állam beavatkozása vagy nyomásgyakorlása nélkül született. Az önállóság hiányára utal, ha a kérést a megszálló állam területén vagy a megszálló fegyveres csapatainak ellenőrzése alatt tette a kormány.

7. Szabály (*területszerzés tilalma*)

A beavatkozás semmilyen esetben nem járhat a célállam területének elcsatolásával. Az ilyen területszerzést az *ex injuria jus non oritur* elvével összhangban nem lehet jogszerűnek elismerni.

8. Szabály (*fegyveres bandák küldése és támogatása*)

Az erőszak-alkalmazás és a belügyekbe avatkozás tilalmának megsértését vonja maga után, ha egy állam olyan fegyveres bandákat, csoportokat, irregulárisokat vagy zsoldosokat küld másik állam ellen, amelyek fegyveres erőszakot alkalmaznak a célállam ellen a kormány megdöntése vagy a politikai, gazdasági, társadalmi rendszer megváltoztatása érdekében.

9. Szabály (*beavatkozás népi felkelés során*)

1. A népek önrendelkezési jogából fakadó idegen elnyomás elleni felkelés elfojtására irányuló külső beavatkozás jogellenes.

3. A külföldi elnyomás elleni népfelkelés nem polgárháborúnak, hanem fegyveres függetlenségi mozgalomnak minősül.

4. A külföldi elnyomás elleni népfelkelés, függetlenségi mozgalom esetén – legyen az gyarmati vagy nem gyarmati kontextuson belül – a külföldi hatalom által fenntartott kormány meghívása nem ad jogalapot a fegyveres beavatkozásra.

5. Amennyiben a korábban legitimnek tekintett, de külföldi hatalom által fenntartott kormány és a nép között a függetlenségi mozgalom eredményeképpen egyértelmű elválás mutatkozik, a népek önrendelkezési jogával összhangban az állam alatt a népet, s nem a kormányt kell érteni.

6. Az önrendelkezési jogot és a függetlenségi mozgalmat elnyomó külső beavatkozás által felállított kormányt az *ex injuria jus non oritur* elve értelmében nem lehet legitimként elismerni.

10. Szabály (*katonai megállapodás túllépése*)

1. Jogellenes az egyik államnak a fogadó állam beleegyezésével területén tartózkodó fegyveres erőinek a megállapodásban előírt feltételek megsértésével történő bevetése, vagy az ilyen területen való jelenlétüknek a megállapodás megszűnésén túli meghosszabbítása.

2. A fenti típusú katonai megállapodás semmilyen körülmények között nem adhat jogalapot a külföldi katonai beavatkozásra a célállam tiltakozása ellenében.

3. A fenti típusú felhatalmazás bármikor visszavonható, illetve azonnal megszűntnek kell tekinteni visszavonás vagy tiltakozás hiányában is amint a külföldi katonai jelenlét és műveletek túlmutatnak a kölcsönös együttműködés keretein.