


Varga Attila

A NATO művelet-végrehajtási szabályainak esszenciája¹

 A dolgozat célja a NATO válságkezelési műveletek során alkalmazott művelet-végrehajtási szabályok (Rules of Engagement – ROE) mibenlétének bemutatása a vonatkozó NATO doktrína főbb rendelkezéseinek megismertetése révén, a külföldi – elsősorban angol nyelvű – szakirodalom lényeges megállapításainak illusztrálásával. A dolgozat részletesen kitér a NATO művelet-végrehajtási szabályok jogi és nem jogi alapjaira, az ezen szabályok alkalmazásával kapcsolatos legfontosabb elvekre, valamint a ROE kialakításának, jóváhagyásának és végrehajtásának szabályaira.

Mióta a Magyar Honvédség alakulatai nemzetközi válságkezelő műveletekben vesznek részt, sokan sokféleképpen hivatkoztak a különböző műveletek végrehajtási szabályaira (Rules of Engagement – ROE²). Ezen előírások tényleges szerepét, lényegi mibenlétét, és főbb rendelkezéseit illetően azonban – átfogó, de egyben kellően részletes hazai elemző munka hiányában – mind a mai napig még a szűkebb szakmai kör is csak korlátozott információkkal rendelkezik. A tárggyal foglalkozó hazai publikációk hiányának egyik valószínűsíthető oka a misszió-specifikus ROE titokvédelmi minősítése, amely az adott katonai művelet eredményes megvalósítása érdekében feltétlenül indokolt³. Emellett fontos tényező, hogy az említett szabályok mindig egy

-
- 1 A jelen dolgozatban foglaltak több helyen a szerzőnek a témával kapcsolatos személyes álláspontját tükrözik, amelyek nem feltétlenül egyeznek a NATO vagy a JFC Naples hivatalos álláspontjával.
 - 2 A ROE fogalom általam használt fordítását érheti kritika. Megítélésem szerint azonban a magyar nyelvű szakirodalomban használatos megjelölések, mint pl. „harcérintkezési szabályok”, „harc alkalmazási szabályok”, „harc magatartási szabályok”, „fegyverhasználati (bevetési) rendszabályok”, vagy „fegyveres erőszak kezelésének szabályai” (ez utóbbit lásd az AAP-6 magyar nyelvű fordításában a HVK Haderőtervezési Csoportfőnökség 2000. évi kiadványaként) félreértésekre adhatnak okot a ROE tényleges mibenlétét illetően (részletesebben lásd alább a ROE meghatározása részt). Mindezekre tekintettel tehát a jelen dolgozatban – önkényesen – a „művelet-végrehajtási szabályok” terminust, illetve az egyszerűség kedvéért a „ROE” rövidítést használok.
 - 3 A ROE titokvédelmi minősítése minden esetben a konkrét politikai és műveleti körülmények függvénye, de általában a vonatkozó műveleti tervhez igazodik. Még ha azt a szélesebb körben történő tájékoztatás indokolta is tenné, a konkrét művelet-végrehajtási szabályok titokvédelmi minősítésének megváltoztatásához a ROE-t jóváhagyó legfelsőbb szintű szerv jóváhagyó döntése szükséges.

bizonyos művelethez igazodnak és tartalmuk műveletenként változik. Érthető tehát, hogy a speciális művelet-végrehajtási szabályok többnyire csak azok számára ismeretek, akik a műveletben részt vesznek. Megállapítható azonban, hogy valamennyi ROE-nak létezik egy közös, műveletektől független elvi bázisa, amelyek megértése nagyban hozzájárul a konkrét előírások betartásához és betartatásához.

A konkrét művelet-végrehajtási szabályok részletes elemzésére – az említett információvédelmi okok és a nyilvánvaló területi korlátok miatt – ezen dolgozat keretei között sem vállalkozhatok. Nincs azonban komoly akadálya annak, hogy a NATO jogi tanácsadók szemüvegén keresztül, az angolszász (főként az amerikai, brit és kanadai) joggyakorlat tapasztalatait is figyelembe véve⁴ megvizsgáljuk ezen szabályok hátterét és alkalmazásukkal kapcsolatos legfontosabb elveket. Fenti törekvést erősíti pl. az a NATO elvárás is, miszerint a NATO fegyveres erők minden olyan tagjának, akinek kötelessége lehet a fegyveres erő alkalmazása akár önvédelemből, akár a művelet céljának elérése érdekében, a művelet-végrehajtási szabályokra, valamint az azokkal összefüggő NATO doktrínákra vonatkozó megfelelő kiképzésben kell részesülnie⁵. Jelen dolgozattal tehát ehhez az elérendő célhoz kívánok legalább részben hozzájárulni.

A ROE meghatározása

A művelet-végrehajtási szabályok a katonai műveletek szükségszerű velejárói, amelyek mindenkor az aktuális politikai igényekhez és katonai szükségszerűségekhez igazodtak. A korai ROE-k egyik sokat idézett, klasszikus példája William Prescott tábornok híres mondata az 1775. június 17-i Bunker Hill-i csatában, amelyben utasította a katonáit hogy csak akkor lőjenek, ha már kellő távolságban van az ellenfél⁶. Ugyancsak egyfajta ROE-nak minősül a brit királyi haditengerészet Balti-tengeren hajózó flottájának kapitányai számára 1918-ban kiadott utasítás, miszerint „a balti-tengeri tartományok tengerpartjaitól távol tevékenykedő bolsevik katonákat ellenséges szándékúaknak kell tekinteni, és ennek megfelelően kell bánni velük”⁷.

A mai idők művelet-végrehajtási szabályai már sokkal cizelláltabbak és – fő szándék szerint – törekszenek kitérni a művelet valamennyi aspektusára olymódon, hogy megfelelő felhatalmazást adnak, illetve korlátokat állítanak fel⁸ a fegyveres erőknek

4 Mindez nem azt jelenti, hogy a jelen dolgozat szerzője a hivatkozott cikkek, tanulmányok tartalmával teljes mértékben azonosulni tud. Habár többségük a nemzeti ROE-t és az azzal kapcsolatos hazai eljárást részletezi, tapasztalataik, illetve a levont következtetések azonban sok esetben a NATO művelet-végrehajtási szabályaira is alkalmazhatók.

5 V.ö. MC 362/1 – NATO Rules of Engagement, Part I, Definition

6 „Don't one of you fire until you see the whites of their eyes”. (Idézetet lsd. LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, II fejezet)

7 „A Bolshevik man-of-war operating off the coast of the Baltic Provinces must be assumed to be doing so with hostile intent and should be treated accordingly”. (Idézetet lsd. LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, II fejezet)

8 A ROE által megfogalmazott tilalmak, korlátozások utasítást jelentenek a parancsnokok számára a megjelölt akció(k) végre nem hajtására. A felhatalmazások viszont a fegyveres erő felhasználásának, illetve az ezzel való fenyegetésnek azon kereteit jelölik ki, amelyekben belül a parancsnokok a katonai akciókat a misszió elérése érdekében végrehajthatják.

egy adott művelet során történő felhasználására, hozzájárulva ezáltal a misszió fő jelle-
gének (nature of the mission) meghatározásához. Nem rögzítenek konkrét felada-
tokat, és nem adnak taktikai instrukciókat⁹, hanem a fegyveres erők (ide értve az egyé-
neket is) számára kiadott olyan utasításoknak, iránymutatásoknak (directives) minő-
sülnek, amelyek meghatározzák azokat a körülményeket, feltételeket, műveleti
intenzitást és módot¹⁰, amelyek alapján a fegyveres erő – még ha tevékenysége provo-
katívnak is tűnik – jogszerűen felhasználható, illetve bizonyos műveletek jogszerűen
megvalósíthatók.¹¹ Különösen fontos tehát, hogy a parancsnokok megértsék a hatály-
ban levő ROE által nyújtott felhatalmazásokat, illetve az abban foglalt korlátozásokat,
tilalmakat¹². Ilyen korlátozások vonatkozhatnak meghatározott eszköz (fegyver)
igénybevételére, illetve meghatározott módon történő alkalmazására, a fegyverhasz-
nálattal bizonyos feltételekhez kötésére, vagy a célpontok kiválasztására.¹³

Egyértelművé kell azonban tenni, hogy a ROE esetében nem csupán megtáma-
dási vagy védekezési szabályokról van szó (lásd határátlépés, tömegoszlatás, gyakor-
latozás stb.) és különösen nem korlátozódnak ezen rendelkezések csak a fegyver-
használatra (lásd figyelmeztetés, kutatás, őrizetbe vétel stb.). Az ROE vonatkozásá-
ban ugyanis az „engagement” kifejezés magában foglalja az ellenérdekű (esetleg
ellenséges) erőkkel szembeni elrettentés, károkozás vagy semlegesítés szándékával
indított mindenfajta (tehát fegyveres és nem fegyveres) akciót, függetlenül attól,
hogy milyen jellegű (pl. kollektív védelmi, béketámogató vagy szigorúan humanitá-
rius válságkezelési) műveletben kell-e részt venni, és ténylegesen szükség van-e
fegyverhasználatra, vagy fegyveres erőszak kezelésére.¹⁴

Szükséges kiemelni, hogy békeidőben, illetve a fegyveres konfliktus kialakulását
megelőzően elrendelt műveletek során – az önvédelem kivételével – egyedül a ROE
ad felhatalmazást a NATO fegyveres erők¹⁵ jogszerű alkalmazására, többnyire csak

9 A mindenkori parancsnok kompetenciájába tartozó kérdés annak eldöntése, hogy a kapott feladat
eredményes végrehajtása érdekében hogyan használja fel leghatékonyabban a rendelkezésére álló
eszközöket. A ROE-nak nem célja ezen döntési hatáskörbe való túlzott beavatkozás.

10 A ROE alapkérdései tehát: mikor, hol, ki ellen, milyen feltételek esetén, hogyan alkalmazható a fegy-
veres erő a megjelölt cél elérése érdekében?

11 Lsd MC 362/1, Part I, Definition. Megemlítendő, hogy ettől a meghatározástól lényegesen eltér egy
másik NATO dokumentum (AAP-6, NATO Glossary of Terms and Definitions), 1973-ból származó, de
még jelenleg is hatályos ROE definíciója, miszerint: „Directives issued by competent military
authority which specify the circumstances and limitations under which forces will initiate and/or
continue combat engagement with other forces encountered”.

12 A ROE tilalmak és korlátozások politikai (stratégiai) háttéréről a parancsnokok (legalábbis egy bizo-
nyos szint alatt) nem mindig kapnak megfelelő tájékoztatást, kötelesek azonban feladataikat ezen kor-
látozásoknak megfelelően végrehajtani. Nem kétséges viszont, hogy a kellő tájékoztatás elősegítené a
felsőbb szintű célok eredményes megvalósítását.

13 Mínthogy az ROE korlátozások lényegesen csökkenthetik a műveleti feladatok végrehajtásának sza-
badságát, szélsőséges esetben befolyásolhatják az egész művelet eredményességét. A túlzottan korlá-
tozó ROE műveletre gyakorolt káros hatásairól részletesebben lsd. John G. Humphries: Operations
Law and the Rules of Engagement in Operations Desert Shield and Desert Storm (Airpower Journal,
Fall 1992)

14 V.ö. MC 362/1, Annex F (Definitions)

15 A NATO-erők alatt értelemszerűen az adott műveletben való részvétel céljából a NATO-nak alárend-
elt, vagyis NATO műveleti irányítás alá kerülő (NATO-led) nemzeti erőket is érteni kell.

védekező tevékenység kifejtésére. A fegyveres konfliktus kialakulását követően viszont már a „támadó szellemű” felhatalmazások is szerepet játszhatnak. Ilyenkor a ROE inkább már korlátozza fegyveres erő egyébként jogszerű használatát, összhangban a fegyveres konfliktusok jogával¹⁶. Különös figyelmet kell azonban fordítani arra, hogy a jóváhagyott művelet-végrehajtási szabályok – a nemzetközi jog által előírt korlátozásokon túlmenően – ne akadályozzák szükségtelenül a parancsnokokat abban, hogy feladataikat eredményesen megvalósítsák¹⁷, és az ahhoz szükséges katonai előnyt (military advantage)¹⁸ elérjék. A ROE engedélyeztetése során tehát törekedni kell a legfelsőbb szintű politikai iránymutatások megszerzésére, majd ezek alapján – amennyiben ez indokolt – a parancsnoki láncolatot keresztül megfelelő műveleti és taktikai szintű iránymutatásokat kell nyújtani.

A NATO művelet-végrehajtási szabályok alapjai

a) Nem jogi alapok

A művelet-végrehajtási szabályok kialakítását befolyásoló számtalan tényezővel kapcsolatban ki kell emelni, hogy a ROE tartalma nem elsősorban jogi kérdés, azt minden esetben a művelet jellege, vagyis a feladat teljesítésére kapott mandátum, illetve a végrehajtás során felmerülő műveleti szükségszerűségek határozzák meg.

Előljáróban megemlítendő, hogy a válságkezelő műveletekben való részvételkor – mértékadóként – a korlátozások elve érvényesül, amely befolyásolja a ROE kialakítását is, különös tekintettel a járulékos károkra (collateral damage), a művelettel elérni kívánt, illetve a válságrendezés utáni célokra, valamint a művelet és a végrehajtásában érintett szervek tevékenységének jogszerűségére.¹⁹ Ebből következően a ROE profil lényegesen függ attól, hogy milyen jellegű válságkezelési művelet végrehajtásáról van szó. Értelemszerűen másként kell fellépnie a fegyveres erőnek egy békekikényszerítő vagy egy humanitárius katasztrófa-elhárító művelet során. Kiindulópont tehát a feladat meghatározása és a szükséges feltételek megteremtése, amely körben a ROE a jogszerű feladat-végrehajtáshoz nyújt segítséget. Nem elfogadható, ha a ROE – műveleti körülmények által nem indokolt – megváltoztatásának kizárólagos célja az új feladatok „jogi alátámasztása”.²⁰

16 Ebben a situációban már a LOAC (Law of Armed Conflict) alkalmazandó, a feladatot végrehajtó NATO-erők tagjait pedig kombattánsoknak kell tekinteni.

17 Amint a túlságosan „szűk” (korlátozó) ROE folyamatos akadályt jelent a parancsnok(ok) számára feladatai(k) eredményes végrehajtásában, addig az indokolatlanul „tág” (megengedő) ROE a fegyveres erő széleskörű alkalmazására hatalmazza fel a parancsnokot, ami esetleg az eredeti konfliktus nem kívánt eszkalálódásához vezethet, veszélybe sodorva ezzel azon politikai (diplomáciai) célok elérést, amelyek érdekében a fegyveres erő eredetileg felhasználásra került.

18 „Katonai előny”-nek kell tekinteni a katonai művelettel elérni kívánt konkrét és közvetlen eredményt, amely megvalósítható támadó vagy védekező műveletek révén, a katonai cél legyőzése, megsemmisítése vagy semlegesítése érdekében. (Lsd. MC 362/1, F melléklet)

19 V.ö. US Army, Field Manuel, 100–23, Peace Operations, 35. old

20 Ahogy ezt a műveleti köznyelv angolul szemléletesen megfogalmazza: „Mission drives the ROE, not ROE drive the Mission”.

Ismert tény ugyanakkor, hogy a hadsereg a politikai célok megvalósításának egyik eszköze. Demokratikus körülmények között a fegyveres erő a politikai vezetés akaratához van kötve, tevékenysége felett a politikai kontroll érvényesül. A ROE-t ténylegesen kialakító katonai parancsnokoknak ezért minden esetben figyelemmel kell lenniük a politikai vezetők iránymutatásaira.²¹ Nem szerencsés azonban, ha a politikai vezetés átveszi a művelet katonai irányításának szerepét, túlzottan beavatkozva, esetleg korlátozva a szakmai szempontok érvényesülését és a professzionális végrehajtás lehetőségét.²² Az eljárás során tehát összhangba kell hozni a művelet teljesítésének (mission accomplishment) szakmai követelményét a különböző politikai megfontolásokkal, egyúttal biztosítani kell a fegyveres erők megfelelő védelmét (force protection) is.²³

Egy konkrét NATO művelet végrehajtási szabályait a művelet-tervezési folyamat során kialakított, és a parancsnoki láncolaton keresztül felterjesztett ROE igények alapján – végső aktusként – a NATO legmagasabb szintű politikai döntéshozó fóruma, az Észak-atlanti Tanács (North-Atlantic Council – NAC) Védelmi Tervező Bizottsága (Defence Planning Committee – DPC) hagyja jóvá. Emellett, a NAC/DPC a Katonai Bizottságon (Military Committee – MC) keresztül további politikai iránymutatásokat is nyújt a NATO illetékes stratégiai parancsnoka számára, melyek kijelölik a misszió teljesítésével elérni kívánt célokat, meghatározzák a fegyveres erő felhasználásának, vagy az ezzel való fenyegetésnek a kereteit, valamint olyan speciális műveletekre vonatkozó felhatalmazásokat tartalmaznak, amelyek egyéb körülmények között – pl. a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető válság hiányában – provokatívnak, esetleg agresszívnek minősülhetnek. A követendő politikai irányvonalak rövid szöveges megfogalmazása (Political Policy Statement – PPS) a misszió átfogó kontextusába helyezi a művelet-végrehajtási szabályokat, segítséget nyújtva ezzel a parancsnokoknak a változó szituációkhoz való alkalmazkodáshoz és a megfelelő válaszlelések megtételéhez. A misszió céljainak változásával természetesen a PPS is változhat, maga után vonva a korábban jóváhagyott ROE módosítását is.

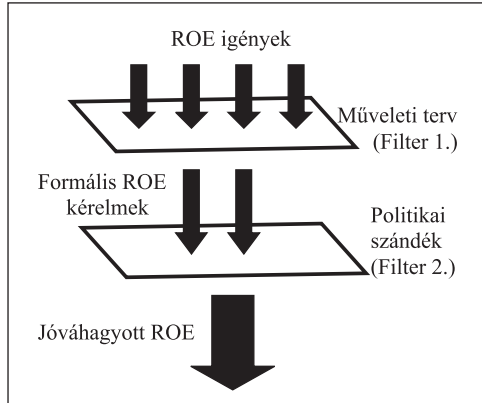
A PPS-t az ún. politikai indikátorok (Political Policy Indicators – PPIs) egészítik ki, amelyek meghatározzák a politikai helyzet változásának szándékolt irányát. A vonatkozó PPI lehet:

- a konfliktus kiterjedésének elkerülése, vagyis a NATO erők beavatkozásának korlátozása a célok eléréséhez legszükségesebb mértékre (pl. civilek kimene-kítése a konfliktusövezetből);
- a jelenlegi helyzet (status quo) fenntartása, vagyis az aktuális regionális egyensúly megőrzése, illetve destabilizáció esetén a korábbi helyzet visszaállítása (pl. ENSZ szankciók kikényszerítése);

21 Egyes vélemények szerint a ROE is egyike azon eszközöknek, amelyek révén a politikai vezetés ellenőrzést gyakorolhat a fegyveres erő tényleges felhasználása, működése felett. Vö. NATO Legal Deskbook, 2007, Draft, 134. oldal

22 Erre vonatkozó példákat lsd. LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, II fejezet.

23 Erre a körülményre utal a következő idézet is: „ROE also serve as a reliable barometer, especially in military operations other than war, for gauging whether political goals and military means are properly synchronized”. (Lsd. Stephen A. Rose: Crafting the Rules of Engagement for Haiti, 226. oldal)



1. ábra. Az ROE igények szűrése

- felhatalmazás a fegyveres erők alkalmazására a status quo megváltoztatásához, egy jövőbeni, kedvezőbb stratégiai környezet elérése érdekében, elfogadva a válság esetleges kiterjedésének lehetőségét is (pl. az 1991-es öbölháború).

Jogi alapok

A NATO fegyveres erőinek alkalmazására vonatkozó felhatalmazás tehát elsősorban politikai döntés függvénye, amely a NATO legmagasabb szintű politikai grémiumától származik. Nem lehet azonban kérdéses, hogy a művelet-végrehajtási szabályoknak minden esetben a jog, ezen belül is elsősorban a nemzetközi jog talaján kell állniuk. Ide sorolandó mindenek előtt a fegyveres konfliktusok jogára vonatkozó joganyag (Law of Armed Conflict – LOAC), amellyel kapcsolatban *néhány fontos tényezőt ki kell kiemelni:*

- A LOAC a nemzetközi közösség túlnyomó többsége által kötelezőnek elfogadott joganyag, és mint ilyen, kölcsönösen alkalmazandó. Ezzel szemben a ROE – habár összhangban kell állnia a LOAC rendelkezéseivel, vagyis a ROE soha nem engedhet meg olyan akció végrehajtását, amely a LOAC szerint tilos lenne – egy konkrét fegyveres erő saját „játékszabályait” tartalmazza, megjelenítve egyúttal az érintett politikai-katonai vezetés arra vonatkozó elképzelését, hogy hogyan kívánja a missziót az adott körülmények között jogszerűen végrehajtani;
- A LOAC szabályait nemzetközi egyezmények²⁴ rögzítik, ezáltal viszonylag konstansnak mondhatók, a ROE ugyanakkor műveletenként eltérő, de – a körülmények szignifikáns megváltozása esetén – akár a művelet ideje alatt is változhat²⁵;

24 Ild. hágai és genfi egyezmények

25 „Each situation is different; therefore, a cookie-cutter process of determining ROE that work in all situations is impossible.” (Ild. William R. Hittinger: Rules of Engagement as a Force Multiplier, 14. old.)

- A LOAC imperatív szabályai minden körülmények között betartandók (még akkor is, ha az adott műveletre nem lenne ROE elfogadva, habár ennek valószínűsége elég csekély), megszegésük büntetőjogi felelősségre vonást eredményez. A ROE megsértése azonban önmagában nem jelenti a LOAC szabályainak megsértését is. Mindez következik abból is, hogy a ROE általában sokkal korlátozóbb, mint a LOAC általános szabályai.²⁶ A felelősségre vonás kérdése pedig a nemzeti jogrendszerek ROE-val kapcsolatos felfogása szerint alakul (erről részletesebben lásd alább a ROE jogi relevanciáját taglaló részt).

A ROE tartalmát egyéb nemzetközi jogi alapelvek is lényegesen befolyásolják. A nemzetközi jog ugyanis általánosság szintjén határozza meg a fegyveres erő jogszerű felhasználásának lehetőségeit²⁷, alapelvként rögzítve a nemzetek közötti viták békés rendezésének kötelezettségét, a be nem avatkozás elvét és a másik ország szuverenitásának tiszteletben tartását, egyben tilalmat állítva fel a fegyveres erővel való fenyegetésre, illetve a fegyveres erő egymással szembeni alkalmazására vonatkozóan²⁸. Ezen széles körben elfogadott alapelvekkel szemben, a fegyveres erő jogszerű felhasználását illetően kivételt jelentenek az egyéni vagy kollektív önvédelem,²⁹ valamint az ENSZ Biztonsági Tanácsának (BT) felhatalmazásával megvalósított műveletek.³⁰

Általánosságban megállapítható tehát, hogy – amennyiben nem önvédelemről van szó³¹ – a NATO műveletek nemzetközi jogi alapját az ENSZ BT vonatkozó határozatában foglalt mandátum³² jelenti. A művelet-végrehajtási szabályok vonatkozásában lényeges különbséget jelent, hogy a NATO erők az ENSZ Alapokmány melyik fejezete szerinti műveletben vesznek részt. Amennyiben a katonai művelet a VI. fejezet szerinti mandátumon alapul, a ROE sokkal korlátozóbb, és inkább a fegyveres erő passzív (védekező) felhasználását teszi csak lehetővé³³. Különösen ilyen esetekben a fegyveres erő szükségtelen vagy nem jogszerű alkalmazása alááshatja a válságkezelő NATO erők hitelét és elfogadottságát a helyi lakosság, a szemben álló felek, illetve a nemzetközi közösség körében. Kirívóan súlyos esetben a ROE figyelmen kívül hagyása hozzájárulhat az erőszakos cselekmények eskalálásához, ami végső

26 v.ö. The Military Commander and the Law, Rules of Engagement fejezet, 622. old

27 A fegyveres erő alkalmazására minden esetben csak a katonai szükségszerűség (military necessity), az arányosság (proportionality), valamint az emberiség (humanity) elveinek együttes figyelembe vételével kerülhet sor.

28 Lsd. ENSZ Alapokmány 2. Cikk (3) és (4) bekezdéseit.

29 Lsd. ENSZ Alapokmány 51. Cikk, Washingtoni Szerződés V Cikk stb.

30 Lsd. ENSZ Alapokmány VII. fejezet.

31 A Washingtoni Szerződés V. Cikkének életre hívására eddig egy esetben, az USA-t ért 2001. szeptember 11-i terrortámadás következtében került sor.

32 Az ún. Brahimi Jelentés külön felhívja a figyelmet a világos, megbízható és végrehajtható mandátum megfogalmazásának szükségességére, mert a nem kellő körültekintéssel megfogalmazott, illetve nem kellően koordinált mandátum körüli értelmezési különbségek magának a válságkezelési műveletnek az eredményességét veszélyeztetik. (v.ö. Report of the Panel on United Nations Peace Operations, (21 August, 2000, 10. old)

33 Ilyen passzív, nem elsősorban személyi vagy tárgyi sérülés okozására szolgáló eszközök lehetnek például a személyek v. járművek közlekedését korlátozó/akadályozó fizikai eszközök, illetéktelen személyek eltávolítása stb.

sonon ahhoz vezethet, hogy a válságkezelő erők maguk is a helyi konfliktus részévé válnak. Amennyiben viszont az ENSZ Alapokmány VII. fejezete szerinti mandátum teljesítéséről van szó, a ROE sokkal megengedőbb, és a misszió céljainak elérése érdekében nagyobb teret kaphatnak a fegyveres erő aktív (támadó) eszközei.

A megfelelő jogi alappal megindított műveletekkel kapcsolatban elvi élel kell rögzíteni, hogy a nemzetközi joggal egyébként összhangban lévő ROE végrehajtása sem lehet a vonatkozó nemzetközi jogi előírásokkal ellentétes³⁴. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy nem minden releváns nemzetközi megállapodást ratifikált valamennyi NATO tagállam³⁵, minden erőfeszítést meg kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy – összhangban a ratifikáló országok által vállalt kötelezettségekkel, de egyúttal a nem ratifikáló országok jogait is tiszteletben tartva – a NATO tagországok között egyetértés szülessen a katonai műveletek jogszerű kivitelezését illetően. Csak ily módon biztosítható ugyanis a sikeres művelet-végrehajtáshoz szükséges nemzetközi, illetve az egyes tagállamok részéről megnyilvánuló elvi és gyakorlati támogatás.³⁶

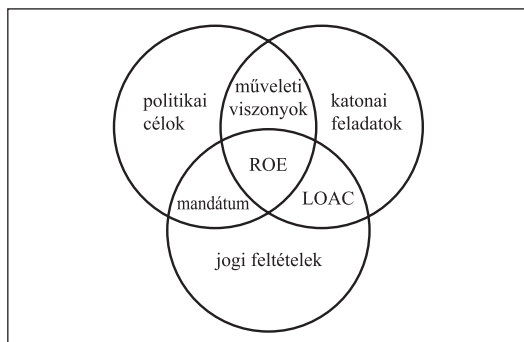
A nemzetközi jog előírásai mellett az egyes nemzeti jogok tovább korlátozhatják az adott nemzeti fegyveres erők felhasználását bizonyos katonai műveletekben, illetve meghatározott szituációkban. A nemzeti fegyveres erők „NATO alá rendélése” ugyanis nem jelenti azt, hogy az immár nemzetközi műveleti irányítás alá helyezett alakulatok saját nemzeti előírásaiktól teljesen függetlenné válnának. Habár idegen országban, nemzetközi együttműködés részeként tevékenykednek, ezzel összefüggő feladataikat a vonatkozó nemzeti szabályaikkal összhangban kell teljesíteniük. Megemlítendő emellett, hogy bármennyire részletesek legyenek is az alkalmazandó nemzetközi megállapodások vagy a vonatkozó NATO előírások, valamennyi részmozzanatra természetszerűleg nem terjedhetnek ki. Ezekben az esetekben a nemzeti szabályozás magától értetődően alkalmazandó.

A nemzet-specifikus, illetve a közös misszióban résztvevő valamennyi alakulatra – nemzetétől függetlenül – kötelező előírások kollíziója esetén, vagyis ha a tervezett műveleti igénybevétel (és így a műveletre elfogadott ROE) a nemzeti joggal konfliktusba kerülne, a műveletben résztvevő valamennyi államnak jogában áll a nemzeti jogrendszer által megkívánt korlátozásokat (caveat), felhasználási instrukciókat megfogalmazni, amelyekről a NAC/DPC-t, valamint a műveletet irányító stratégiai parancsnokot haladéktalanul tájékoztatni kell.

34 A NATO nemzetek saját felelőssége, hogy fegyveres erők tagjai a fegyveres konfliktusok jogára, valamint a katonai műveletek végrehajtását befolyásoló egyéb nemzetközi megállapodásokra vonatkozóan megfelelő képzésben részesüljenek.

35 Példaként említhető, hogy az USA nem részese a „Gyalogsági aknák alkalmazásának, felhalmozásának, gyártásának és átadásának betiltásáról, illetőleg megsemmisítéséről” szóló, 1997. szeptember 18-án elfogadott Egyezménynek (kihirdetve az 1998. évi X. törvénnyel), amelyhez azonban a NATO tagállamok többsége csatlakozott. NATO műveletekben való USA részvétel esetén, az alkalmazandó fegyverek kiválasztása során az amerikai erőknek erre a körülményre különös tekintettel kell lenniük. (Műveleti példákat lsd. Air Force Operations and the Law, 270–271. old)

36 A ROE egyértelmű utalást („bizonyítékot”) jelent arra vonatkozóan, hogy a műveletben résztvevő államok mit tekintenek a jogszerű végrehajtás alapszabályainak. (v.ö. Adam Roberts & Richard Guelff: Documents of the Laws of War, 14. old)



2. ábra. A ROE tartalmát befolyásoló tényezők

Tipikus nemzeti korlátozásoknak tekinthetők az érintett alakulatok meghatározott műveleti területen kívüli alkalmazásának tilalma, vagy meghatározott műveleti feladatban (pl. tömegoszlatás) való részvételének tiltása, de találunk nemzeti korlátozásokat bizonyos feladatok végrehajtása során igénybe vehető eszközökre vonatkozóan is. Ugyanakkor, ezen korlátozások által kifejezésre juttathatók sajátos nemzeti érdekek, illetve a műveletben való részvétel politikai céljai is. Magától értetődő azonban, hogy ezen korlátozások nem lehetnek megengedőbbek, mint az adott művelettel kapcsolatban a nemzetközi fegyveres erők felhasználására vonatkozó szabályok.

A NATO ROE doktrína alkalmazása

A NATO katonai műveletek lebonyolításakor, az illetékes NATO parancsnoknak alárendelt valamennyi alakulat tevékenysége során a NATO művelet-végrehajtási szabályaira vonatkozó doktrína³⁷ irányelveit és eljárásait kell alkalmazni. Az ezen dokumentumban foglalt szabályok bármilyen típusú művelet, illetve katonai alakulat esetében irányadók. A doktrína szerint szükségessé válhat, hogy a parancsnokok – a művelet céljainak elérése érdekében – értelmező ROE iránymutatásokat adjanak ki, illetve tovább korlátozzák a fegyveres erő felhasználásának kereteit. Ezen iránymutatások azonban soha nem léphetik túl a NAC/DPC, illetve a felettes parancsnokság által a fegyveres erő felhasználására vonatkozóan meghatározott hatáskört.

Amennyiben különböző NATO parancsnokok irányítása alá tartozó, illetve NATO és nem NATO alakulatok működnek együtt³⁸, vagy hajtanak végre feladatot egymás műveleti területéhez közel, a stratégiai parancsnokságnak kell biztosítania, hogy ezen alakulatok ROE-ja – a műveleti kohézió és az erők optimális felhasználása érdekében – összeegyeztethető legyen, és arról az érintettek a vonatkozó NATO szabályok szerint megfelelő tájékoztatást kapjanak.

37 MC 362/1

38 Esetenként a NATO erőknek ENSZ, EU, vagy más nemzetközi, esetleg nemzeti parancsnokság alárendeltségébe tartozó alakulatokkal is együtt kell működniük.

Egyéb elvek a művelet-végrehajtási szabályokban:

- Habár a béketámogató műveletek érdekében kiadott ROE támadó jellegű tevékenységre is felhatalmazást adhat, minden ésszerű erőfeszítést meg kell tenni annak érdekében, hogy a kialakult helyzet a fegyveres erő használata nélkül is kontrollálható, esetleg befolyásolható legyen. Amennyiben tehát van arra idő és a körülmények is lehetővé teszik, a feltételezett ellenséges alakulatokat figyelmeztetni kell, és lehetőséget kell biztosítani erőik visszavonására, illetve a fenyegető akciók abbahagyására. Előbbiek sikertelensége esetén viszont egyértelművé kell tenni, hogy a NATO alakulatok meg fogják tenni a szükséges lépéseket. Ezen alapelv érvényesülése érdekében a helyszínen levő parancsnoknak tekintetbe kell vennie mindazon eszközöket, amelyek fegyveres erő tényleges alkalmazása nélkül is az ellenséges alakulatok figyelmeztetésére szolgálhatnak.
- Amennyiben a fegyveres erő alkalmazására kerül sor, az nem haladhatja meg a konkrét feladat megvalósításához, illetve a teljes misszió céljainak eléréséhez szükséges mértéket. Hangsúlyozandó, hogy a „use of minimum force” elve – végső esetben – halálos erő alkalmazását is lehetővé teszi, de csak amennyiben a cél eléréséhez ez szükséges, vagyis ha ennél enyhébb fokozatú erő alkalmazásával a kívánt cél nem érhető el. Az elv megfelelő alkalmazása tehát az adott szituáció alapos mérlegelését, és (feltéve hogy a körülmények ezt lehetővé teszik) az enyhébbtől a súlyosabb következményekkel járó erő fokozatos alkalmazását igényli. Minden esetben korlátozni kell tehát az alkalmazott fegyveres erő mértékét, intenzitását és időtartamát a kijelölt célok eléréséhez szükséges szintre.
- Kifejezett ellenkező parancs hiányában a tevékenységükben erőszakosan akadályozott NATO erőknek a lehető legteljesebb mértékig folytatniuk kell a műveletek végrehajtását a kijelölt célok elérése érdekében. E körben minden erőfeszítést meg kell tenniük a mozgási szabadságukat korlátozó ellenséges tevékenység leküzdésére. Ugyanakkor, elsősorban a békeidejű műveletek (pl. humanitárius segítségnyújtás) során a NATO alakulatoknak el kell kerülniük az olyan jellegű akciókban való részvételt, amelyek provokatívnak, esetleg agresszívnek minősülnek. Amennyiben viszont az ellenséges akadályozó tevékenység leküzdése céljából ilyen típusú akció kivitelezése mégis szükségessé válik, az erre vonatkozó felhatalmazást a művelet-végrehajtási szabályoknak tartalmazniuk kell.
- Rendfenntartási, illetve rendőrségi feladatok teljesítése, vagyis a civil (nem katonai) jog érvényesülésének kikényszerítése – alapelveként – nem feladata a NATO erőknek. A NATO által irányított katonai műveletek során azonban előfordulhatnak olyan esetek, amikor – a vonatkozó nemzetközi (pl. ENSZ) mandátumra tekintettel a NAC által adott kifejezett utasítás alapján – a NATO alakulatoknak hagyományos rendfenntartási feladatok végrehajtásában is részt kell venniük. Ilyen – kivételes – esetekben a NATO erők részvételének mértékét a NAC/DPC az általa kiadott politikai iránymutatásokban, a NATO stratégiai parancsnoka pedig a műveleti tervben (OPLAN) és a művelet-végrehajtási szabályokban határozza meg.

A ROE kialakításának, jóváhagyásának és végrehajtásának szabályai

A konkrét művelet-végrehajtási szabályok kezdeményezését a misszió megvalósítására kapott feladatok, a várható műveleti körülményekhez igazított részletes műveleti terv, valamint az aktuális válsághelyzetből adódó katonai szükségszerűségek inspirálják. A művelet tervezési folyamatában a szükségesnek tartott ROE kérése többnyire a vonatkozó műveleti terv (Operational Plan – OPLAN) kidolgozásával és engedélyeztetésével egyidejűleg már megtörténik³⁹.

A realitásoknak megfelelő művelet-végrehajtási szabályok kialakításához elengedhetetlen, hogy a ROE kérelem (ROEREQ) megfogalmazásában a parancsnoki hierarchia valamennyi szintjének képviselői tevékenyen részt vegyenek. A szükségszerűség abból a tényből következik, hogy míg az alacsonyabb parancsnoki szinteken közvetlen információk állnak rendelkezésre a csapatok képességeit és az alkalmazandó eszközök hatékonyságát illetően, addig a magasabb parancsnoki szinteknek már tekintettel kell lenniük a művelet stratégiai céljaira, politikai/diplomáciai vonatkozásaira is.

A ROE megfogalmazásánál az alábbiakat feltétlenül figyelembe kell venni:

- a) A művelet-végrehajtási szabályoknak nem célja a műveleti stratégia, illetve az egyes doktrínák megismétlése. Az alárendelteknek szánt átfogó iránymutatások közlésére más jellegű dokumentumok is a parancsnok rendelkezésére állnak.
- b) Szükségtelen, hogy a ROE megismételje a fegyveres konfliktusok jogára vonatkozó rendelkezéseket. Habár a parancsnok felhívhatja a figyelmet a LOAC bizonyos területeire (pl. kulturális javak védelme), a ROE-nak nem kell részletesen idéznie az ún. hágai és genfi jog szabályait.
- c) A művelet-végrehajtási szabályok és a részletes taktikai utasítások egymást egészítik ki. A ROE a fegyveres erő használatára vonatkozó irányelveket, illetve az igénybevétel korlátait jelöli meg, de részletes taktikai utasításokat általában nem tartalmaz.⁴⁰
- d) Habár bizonyos fegyvertípusok használata speciális biztonsági szabályok betartását is szükségessé teszi, a ROE-nak nem kell külön kitérnie a fegyverhasználattal kapcsolatos biztonsági előírásokra.
- e) A művelet-végrehajtási szabályoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy akár váratlanul kialakult stressz-helyzetben is gyorsan alkalmazásra kerüljenek. Ennek feltétele, hogy a ROE ellentmondásoktól mentes, érthető, megjegyezhető és végrehajtható legyen.⁴¹ Habár szabályokról van szó, kerülendő a bonyolult kifejezések használata. Speciális rendeltetéséből adódóan a ROE-nak mind az egyes alakulat, mind a teljes misszió vonatkozásában értel-

39 A ROE engedélyeztetése az OPLAN jóváhagyási folyamatától elkülönült eljárásban is történhet, fontos azonban, hogy a ROE kialakítása a vonatkozó műveleti terv kidolgozásával illetve felülvizsgálatával párhuzamosan, azt figyelembe véve történjen.

40 Taktikai utasításokat a ROE csak annyiban tartalmaz, amennyiben ez a fegyveres erő igénybevételi szabadsága korlátozásához feltétlenül szükséges.

41 „ROE should be written for field use, not CNN consumption” (Izd. Stephen A. Rose: *Crafting the Rules of Engagement for Haiti*, 226. oldal)

mezhetőnek kell lennie, ugyanakkor át kell fognia a feltételezhető műveleti körülmények széles skáláját. A jól megfogalmazott ROE tehát egyaránt magában foglalja a várhatóan előforduló műveleti viszonyokat és a feladatot teljesítő katonának szóló útmutatásokat is.⁴²

Az adekvát művelet-végrehajtási szabályok megfogalmazása érdekében:

- a) elemezni kell a művelet tervezésével kapcsolatos előzetes parancsokat (warning order), iránymutatásokat (initial guidance, commander's intent) és a felsőbb parancsnoki szinteknek – a végrehajtandó műveletre vonatkozó – prognózisait;
- b) figyelemmel kell lenni a hatályban lévő, vonatkozó nemzetközi megállapodásokra, különös tekintettel a többnemzetiségű részvételre;
- c) célszerű felhasználni a felsőbb parancsnoki szintek által már elfogadott, „működő” ROE példákat;
- d) át kell tekinteni a vonatkozó, állandó műveleti eljárási szabályokat (standard operating procedures – SOP), illetve az ezen SOP-kban esetleg található általános (generic) ROE mintát;
- e) a misszió lényegének, a művelet koncepciójának, és az alárendelt alakulatok várható feladatainak meghatározása érdekében elemezni kell a műveleti tervet (OPLAN), illetve annak valamennyi releváns mellékletét;
- f) tanulmányozni kell a fegyveres erő alkalmazását is magában foglaló, támogató terveket (support plans), pl. tűztámogatás;
- g) felül kell vizsgálni a koordinálási utasításokat, illetve az ellenőrző intézkedéseket;
- h) be kell szerezni a lehető legtöbb információt a várható fenyegetésről, az ellenség eszközeiről és taktikájáról (módszereiről);
- i) különös tekintettel kell lenni az önvédelem jogának gyakorlására, azzal kapcsolatos eltérő értelmezésekre;
- j) figyelembe kell venni az együttműködő nemzetek eltérő nemzeti szabályait, illetve ROE végrehajtásával kapcsolatos – már ismert – nemzeti korlátozásokat;
- k) külön elemezni kell az egyes fegyvertípusok alkalmazásával, vagy bizonyos célpontok kiválasztásával kapcsolatos korlátozásokat, emellett ki kell emelni azokat a körülményeket, amelyek a LOAC szabályainak alkalmazásával függenek össze.⁴³

A véglegesített ROE kérelmet, az egyes szabályok részletes indoklásával együtt az illetékes stratégiai parancsnokság terjeszti fel jóváhagyásra a NAC/DPC-hez, amely döntéséről a kérelmező stratégiai parancsnokságot formális ROE jóváhagyási üze-

42 James Chambers tábornok, a 17. US Air Force egykori parancsnoka által megfogalmazott hármas ismérv szerint a jó ROE: a) egyszerű (simple) – a feladat végrehajtása során a katonáknak számtalan körülményre tekintettel kell lenniük, ezért a bonyolult szabályok megfogalmazása több kárt okoz, mint hasznot; b) egységes (seamless) – lehetőség szerint kerülni kell a kivételeket, illetve a különböző alakulatokra, fegyvernemekre, vagy nemzetekre vonatkozó külön szabályokat; c) átlátható (transparent) – érthetővé kell tenni, miért van szükség az adott szabályra, amely segíti a szabályok elfogadását (v.ö. Air Force Operations and the Law, 278. old)

43 v.ö. LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, VI. fejezet. B bekezdés 1. pont)

netben (ROEAUTH) tájékoztatja. Ezt követően a stratégiai parancsnokság a jóváhagyott művelet-végrehajtási szabályokat külön ROE végrehajtási üzenetben (ROEIMPL) részletezi.

A művelet ideje alatt a ROE-nak – a körülmények által lehetővé tett mértékig – konstansnak kell maradnia. A művelet-végrehajtási szabályok túl gyakori változása ugyanis félreértésekre adhat okot a feladatot teljesítő állomány körében. Ugyanakkor, a műveleti körülményekben bekövetkező lényeges változás (ide értve a politikai viszonyokban bekövetkező szignifikáns fordulatot is) esetén indokolt lehet a hatályos ROE megváltoztatásának kezdeményezése, majd az új szabályok jóváhagyása után azok haladéktalan megismertetése az alárendeltekkel.⁴⁴

Az illetékes parancsnok a felettes szerv által jóváhagyott ROE keretei között rendelkezik döntési szabadsággal, amely magában foglalja azt a jogot is, hogy bizonyos szabályok végrehajtásának engedélyezését a saját hatáskörében tarthatja, vagy – egyfajta hatáskör-delegálás révén – a végrehajtás mikéntjének meghatározását valamely alárendelt parancsnok hatáskörébe utalja. Amennyiben a felettes parancsnok a korábban engedélyezett ROE-t visszavonta vagy korlátozta, az érintett parancsnokok kötelessége az alárendeltjeik számára kiadott utasításaik haladéktalan módosítása. Ugyanakkor, az érintett parancsnokok felelőssége marad annak biztosítása is, hogy a nekik alárendelt személyi állomány a ROE-t egységesen értelmezze,⁴⁵ és annak keretein belül hajtsa végre feladatát, illetve az alakulatok a fegyveres erejüket olyan mértékben használják, amely az adott körülmények között jogszerű.

A NATO ROE doktrína megengedi az ún. „alvó” művelet-végrehajtási szabályok (dormant ROE)⁴⁶ kidolgozását is, amely lehetővé teszi a stratégiai parancsnokság számára a tervezést, a parancsok előkészítését és a kiképzést. Az „alvó” ROE-t is a NAC/DPC hagyja jóvá, de csak bizonyos körülmények bekövetkezése esetén léphet hatályba. Azokat a körülményeket, amelyeknek következtében a „dormant ROE” végrehajthatónak nyilvánítható, részletesen és objektív módon kell meghatározni. A NAC/DPC ugyanakkor olyan határidőt/eseményt is megjelölhet, amelynek bekövetkezése után a „dormant ROE” már nem hajtható végre. Ennek megtörténtéről a stratégiai parancsnokság az MC-n keresztül haladéktalanul tájékoztatja a NAC/DPC-t.

* * *

44 A műveleti körülmények drasztikus megváltozására, és – ebből következően – a ROE jelentős módosításának szükségességére példaként lsd. a Bejrut-i Nemzetközi Repülőtér 1983-as bombázását, illetve annak előzményeit. (v.ö. LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, V. fejezet, D. pont)

45 A különböző ROE értelmezések veszélyeire Woodward admirális (a Falklandi háború idején az Egyesült Királyság fegyveres erői parancsnoka) is figyelmeztetett, amikor visszaemlékezéseiben így fogalmaz: „Meanwhile I shall have to amplify the ROE so that all the Commanding Officers can know what I’m thinking, rather than apply their own interpretation, which might range from „Ask them for lunch” to „Nuke ‘em for breakfast” (...) In any case I had two senior commanders, (...) who were basically reading them [ROE] entirely differently, and I reckoned they, and no doubt others, needed advice as to how we were expected to behave during those vital first exchange.” (Idézi: LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, IV. fejezet)

46 A „dormant ROE” különösen a gyorsan változó műveleti viszonyok között hasznos, amikor a NAC/DPC-nek a katonai műveletek természet szerűen bizonytalan körülményeire is tekintettel kell lennie.

A téma aktualitását és fontosságát bizonyítja, hogy a NATO – a valós idejű műveletek, illetve a különböző szintű gyakorlatok során szerzett tapasztalatokkal szembe-sülve – kiemelt figyelmet kíván szentelni a ROE oktatásának, és az azzal kapcsolatos ismeretanyag minél szélesebb körű terjesztésének.

Amint a leírtakból kitűnik, a Rules of Engagement sok tényezőt foglal magába, a jogitól a technikáig, a taktikaitól a stratégiáig⁴⁷. A művelet-végrehajtási szabályok fontossága abban rejlik, hogy a fegyveres erők tevékenységére vonatkozó konzisztens, érthető és hivatkozható szabályrendszert alkot. A ROE segítséget nyújt a politikai (diplomáciai) és katonai törekvések szinkronba hozásában, és lehetővé teszi a fegyveres erők tevékenységének megértését, tervezését és a fő célokhoz igazítását. A ROE-nak minden esetben összhangban kell lennie a vonatkozó műveleti tervvel, és bármilyen változás csak a jóváhagyott műveleti terv eredményes megvalósítása érdekében indokolható.

Rögzíteni kell azonban, hogy a ROE – végső soron – a „parancsnokok szabálya”, amelyet viszont a misszióban résztvevő katonáknak kell alkalmazniuk. A részletes szabályok – még a beavatkozás előtt történő – kialakításához tehát alapos körültekintésre, a lehetséges szituációk gondos számba vételére van szükség.

FELHASZNÁLT IRODALOM

MC 362/1 – NATO Rules of Engagement, 23 July 2003

AAP-6(2007) – NATO Glossary of Terms and Definitions

Operational Law Handbook, 2006 (International and Operational Law Department, The Judge Advocate General's Legal Center and School, US Army, Charlottesville, Virginia)

Air Force Operations and the Law, A Guide for Air and Space Forces (The Judge Advocate General's Department, United States Air Force, 2002)

ENSZ Alapokmány

Észak-atlanti Szerződés, Washington (1949)

NATO Legal Deskbook, 2007. (Draft)

US Army Field Manual, 100–23, Peace Operations (Headquarters, Department of the Army, December 1994)

Adam Roberts & Richard Guelff: Documents of the Laws of War (Oxford University Press, 2000)

The Military Commander and the Law, The Judge Advocate General's School, United States Air Force, (<http://milcom.jag.af.mil>)

LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer (The Army Lawyer, 1993 July, DA PAM 27-50-248)

Stephen A. Rose: Crafting the Rules of Engagement for Haiti, International Law Studies, 72. (1998), The Law of Military Operations – Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt (Naval War College Press, Newport, Rhode Island)

William R. Hittinger: Rules of Engagement as a Force Multiplier, CSC 2000,

(<http://www.smallwarsjournal.com/documents/hittinger.pdf>)

Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc A/55/305-S/2000/809 (21 August, 2000)

(http://www.un.org/peace/reports/peace_operations)

A válságreagáló műveletek elmélete és gyakorlata a 21. században (ZMNE Elektronikus Jegyzet, 2004.)

(<http://www.zmne.hu/tanszekek/kvt/jegyzethu.html#h>)

47 „Rules of Engagement involve many factors, from the legal to the technical, and from the tactical to the strategic.” (Izd LtCdr. Guy R. Phillips: Rules of Engagement: A Primer, VI. fejezet. B pont)