
MHTT - KONFERENCIA

A béketámogató műveletek: helyük a hadtudományban, nemzetközi és hazai jogi háttérük

A Magyar Hadtudományi Társaság, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Magyar Tudományos Akadémia Hadtudományi Bizottsága – a NAPJAINK HADTUDOMÁNYA címmel másfél évvel ezelőtt kezdődő konferencia-sorozat keretében – 2010. február 25-én elméleti-tudományos konferenciát rendezett a béketámogató műveletekről. A konferencia célja az volt, hogy bemutassa napjaink konfliktusainak újszerű szereplőit és kihívásait, vázolja általános jellemzőit és a béketámogató műveletek helyét a hadtudomány rendszerében, valamint összegezze a témával kapcsolatban eddig feltárt főbb elméleti és gyakorlati kérdéseket. A konferenciát dr. Szenes Zoltán az MTA Hadtudományi Bizottságának elnöke nyitotta meg, ismertette a konferencia célját, majd átadta a szót dr. Nagy Lászlónak a Társaság elnökének, aki a rendezvény levezető elnökeként ismertette a konferencia napirendjét. Ezek után került sor az előadások megtartására. Folyóiratunk jelen számának első részében közreadjuk a vitaindító előadások írásos anyagát, valamint a hozzászólások tömörített, szerkesztett változatát.*



A konferencia elnöksége

Dr. József Péter HM jogi szakállamtitkár

A konfliktusok (ezen belül a békeműveletek) újszerű szereplői és kihívásai a nemzetközi hadijog tükrében

Nagy örömmre szolgál, hogy a Magyar Hadtudományi Társaság által, a „napjaink hadtudomány konferencia-sorozat” idei első, „A békemissziók: helyük a hadtudományban, nemzetközi és hazai jogi háttérük” című, elméleti-tudományos konferenciájára, jogász kollégáimmal együtt meghívást kaptam és megtarthatom a rendezvény megnyitó előadását. Tavaly a Tudomány Napján, itt a Nemzetvédelmi Egyetemen már volt lehetőségem személyesen képet kapni az itt folyó sokrétű és magas szintű tudományos tevékenységről, beleértve a Hadtudományi Társaság munkáját a korábban szervezett közös programok, a nemzetközi tárgyalások, a jogszabálytervezetek véleményezése, a vezetőknek nyújtott tudományos tanácsadás, illetve a széles körben elérhető kiadványok kapcsán.

Konferenciánk témaválasztását aktuálisnak tartom, mert a Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalását ismerve, a békemissziók hagyományos és új helyszíneken való teljesítése még hosszú ideig nyújt kutatásra és feldolgozásra alkalmas témákat. A hadtudomány és a jogtudomány egyaránt a humán tudományterületet képviselik és módszereikben, valamint az általuk használt kutatási eszközökben számos közös pont található. A konferencia szervezése során ezeket a kapcsolódási pontokat, közös érdeklődési területeket sikerült két nagy tartalmi egységben összpontosítani.

Így, mint a programból látjuk, e konferencia előbb a hadtudományi aspektusokat, majd a nemzetközi és egyéb jogi kérdéseket fogja feldolgozni a jelenlévő szakemberek vitaindítói, majd a plenáris megbeszélés formájában. A magam előadása, a többi előtt tartva, egy kicsit ötvözi a két tartalmi blokkot. Első része a kapott szinopszisokból gondolatokat merítve, szakmai kitekintést törekszik adni a további előadások témáira is, majd a második részben az előadás címében szereplő, a hadijoggal szembeni modern kihívásokat próbálom a teljesség igénye nélkül csoportosítani.

Engedjék meg, hogy néhány szóval utaljak a *HM Jogi Főosztály*, illetve a *Magyar Honvédség jogi és igazgatási szolgálatának* szerepére a nemzetközi hadijognak a hazai érvényesítése, mindenekelőtt a kiképzés és a felkészítés területén.

A HM jogászhai, a főosztály megalakulása időszakában is már széles kapcsolatokat ápoltak a polgári szakmai és tudományos területen dolgozó kollégákkal. Ma is érvényes meghatározó jelentőségű nemzetközi szerződések előkészítésében, az azokat érvényesítő hazai jogszabályok kidolgozásában közreműködtek.

A katonai jogi és igazgatási szolgálat, a HM Jogi Főosztály szakmai irányítása alatt, szerteágazó feladatai mellett a nemzetközi hadijog érvényesítésében is részt

vesz, amiről 1990 óta a *hadijogi tanácsadói feladatokat megjelenítő különféle jogszabályok és belső rendelkezések* alapján van felhatalmazásuk és feladatuk. Az *I. genfi kiegészítő jegyzőkönyv 82. cikke* írja elő a jegyzőkönyvben részes államok, így Magyarország számára is már békeidőben, az összeütköző felek számára pedig az összeütközés időszakában a megfelelő szintű parancsnokok mellett katonai jogi szakemberek rendszeresítését, akik őket nemzetközi egyezmények, jegyzőkönyvek alkalmazása tekintetében tanácsokkal látják el, segítik döntéseik előkészítését.

Ez a *tanácsadás tágabb értelemben* értendő, beletartozik a hadműveleti parancsnok elgondolásainak a véleményezése, a törzsmunkában, terepfoglalkozásokon a jogászok részvétele, ami természetesen megköveteli, hogy alapvető katonai-szakmai ismeretekkel is rendelkezzenek.

Szerencsére a nemzetközi katonai feladatvállalások során a magyar kontingensek tudtommal még nem találkoztak olyan kihívásokkal, amelyeknek súlyos jogi, illetve sajtó és politikai körökben évekig gyűrűző következményei lettek, a hibás politikai és katonai döntések, valamint a katonák részéről a hadijog ismeret hiánya vagy megszegése, illetve a parancsnoki felelősség elmosódása és széttagolása eredményeként. Csak utalok az 1995. évi boszniai Srebrenica-i szerb mészárlásnak a békefenntartók által történő hibás kezelésére, illetve Irakban, Afganisztánban az 1999. évi koszovói légi műveletben bekövetkezett visszasságokra. A foglyokkal való visszaélés, a hibás célpont- kiválasztás, és megjelölés, egyes megkülönböztetés nélküli hatással járó harceszközök illetve módszerek alkalmazása példái kerültek nyilvánosságra.

Részletesebb kifejtésre nincs idő, e gondolatkört csak azért hoztam elő, hogy jelezem, mennyire fontos a katonák kiképzésében és felkészítésében a haditechnika fejlődésével és a konfliktus-szereplők változásával kapcsolatos *új kihívásoknak a hadijog által történő folyamatos követése* és a megelőzés érdekében e kihívások mielőbbi szabályozása. Az említett *modern kihívásokra utalva* nem említek konkrét nemzetközi egyezményeket, illetve jogszabályokat, csak az adott *probléma szabályozási dilemmáit, illetve több problémacsoport egyszerűsített rendszerezését* próbálom megvilágítani.

Akárcsak a jogszabályok személyi és tárgyi hatálya, a nemzetközi hadijogi kihívásoknak is az *alanyai, illetve a megnyilvánulásuk formái* utóbbin belül a *módszerek és a harceszközök* alapján, illetve között lehet nagy vizsgálati kategóriákat képezni. Ezt már megtette többek között a tavaly kiadott hadijogi szakkönyv egyik fejezete, amelyet az itt jelenlevő dr. Almási Ferenc főtanácsos úr írt, aki a hadijogi szakterületen különböző beosztásokban több évtizedig ténykedett és jelenleg is alelnöke a nemzetközi humanitárius jogi tárcaközi tanácsadó bizottságnak.

A háború, a fegyveres összeütközés, legyen az akár államközi, akár az utóbbi évtizedekben gyakori polgárháborús konfliktus, egyre szerteágazóbb és változatosabb szereplői kört hoztak, amelyek vagy nem férnek a hatályos genfi egyezmények illetve hágai egyezményekben meghatározott kategóriákba, illetve – ha vannak ilyenek – azok rájuk nézve túl tágak és félreérthetőek vagy az adott csoportnak régebbi jellegzetességeit vették alapul. Így pl. a *kémek, a kalózok és a zsoldosok* már a múlt század eleji klasszikus *hágai Hadviselési Szabályzatban* megjelentek, mint a hadijog által nem védett, harcosnak nem minősülő kategóriák, de ma már annyira eltérő eszközökkel és módszerekkel működnek az egykori szabályozás alanyaihoz képest, hogy az ellenük folytatott tevékenység kiegészítő és új szabályok megalkotását igényli.

Egy másik csoport, ahol a jogi minősítés a harcosi jogállás ismérveinek megléte és ettől függően a hadifogolyként való bánásmód biztosítása kétséges; a *partizánok, gerillák, felkelők, lázadók és terroristák* közötti elhatárolás és szabályozás kérdésköre. Jól ismertek a harcosi jogállás ún. hagyományos *hágai ismérvei*, mint a fegyver nyílt viselése, messziről felismerhető megkülönböztető jelvény, az egyenruha, a felelős parancsnokság alatti működés, amelyek meglétében a katona fogságba eséskor büntetlenséget élvez, illetve büntetni csak a hadijogba ütköző, szabályosan bizonyított korábbi katonai cselekményéért lehet.

Ezeket a szabályokat azonban finomítani kellett, mert részben erodálódtak a vietnámi és egyéb múlt századi fegyveres konfliktusok időszakában, elsősorban az akkori szembenálló erők eltérő működési környezete eredményeképpen. A gerillák jogállását sikerült is az I. kiegészítő jegyzőkönyv 43. cikkében szabályozni. Az is kezdett avulni az új évszázad újszerű afganisztáni és néhány más harmadik világbeli helyszínein, ahol több jogállási értelmezési probléma merült fel, a HM JF egyik továbbképzésén is szó esett az Amnesty International jogvédő szervezet által az afganisztáni műveletekben résztvevő államok illetékeseihez intézett kifogásokról, a fogvatartottak helyi hatóságoknak való átadása kapcsán felmerült emberi jogi aggályokról.

Van végül két olyan kategória, amelyekre nem volt korábban hadijogi szabályozás, az egyik a *gyermekkatona*, a másik az ún. civil *beszállító* vagy az angol megnevezés alapján *kontraktorok*. Mind a kettő a szakirodalomban a „*háború privatizálásának*” nevezett komplex jelenség szerves része, amelybe további újszerű szereplőkként a modern hadurak, az említett zsoldosok, kalózok, és terroristáktól a megélhetési bűnözőkig különféle, nem a hadijogi szabályozás körébe tartozó személyek tartoznak.

A gyermekkatona igen nagy számban kerültek Afrikában és egyes dél-amerikai, illetve ázsiai országokban különféle hadurak által bevetésre, annak ellenére, hogy a gyerekkor büntetőjogi szempontból büntethetőséget kizáró ok minden jogállamban. Anélkül, hogy a részletekbe belemennék, jelzem, hogy e kategória – beleértve a katonának kiszolgáltatott tizenéves lányokat – jogállását, illetve a velük kapcsolatos személyiségvédelmi és nevelési rendelkezéseket, valamint az e szerencsétlen fiatalokat bevetők büntetését egy külön, a gyermek jogairól szóló ENSZ egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv szabályozza, amelyet a Magyar Köztársaság a múlt év végén hirdetett ki törvénnyel és végrehajtása a honvédelemért felelős miniszter feladata.

A *beszállító, a katonai magánvállalatok* bonyolultabb probléma, mert egyrészt több kategóriába sorolhatók, egy részük közvetlenül részt vesz az ellenségeskedésben, és miközben a küldő vagy foglalkoztató ország nem tekinti őket fegyveres erejéhez tartozónak, lényegében a reguláris haderő egyes feladatait veszik át. Nem túlzás azt mondani, hogy egyes nagyhatalmak óriásvállalatainak globális hálózata és tevékenysége sok esetben az adott térségben tevékenykedő fegyveres erők működésének egyik feltételét képezi.

A hadijog szempontjából ugyanakkor a polgári lakosság védelmet élvez és a katonai célpontoknak a polgári személyektől, illetve javaktól való megkülönböztetése az egyik legfontosabb katonai döntés-előkészítési szempont. A „katonai magán- és biztonsági vállalatok fegyveres összeütközés időszakában érvényesülő nemzetközi jogi kötelezettségeiről és helyes eljárásáról szóló”, 2008-ban a svájci *Montreux-ban aláírt dokumentum* ajánlásai, illetve a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága által előkészí-

tett egyéb dokumentumtervezetek próbálják ezen színes új kategória jogállását körülírni, melynek központi eleme, hogy a harcban való közvetlen részvétel esetén ezeket nem illeti meg védelem, a harccselekmények befejezése után felelősségre vonhatók. Az államnak, amelynek területén működnek, illetve aki küldi vagy foglalkoztatja őket, mind a felkészítés, mind a szerződés-kötés területén kötelezettségei vannak, illetve a jogsértés esetén adott esetben a visszahívásuk érdekében lépniük kell. Emlékeztetek arra, hogy ilyen működési körben már magyar áldozatai is voltak a beszállítói tevékenységnek. A magyar békefenntartóknak is külön szakkiképzés szükséges a helyi konfliktus szereplői kezelésével kapcsolatban.

Ezzel befejeztem az alanyi oldalra történő kitekintést és rátérek a *fegyveres összeütközés újszerű módszereivel és eszközeivel kapcsolatos kihívásokra*.

Az egyik ilyen az *információs hadviselés gyűjtőfogalom* alatt használt tevékenység, amiről szintén csak tézisszerűen, a jogi problémafelvetés szintjéig szólok.

E hadviselés tartalmilag azokat a műveleteket öleli fel, amelyek a számítógépekben és azok hálózatában levő információk megsemmisítésére, áramlásának megakadályozására vagy megtörésére, illetve a tartalom megváltoztatására irányulnak. E támadások ipari, gazdasági, infrastrukturális, telekommunikációs politikai területeken fejthetnek ki hatást akár országos vagy globális méretekben. A hadijogi szempontból releváns kérdéseket, a békeidőben is létező komputer-támadásoktól való elhatárolást, valamint a megelőzés és a szankcionálás lehetséges jogi megoldásait évek óta szakértői konferenciák, egyéb fórumok vizsgálják.

Az információs hadviselés szabályozása szempontjából a dilemmák közé tartozik például az alanyi oldalon a számítógépet mint támadóeszközt használók, „harcos” ismérveinek, a célpont katonai jellegének – megengedett és tiltott alkalmazási módszereknek és jogszerűségüknek nehéz megállapíthatósága. Kiindulópont, hogy a fizikai harceszközök mellett, vagy azoktól függetlenül történik-e a számítógépes eszközök bevetése.

Egy másik jogi kérdés az elsődleges és a másodlagos használatnak az elkülönítése, például az iraki háborúban már alkalmazott ún. intelligens bombák, vagy a koszovói konfliktusban alkalmazott felderítő gépek és precíziós bombák, alapvetően már számítógépes vezérlés alapján tudták a célokat megsemmisíteni, és nem is annyira a célzással, hanem a célpont időközbeni elhelyezés változásával kapcsolatban következtek be ártatlan áldozatokkal járó jogsértések. Fenti példa alapján rögtön felvetődik, hogy ki a felelős a precíziós bomba eltérítéséből eredő járulékos polgári károkért, valamint ha ismert, hogy az ellenségnek van ilyen ellenfegyvere, akkor be kell-e szüntetni a precíziós bombák használatát arra figyelemmel, hogy megkülönböztetés nélkülivé válnak.

Másik nagy szabályozási terület a modern hadijogban a *rakéta- és űrháború, illetve a műholdak harci alkalmazásának kérdései*, a hadijog alapszabályai és a *légi hadviselés* több egyezményben széttagolt sajátos *szabályai felhasználásával* ezekről szintén több, főleg a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága által előkészített irányelv, ajánlás ad útmutatást.

Magyarország 2005. október 26-én csatlakozott a *kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelméről* szóló 1954. évi Hágai Egyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyvéhez, amely a 2006. évi XXIX. törvénnyel került kihirdetésre. A törvény sze-

rint a végrehajtásához szükséges intézkedésekről a honvédelmi miniszterrel egyetértésben a nemzeti kulturális örökség minisztere gondoskodik.

Áttérve az *egyes fegyverek* harceszközök, eltiltása, korlátozása kérdéseire, elsőként említem, hogy – a gyakran megkülönböztetés nélkül ható – *kazettás lőszer*ek (*kazettás bombák*) tárgyában a dublini diplomáciai konferencián kidolgozták, 2008. május 30-án elfogadták egy jelentős, azokat tiltó és korlátozó egyezmény szövegét, mely azon év decemberében Oslóban került aláírásra (Magyarországon még nincs kihirdetve). Az egyezmény foglalkozik például a *kazettás* – vagy más szóval: fürtös – *lőszer*ek tárolása és raktározása megszüntetésével, lőszer-mentesítéssel, megsemmisítéssel és kockázatsökkentő oktatással, áldozatok segítségével, nemzetközi együttműködés és segítségnyújtással, átláthatósági és nemzeti végrehajtási intézkedésekkel. Kormányhatározat döntött már korábban, hogy „...egyoldalú moratóriumot rendel el a Magyar Honvédség számára a kazettás lőszer használatára vonatkozóan. A határozat nem vonatkozik a kazettás lőszerkészletek megsemmisítésére, vagy e haditechnikai eszközök exportjának korlátozására. A kidolgozott említett többoldalú nemzetközi szerződés e két utóbbi kérdéskört, valamint a benne részes és nem részes államok katonai személyzetének együttműködését is szabályozza.

Egy másik, a polgári lakosságot érzékeny problémákkal sújtó harceszköz és a vele folytatott harctevékenység az *improvizált robbanószerkezetek kérdése*, amelynek háttérében rokon témákban, már hatályos szabályozás áll, a meglepő- és a taposóaknák tilalmára, illetve a fel nem robbant hadianyag-maradványokra vonatkozóan.

A mértéktelen sérülést okozó vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról, illetőleg korlátozásáról” szóló, Genfben, az 1980. évi október hó 15. napján kelt egyezmény, az ún. CCW Egyezmény, lassan de folyamatosan bővül egyes fegyverfajtákra vonatkozó új tiltásokat, korlátozásokat kimondó kiegészítő jegyzőkönyvekkel.

Természetesen, mindaz, amiről áttekintést próbáltam adni, a hadijognak csak legjellemzőbb dilemmáira terjed ki, az érdeklődők a vonatkozó szakirodalomban egyéb problémák megvilágítását is tanulmányozhatják.

Konklúzióként az alábbiakat tudom a tisztelt hallgatósággal megosztani:

Fjodor Martensz orosz jogtudós, a hadijog egyik alapidokumentumába, a Hágai Hadviselési Szabályzatba több mint száz éve megfogalmazta a nem vitatott, ma is egyetemesnek tekintett záradékot a még ismeretlen és szabályozatlan harcmódokra és eszközökre is kiterjedő humanitás és közlelkiismeret törvényéről.

Nyilvánvaló, hogy *nem lehet megoldás vagy menekülés a felelősség alól az, hogy az adott kérdés, alkalmazási helyzet nincs szabályozva, tehát adott a saját felelősségre, „jogérzetre”* – a cselekvés és a szubjektív megítélés szabadsága. A *hadijognak megvannak a konfliktusban résztvevő teljes körre kiterjedő alapelvei (az általános érvényűség, megkülönböztetés, arányosság, hadviselés eszközei és módjai korlátozottsága s a mindezeket szabályozatlan helyzetekre kiterjesztő említett Martensz záradék), tehát kell tudni dönten*i. Ennek ellenére *sürgető feladata a katonai szakembereknek, parancsnokoknak és vezetőknek a jogászok közreműködésével munkálkodni azon, hogy az általam vázlatosan bemutatott modern hadijoggal szembeni kihívásokra a válasz-, minél több humanitárius alapokon nyugvó, új kötelező nemzetközi szerződés és azok betartatása formájában időben megszülessen.*

Dr. Isaszegi János mk. vezérőrnagy, az MH Központi Kiképző Bázis pk.

A békeműveletek általános jellemzése, trendek

Isaszegi tábornok – aki a témában többször is huzamosabb ideig tartó nemzetközi gyakorlattal és gazdag tudományos háttérrel rendelkezik – előadását igen nagy érdeklődés kísérte. Nagyon sajnáljuk, hogy technikai okok miatt előadását teljes terjedelemben nem tudjuk közölni, ezért azt az alábbiakban kivonatossan ismertetjük.

A szerző előadása első részében a békeműveletek csoportosításáról, a második részében a békeműveletek általános jellemzéséről, ezt követően pedig a békeműveletek trendjeiről a 20–21. században szólt. Kifejtette, hogy a *békeműveletek három nagy csoportra tagolhatók*, amelyek generációs elv szerint, irányítás szerint és az erőalkalmazás szerint különböztethetők meg.

A békeműveletek generációs csoportosítása az alábbi lehet:

- az ENSZ hagyományos, klasszikus békefenntartó tevékenysége (I. generációs '13' misszió, 1988-ig, főtitkár Boutros-Ghali),
- az ENSZ békefenntartó tevékenysége (1988-tól a II. generációs missziók, 1988–1995; sokkal aktívabb, a válságkezelésben nagyobb feladathoz jutó ENSZ! (pl. irak–iráni rendezés, a Szovjetunió afganisztáni kivonulásának segítése. 1992/1993-ig főtitkár Boutros-Ghali.),
- nemzetközi válságreakáló műveletek a '90-es évek második felében (III. generációs missziók),
- válságreakálás, stabilizációs műveletek a XXI. század elején (IV. generációs missziók, Irak, Afganisztán, Szudán),
- a következő évtizedek várható békemissziói (V. generációs missziók, az új kihívások: globalizáció, környezetváltozás és mások).

Az irányítás szerinti csoportosítás alapján a békeművelet lehet:

- ENSZ-vezetésű, ENSZ-mandátumú, ún. „kék-sapkás” missziók (MINURSO),
- EBESZ-vezetésű, ENSZ-mandátumú missziók (OSCE BiH),
- EU-vezetésű, ENSZ-mandátumú missziók (EUFOR),
- NATO-vezetésű, ENSZ-mandátumú missziók, (IFOR/SFOR/KFOR/AFOR/NTM-I/A),
- AU-vezetésű, ENSZ-mandátumú missziók, jövőbeni Sudan, HoA, DR Congo),
- Nemzetközi megállapodás szerinti missziók (MFO),
- Mandátum nélküli, azaz 'jogtalan' missziók, invázió (US/UK OIF).

A békeműveletek erőalkalmazás szerint az alábbi módon csoportosíthatók:

- Fegyveres missziók, NATO vezetésű missziók;
- Fegyvernélküli missziók, ENSZ katonai megfigyelői v. EU-kiképzői missziók
- Katonai missziók, ISAF Afganisztán
- Rendőri missziók, Kambodzsa
- Civil missziók, EBESZ vezetésű missziók
- 'Komplex' missziók.

Előadásának második részében Isaszegi tábornok, általánosságban jellemezte a békeműveleteket.

Vázolta, hogy a 20. században a békeműveleteket az államok közötti és az etnikumok közötti konfliktusok kezelése, a regionális válságok rendezése, az egyre tartósabbá váló missziós jelenlét jellemezte. De megfigyelhető volt a békeműveletek érdekeinek előtérbe kerülése és a terrorizmus megjelenése is a missziók „oldalvizén”.

Az előadás harmadik részében a békeműveletek trendjeit illetően kifejtette, hogy a jövőt jellemezni fogja: a válsághelyzetek számának növekedése, a „nem-jogi” személyek megjelenése a missziókban (pl. al-Kaida), a „befejezetlen” missziók visszahatásai (pl. Afrika, Balkán), a komplex kezelésű missziós részvétel (lásd Afganisztán) és a terrorizmus-fenyegetés erősödése. Ugyanakkor számolni kell az információs hadviselés fokozódásával, az összetett ellenségkép kialakulásával, a missziós biztonsági környezet gyökeres átalakulásával és a békemissziók szereplőinek bővülésével (privatizálódás, befektetés, zsoldosok, szállítók stb.).

Rámutatott a 21. század új biztonsági kihívásaira is, mint pl.: a hadviselés rohamos sebességű átalakulása, értékeink fokozódó veszélyeztetettsége, a terrorizmus, mint a szervezett erőszak formája és az aszimmetrikus hadviselés. De a biztonsági kihívások között kell megemlíteni a tömegpusztító fegyverek terjedését, a globalizáció és a klímaváltozás nehézségeit is.

Az előadó végezetül kitért néhány aktuális gyakorlati probléma elemzésére is.

Konkrét példák kapcsán foglalkozott például a többnemzeti műveletek során jelentkező nemzetközi jogi problémákkal, a misszió jogi szabályozásának és a részvevők hazai jogi feltételrendszerének esetleges ellentmondásaival vagy illesztetlenségével, a vitatható parancs teljesítésének vagy megtagadásának következményeivel. Konklúziója, hogy lényegesen nagyobb hangsúlyt kell fektetni a jogszabályi háttér harmonizálására, az egyértelmű felelősségi körök kialakítására, hogy elkerülhetőek legyenek az olykor csak nehézségeket okozó, de rossz esetben súlyos emberi áldozatokhoz vezető ellentmondások a jogszabályi biztosítás terén.

Befejezésül ismertette a február 16–18. között Szentendrén megrendezett NATO-konferencia legfontosabb mozzanatait, amely az úgynevezett *rögtönzött robbanóeszközök elleni tevékenység* (Countering Improvised Explosive Devices, C-IED) különböző aspektusaival foglalkozott. Elmondta, hogy a legfrissebb statisztikák szerint Afganisztánban a Szövetség veszteségeinek több mint 70%-át éppen ezek az eszközök okozzák. Kifejtette, hogy bonyolult szervezés áll a robbanóeszközök alkalmazásának hátterében, amely jellemzően ötfokozatú: szerepet kap a megrendelő (koordinátor); a finanszírozó; a gyártó; a szállító (telepítő); az aktivizáló (egyben dokumentáló) személy vagy személyek. Ennek megfelelően az ellentevékenységnek az alkalmazás minden fázisát meg kell céloznia, messze nem elég csak a helyszínen történő hatástalanításra vagy megelőzésre koncentrálni.

Dr. Padányi József mk. ezredes, az MHTT elnöke

A béketámogató műveletek helye, megjelenése a hadtudományi kutatásokban

A béketámogató műveletekben való részvétel a Magyar Honvédség kiemelt feladatává vált az elmúlt évtizedben. A nemzetközi környezetben végzett szolgálat olyan kihívást jelent, amely mind az erők, mind az eszközök területén igényli a tudományos igényű, módszeres és átfogó kutatásokat. A béketámogató katonai műveletekre való felkészülés csak akkor lehet hatékony, ha a tapasztalatokat feldolgozzuk, tanulunk azokból, és képesek leszünk folyamatosan alkalmazkodni a változó körülményekhez. A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy a *tudományos kutatások oldaláról vizsgáljuk meg ezeknek a tapasztalatoknak a feldolgozottságát, nyilvánosságát.*

Arra, hogy teljes képet rajzoljunk a béketámogató műveletek megjelenéséről a hadtudományi kutatásokban, nem vállalkozunk. Annál is inkább, mert a hadtudomány és a katonai műszaki tudományok olyan széles sávban kapcsolódnak más tudományágakhoz, hogy sok esetben nem lehet eldönteni a tudományági hovatartozást. Ennek megfelelően a tudományos igényű megjelenések (könyvek, cikkek, tanulmányok, konferencia előadások) sem kategorizálhatóak vegytisztán. Ezért azt a – nyilván több szempontból is vitatható – megoldást választottuk, hogy *vizsgáltuk az elmúlt évek azon doktori (PhD) dolgozatait*, amelyek a Hadtudományi Doktori Iskolában és a Katonai Műszaki Doktori Iskolában születtek, valamint a hadtudományok területén korábban védett egyetemi doktori, kandidátusi, MTA doktori (nagy doktori) dolgozatokat. A második vizsgált terület a *doktori iskolák témahirdetése*, ami egyúttal az iskolák „reakcióidejét” is jelzi, hiszen évente frissítik azokat. *Harmadik iránynak a Hadtudomány folyóiratban megjelent cikkek tartalmát tekintettük.* Azért esett a választás erre a kiadványra, mert múltjánál, elfogadottságánál fogva mértékadónak tekintjük.

Végül, de nem utolsó sorban áttekintettük az MHTT konferenciáinak és éves tudományos kutatási pályázatainak tartalmát és a ZMNE tematikus konferenciáit. Úgy ítéljük meg, hogy ezeken a területeken vizsgálva a béketámogató műveletek kérdéseinek megjelenését, árnyalt – de koránt sem teljes – képet kaphatunk.

Mielőtt rátérünk a vizsgálatra, tisztáznunk kell, mit értünk a béketámogató műveletek fogalma alatt. Nem egyértelmű sem a hazai, sem a nemzetközi irodalomban ennek megítélése. Nem célunk ennek a kérdésnek az eldöntése, így elfogadjuk a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Doktrína felosztását¹. Eszerint a béketámogató műveletek a nem 5. cikk szerinti válságreagáló műveletek egyik fajtája (együtt az egyéb, nem 5. cikk szerinti válságreagáló műveletekkel és feladatokkal).

1 Magyar Honvédség Összhaderőnemi Doktrína 2. kiadás. A Magyar Honvédség kiadványa 2007. Budapest, 40. oldal.

A béketámogató műveletek ennek megfelelően a következőket foglalják magukba: konfliktus megelőzés, béketeremtés, békefenntartás, béke kikényszerítés, békeépítés, humanitárius segítségnyújtás. Ezek azok a területek, melyek megjelenését kerestük a tudományos írásokban.

A béketámogató műveletek megjelenése a doktori disszertációkban

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Központi Könyvtára elvégezte a gyűjtőkörébe tartozó disszertációk elektronikus feldolgozását, mely a fellelhető legteljesebb gyűjtemény ezen a területen.² A digitalizált gyűjtemény nyilvános, az itt felsorolt 809 dolgozat tartalmát vizsgáltuk a béketámogató műveletek megjelenése szempontjából. Az adattárban fellelhető összes dolgozatnak 3,6% (29) foglalkozik valamilyen mélységben a béketámogató műveletekkel. Ennek időbeli megoszlása azt mutatja, hogy 2001 után gyorsult fel ez a munka, hiszen addig az időpontig összesen négy dolgozatot találtunk a témában. Azaz a 2002-től napjainkig terjedő időszakban a fenti arány 8,7% (25), ami számottevő növekedés.

A nemzetközi katonai műveletekben való magyar részvétel első tudományos igényű megjelenése – a hivatkozott adattár szerint – 1986-ban volt. A vietnami küldetés feldolgozását Pordán János végezte el, egyetemi doktori értekezésében. Ezt követően hosszú ideig nem találkozunk hasonló témával, egészen 1998-ig. NATO csatlakozásunk felgyorsította a béketámogató műveletek tudományos kutatását, de – tekintettel arra, hogy egy disszertáció elkészítése több éves folyamat – csak 2002-től mutatható ki jelentős fejlődés.

Tartalmi szempontból is van néhány érdekesség. A dolgozatok egy része teljes egészében a béketámogató műveletek egy-egy területével foglalkozik (6 dolgozat), míg a többi egy-egy fejezetében tér ki erre a kérdésre. A béketámogató műveletek szakterületeinek feldolgozásában jól kimutatható egyes kutatóműhelyek minősége. Kiemelkedik a műszaki támogatás békeműveleti feladatainak feldolgozottsága (4 dolgozat), ami köszönhető annak, hogy a Magyar Műszaki Kontingens katonái hat évet töltöttek a műveleti területen és tudatosan gyűjtötték, értékelték, publikálták a tapasztalatokat.³

Említést érdemel a műveletek harci támogatása területéről a híradás, míg a harci kiszolgáló támogatás területéről a logisztikai támogatás tapasztalatainak feldolgozottsága. Feltűnő ugyanakkor, hogy olyan fontos kérdés, mint a civil-katonai együttműködés még nem lett PhD szinten feldolgozva.⁴

2 Megtekinthető:

http://portal.zmne.hu/portal/page?_pageid=34,17473&_dad=portal&_schema=PORTAL, 2005-ig, valamint http://portal.zmne.hu/portal/page?_pageid=34,57880,34_59779&_dad=portal&_schema=PORTAL 2005-től, napjainkig.

3 Szabó Sándor: A műszaki támogatás cél- és feladatrendszerének változása. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2001. Budapest. 40. oldal.

4 Igaz ez akkor is, ha tudjuk, hogy a doktoranduszok és doktorjelöltek között heten vannak, akik ezt a területet kutatják, de dolgozatukat még nem írták meg.

A doktori iskolák kutatási témáinak elemzése

A ZMNE két doktori iskolája 2010-ben 25 tudományos szakon 284 kutatási témát hirdetett meg.⁵ A kutatási témák döntően lefedik a hadtudományban és a katonai műszaki tudományokban folyó kutatási témákat. A béketámogató műveletekkel kapcsolatos – címében nevesített – kutatási témák száma 19, ami az összes kutatási téma 6,7%-a. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a többi kutatási témának nincs béketámogató műveletei vetülete. Látni kell a doktori iskolák azon törekvését is, hogy a kutatási téma minél általánosabb megfogalmazása lehetővé tegye a széles értelemben vett kutatások felsorakoztatását egy-egy téma mögé.

Érdekes megfigyelni, hogy a kutatási témák terminológiai tisztázása több esetben nem történt meg, így találkozhatunk a nem háborús katonai műveletek, az 5. cikkelyen kívüli katonai műveletek fogalmával, a polgári-katonai együttműködés (sic!) kérdéseivel. Ugyanakkor több tudományos szakon is megjelenik a civil-katonai együttműködés, mint kutatási téma, valamint a nemzetközi szervezetek (NATO, EBESZ, EU, ENSZ) vezette műveletek kutatása. Hiányérzetünk van a békeműveletek jogi hátterének vizsgálatában, annál is inkább, mert tapasztalataink szerint ezen a területen folyamatos a kontingensek támogatási igénye.

A Hadtudomány folyóiratban megjelent cikkek, konferenciák és pályázatok

A folyóiratban 1991–2009 között megjelent cikkeket vizsgáltuk (920 közlemény). Ez felöleli a folyóirat megjelenésének teljes periódusát. A békeműveletek elméletével és gyakorlatával 50 cikk foglalkozik, ami az összes közlemény 5,4%-a a 19 évfolyam alatt. Ha az eloszlást nézzük árnyaltabb a kép, mert 1998-ig összesen kettő cikkben foglalkoztunk ezzel a kérdéssel, a többi az ezt követő időszak terméke (12,5%).

A honvédség békeműveleti tevékenységét ismerve reális ez az adat, hiszen erre az időre érték be az első, igazán nagy békefenntartói műveletek, az IFOR/SFOR tapasztalatai. Ami a vizsgált területeket illeti, domináns a műszaki támogatás tapasztalatainak feldolgozása, és az egyes missziós műveletek általános elemzése.

A tudományos konferenciák területén egyértelmű kép rajzolódik ki. Azok a tudományos testületek, amelyek rendszeresen szerveznek konferenciákat, mindig az aktuális kutatási témákkal foglalkoznak. Témánk szempontjából kiemelkedik az MHTT Védelemgazdasági Szakosztály 2008-ban tartott konferenciája, melyet teljes egészében a missziós feladatoknak szenteltek. Fontosnak tartjuk az MHTT 2006-ban rendezett konferenciáját is, amely a NATO feladatrendszerében várható változásokat tekintette át, s amelyen több előadás is foglalkozott a békeműveletek jövőjével. A 2005-ös konferencia a katonai erő újszerű alkalmazását vizsgálta, amelyen újfent szóba kerültek a béketámogató műveletek kérdései.

Említést érdemel az MHTT Műszaki Szakosztályának 2001-ben megtartott tudományos konferenciája is, amely teljes egészében a Magyar Műszaki Kontingens békefenntartói tevékenységével foglalkozott.

5 Részletesen lásd: http://portal.zmne.hu/download/phd/felvtaj_phd_2010.pdf

Szólnunk kell a ZMNE tanszékei által szervezett konferenciákról is. A Hadtudományi Doktori Iskola több évben is megrendezte a terrorizmus elleni harc kérdéseivel foglalkozó konferenciát, melyen számos előadó foglalkozott a béketámogató műveletek kérdéseivel. Fontos békeműveleti részkérdések megvitatására adnak lehetőséget az évente megrendezendő Defence Technology, New Challenges, Kommunikáció, Robothadviselés és Repüléstudományi konferenciák. A ZMNE Bolyai János Katonai Műszaki Kar jelentős hagyományokkal rendelkezik ezen a területen, hiszen az elmúlt években (2004-től) 48 különböző szintű és témájú tudományos rendezvénynek adott otthont.⁶

A Magyar Hadtudományi Társaság évente ír ki tudományos pályázatot, melyhez előre megadja a kiemelt témákat. 2010-ben „a missziós küldetések tapasztalatai, jogi feltételrendszere, logisztikai kérdései” címmel szerepelt a béketámogató műveletek kutatása. Sajnos a kép ezen a területen a legszürkébb, mert – leszámítva néhány szakterületet, mint a logisztika, vegyvédelem – nincsenek értékelhető tudományos pályázatok a vizsgált területen. Óriási szerepe van tehát azoknak a szervezeteknek, amelyek egyes szakterületekkel ápolják a jó kapcsolat mentén szponzorálják a tudományos kutatásokat. Kiemelkedik ebből a szempontból a Somos Alapítvány tevékenysége, amely évek óta támogatja a védelmi szféra tudományos kutatásait.⁷

Ma már nosztalgiával emlékezünk azokra az időkre (2001), amikor a HM Oktatási és Tudományszervező Főosztálya, a HM Oktatási és Tudományos Tanácsa, és a HM Tudományszervező Tanácsa párhuzamosan jelentetett meg pályázatokat tudományos írásművek megírására. Legutóbb hasonlóra 2006-ban került sor, amikor stratégiai kutatásokra írt ki pályázatot a tárca. Meggyőződésünk, hogy javítana a helyzeten, ha a tudományszervezés szervezeti kereteit sikerülne helyreállítani.

Összegzés

A békeműveletek kutatásával, tudományos igényű feldolgozottságával nem lehetünk elégedettek. Számos területen kiemelkedő szakembereink munkája, de hiányérzetünk van a módszeres, tudatosan vezérelt anyaggyűjtés és feldolgozás területén. Misszióink folyamatosan végzik a munkájukat, de a hazatérő katonák tudásának feldolgozása, átadása, közkinccsé tétele nem megoldott. A Magyar Honvédség tapasztalat-feldolgozó rendszere megoldhat néhány problémát, de nem válasz a tudományos igényű feldolgozás hiányára. Meg kell találnunk azokat a módszereket és formákat – ösztöndíj a hazatérő katonáknak, rövid idejű berendelés a Nemzetvédelmi Egyetemre, történész kiküldése a missziókba, a kutatások anyagi támogatása –, amelyek biztosítják a tények és tapasztalatok megőrzését. Nem öncélú ez a felvetés, hiszen minden olyan tapasztalat, amely hasznosul, a műveletek hatékonyságát, végső soron katonáink biztonságát növeli. Lehet-e más célja a hadtudományi kutatásoknak?

6 Részletesen lásd: http://portal.zmne.hu/download/bjkmk/tudelet/Kari_konferenciak.pdf

7 Solymosi József: A katonai műszaki tudományok legújabb kutatási eredményei. Hadtudomány, 2009. 3–4. szám. 11. oldal http://mhht.eu/hadtudomany/2009_3_4_3_44.pdf

Dr. Boda József rendőr dandártábornok, főigazgató (PhD)

A katonai, rendőri és civil (nem katonai) feladatok kölcsönkapcsolata, komplex értelmezése

Előadásomban áttekintést szeretnék adni a katonai rendfenntartó, a rendőri, a civil békefenntartó és polgári válságkezelő missziókról. Be kívánom mutatni a különböző fegyveres és fegyver nélküli válságkezelés kialakult gyakorlatát. Ismertetem a magyar rendvédelmi szervek részvételét a békefenntartásban és foglalkozom a magánhadseregek és magánbiztonsági szolgálatok szerepével a konfliktus övezetekben, valamint szeretném Önökkel megosztani gondolataimat a béketeremtés jövőjéről.

A katonai rendfenntartás kezdetei

A nemzetközi rendfenntartásban való részvétel a katonai szervezetek számára nem új keletű dolog. Hadtörténelmi kutatások alapján bizonyítható, hogy magyar katonák és tengerészek részt vettek a Krétán, 1897–1898-ban lezajlott béketeremtő akcióban.¹ A görög és török fél közötti összecsapások megakadályozására a hat európai nagyhatalom (brit, francia, német, olasz, orosz, osztrák–magyar) közös béketeremtő missziót hozott létre. 1897. március 1-jén a nagyhatalmak döntöttek a sziget közigazgatásának átvételéről és a magyar származású Pintér Gyula konzult bízta meg ezzel a feladattal. Az osztrák–magyar kontingens két katonai rendőri alegységet hozott létre Kíssamóban és Apokornóban.

Dokumentumok bizonyítják, hogy magyar tengerészek részvételével zajlott az ún. kínai boxer-lázadás megfékezése 1900–1901-ben. Az osztrák–magyar monarchiát a Zenta, a Mária Terézia, az Erzsébet és az Aspern² cirkálók képviselték.

Véleményem szerint az első „modern” rendvédelmi béketámogató misszióra 1903–1909 között a Balkánon került sor. 1900-as évek elején általános etnikai és polgárháború alakult ki a megszálló török hadsereg valamint az albán, bolgár, görög, macedón, montenegrói és a szerb népesség között. Törökország 1903. november 6-án elfogadta I. Ferenc József osztrák császár és II. Miklós orosz cár javaslatát a konfliktus békés rendezésére. December 12-én a terület (Koszovó, Macedónia, Montenegró) polgári adminisztrációja vezetőjévé Heinrich Ritter Müller von Roghoj császári és királyi udvari tanácsost nevezték ki. A török csendőrség gróf Johann Salis-Seewis vezérkari alezredes személyében osztrák parancsnokot kapott. A három vilajetet csendőrkerületekre osztották fel. A hat főből álló osztrák–magyar csendőri csoport Koszovóba került.

1 Berek Lajos, et al. op cit. 9–11. o.

2 Vitéz Barkó István ezds., Gyalóky Jenő ezds., Pilch Jenő ezds. és Markó Árpád alezds. A magyar katonai vitézségének ezer éve

A csendőrkerülethez 23 szárnyparancsnokság és 82 órs tartozott. A kerületben 277 török csendőr szolgált. A nemzetközi ellenőrzéssel működő csendőrség feladata a vidék közrendjének biztosítása, a fegyveres csoportok felszámolása volt. Az osztrák–magyar koszovói csendőrkerület parancsnokság augusztus 26-án a helyi lakosság szimpátiatüntetésétől kísérve hagyta el Üsküb városát.

A katonai misszió és a polgári közigazgatás 1909 márciusában távozott el végleg a missziós területről. A kiküldetés idején az osztrák–magyar vezetésű török csendőrség 25 nagyobb helyi fegyveres ütközetet és számos kisebb akciót hajtott végre, vizsgált ki.

Osztrák–magyar csendőrök jelen voltak Albániában is, 1913–14 között, ahol az albán csendőrség felállítása és kiképzése volt a feladatuk. Az albániai akció 1914 augusztusában a háború kitörésével ért véget.

Az 1973–75 között a Vietnamban működő Nemzetközi Ellenőrző és Felügyelő Bizottság elsősorban katonai feladatokat látott el, de a misszióban szolgált 600 főből mintegy 120 fő a rendvédelmi szervek állományából került ki. Sajnos itt szenvedte el első és máig az egyetlen veszteségét a magyar rendészeti békefenntartás Dylski Aurél határőr százados személyében.³

A rendőri, rendvédelmi missziók

Az első rendőri misszióra az ENSZ keretei között 1960-ban került sor Kongóban, ahol először egy kisebb ghánai, majd egy 400 fős nigériai rendőri kontingens került telepítésre. A következő helyszín Ciprus, ahol egy igen kis létszámú rendőri kontingens alkalmazására került sor a misszió katonai parancsnokának javaslatára.⁴

Az első olyan ENSZ békeművelti misszió, amelyben nagyobb létszámú rendőri megfigyelő is részt vett, a namíbiai UNTAG művelet volt, 1989–90 között. Az Egyesült Nemzetek Namíbiai Átmenetet Segítő Csoportja (ENSZ UNTAG) missziójában Magyarország 22 fővel képviseltette magát. A misszióban való részvétel alapfeltétele a tárgyalóképes angol nyelvtudás volt. Az ez irányú felmérés azonban lehangelő képet mutatott, hiszen a rendőrség akkori állományából összesen három fő rendelkezett a megkövetelt nyelvi képességgel. Ezért a kontingensben az akkori politikai helyzetnek megfelelően nemcsak rendőrök, hanem diplomaták és hírszerző tisztek is helyet kaptak. A kontingens felkészítésére a Rendőrtiszti Főiskolán került sor. A kontingens parancsnoka Gál Gáspár Tamás nagykövet, a Külügyminisztérium afrikai főosztályának vezetője lett, aki tagja volt a korábbi vietnami magyar kontingensnek. A misszió közel egy évig tartott és összesen 24 ország 1750 rendvédelmi szakembere, úgynevezett „polgári rendőre” vett benne részt.⁵

Egy évvel a sikeres namíbiai misszió után, újabb felkérés érkezett a magyar kormányhoz az ENSZ-től. Rendőri szakértőket kértek, a Pol Pot vezette vörös khmerek-ről hírhedté vált távol-keleti országba, Kambodzsába. Ez a vállalkozás az ENSZ és a

3 Győri Sándor: Magyarok Dél-Vietnamban:

4 Erwin A. Schmidl: Police in Peace Operations,

5 Nation Building: The UN and Namibia

Magyar Köztársaság Rendőrsége történetének addigi legösszetettebb és legnagyobb létszámú nemzetközi akciója volt. A misszióba több mint 26 000 fő vett részt.

A 100 fős magyar kontingens tagjai 1992. májusa és 1993. júliusa között az ország tíz tartományában 33 különböző helyen teljesítettek fegyvertelen, megfigyelői szolgálatot. Rendőreink nem elszigetelt, jól őrzött katonai táborokban laktak, hanem a helyi lakosságtól bérelt házakban, velük együtt éltek és dolgoztak. A magyar rendőri megfigyelőknek számos veszélyhelyzettel kellett szembenézniük. Az állomány közel ötven százaléka folyamatosan, biztonsági szempontból különösen veszélyes körülmények között teljesített szolgálatot. Az országban több helyen alakult ki veszélyes övezet. A vörös khmer támadások elsősorban közép- és észak-nyugat Kambodzsában jelentettek fokozott veszélyt, a vietnami határtérségben és a Mekong folyó mentén a malária okozott komoly egészségügyi kockázatot. A magyar kontingens tagjait négy alkalommal érte fegyveres támadás, de ezek könnyebb sérülésekkel, magyar áldozat nélkül végződtek. Enyhébb lefolyású trópusi betegségekben (malária) a kontingens mintegy negyven százaléka szenvedett.⁶

A következő misszió újra Afrikába szólította a magyar rendőröket: 1994-ben 20 magyar rendőr teljesített szolgálatot közel egy évig Mozambikban, ENSZ zászló alatt. Az országban majdnem húsz éven át polgárháború dúlt, egymillió volt az áldozatok száma és mintegy két millióan menekültek a szomszédos országokba. Mozambik területének hetven százalékát elaknásították. A leszerelt katonák és gerillák rablóbandákba tömörülve fosztogattak. A bűnüldözés hatékonysága a rendőrség hiányos felszerelése, alacsony bérezése és a burjánzó korrupció miatt kritikán aluli volt. A rendőri vezetők passzív ellenállása miatt nagyon nehézkes volt a helyi rendőrséggel való együttműködés. A helyi rendőrség demokratikus átalakításában, az emberi jogok biztosításában, a technikai felszereltség és a munkavégzés minőségének javításában komoly szerepe volt az ENSZ rendőröknek. A magyar kontingens több mint fele, nyelvi felkészültsége és szakmai ismeretei elismeréseként valamilyen szintű parancsnoki beosztásban szolgált.

Még be sem fejeződött a mozambiki misszió, már 1994 decemberében újabb magyar rendőri kontingens kelt útra Afrikába. Ezúttal Angola volt a célország, ahol a misszió öt éve alatt 38 magyar rendőr- és határőrtiszt szolgált, közösen a magyar katonai megfigyelőkkel. Az életkörülményeket és a veszélyességet alapul véve elmondható, hogy ez a küldetés volt a legnehezebb. A magyar katonai és rendőri megfigyelők itt egyesével, 500–1300 kilométerre egymástól, igen mostoha körülmények között dolgoztak, egy-egy nemzetközi csoport tagjaként. Az elhelyezésre sokszor csak sátrak, vagy romos épületek álltak rendelkezésre. Az ivóvíz és üzemanyag ellátás megoldatlan, az egészségügyi gyorssegély kivitelezhetetlen volt. A híradást nagyteljesítményű műholdas rádiórendszer lett volna hivatott szolgálni, de az összeköttetés folyamatosságát nem sikerült biztosítani. A rendőröket több alkalommal érte gyalogsági támadás a gerillák részéről, szintén ők lőtték le az ENSZ főtitkár külön megbízottjának repülőgépét, ami azután a misszió bezárását vonta maga után. A helyzet komolyságát az is jellemzi, hogy itt minden magyar megfigyelő megkapta

6 Boda József: Beszámoló jelentés a kambodzsai ENSZ rendőri misszióról, 1993, BM Levéltár

a maláriát és egy közülük a mai napig is küszködik vele. Mindennapos gond volt a napi víz és élelmiszeradag előteremtése.

Rendőreinket következő küldetésük ismét az afrikai kontinensre szólította. Ezúttal Nyugat-Szaharába keltek útra és 21-en teljesítettek itt szolgálatot 1995. februárja és 2001. júniusa között.

A jugoszláviai polgárháború fontos szakasza zárult le 1995 decemberében, a Daytoni Békeegyezmény aláírásával. Alig egy hónappal az aláírás után a magyar rendőrök és katonák már Szarajevóban voltak az új misszió előkészítése érdekében. Az ENSZ Nemzetközi Rendőri Különítményébe (NRK) 1996. március elején érkezett meg az első, 35 fős kontingens. A helyzet nagyon bonyolult volt, hiszen három közigazgatás, három rendőrség működött és három hadsereg nézett egymással farkasszemet. Valamennyi lakott település bejáratát erősen felfegyverzett rendőrök és katonák védtek, géppuskákkal, páncélozott harcjárművekkel és harckocsikkal megerősítve.⁷ 1996–2002 között mintegy 150 magyar rendőr és határőr szolgált az ENSZ Nemzetközi Rendőri Különítményében. A szolgálat nagyon sokat változott, a kezdeti közvetlen megfigyelői és nyomozói feladatok helyett, a misszió utolsó évében már tanácsadással és kiképzéssel foglalkoztak.

2003 elejétől, az Európai Unió vette át ezt a feladatot az ENSZ-től. Ez a misszió kiváló példája volt a NATO-erők kötelékében szolgáló magyar katonai kontingens és az ENSZ misszióban dolgozó magyar rendőri megfigyelői csoport együttműködésére a műveleti területen zajló konfliktusok közepette. Az EUFOR ALTHEA katonai missziójának Egyesített Rendőri Egységében a kezdetektől együtt szolgált a magyar katonai század és egy magyar rendőr szakasz, valamint egy különleges rendőri nyomozó csoport. A nyomozó csoport jelenleg is végzi a háborús bűnösök felkutatását Bosznia és Hercegovinában.

Az ENSZ Grúziai Megfigyelő Missziója (UNOMIG)⁸ az 1992-es grúz–abház polgárháború békés rendezése céljából hozták létre. 2003. december 1-jétől az ENSZ rendőri tanácsadói missziót is létesített az országban. A feladat az alábbi volt: a helyi rendőrség számára szakértők és tanácsadók, kiképzők biztosítása a rendvédelmi szakfeladatok demokratikus és szakszerű végrehajtása érdekében. A tanácsadói csoport 20 fős volt, s 2004 és 2006 között három fő magyar rendőr szolgált a misszióban. A 2008-as grúz–orosz háborút követően az Európai Unió rekord gyorsasággal állított fel egy polgári megfigyelői missziót, ahol jelenleg 3-3 rendőr és katona dolgozik együtt.

Az ENSZ katonai megfigyelőkkel már 1994 óta jelen van a tádzsikisztáni UNTOP misszióban, ahol az EBESZ-szel együttműködve felügyelték a tadzsik–afgán határon a tűzszünet betartását. Az ENSZ rendőrséget egy főtanácsadó képviseli, akinek a feladata a helyi belügyminisztérium segítségére terjed ki. 2002. december és 2004. február között ENSZ felkérésre egy oroszul és angolul egyaránt jól beszélő, missziós tapasztalattal rendelkező magyar rendőrtiszt szolgált Tádzsikisztánban, a belügyminiszter főtanácsadójaként.

7 Boda József: Jelentés a boszniai ENSZ Magyar Rendőri Kontingens munkájáról, Budapest, 1997. október, BM. Levéltár

8 United Nations Observers Mission in Georgia

Az ENSZ Hágai Nemzetközi Törvényszéke (ICTY)⁹ 1993. május 25-én alakult meg az ENSZ Biztonsági Tanácsa 827-es határozatával. Bár a Törvényszék nem béke-művelési misszióként működik, mégis fontos feladatot tölt be, amely feladatok komoly kihatással vannak, elsősorban a Balkánon zajló békefenntartói, válságkezelői műveletekre. 2003 szeptembere és 2005 áprilisa között egy magyar rendőrtiszt hölgy is dolgozott a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús bűnöket kivizsgáló Hágai Nemzetközi Törvényszéken nyomozóként, amely komoly elismerés a Magyar Rendőrség bűnügyi szolgálata számára.

Az ENSZ mellett (de tőle függetlenül) más nemzetközi szervezetek is foglalkoznak a nemzetközi válságok kezelésével és békefenntartással. Az 1982. április óta a Sínai-félszigeten működő Többnemzetiségű Erők és Megfigyelők (MFO)¹⁰ megfigyelői misszióban 1995 augusztusától veszünk részt a Honvédelmi Minisztériummal közösen, ahová folyamatosan biztosítunk 15 fő rendőrt, katonai rendészeti feladatokra. A magyar kontingens létszáma 38 fő, ebből a misszió sajátosságainak megfelelően mindig négy hölgy is szolgál. A Sínai-félszigeten eddig több mint 100 fő magyar rendőr és határőr teljesített szolgálatot, közülük sokan többször is visszatértek ide.

1998–2000 között a Nyugat-Európai Unió (NYEU) felkérésére két magyar rendőrtiszt teljesített szolgálatot „ismét” Albániában. Feladatuk az albán bűnügyi rendőrség átszervezésében és átképzésében való részvétel volt.¹¹

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) is felismerte a rendvédelmi szervek demokratizálásának és reformjának szükségességét és 2001-ben létrehozta a bécsi központú Stratégiai Rendőri Ügyek Osztályát (SPMU). 2006-ban a tagállamok szakértőinek bevonásával kidolgoztak egy kézikönyvet a demokratikus rendőri munkával kapcsolatban. A rendőri tanácsadói és oktatói munka mellett nagy figyelmet fordítanak a jogállamiságot segítő tanácsadói és szakértői tevékenységre.

Az Európai Unió (EU) tagállamai 1999 decemberében Helsinkiben új európai biztonság- és védelempolitika mellett döntöttek. Ezek szerint az EU-nak képesnek kell lennie önálló cselekvésre, melynek végrehajtásához hiteles katonai erővel és döntéshozatali mechanizmussal kell rendelkeznie. 2003 végére megszületett az (egyes) Európai Biztonsági Stratégia. Az év második felében tagállami felajánlások alapján létrehoztak egy 60 000 fős katonai és egy 5000 fős rendvédelmi készenléti erőt. A magyar belügyminisztérium felajánlása 107 rendvédelmi szakember volt. Az EU mint regionális szervezet számára a rendvédelmi békeműveletekben való részvétel új feladatként jelentkezett.

Az Észak-atlanti Védelmi Szövetség (NATO)¹² a hidegháború végével, a Varsói Szerződés megszűnésével, a Szovjetunió felbomlásával és a délszláv válság kitörésével, új helyzettel találta szemben magát. A szövetség történetében azonban a legna-

9 International Crime Tribunal for the former Yugoslavia

10 Multinational Force & Observers

11 Hajdú Sándor: WEU MAPE, Nyugat-Európai Unió Többnemzetiségű Rendőri Tanácsadó misszió, /A magyar rendvédelmi erők szerepe, részvétele a nemzetközi békefenntartásban, / Budapest, 2001. július, BM NOK. 34–37. o..

12 North Atlantic Treaty Organization

Befejezett missziók (magyar, rendvédelmi)

<i>Időpont</i>	<i>Ország</i>	<i>Misszió</i>	<i>Szervezet</i>	<i>Résztvevők száma</i>
1973–1975	Dél-Vietnám	ICCS	NEFB	124
1989–1990	Namíbia	UNTAG	UN	22
1992–1993	Kambodzsa	UNTAC	UN	129
1994	Mozambik	ONUMOZ	UN	20
1994–1999	Angola	UNAVEM	UN	41
1995–2001	Nyugat-Szahara	MINURSO	UN	26
1996–2002	Bosznia és Hercegovina	UNMIBH	UN IPTF	142
1999–2000	Albánia	WEU/MAPE	WEU	2
1999–2009	Koszovó	UNMIK	UN	48
1999	Koszovó	OSCE PT	OSCE	17
2000	Szerbia és Montenegró	OSCE	OSCE	2
2001	Macedónia	NATO BC	NATO	2
2001	Tádzsikisztán	OSCE	OSCE	1
2001–2003	USA New York	UN DPKO	UN	1
2002–2003	Tádzsikisztán	UNTOP	UN	1
2003	Grúzia	OSCE BC	OSCE	8
2003–2006	Grúzia	UNOMIG	UN	3
2004	Belgium, Brüsszel	EU Tervezőcsoport Bosznia-Hercegovina	EU	1
2004–2005	Belgium, Brüsszel	EU Tanács Főtitkárság Rendőri Osztály	EU	1
2004–2006	Macedónia	EUPOL PROXIMA/ EUPAT	EU	6
2004–2005	Hollandia, Hága	UN ICTY	UN	1
2004–2005	Afganisztán			8
2005–2006	Jordánia			6
2005	Irak			5
2006–2009	Azerbajdzsán	OSCE	OSCE	1
2007–2008	Grúzia	EU BS	EU	1
2007–2009	Irak	EU JUST LEX	EU	3
2007–2009	Indonézia	EUC DEL	EC	1
2007–2009	Afganisztán	ISAF HUN PRT	NATO	6
2008–2009	Palesztina	EUPOL COPPS	EU	1
2009	Elefántcsontpart	UNCI	UN	1
Összesen:				625

gyobb változást a 2001. szeptember 11-i, Amerikai Egyesült Államok ellenes terrortámadás okozta. Ez arra ösztönözte a tagállamokat, hogy új képességeket fejlesszenek ki hadseregeikben (rendfenntartói, polgári-katonai együttműködési, újjáépítési, stb.). Rendvédelmi tevékenysége során kezdetben a balkáni konfliktusok idején elsősorban határőrizeti szakembereket alkalmazott megfigyelői, ellenőrzési, közvetítői feladatokra, (albán–macedón határtérség), valamint katonai rendőröket. A nemzeti katonai rendész (rendőr) alegységek pedig, a katonai alakulatok rendjére és biztonságára hivatottak ügyelni.

A jelenlegi helyzet

A világban, napjainkban 4 földrészen 17 olyan ENSZ misszió van folyamatban, ahol rendvédelmi szakemberek jelenléte szükséges és ezekben több mint 12 500 rendvédelmi szakember vesz részt, 90 országból. Az 1990-es évek végétől a rendőri tanácsadó feladatok mellett már konkrét rendőri munkát is végeznek az ENSZ rendőrség tagjai. Az új feladatok már különleges rendőri egységek alkalmazását is szükségessé tették. Kialakításra és bevetésre kerültek a speciális feladatokra kiképzett (tömegkezelés, terror elhárítás, védett személyek és objektumok biztosítása) 120 fős különleges rendőri egységek.

Az EU eddig összesen 24 missziót indított ebből jelenleg 12 olyan missziót, irányít, amelyben rendvédelmi szakemberek dolgoznak. Az EU-n belül egy másik, rendvédelmi feladatokra alkalmas szervezet is megalakult az Európai Csendőri Erő (ECSE). Létrehozását Franciaország kezdeményezte, abból a megfontolásból, hogy egy olyan készenléti alakulat álljon az EU politikai vezetése rendelkezésére, amely mind a katonai, mind a rendvédelmi feladatokra kiképzett és rövid idő alatt bevethető. Az ECSE létrehozásáról a tagállamok védelmi miniszterei 2004 szeptemberében, a hollandiai Noordwijkben megtartott tanácskozásukon döntöttek.¹³ A dokumentumot mind a 25 ország képviselője aláírta, de csak öt európai tagállam (Franciaország, Hollandia, Olaszország, Portugália, Spanyolország) határozott úgy, hogy kontingenst ajánl fel egy 3000 fős Európai Csendőri Erő (European Gendarmerie Force) felállításához, békefenntartói feladatok végrehajtására. Az EBESZ elsősorban a Balkánon és a Kaukázusban igényli rendvédelmi szakemberek jelenlétét, 18 misszióban.

NATO rendfenntartó missziók 6 országban működnek. Magyar rendőrök, rendvédelmi szakemberek három földrészen, 12 országban szolgálnak. A teljes missziós létszám jelenleg 113 fő.

Az Európai Unió elvárásnak megfelelően Magyarország 107 főt ajánlott fel az Európai Válságkezelő Rendőri Erők kötelékébe, a csatlakozás (2004. május) idejére. Az első Európai Biztonság- és Védelem Politikai (EBVP) művelet megkezdése (2003) óta az európai biztonság- és védelempolitika ernyője alatt további 24 polgári és katonai misszió indult, amelyek közül hét már lezárult (3 katonai, 4 civil). A jelenleg folyamatban lévő EBVP műveletben jelenleg mintegy 2500 katona és 2500 polgári

13 Magyar Nemzet 2004. 09. 18. 3. oldal

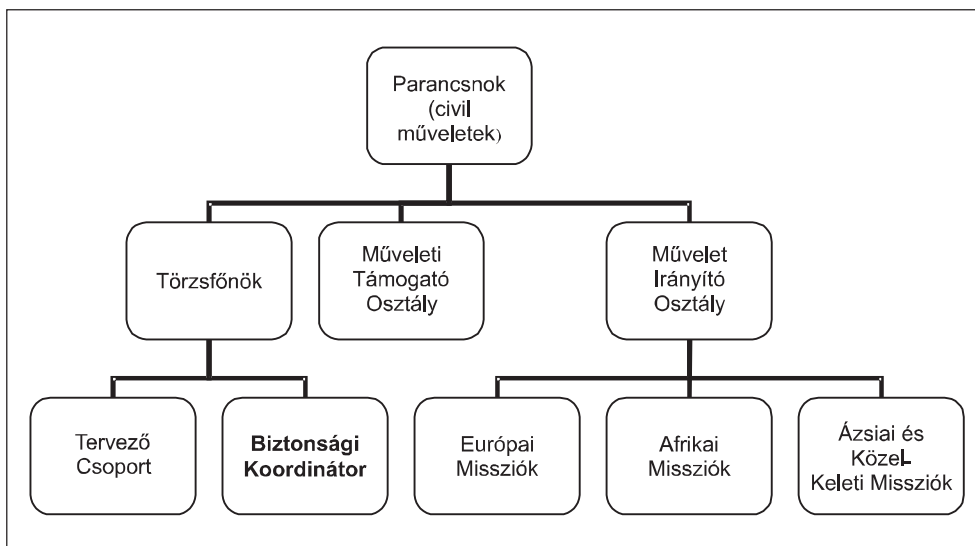
Folyamatban lévő missziók (rendvédelmi)

<i>Időpont</i>	<i>Ország</i>	<i>Misszió</i>	<i>Szervezet</i>	<i>Résztvevők eddiggi száma</i>	<i>Résztvevők jelenlegi száma</i>
1995–	Egyiptom, Sínai-félsziget	MFO	MFO	135	15
2003–	Macedónia	OSCE PT	OSCE	4	5
2003–	Bosznia és Hercegovina	EU PM	EU	15	3
2004–	Bosznia-Hercegovina	EUOFOR ALTHEA	EU	40	5
2005–	Ukrajna	EU BAM	EU	19	6
2006–	Kongó	MONUC	UN	1	1
2006–	Koszovó	EU PT/EU LEX	EU	16	61
2007–	Szerbia	OSCE	OSCE	2	2
2008	Afganisztán	EUPOL AFG	EU	4	6
2008	Palesztina	EU BAM RAFAH	EU	1	1
2008–	Grúzia	EUMM	EU	4	4
2008–	USA	UN HQ	UN	2	3
2009–	Ukrajna	EC DEL	EC	1	1
Összesen:				244	113

szakértő (bíró, büntetés-végrehajtási, közigazgatási, pénzügyőr, rendőr, ügyész, választási szakértő, stb.) teljesít szolgálatot.

Az EBVP polgári válságkezelési oldalának jelentős erősödését nemcsak az Afrikában, Ázsiában és a Közel-Keleten indított újabb és újabb civil műveletek, hanem az ezekben szolgálatot teljesítő polgári szakértők száma is egyértelműen jelzi. Az EBVP polgári dimenziója jelentőségének növekedése egyúttal felvetette a polgári válságkezelő műveleteket tervező és irányító brüsszeli struktúra megerősítésének igényét is, amelynek alapján az elfogadott irányelvekkel összhangban – 2008 szeptemberétől a Tanács Főtitkárságán belül – immár új, jelentősen kibővült struktúra felelős az uniós polgári válságkezelő feladatok végrehajtásáért. Jelenleg 9 misszió tartozik a Civil Műveletek irányító parancsnok alárendeltségébe.

A fent említett nemzetközi szervezetekben végzett békemissziós feladatok mellett kollégáink részt vettek, és vesznek a magyar kormány által vállalt és támogatott két- és többoldalú műveletekben, a fejlődő országok rendvédelmi szerveinek átalakításában, a rendőrségi és határőrségi reformok bevezetésében, a rendőri oktatási rendszerek kialakításában, Afganisztánban, Albániában, Azerbajdzsánban, Bosznia és Hercegovinában, Horvátországban, Indonéziában, Irakban, Kazahsztánban, Macedóniában, Montenegróban, Örményországban, a Palesztin Hatóság Területén, Törökországban és Szerbiában.



Jelenleg 9 misszió tartozik a Civil Műveletek irányító parancsnok alárendeltségébe¹⁴

Magánhadsergek és biztonsági szolgálatok

A XX. században ismét megjelentek a zsoldosok a nemzetközi konfliktusok kulcsszeplőiként. Alkalmazásukkal kapcsolatban az ENSZ Közgyűlés 1989-ben határozatot fogadott el. Ezek a zsoldos alakulatok nagyon rossz hírnévre tettek szert, főleg az afrikai kontinensen történt alkalmazásuk során.

Más a megítélése azonban a kilencvenes évek elején megjelenő magánhadsergeknek és magánbiztonsági szolgálatoknak (magánszolgálatok). A fő különbség a zsoldosok és a magánszolgálatok között az, hogy ezen szolgálatok a legitim kormányok felkérésére, országukban legálisan bejegyzett vállalkozásként tevékenykednek az adott válságövezetben, sokszor saját hazájuk külügyminisztériumainak pénzügyi és politikai támogatásával (Watchguard, Military Professional Resources Inc., Executive Outcomes, Gurkha Security Guards, Sandline, DynCorp). Például a virginiai DynCorp magánszolgálattal kötött szerződést az amerikai Külügyminisztérium 1996-ban, az ENSZ missziókba küldendő amerikai rendőri megfigyelők toborzására, felkészítésére és alkalmazására. Külszolgálatuk idejére ettől a magánszolgálattól kapják a fizetésüket. Ugyancsak ez a cég segíti az új iraki rendőrség felkészítését és felszerelését, de ott vannak alkalmazottai Afganisztánban és Bosznia-Hercegovinában is.¹⁵

A magánszolgálatok előnye, hogy sokkal gyorsabban, olcsóbban mozgósíthatók egy-egy feladat esetén és alkalmazásuk jóval kisebb ráfordítást igényel. Pápua Új-Guineán például a Sandline nevű magánszolgálat a kormány felhatalmazásával,

¹⁴ www.consilium.europa.eu/esdp – 25k

¹⁵ Fred Rosen: op. cit. 6.p.

mint különleges rendőri egység működött (Special Constables) a helyi rendőrség felügyelete alatt.¹⁶

A rendvédelmi békefenntartás jövője

A XXI. század az Amerikai Egyesült Államok egyedül álló vezető hatalmával köszöntött be. Gazdaságilag és katonai szempontból is megelőzi volt ellenfeleit és szövetségeseit. Katonai értelemben nincs kihívója. Az Amerikai Egyesült Államok elleni terrortámadások viszont rávilágítottak az ország és érdekszférái sebezhetőségére. Válasz nélkül ezt az USA politikai vezetés nem hagyhatta, a világhatalmi törekvések csorbulása nélkül. Ezek a válaszok a nemzetközi terrorizmus elleni katonai fellépésben és a demokrácia (esetenként erőszakos) elterjesztésében jelentkeztek. Előbb ENSZ jóváhagyással (Afganisztán), majd a nélkül (Irak) egy nemzetközi szövetségi haderő alkalmazásával.

A kibővült NATO komoly erőt képvisel és sikeres akciókat tud maga mögött (Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Koszovó), ezért a jövőben is várható ilyen irányú alkalmazása. Itt elsősorban katonai rendészekre, speciális rendőri erőre és határőrökre lehet szükség. A huszonhét tagú Európai Unió felvehetné az USA-val a versenyt, ha a tagállamoknak sikerülne az egységes, minden tagállam által elfogadott kül- és biztonságpolitikát végre hajtani. Az Európai Gyorsreagálású Hadtest (60 000 fő) és a válságkezelő rendőri erő (5000 fő) az Európai Csendőri Erő (3000 fő) és számos polgári szakértő hivatott az EU közös kül- és biztonságpolitikájából adódó válságkezelői feladatok végrehajtására.

Az ENSZ szerepe jelenleg növekedni látszik. Tagadhatatlan, hogy a kis országok részére ez az egyetlen érdekképviseleti fórum a nagyhatalmak mellett. Az ENSZ a ma létező és az elkövetkezendő évtizedekre előre jelezhető biztonsági fenyegetések elleni eredményes fellépést csak egy széleskörű mély és állandó, világméretű összefogásban látja. ENSZ szakértők szerint a tagállamoknak létre kell hozniuk egy közös biztonsági rendszert. Csak így lesznek képesek a tagállamok a terrorizmussal kapcsolatos veszélyek kezelésére, a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozására, a béke megteremtésére a konfliktus övezetekben, az emberi jogok, a demokrácia védelmére és hatékony gazdasági fejlődésre. Ezeket a megállapításokat az ENSZ főtitkára tette a „Nagyobb szabadságban: Döntés előtt az ENSZ” címmel elhangzott beszédében, 2005. május elsején a Biztonsági Tanácsban.¹⁷ Beszédében arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a Millenniumi Konferencián elfogadott és 2015-ig teljesítendő célok megvalósításáért tegyenek sokkal hatékonyabb lépéseket.

A teljesség igénye nélkül szeretném felsorolni azokat a *biztonsági kihívásokat*, amelyek véleményem szerint komoly kihatással lesznek a Föld népességére az elkövetkezendő évszázadban:

16 Ian D. Jefferies: Private Military Companies, [Magánhadseregek] A Positive Role to Play in Today's International System, [Egy pozitív szerep a mai nemzetközi rendszerben] Connections, The Quarterly Journal, [Negyedévi folyóirat] Vol.1. No. 4, Első évfolyam, 2002. 4. szám, 103–108. o.

17 http://www.un.org/reform/reform_update.html, 1–5.o.

- a Föld ivóvíz készletének csökkenő mennyisége;
- az energiahordozók mennyiségének csökkenése;
- a negatív környezeti változások és az ebből adódó egyre rendszeresebbé és pusztítóbbá váló nemzetközi méretű környezeti katasztrófák kialakulása;
- globális és hosszú távú politikai célkitűzések elterjedése;
- az elszegényedés terjedése, és az ebből adódó tömeges migráció, a termőterületek csökkenése, a szegények és gazdagok közötti űr növekedése;
- a vallási fanatizmus erősödése;
- az információs technológia robbanásszerű terjedése;
- a tudomány és a technológia ugrásszerű fejlődése;
- új járványok kialakulása, gyors nemzetközi elterjedése;
- a nemzetközi szervezett bűnözés növekedése;
- a tömegpusztító fegyverek további elterjedése és nemzetközi ellenőrzésének hiánya;
- nemzetközi konfliktusok, válságok kialakulása az előbbieken felvázolt változások miatt.

Véleményem szerint a fenti kihívásokra csak nemzetközi összefogással találhatunk hatékony választ. Ehhez szükség van minden nemzetközi szervezetre és a tagállamok hatékony részvételére. A legfontosabbnak a megelőző tevékenységet és az információcserét tartom valamennyi területen. Saját tapasztalataim és kutatásaim alapján itt vannak jelenleg a legnagyobb problémák.

Az EBESZ, az EU és a NATO is rendelkezik középtávú tervekkel, de ezek nincsenek kellően összehangolva és sok esetben nem partnerként, hanem versenytársként jelennek meg egy-egy válságövezetben. Nagyon jó példa erre a Közép-Ázsiában (Afganisztán, Grúzia, Kazahsztán, Kirgízia, Örményország, Tádzsikisztán) jelenleg zajló biztonsági rendszerek reformja, ahol jelen van az EBESZ, az ENSZ, a NATO és 2005-től a GUAM (Grúzia, Ukrajna, Üzbegisztán, Azerbajdzsán, Moldávia) államok szövetsége. Sajnos, sem nemzetközi szinten, sem az országok szintjén nincsenek összehangolva a különböző szervezetek által felajánlott és beindított reform folyamatok. Ezen a gyakorlaton sürgősen változtatnia kell mind a nemzetközi szervezeteknek, mind a befogadó országnak, amennyiben hatásos és hosszú távon is megvalósuló reformokat kívánnak elérni.

Az összetett és több országra, esetleg kontinensre kiterjedő válságok előrejelzéséhez és azok hatékony kezeléséhez szükség van a tudomány és a tudományos kutatók, jövőkutatók munkájára. A békefenntartási tapasztalatok feldolgozása és az abból levonható tanulságok közzététele, felhasználása szintén hasznos segítség lehet, mind a tervezéssel, mind a felkészítéssel és kivitelezéssel foglalkozó szakemberek számára. Fontos tehát a tudomány, a tudományos kutatóhelyek és a gyakorlati szakemberek szoros együttműködése, a missziók során szerzett tapasztalatok tudományos módszerrel való feldolgozása és az abból levont következtetések gyakorlatban történő megvalósítása.

Figyelembe véve a jelenleg zajló békemissziók földrajzi elosztását (a 13 ENSZ misszióból, 8 Afrikában zajlik) az éhínség, az AIDS terjedését az afrikai kontinensen, szintén levonható az a stratégiai következtetés, hogy az elkövetkezendő évtizedekben itt számolhat a nemzetközi közösség a legtöbb válsággal. Ebből adódik a feladat:

az afrikai békeműveleti képesség kialakítása, megerősítése. A fejlett országok pénzügyi, anyagi és szakmai támogatásával, sokkal hatékonyabb válságkezelő rendszer alakítható ki, az afrikai államok bázisán, mintha európai, ázsiai vagy amerikai béke-missziósokat küldenénk a területre.

A XXI. században a tagállamoknak számolniuk kell a Világűr felhasználásának biztonsági kihívásával, amely talán egyesek szerint nem ezen tanulmány kereteibe illik, de mindenképpen a konfliktusok megelőzése érdekében foglalkozni kell egy, valamennyi ország által elfogadott megelőző biztonsági stratégia és rendszer kidolgozásával.

* * *

A fentiek alapján talán mások is osztják azt a véleményemet, hogy *a mai békefenntartás, konfliktuskezelés és polgári válságkezelés nagyon összetett és bonyolult folyamatok összessége.*

A stabil békét önállóan, sem a fegyveres, sem a fegyvertelen békefenntartók nem képesek hosszú távon garantálni. Természetesen a válságkezelés kezdetén inkább és főképpen a fegyveres katonai alakulatokra van szükség a konfliktusban résztvevő felek szétválasztása és a fegyverszünet biztosítása érdekében. A törvényes rend és közbiztonság létrehozása viszont már a csendőrség és a rendőrség, rendvédelmi szervek feladata.

A felbomlott közigazgatás és igazságszolgáltatás helyreállítása pedig a polgári szakértőkre, bírákra, ügyészekre vár. Ma már valamennyi katonai békefenntartó misszióban ott vannak a katonák mellett a civil szakértők és a polgári válságkezelő missziók sem képzelhetők el a katonai szakértők nélkül. Jól példázza ezt a grúziai EU-s megfigyelői misszió (EUMM) ahol civilek, katonák és rendőrök járőröznek, dolgoznak együtt és ki-ki a saját szaktudásával, szakértelmével járul hozzá a misszió sikeréhez.



A konferencia résztvevőinek egy csoportja

Dr. Végh Károly, HM Jogi Főosztály munkatársa

A nemzetközi békeműveletek végrehajtásának nemzetközi jogi keretei – emberi jogoktól a humanitárius nemzetközi jogig

Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – áttekintést kívánok nyújtani azokról a főbb jogi normákról, nemzetközi jogi rezsimekről, amelyek közvetlenül érintik, befolyásolják egy nemzetközi békeművelet végrehajtását, illetve meghatározzák a békeműveletekben résztvevő erők jogait és kötelezettségeit. A békeműveletekben résztvevő államok kormányait leginkább érintő kérdéseket kiemelve, külön foglalkozni kívánok a nemzetközi békeműveletekre is nagy hatást gyakorló emberi jogi, valamint humanitárius nemzetközi jogi fejleményekre.

Kissé leegyszerűsítve e komplex jogi környezetet, alapvetően két részre oszthatjuk a nemzetközi békeműveletek végrehajtását meghatározó jogi normák rendszerét: nemzetközi (köz)jogi rezsimekre, valamint a békeműveletekben résztvevő, illetve e műveletek által érintett államok belső jogi normáira. Ugyanakkor el kell ismerni azt is, hogy e két rendszer között nem húzható éles határvonal, hiszen egyes nemzetközi jogi normák éppen azáltal befolyásolják a békeműveletek végrehajtását, hogy egyidejűleg az érintett államok belső jogi normáiként is megjelennek.¹

A nemzetközi béketámogató művelet nemzetközi jogi jogalapja – mandátum és konszenzus

A nemzetközi közjog egyik alaptétele az államok szuverenitása, azaz területi, politikai sérthetetlensége, mentessége más államok külső beavatkozásától; más szóval az államok közötti szuverén egyenlőség tétele. Az államok szuverenitását, politikai önrendelkezését az adott állam beleegyezése, illetve a nemzetközi jogban rögzített feltételek és eljárás mellett lehet korlátozni.² Különösen fontos ez az alaptétel, amennyiben más államok területén végzendő katonai műveletekről van szó. Más állam területén katonai műveleteket fogantatosítani tehát alapvetően három jogviszony keretében lehetséges a nemzetközi jog alapján:

1. a katonai műveletet fogadó állam kérésére, illetve annak (befolyás- és kényszermentes) beleegyezése alapján,

1 Ennek egyik példája egy nemzetközi szerződés, amelyet egy állam ratifikált, és belső jogszabályban (pl. törvényben) kihirdetett. Így, e nemzetközi szerződés, amely alapvetően nemzetközi jogi norma, egyidejűleg az adott állam belső jogszabálya is, és kötelezi az államot, illetve esetlegesen annak állampolgárait is.

2 Paul W. Kahn, *The Question of Sovereignty*. *Stanford Journal of International Law*, Vol. 40 (Summer 2004), 260. o.

2. az ENSZ Biztonsági Tanács erre irányuló döntése alapján, akár a fogadó állam beleegyezése nélkül is,
3. az érintett államok közötti nemzetközi fegyveres konfliktus keretében (pl. az államok önvédelemhez való jogát gyakorolva).

Mindezekből következik, hogy nemzetközi békeműveleteket más államok területén vagy azok beleegyezésével (konszenzusával), vagy azok beleegyezése nélkül, de az ENSZ Biztonsági Tanácsának megfelelő határozata alapján lehetséges folytatni. Ugyanakkor az ENSZ Biztonsági Tanácsa akkor is határozhat egy nemzetközi békeművelet végrehajtásáról, ha ezzel párhuzamosan a fogadó állam konszenzusa is fennáll, ilyen esetben – egyéb körülmények figyelembevételével – főszabály szerint az ENSZ BT határozata tiszteletben tartja a fogadó állam konszenzusát, és a nemzetközi békeműveletet annak fennálltához igazítja.

A jelen tanulmány kereteit meghaladja annak elméleti vizsgálata, hogy az ENSZ, illetve annak egyes szervei, ideértve a Közgyűlést vagy a Biztonsági Tanácsot, a nemzetközi jog, valamint az Alapokmány alapján jogosult-e nemzetközi békefenntartó műveletek létrehozására. Jelen keretek között csupán annyi jegyezhető meg, hogy a mára általánosan elfogadott álláspont szerint az ENSZ Biztonsági Tanácsának a nemzetközi béke és biztonság fenntartásért való elsődleges felelősségéből, valamint az ENSZ Alapokmány VII. fejezetének rendelkezéseiből levezethető azon hatásköre, hogy békeműveletek végrehajtását rendelje el.³

Jóllehet, ismertek olyan nemzetközi békeműveletek, amelyek nem az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatán, hanem az érintett fogadó államok közötti nemzetközi szerződésen alapulnak,⁴ a jellemző gyakorlat azt mutatja, hogy egy béketámogató művelet alapvető nemzetközi jogi kereteit, azaz mandátumát az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata fogalmazza meg.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatának egyik legfontosabb eleme a jogcím, illetve a jogszerűség megnevezése. Döntő jogi jelentőséggel bír a határozat bevezetője, amennyiben az ENSZ BT megállapítja a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének, illetve esetlegesen megsértésének tényét – az Alapokmány 39. cikke alapján –, mivel e megállapítás nyomán van lehetősége akár kényszerítő jellegű katonai intézkedéseket is elrendelni. Az ENSZ BT határozat bevezetője főszabály szerint csak általánosságban utal az Alapokmány VII. fejezetére, amely azonban a gyakorlatban előrevetíti a létrehozandó békeművelet jog- és hatásköreinek széles körét.⁵ Amennyiben a biztonsági helyzet azt nem indokolja, illetve a konfliktusban érintett felek konszen-

3 Ld. különösen: Alexander Orakhelashvili, *The legal basis of the United Nations peace-keeping operations*. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 43 (Winter 2003), 489–504. o.; Antonio Cassese (ed.), *United Nations Peace-keeping – Legal Essays*. Sijthoff&Noordhoff, 1978.

4 Ilyen művelet például a Sínai-félszigeten működő többnemzeti erők és megfigyelők (Multinational Forces and Observers – MFO), amelyet az Izrael és Egyiptom közötti 1979-es Camp David-i Egyezményhez kapcsolódóan 1981-ben az USA, Izrael és Egyiptom között megkötött Jegyzőkönyv hozott létre.

5 Ld. e témában: David Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*. Proefschrift – Erasmus University Rotterdam, 2001. 347. o.; Erika De Wet, *The Chapter VII powers of the United Nations Security Council*. Oxford, 2004. 413. o.; Alf Ross, *Constitution of the United Nations – Analysis of structure and function*. Ejnar Munksgaard, 1950. 236. o.

zusa fennáll, a Biztonsági Tanács mellőzheti a VII. fejezetre történő utalást, és ehelyett az érintett felek konszenzusára, esetlegesen felkérésre hivatkozhat, és a békeművelet jellegét, valamint feladatait is ahhoz igazítja.

A nemzetközi békeművelet létrehozása tekintetében az ENSZ Biztonsági Tanácsa gyakorlatában két alapeset alakult ki: az ENSZ közvetlen irányítása és ellenőrzése (közvetlen mandátuma) alatt működő műveletek, vagy az államok egy csoportja, illetve más nemzetközi szervezet részére adott felhatalmazás (delegálás) útján létrehozott művelet; ez utóbbi esetben a művelet katonai irányítása a felhatalmazott csoport vagy szervezet hatáskörében van.

Formai szempontból elmondható, hogy az ENSZ által irányított és vezetett békefenntartó és válságkezelő erők nemzetközi jogi értelemben az ENSZ egy-egy szervének tekintendők, amelyeket a Biztonsági Tanács az Alapokmány 29. cikke alapján állított fel. Az erők feletti műveleti ellenőrzést a főtitkár gyakorolja, aki meghatározza a műveletek végrehajtásának politikai és diplomáciai irányait, valamint megbízza a nemzetközi erők katonai főparancsnokát.

Az ENSZ BT határozat a békeművelet létrehozása keretében jellemzően meghatározza az érintett felek körét, a művelet által elérendő katonai és politikai célokat, valamint felsorolja a művelet által mindenképpen elvégzendő feladatok körét, pl. a békés és biztonságos környezet megteremtése, a szembenálló felek elválasztása, humanitárius segítségnyújtás a polgári lakosságnak, a harcoló felek fegyvereinek begyűjtése, illetve az egykori harcosok társadalomba történő visszaintegrálásának támogatása. E feladatok különösen az elmúlt évtizedekben a katonai állomány mellett igen nagyszámú rendőri erők, valamint civil szakértők és a segélyek elosztásában gyakorlott szervezetek bevonását is igényelték, amelyek akár szervezetenként is a nemzetközi békeművelet részévé válhattak. Fontos ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy az ENSZ BT határozat politikai dokumentum jellegéből következően nem várható el, hogy nemzetközi jogi részletességgel és pontossággal határozza meg egy-egy békeművelet cél- és feladatrendszerét. A gyakorlatban azonban éppen ez az általánosság (és olykor többértelműség), amely megnehezíti a végrehajtható és végrehajtandó katonai feladatok pontos meghatározását, elkerülendő a mandátumban foglalt keretek túllépését.

Az elérendő célok érdekében a mandátum vagy a delegálás kifejezi a művelet végrehajtáshoz igénybe vehető eszközöket, különösen a fegyveres erő alkalmazásának legszélső kereteit. Az egyik véglet megfogalmazásában a „minden szükséges eszköz” igénybevétele szerepel, amely igen széles erőalkalmazási jogkört biztosít, ideértve a közvetlen katonai műveletek foganatosítását is az ellenálló erőkkal szemben, jóllehet az arányosság és szükségesség elvének figyelembevétele mellett. A másik véglet akár a fegyvertelen megfigyelő misszió elrendelése is lehet, azonban, amennyiben fegyveres misszióról van szó, úgy az erőalkalmazás a kizárólag az állomány közvetlen testi épségének, illetve életének védelmére, a szorosán értelmezett önvédelemre is korlátozódhat.

Mint látható tehát, a mandátum, azaz a nemzetközi műveletet létrehozó és annak kereteit meghatározó ENSZ Biztonsági Tanácsi határozat tartalmazza azokat az elsődleges nemzetközi jogi jelentőségű korlátokat is, amelyek alapvetően befolyásolják egy békeművelet végrehajtásának lehetőségeit, és egyben az adott művelet sikerét, illetve kudarcát is magukban hordozhatják.

A katonai erőket küldő és fogadó államok joga – belső jogi korlátok

Függetlenül a nemzetközi békeművelet kényszerítő vagy konszenzusos jellegétől, az abban való részvétel minden esetben a közreműködő államok saját döntésén alapul, azaz a nemzetközi békeműveletekben való részvétel mindenképpen önkéntes. Jóllehet az Alapokmány 43. cikke alapján az ENSZ kényszerítő műveleteinek végrehajtásához a tagállamok kötelezettek lettek volna az ENSZ rendelkezésére bocsátani fegyveres erőik egy részét,⁶ mint ismeretes, e cikk tényleges végrehajtására nem került sor.⁷ Ebből következően, a tagállamok saját haderejükből eseti alapon összeállított kontingenseket bocsátanak az ENSZ vagy az ENSZ felhatalmazása alapján a műveletet végrehajtó más szervezet vagy államok csoportja rendelkezésére. E rendelkezésre bocsátás azonban nem teljes körű, a felajánló államok minden esetben korlátozzák a műveletet végrehajtó szervezet erőik feletti rendelkezésének kiterjedését. Jellemzően, az államok az adminisztratív, kiemelten a fegyelmi és büntető joghatóságot minden esetben fenntartják. Ennek egyik oka az államok belső jogrendszerének struktúrájában keresendő.

Az államok jogrendszere – a nemzetközi jog által szabályozott kivételekkel – alkalmazandó az adott állam földrajzi területén, illetve a joghatósága alá tartozó területeken, valamint alkalmazandó saját állampolgárai vagy vele sajátos jogviszonyban álló személyek tekintetében is. Az állampolgárok tekintetében maga az adott állam jogrendszere határozza meg, hogy az egyes jogszabályok az állampolgárt csak saját állama területén, vagy azon kívül is kötelezik-e. Jellemző példa erre az államok belső büntetőjoga, amelyet az adott állam állampolgárának akkor is kötelessége betartani, ha nem saját államának területén tartózkodik.

Továbbá, az egyén jogállására vagy az államához fűződő sajátos jogviszonyára vonatkozó belső jogszabályok hatálya is követi az állampolgárt külföldre, esetlegesen e jogszabályokban magukban foglalt korlátokkal. A katonák szolgálati jogviszonyára vonatkozó, illetve az adott állam fegyveres erejének működését meghatározó jogszabályok is jellemzően ilyenek: amennyiben maguk nem határoznak meg bizonyos korlátokat vagy kivételeket, úgy e normák szerint kell az adott személynek külföldön is a szolgálati feladatait elvégeznie. Konkrét példán keresztül: a fegyverhasználat szabályait jellemzően a honvédelmi jogszabályok tartalmazzák; amennyiben e norma maga nem határoz meg bizonyos kivételeket a külföldi szolgálatteljesítésre, úgy alapvetően a külföldi szolgálat során is a hazai jogszabály szerint kell a katonának eljárnia, mivel katonai jogi kötelezettségeit saját honvédelmi jogszabálya határozza meg rá nézve. A küldő államot terhelő jogszabályok kiküldött katonákon keresztüli érvényesülése abból is ered, hogy e katonák nemzetközi jogi értelemben az államuk nevében járnak el a nemzetközi békeműveletek során, sőt, adott esetben

6 J.E. Rossmann, Article 43: Arming the United Nations Security Council. *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 27. (Fall, 1994), 227–263. o.

7 Vö.: J. W. Haldermann, Legal basis for United Nations Armed Forces. *The American Journal of International Law*, Vol. 56. No. 4. (Oct., 1962), 971. o.; B. Urquhart, United Nations Peace Forces and the changing United Nations: an institutional perspective. *International Organization*, Vol. 17. No. 2. (Spring 1963), 338–354. o.

közvetlenül részt vesznek a közhatalom gyakorlásában is a békeművelet végrehajtásának helyszínén. E közhatalom gyakorlása, illetve a küldő állam nevében való eljárás azt is maga után vonja, hogy a küldő államot kötelező egyes belső és nemzetközi jogi normákra is figyelemmel kell lennie a békeműveletben résztvevő államánynak.

Éppen e jogi kötelék (az adott állam haderejéhez való tartozás, illetve emellett az állampolgárság⁸) révén, a nemzetközi békeműveletekben résztvevő államok fegyveres erői csupán olyan tevékenységeket végezhetnek, amelyeket küldő államuk joga megenged számukra. Így, a gyakorlatban, annak érdekében, hogy a kiküldött katonák tevékenységének belső jogi jogszerűségét biztosítsák, a küldő államok gyakran úgynevezett nemzeti fenntartásokat ('national caveat') fűznek a békeműveletbe delegált kontingenseik feletti műveleti irányítás és ellenőrzés átruházásához.⁹ E nemzeti fenntartások tehát korlátozhatják az adott kontingens által végezhető egyes feladatok, illetve az általuk alkalmazható egyes eszközök körét. Egy több tucat állam által rendelkezésre bocsátott haderőkből álló többnemzeti békeműveletben az egyes államok által tett nemzeti fenntartások figyelembevétele – amely mindenkor a művelet parancsnokának felelőssége – igen komoly gyakorlati kihívást jelent, hiszen minden egyes feladathoz, illetve tevékenységhez az annak elvégzéséhez szükséges hatáskörökkel és felhatalmazással rendelkező kontingenst kell megtalálni és odarendelni, amely gyakran alig megoldható logisztikai problémát is jelent.

A fogadó állam hatályos jogi normáinak alkalmazhatósága a nemzetközi békeműveletek állományára mindenekelőtt az adott békeművelet jogállásának függvénye. A nemzetközi jogi gyakorlatban a békefenntartó műveletekben résztvevő állomány jogállását az adott műveletet vezető nemzetközi szervezet és a fogadó állam közötti, úgynevezett jogállási megállapodás szabályozza. Az ENSZ által vezetett nemzetközi békeműveletek annyiban sajátosak e tekintetben, hogy azok egyidejűleg az ENSZ BT egyik segédszerének, így az ENSZ szervezeti részének is minősülnek. Jellemzően, az ENSZ e műveletekben is alkalmazni kívánja – egyes megkötésekkel – az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban, 1946. évi február hó 13. napján kelt nemzetközi egyezményt,¹⁰ ezáltal az ENSZ saját személyzetére vonatkozó normákat kiterjesztve a nemzetközi békeműveletekben résztvevő állományra is.¹¹ E jogállási megállapodások átfogóan szabályozzák a fogadó állam jogszabályainak alkalmazhatóságát a békeműveletek állománya tekintetében, általában igen szűk keretekre szorítva azt. Az általános szóhasználat szerint a békeműveletek állományának „tisztelőtben kell tartania” a helyi jogi normákat és hagyományokat. E kitétel értelmezése eléggé homályos, azonban általánosságban olyan értelmet szokás

8 Az államok haderejéhez való tartozás és az adott állam állampolgárságának viselése nem szükségképpen esik egybe. Mindazonáltal, éppen a reguláris fegyveres erők azok a szervezetek, amelyekhez való tartozás tekintetében az adott állam állampolgárságának viselése kulcsfontosságú lehet.

9 Nemzeti fenntartásokat az államok nem csupán jogi, hanem bel- és külpolitikai érdekből is tehetnek, azonban ezek vizsgálata kívül esik e tanulmány keretén.

10 Magyarországon kihirdette: 1957. évi 15. törvényerejű rendelet.

11 Ld. különösen az ENSZ által összeállított minta jogállási megállapodás 3. cikkének szövegét: „Draft model status-of-forces agreement between the United Nations and host countries. Annex A to A/45/594 (9 October 1990) UN General Assembly.

neki tulajdonítani, hogy az állomány, amennyiben az szolgálati feladatainak végrehajtását nem akadályozza, lehetősége szerint törekedjen a helyi jogi normák betartására. A büntető joghatóság kérdésében jellemzően a küldő állam kizárólagos büntető joghatóságának fenntartását köti ki, amely alapvetően fontos garancia a küldő államok számára annak biztosításához, hogy a rendelkezésre bocsátott katonáik ne kerülhessenek a fogadó állam hatóságai elé.

A legújabb nemzetközi békeműveletek során azonban – függetlenül a joghatóság alóli mentesüléstől – fontossá vált a helyi szokások, hagyományok, illetve jogszabások figyelembevétele, mint a polgári lakossággal való hatékony együttműködés egyik kulcseleme.

Emberi jogok nemzetközi békeműveletek során

A nemzetközi katonai műveletek hatásait leginkább a műveletek által érintett polgári lakosság érzi meg. Ennél fogva jogosan merül fel annak igénye, hogy a békeműveleteket végrehajtó erők tartsák tiszteletben az érintett lakosság alapvető emberi jogait.

Mára az államok gyakorlatában, valamint a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában is általánosan elfogadottá vált, hogy egyes alapvető emberi jogok a nemzetközi jog olyan, feltétlen érvényesülést igénylő normái (*ius cogens*)¹², amelyeket minden körülmények között tiszteletben kell tartani, és amelyektől még szükségállapot vagy háborúk idején sem lehet eltérni. Ebből következően, a nemzetközi békeműveletekben résztvevő katonák kötelezettsége is e normák tiszteletben tartása. A *ius cogens* normák között lehet számon tartani az agresszió tilalmát, a népirtás és az apartheid tilalmát, az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét, ideértve az élethez való jogot, a kínzás és embertelen bánásmód, illetve a rabszolgaság és a faji diszkrimináció tilalmát is.¹³ E normákat tehát valamennyi nemzetközi békeművelet során bizonyosan tiszteletben kell tartani, alapvető fontosságuknál fogva. Megsértésük akár az egyén nemzetközi büntetőjogi felelősségre vonásával is járhat.

Mindazonáltal, különösen az európai államok tekintetében, az 1950-ben aláírt Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁴ további, magasabb szintű emberi jogi védelmet követelt meg. Az Egyezményben részes államok határain kívül végzett katonai műveletei során felmerült annak kérdése, hogy az adott állam nevében eljáró, és ennél fogva – nemzetközi jogi értelemben – neki betudhatóan –, ám más állam területén feladatokat végrehajtó katonai erőknek is kötelezettségük-e az Egyezményben foglaltak alkalmazása? Azaz, alkalmazandó-e az Egyezmény a szerződő államok területén kívül is? Az Emberi Jogok Európai Bírósága számos ítéletében megerősítette, hogy az Egyezményben foglaltakat annak részes államai minden olyan esetben al-

12 A *ius cogens* fogalmához ld.: Jochen A. Frowein: *Ius cogens*. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. www.mpepil.com [2009 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press]

13 Ld.: ICJ, Case concerning the *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*. (Belgium v. Spain), ICJ Reports, 1970, para. 34.

14 Az egyezmény pontos címe: Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, az Európa Tanács keretében 1950. november 4-én, Rómában kelt Egyezmény. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

kalmazni kötelesek, amikor egy terület, illetve egy vagy több személy felett joghatóságot gyakorolnak.¹⁵

A nemzetközi békeműveletek sajátosságaihoz azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága is másképp viszonyult. A nemzetközi jogi felelősség tanában ismert 'betudhatóság' doktrínájának, valamint a 'műveleti irányítás és ellenőrzés' katonai szakterminológiájának sajátos keveredésével járó megközelítést alkalmazott az Emberi Jogok Európai Bírósága is 2007-ben a *Behrami és Saramati egyesített ügyben*,¹⁶ amelyet igen éles szakmai kritika kísért.¹⁷

Behrami panaszának alapja egy tragikus baleset volt, amelyben egy, a KFOR-erők által nem hatástalanított fűrtös bomba megölte a panaszos egyik gyermekét, és súlyosan megsebesítette a másikat.

Saramati a KFOR-erők vették őrizetbe, és hosszú ideig tartották fogva, mint a nemzetközi erők tevékenységére veszélyes egyént, csupán a KFOR-művelet mandátumát biztosító 1244 (1999) ENSZ BT határozatban foglalt jogkörükre hivatkozva.

A Bíróság mindkét ügy befogadhatóságát elutasította. Érvelése szerint a panaszosok által kifogásolt esetek a KFOR, illetve az UNMIK műveletek részeként történtek, és azokat a KFOR és az UNMIK cselekményeiként kezelte. Valójában a Bíróság nem is törekedett arra, hogy megvizsgálja a kontingenseket felajánló államok fenntartott hatásköreit, és ennek alapján felelősségüket. A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a KFOR-erők részeként feladatot végrehajtó erők cselekményei az ENSZ-nek tudható be. Mivel azonban az ENSZ nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének, így *ratione personae* hiányában elutasította a kereseteket. A Bíróság érvelése szerint az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott ENSZ BT határozat alapján a végső felelősséget és ellenőrzést („ultimate authority and control”) az ENSZ gyakorolta a NATO művelete felett, és a NATO az ENSZ által delegált hatáskörben járt el, így a cselekmények az ENSZ-nek tudható be.¹⁸ A Bíróság hosszasan elemezte a Nemzetközi Jogi Bizottság által is felvetett ellenőrzés és irányítás (command and control) kérdését, és arra jutott, hogy az irányítást (command) az irányítási láncolaton keresztül a NATO gyakorolta, így az egyes nemzeti kontingensek cselekményei is e láncolat részei, és mint ilyenek, a nemzetközi szervezetnek tudhatóak be.¹⁹ Megfigyelhető, hogy a Bíróság a felelősség megalapozásához szükséges betudhatóságot

15 Vö.: Michal Gondek, Extraterritorial Application of The European Convention on Human Rights: Territorial Focus in the Age of Globalization? *Netherlands International Law Review*, Volume 52 Issue 03 (Dec 2005), 349–387. o. Az EJEB joggyakorlatából ld.: *Loizidou v. Turkey*, 310 Eur. Ct. H.R. (ser. A) (1995); *Issa and Others v. Turkey*, Eur. Ct. H.R. App. No. 31821/96 2 (2000); *Ilascu, and Others v. Moldova and Russia*, Eur. Ct. H.R. App. No. 48787/99 (2004); *Bankovic and Others v. Belgium and Others*, 2001-XII Eur. Ct. H.R. 333.

16 *Behrami v France and Saramati v France, Germany and Norway* (2 May 2007) 45 EHRR SE10. (A továbbiakban: *Behrami és Saramati*)

17 Marko Milanovic, – T. Papic, As bad as it gets: the European Court of Human Rights's Behrami and Saramati decision and general international law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58 (April 2009) 267–296. o. Ld. még: H. Krieger, A Credibility Gap: The Behrami and Saramati Decision of the European Court of Human Rights. *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 13. (2009), 159–180.

18 *Behrami és Saramati*, para. 133–134.

19 *Ibid.*, ld. még: *Behrami és Saramati*, para. 136.

is mindenekelőtt a vezetés és irányítás rendszerén próbálta megközelíteni, jóllehet, e megközelítés alkalmazhatósága a jelen esetben erősen vitatható.

Az érintett államok tehát „szabadultak” a rájuk vonatkozó emberi jogi egyezményekben foglaltak betart(at)ásának felelőssége alól, mivel az általuk küldött katonák tevékenységét a bíróság a KFOR tevékenységének tekintette, és azt – egy lépéssel tovább lépve – az ENSZ-nek betudhatónak minősítette.

Mint látható tehát, a békefenntartó műveletek tekintetében a betudhatóság kérdése egy sajátos katonai *terminus technicus*, a műveleti irányítás és ellenőrzés (operational command and control) körül forog. Véleményem szerint a fenti ügyekben nem egészen megfelelően kerültek e fogalmak meghatározásra vagy alkalmazásra. Hogy pontosabban megértsük e fogalmakat, érdemes a legszofisztikáltabban működő nemzetközi katonai szervezet gyakorlatát alapul venni, különösen a béke-műveletekben való növekvő érdeklődése révén.

A NATO hivatalos rövidítés és fogalomgyűjteménye²⁰ szerint a műveleti irányítás (command) feladatszabást jelent, feladatok kiszabását az alárendelt erők részére. A műveleti ellenőrzés (control) az alárendelt erők irányítása annak érdekében, hogy bizonyos feladatok végrehajthatóak legyenek. Ugyanakkor megjegyzi a NATO terminológia is, hogy nemzetközi műveletekben az irányítás korlátozottabb, mint a nemzeti haderőknél, és semmiképpen sem foglalja magában a fegyelmi, büntetőjogi és adminisztratív irányítás átengedését.

Anélkül, hogy egyes eseteket kiemelnék, általánosságban megjegyzendő, hogy a betudhatóság vizsgálatánál e két fogalom elsődleges érvényesülését, és a műveleti irányítás és ellenőrzés jogkörének átruházást kell elemezni, arra fókuszálva, hogy az erőket felajánló államok milyen fenntartásokat, korlátozásokat tesznek azokhoz, mely jogköröket tartják fenn maguknak

E fenntartások révén – ahogyan azt a fentiekben is kifejtettük – az erőt felajánló állam bizonyos cselekmények végzését, illetve bizonyos eszközök használatát megtilthatja saját erőinek a nemzetközi erők részeként is. Mindebből logikusan következik, hogy a küldő államoknak igenis van legalább közvetett ráhatása arra, hogy felajánlott erőik milyen műveletekben vehetnek részt, amely – tovább gördítve a logikát – kétségessé teszi a nemzetközi szervezet teljes irányítását a műveletek felett. Ennél fogva, a fenti érvelések egyike sem egészen meggyőző annak tekintetében, hogy a műveletekben résztvevő erők csak és kizárólag a nemzetközi szervezet irányítása alatt, illetve annak teljes ellenőrzési és irányítási fennhatósága alatt végzik tevékenységüket.

Mindezek alapján, álláspontom szerint a nemzetközi békeműveletekben résztvevő állományt továbbra is kötelezik azok az emberi jogi normák, amelyek küldő államukat kötelezik.

20 AAP-6(2009) – NATO Glossary of terms and definitions

A humanitárius nemzetközi jog alkalmazhatósága a nemzetközi békeműveletek során

A humanitárius nemzetközi jog (*ius in bello*), közelebbről nézve a háborúk áldozatainak védelméről szóló 1949. évi Genfi Egyezmények alkalmazhatóságának kérdése nemzetközi békefenntartó és válságkezelő műveletek során valamennyi mai, békefenntartó műveletekben érintett fegyveres erő számára napirenden lévő és aktuális kérdés annak ellenére, hogy az immár több évtizede húzódó viták sorozatává vált.²¹

A humanitárius nemzetközi jog szempontjából a kérdés akként fogalmazható meg, hogy alkalmazandóak-e a humanitárius nemzetközi jog, különösen az 1949. évi genfi egyezmények, és esetlegesen azok 1977. évi kiegészítő jegyzőkönyvei a nemzetközi békefenntartó és válságkezelő műveletekben résztvevő katonai és hozzájuk kapcsolódó más erők állománya tekintetében, illetve mely humanitárius nemzetközi jogi normák kötelezik a nemzetközi békefenntartó erőket?

A humanitárius nemzetközi jog, szorosabb értelemben véve a háborúk áldozatainak védelméről szóló 1949. évi genfi egyezmények (a továbbiakban: Genfi Egyezmények) alkalmazhatóságának vizsgálatához mindenképp annak személyi (*ratione personae*), valamint tárgyi hatályát (*ratione materiae*) kell megállapítanunk.

A Genfi Egyezmények közös 2. cikke²² szerint: „[...] a jelen Egyezmény alkalmazást nyer a két vagy több Magas Szerződő Fél között bekövetkező megüzent háború vagy minden más fegyveres összeütközés esetén, még ha a hadiállapot fennállását közülük valamelyik nem is ismeri el. Az Egyezmény alkalmazást nyer valamely Magas Szerződő Fél területe egészének vagy egy részének bármilyen megszállása esetében is, még akkor is, ha ez a megszállás nem ütközik semmiféle katonai ellenállásba.”

A *ratione personae* szempontjából az elsődleges kérdés a következő: a Genfi Egyezmények közös 2. cikkében foglalt alanyi kör – azaz a Genfi Egyezmények Szerződő Felelhez kapcsolódó fegyveres csoportok (alakulatok) – és a békefenntartó műveletek állománya azonosítható-e egymással? Másképp megfogalmazva: a nemzetközi békefenntartó műveletekben résztvevő állomány a küldő államának haderejeként, vagy a műveletet vezető (irányító) nemzetközi szervezet képviselőjében, annak nevében vesz esetlegesen részt a fegyveres összeütközésben?

A kérdés e megfogalmazása akár abszurdnak is tűnhet, azonban abból az alapelvből kell kiindulnunk, hogy a háború, illetve a Genfi Egyezmények közös 2. cikke szerinti (nemzetközi) fegyveres konfliktus alapvetően államok közötti (jog)viszony, tehát nemzetközi fegyveres konfliktus alapvetően államok között jöhet létre.²³ Végülis azt kell vizsgálnunk, hogy az esetlegesen fegyveres összeütközésben résztvevő fegyveres csoport valamely állam fegyveres erejeként van-e jelen a

21 Vö. Umesh Palwankar, Applicability of international humanitarian law to United Nations peace-keeping forces. *International Review of the Red Cross*, No. 294 (1993), 227–240. [forrás: <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JMBH>; látogatva: 2009. 09. 22.]

22 Egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására vonatkozóan (Genf, 1949. augusztus 12.). Magyar fordítását ld.: 2000/17. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől

23 Ezt az alapelvet terjesztette ki a genfi egyezmények 1977. évi I. Kiegészítő Jegyzőkönyve, amely 1. cikkének 4. bekezdése szerint az elnyomó vagy fajüldöző rezsimek ellen, önrendelkezési jogukért küzdő entitások és államok közötti fegyveres konfliktusok is nemzetközinek tekintendők.

konfliktusban. Tovább gördítve a kérdést, egészen a betudhatóság vizsgálatáig is juthatunk, hasonlóan az emberi jog egyezmények alkalmazhatóságának vizsgálatához. A kérdésnek annyiban van jelentősége, hogy – a fenti szövegrész alapján is – a Genfi Egyezményeknek csupán államok a részesei. Így, *prima facie*, amennyiben az adott fegyveres erő cselekményei a Genfi Egyezmények alapján nem köthetők valamely részes államhoz, úgy annak alkalmazhatósága is megkérdőjelezhetővé válik.²⁴

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által a nemzetközi szervezetek felelősségéről készített tervezet 5. cikke²⁵ szerint „egy állam, illetve egy nemzetközi szervezet azon szervének vagy képviselőjének cselekménye, amelyet egy másik nemzetközi szervezet rendelkezésére bocsátottak, nemzetközi jogi értelemben az utóbbinak tudható be, ha a szervezet tényleges ellenőrzést gyakorol az adott cselekmény felett”.²⁶

Az e cikkhez készített kommentárjában²⁷ a Bizottság kifejezetten megemlíti a békefenntartó erőket, mint tipikus példát arra, ha egy állam úgy bocsátja valamely szervét egy nemzetközi szervezet részére, hogy bizonyos hatásköröket magának is fenntart. Annak kérdésében, hogy az adott cselekmény az adott szervet (békefenntartó kontingenst) rendelkezésre bocsátó államnak, vagy az adott műveletet irányító nemzetközi szervezetnek tudható be, a kommentár a „tényleges ellenőrzés” („effective control”) elemének tulajdonít központi szerepet, azonban maga nem ad egyértelmű választ arra, hogy mi is tekintendő annak.²⁸

Arra azonban többször is hivatkozik, hogy figyelembe kell venni annak tényét, az erőket felajánló államok minden esetben fenntartják maguknak az állományuk cselekményei feletti fegyelmi és büntető joghatóságot. A Genfi Egyezmények alkalmazhatósága szempontjából e körülmény nem elhanyagolható, hiszen az egyezmények betartásának egyik fő eleme a nemzeti büntetőjogi rendszerbe való beépítés, így adott esetben a humanitárius nemzetközi jog esetleges megsértése esetén sem járhat el a szervezet maga az állomány tagjával szemben.

A kommentár a továbbiakban azt értékelte, hogy a tényleges ellenőrzés („effective control”) mennyiben van összefüggésben a konkrét békefenntartó műveletek végrehajtása során alkalmazott műveleti ellenőrzés és irányítás („operational command and control”) gyakorlásával. Megállapította, hogy a műveleti irányítás és ellenőrzés döntő szereppel bír, azaz a betudhatóság kérdésében a mérleg nyelvét elbillentő tényező a szervezet és a kontingenst küldő állam között az adott kontingens

24 A Genfi Egyezmények közös 3. cikkének alkalmazhatósága ez alól kivételt képezhet.

25 Report of the International Law Commission, Fifty-Sixth Session, UN Doc A/59/10 (2004), 99. (A továbbiakban: ILC Draft.)

26 Az eredeti szöveg: „The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.” A szerző fordítása.

27 ILC Draft, 110–115.

28 A kommentár szerint a nemzetközi szervezet és az erőket felajánló állam között a felajánlásról szóló megállapodás önmagában nem döntő tényező, hiszen a harmadik fél felé fennálló nemzetközi felelősség hordozójának megállapítása tekintetében az érintett harmadik felet egyáltalán nem kötelezi. ILC Draft, 110.

feladat-végrehajtását meghatározó hatáskörök megosztásának aránya, azonban a tényleges ellenőrzést eseti alapon, a tényeken alapulva kell megállapítani.

A fentiekben – az emberi jogok vizsgálata keretében – immár kifejtettük, hogy a műveleti irányítás és ellenőrzés a nemzetközi békeműveletekben, az erőket felajánló államok által fenntartott hatáskörök miatt, a nemzetközi szervezet részéről közel sem teljes körű, így álláspontom szerint, nem alkalmas arra, hogy a betudhatóságot átruházza a nemzetközi szervezetre.

A fegyveres összeütközés fennállta tényének, azaz a *ratione materiae* előtérbe helyezése arra összpontosít, hogy fegyveres erők, illetve fegyveres csoportok között tényleges fegyveres összeütközések zajlanak-e, és ilyen – objektív – körülmények fennállta esetén, függetlenül attól, hogy az adott fegyveres erők milyen keretek között vannak jelen, alkalmazandónak tartja a humanitárius nemzetközi jogot. Sokak előtt ismert, hogy ez utóbbi irányvonalat képviseli a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) is.

A *ratione materiae* szempontjából a döntő elem az, hogy fegyveres erők, illetve fegyveres csoportok között tényleges (*de facto*) fegyveres összeütközés alakul-e ki? Ilyen esetben alkalmazandó a humanitárius nemzetközi jog. E kitétel helytállósága önmagában nem vitatható, azzal a kiegészítéssel, hogy a kialakuló fegyveres összeütközés jellege elérje a fegyveres konfliktussá minősülés szintjét. Visszautalva a fentiekben tett megjegyzésre, legalább a Genfi Egyezmények közös 3. cikke alkalmazást nyerhet akkor is, ha a fegyveres csoportok nem tartoznak egyetlen államhoz sem, de közöttük tényleges összeütközés alakul ki.

E megközelítés a hangsúlyt a fegyveres erő alkalmazása kereteinek marginalizálására helyezi, azaz nem kívánja vizsgálni azt, hogy a fegyveres csoportok között milyen jogi keretek között, illetve milyen jogi felhatalmazás alapján alakult ki a tényleges fegyveres összeütközés. Önmagában helyesen, arra hivatkozik, hogy a békefenntartó műveletben való részvétel, és e keretben való fegyverhasználat, illetve erőalkalmazás (pl. békekikényszerítés esetén) a jogszerűség, azaz a *ius ad bellum* kérdéskörébe tartozik, és mint ilyen, irreleváns a *ius in bello* alkalmazása tekintetében. Hivatkozása valójában a *ius in bello* egyik alapelveire vezethető vissza, amely szerint annak rendelkezéseit a fegyveres összeütközésekben résztvevőknek alkalmazniuk kell, függetlenül az erőalkalmazás jogszerűségétől vagy jogalapjától. Egy másik, ezt kiegészítő megközelítés szerint, a humanitárius nemzetközi jog nagy része, maguk a Genfi Egyezmények is részét képezik a nemzetközi szokásjognak, amely a nemzetközi jog valamennyi alanyát kötelezi, ideértve a nemzetközi szervezeteket is, így, amennyiben nemzetközi szervezetek (illetve azok fegyveres erői) kerülnek fegyveres összeütközésbe, azokra is alkalmazandó a *ius in bello*.

E megközelítés azért maga is több hiányossággal küzd. Először is figyelmen kívül hagyja azt a jogi körülményt, hogy a békefenntartó műveletek alapvetően nem részesei annak a fegyveres konfliktusnak, amelynek megszüntetése érdekében a fogadó állam(ok) területére érkeznek. A klasszikus békefenntartó műveletek során a békefenntartó erők nem is vesznek részt közvetlen katonai műveletekben. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jellemzően az ENSZ Alapokmány VII. fejezetére alapozott, úgynevezett „békekikényszerítő” műveletek valójában közvetlen katonai műveletek, ahol a nemzetközi erők állománya is aktívan, közvetlenül részt vesz a fegy-

veres összeütközésekben. Ennek megfelelően, a békefenntartó erők állományának jogállására, személyi státuszára vonatkozó nemzetközi megállapodások is alapvetően a nem harcoló személyek kategóriájába sorolják a békefenntartó erők katonáit.

Az Egyesült Nemzetek saját és kiegészítő személyzetének biztonságáról szóló 1994. évi egyezmény 2. cikkének 2. bekezdése – szinte mesterségesen – elválasztja a békefenntartó erők és a békekikényszerítő erők alapvető jogállását: „[a] jelen Egyezmény nem alkalmazható a Biztonsági Tanács által, az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján rendszabályként elrendelt olyan műveletekre, ahol a személyzet bármely tagját szervezett fegyveres erőkkel szemben harcoló félként vetik be, és amelyekre a nemzetközi fegyveres összeütközések joga vonatkozik.”²⁹

Az ENSZ Főtitkárának 1999-ben kiadott, a *humanitárius nemzetközi jog békeműveletek során való alkalmazhatóságáról* szóló Bulletinje szerint azokban az esetekben, amikor a békefenntartó erők önvédelem céljából, illetve az Alapokmány VII. fejezete alapján működő, fegyveres erőt kiterjedt módon alkalmazó kényszerítő műveletekben résztvevő erők ténylegesen harcokba bocsátkoznak, alkalmazni kell a humanitárius nemzetközi jog alapelveit és lényegét, és ilyen esetekben a nemzetközi erők tagjait kombattánsként kell kezelni. A Főtitkár Bulletinje ugyanakkor visszautal a fenti, 1994. évi egyezményre, kijelentve, hogy a békefenntartó erők jogállását (polgári, védett státuszát) ezen egyezmény alapján tiszteletben kell tartani. Ennél fogva, a Bulletin is megerősíti a békefenntartó erők alapvetően kettős jogállását, attól függően, hogy részt vesznek-e a harcokban, illetve, hogy a harcokban való részvételük a művelet jellegéből következik-e vagy önvédelmi helyzetből. Fontos azonban hozzátenni, hogy mind az 1994. évi egyezmény, mind a Bulletin csak az ENSZ közvetlen műveleti ellenőrzése és irányítása alatti műveletekre vonatkozik, ugyanakkor számos más nemzetközi szervezet is követi e gyakorlatot.

Továbbá, a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) Statútuma 8. cikkének 2. bekezdése b) pontjának iii) alpontja szerint a nemzetközi fegyveres konfliktusok jogának súlyos megsértése, és egyben háborús bűncselekmény a békefenntartó erők elleni támadás, „ha azok jogosultak a polgári személyeknek vagy polgári létesítményeknek a fegyveres konfliktusok nemzetközi joga által biztosított védelemre”.³⁰

E megközelítésekből is látható, hogy az elterjedt felfogás szerint a fegyveres konfliktussal sújtott területen tevékenykedő nemzetközi békefenntartó erő állománya főszabály szerint a *ius in bello* szerinti polgári lakosság, azaz a „civil személy” ka-

29 2001. évi XIII. törvény az Egyesült Nemzetek saját és kiegészítő személyzetének biztonságáról New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének XLIX. ülészakán, 1994. december 9-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

30 „(b) A nemzetközi jog keretében létrejött, a nemzetközi fegyveres konfliktusokra alkalmazandó jog és szokások egyéb súlyos megsértése, azaz bármely következő cselekmény:

(iii) A támadásoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban tevékenykedő humanitárius segély- vagy békefenntartó misszió személyzete, felszerelése, eszközei, egységei, vagy járművei elleni, szándékos irányítása, ha azok jogosultak a polgári személyeknek vagy polgári létesítményeknek a fegyveres konfliktusok nemzetközi joga által biztosított védelemre;”

Forrás: az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről szóló T/4490. számú törvényjavaslat. [<http://www.parlament.hu/irom37/4490/4490.htm> (letöltve: 2009. augusztus 11.)]

tegoriájába tartozik. Ezt támasztja az is alá, hogy különösen a klasszikus békeműveletekben a fogadó állam által elfogadott jogállási megállapodásban biztosított státuszt elveszik az erők. Ugyanakkor, amennyiben a békefenntartó erők tényleges fegyveres összeütközésben vesznek részt, kombattánsként kell kezelni annak tagjait.

A fenti kettősség mesterségessége annál is inkább érezhető, mivel e kettős jogállás önmagában nem következik a fegyveres konfliktusok nemzetközi jogából. A *ius in bello* szerint ugyanis a „civil”-nek minősülő személyek jogszerűen nem vehetnek részt a harcokban, tehát egy civil – az 1949. évi III. Genfi Egyezmény 4. cikkének A) 2. és 6. bekezdéseiben foglalt néphadak, milíciák és a *levée en masse* igen szűk kivételével – nem válhat kombattánsá azon ténynél fogva, hogy e (civil) minőségében részt vesz a harcokban, és nem illetik meg a kombattánsi immunitás elemei sem, sőt, a harcokban ténylegesen és közvetlenül résztvevő polgári személy büntetőjogi felelősséggel tartozik e cselekményéért.

Azonban az 1994. évi egyezmény, valamint az ICC Statútuma mint nemzetközi szerződések nyilvánítják ki a békefenntartó erők tekintetében, hogy megtámadásuk alapvetően tilos. Vannak tehát olyan esetek, amikor a békefenntartó erők polgári személyeknek minősülnek, és olyanok, amikor kombattánsnak. A Genfi Egyezményekhez képest tehát egy harmadik egyezményben jelenik meg annak lehetősége (mint sajátos „*lex specialis*”), hogy a békefenntartó erők jogállást váltsanak a *ius in bello* keretében. E felfogásból az a következtetés is ered, hogy a békefenntartók tekintetében, attól függően, hogy részt vesznek-e a harcokban vagy nem, eltérő nemzetközi jogi normák vonatkoznak, ideértve a *ius in bello* normáit is. Látható tehát egy minőségi, illetve temporális változás is a humanitárius nemzetközi jog alkalmazhatósága tekintetében. Egyes esetekben a békefenntartó erők a *ius in bello* keretein kívül végzik tevékenységüket, míg fegyveres harcok keretében belépnek, és alkalmazniuk kell a hadijog normáit.

A nemzetközi békeműveletek gyakorlatában e jogi környezet igen komoly végrehajtási gondokat okozhat a műveletet irányító parancsnoknak, hiszen az az elvárás alakul ki vele szemben, hogy pontosan megtalálja azt a pontot, amiktől már a *ius in bello* alkalmazandó, majd azután, amiktől újra civilnek minősül a békefenntartó állomány.

Kérdés továbbá az is, hogy pontosan mely normák alkalmazandóak a nemzetközi erőkre? Lehet-e egyáltalán szelektálni a hadijog normái közül? Az ENSZ Főtitkár Bulletinje ezt teszi: kiválogatja azokat a normákat, amelyeket maga alkalmazhatónak és alkalmazandónak tart, és kijelenti, hogy az ENSZ vezetése alatt álló kényszerítő műveletek állományának ezeket kell követnie.

Azt sem szabad ugyanakkor elfelejtenünk, hogy a humanitárius nemzetközi jogi normák nem csupán az egyénre, hanem az adott fegyveres konfliktusban résztvevő, vagy az által érintett államra vonatkozó normákat is tartalmaznak. A gyakorlatias – és az erőket felajánló államok számára politikailag leginkább elfogadható – megoldás abba az irányba mutat, amely a békefenntartó erők tekintetében mindezekelőtt az egyének által közvetlenül is alkalmazható normákra fókuszál, érintetlenül hagyva az erőket felajánló államok jogállásának kérdését, ugyanakkor megteremtve a műveleti területen biztosítandó alapvető garanciákat.

Mindezek ellenére, további kérdéseket vet föl a humanitárius nemzetközi jog *ratione materiae* alkalmazhatósága – azaz mikor áll fenn a békefenntartó erők és a

velük szembenálló erők között a humanitárius nemzetközi jog alkalmazását megkövetelő fegyveres összeütközés? Az ICRC álláspontja szerint minden tűzváltás során, azonban ezt az álláspontot az államok többsége nem támogatja. A fegyveres összeütközésnek létezik egy minőségi határvonala, amely a harcok intenzitásán alapul. Bár nincs objektív kritériumrendszer, de általánosan elfogadott, hogy az elterjedt és széleskörű erő alkalmazásával járó összeütközések minősülnek csak fegyveres konfliktusoknak. Kérdés ugyanakkor, hogy a tartósan elhúzódó vagy gyakran ismétlődő szórványos tűzpárbajok akkumulálódhatnak-e fegyveres konfliktussá? A többséget képviselő álláspont szerint nem szükségképpen.

Kis kitérőt téve, idekapcsolható a humanitárius nemzetközi jog mint szokásjog alkalmazhatósága a nemzetközi szervezetek tekintetében. Széles körben elterjedt álláspont, hogy a nemzetközi szervezeteket, mint a nemzetközi jog alanyait is kötelezik a nemzetközi szokásjogi normák. E paradigmából kiindulva felmerül a kérdés, hogy a Genfi Egyezmények mint szokásjogi normák kötelezik-e akár a NATO-t vagy az ENSZ-t? Figyelembe kell azonban vennünk, hogy az 1949. évi Genfi Egyezmények közös 2. cikke alapján azok kifejezetten a hadviselő államokra és azok erőire, illetve egyes esetekben bizonyos nem állami fegyveres csoportokra alkalmazandóak. Továbbra is felmerül a kérdés, hogy ha Genfi Egyezmények személyi hatálya nem terjed ki a nemzetközi szervezetekre, hogy terjedhetne ki szokásjogi normaként? Úgy vélem, attól, hogy a Genfi Egyezmények normái szokásjogivá váltak, azok személyi hatálya nem feltétlenül változott, hiszen az az eredeti normák felülírását is jelentené, és erre nézve nem lelhető fel egységes álláspont az államok gyakorlatában. Mindezek alapján, elfogadva a Genfi Egyezmények szokásjogi minőségét,³¹ e szokásjogi normák tartalmát az egyezményekben foglaltakkal – főbb elemeit tekintve – azonosként kell felfogni, ideértve annak személyi hatályára, illetve tárgyi hatályára vonatkozó normarészeit is, amely államokat, illetve azokhoz kapcsolódó fegyveres erőket említ elsődlegesen.

A döntő jelentőségű megállapítást a humanitárius nemzetközi jog szempontjából a Genfi Egyezmények általános rendelkezései között kell keresni. A Genfi Egyezmények közös 1. cikke a Genfi Egyezmények általános alkalmazhatósága szempontjából kiemelt fontosságú rendelkezést tartalmaz: „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat, hogy minden körülmények között tiszteletben tartják és tiszteletben tartatják a jelen Egyezményt.”

A „minden körülmények között” kifejezés tökéletesen alkalmas eszköz arra, hogy a Genfi Egyezmények betartását, illetve betartatását annak Szerződő Felei biztosítsák. Jóllehet e megközelítés nem a békefenntartó erők, sőt, nem is a békefenntartó műveletet irányító nemzetközi szervezet oldaláról közelít, hanem hagyományosan, a Genfi Egyezmények részes államai felől, e rendelkezés valóban értelmezhető úgy, mint amely a Genfi Egyezmények betartásáért való felelősséget az abban részes államokra hárítja, függetlenül attól, hogy fegyveres erők hogyan, és milyen körülmények kö-

31 Vö.: Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck, *Customary international humanitarian law. Vol. I. Rules*. Cambridge – ICRC, 2005. Theodor Mron, *The Geneva Conventions as customary law. The American Journal of International Law*, Vol. 81, No. 2. (1987), 348–370. o.

zött kerülnek fegyveres összeütközésbe. Ennél fogva a Genfi Egyezmények betartása, illetve betartásának biztosítása annak szerződő államai részéről fennálló kötelezettség abban az esetben is, ha fegyveres erőik vagy annak egy része valamely nemzetközi szervezet keretében zajló béketámogató műveletben végzi tevékenységét. Mivel egy szerződő állam által biztosított kontingens a felajánlás és a rendelkezésre bocsátás ellenére az adott állam haderejének része marad jogi értelemben, így az adott szerződő állam felelőssége a közös 1. cikk alapján továbbra is fennáll.

A békefenntartó erők idegen testként jelennek meg a *ius in bello* rendszerében – sehogyan sem illenek egyetlen kategóriába vagy rezsimbe sem. Mégsem mehetünk el a probléma mellett, és nem tagadhatjuk le azon igényünket sem, hogy a *ius in bello* ténylegesen alkalmazandóvá váljon a robusztus műveletek során.

Még abban az esetben is, ha egy békefenntartó művelet egy nemzetközi szervezet részeként vagy annak irányítása alatt működik is, függetlenül a műveleti irányítás és ellenőrzés szintjétől, a humanitárius nemzetközi jog betartása és betartatása – következően a Genfi Egyezmények közös 1. cikkéből is – mindenkor a csapatokat küldő államok hatásköre és egyben felelőssége is marad, e hatáskör nem száll át. Ugyanakkor, figyelembe kell azt is venni, hogy egy békefenntartó műveletnek sajátos mandátuma van, amely – különösen a VII. fejezetre alapuló műveletek esetében, figyelemmel az Alapokmány 103. cikkére is – korlátozott mértékben teszi alkalmazhatóvá a *ius in bello* normáit. Mindazonáltal, a mandátumban foglaltak által ki nem zárt esetekben, illetve az adott helyzetben valóban alkalmazható normák tekintetében, ideértve a sebesültek és betegek ellátást, a támadások végrehajtásának korlátait, és egyéb normákat is, a *ius in bello* normái alkalmazandóak a béketámogató műveletekben.

Emberi jogok, humanitárius nemzetközi jog és a nemzetközi békeművelet feladatai, műveleti eszközei

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata – a fentiekben kifejtettek szerint – tartalmazza általában az adott béketámogató művelet jogalapját, különösen kényszerítő műveletek tekintetében, valamint meghatározza a művelet által elérendő célokat, azonkívül – gyakran igen tág megfogalmazásban – a művelet rendelkezésére álló eszközök körét, illetve felhatalmazásokat. Egy békeművelet tényleges eszközrendszerét a fenti mandátumból kibontott, levezetett műveleti terv, illetve azt tovább részletező műveleti utasítás tartalmazza. Kérdésként merülhet fel, hogy a műveleti terv, illetve a műveleti utasítás kidolgozása tekintetében mennyiben kell az adott műveletet vezető szervezetnek figyelembe vennie a Genfi Egyezményeket és az emberi jogi normákat, amennyiben az ENSZ Alapokmány 103. cikkét tartja szem előtt? A 103. cikk alapján ugyanis: „[h]a az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség”.³²

32 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

E rendelkezést a gyakorlatban előszeretettel értelmezi számos többnemzeti békeművelet olyan céllal, hogy a mandátumból eredő feladatok, illetve az azok végrehajtása érdekében végzett tevékenységek is – a 103. cikk alapján – elsőbbséget élveznek más nemzetközi szerződésben rögzített kötelezettséggel, ideértve gyakran az emberi jogi, illetve humanitárius nemzetközi jogi normákat is.

A gyakorlati kérdés valójában abban rejlik, hogy azon eszközök, illetve tevékenységek, amelyeket a mandátumban foglaltak végrehajtása érdekében az alsóbb szintű műveleti dokumentumok határoznak meg, szintén az ENSZ alapokmányából eredő kötelezettségnek tekintendők-e, és mint ilyenek, elsőbbséget élveznek-e más nemzetközi szerződésekkel szemben?

Jogi szempontból a műveleti dokumentumok tekinthetők akár az adott ENSZ BT határozat értelmezésének is. Az azonban kérdéses, hogy ez az értelmezés autentikusnak tekinthető-e? E kérdés részletes kibontása (az ENSZ BT határozatok hiteles értelmezésének jogköre) túlságosan messze vinne e tanulmány központi problémájától, így a jelen keretek között csupán annyi jegyezhető meg, hogy az elsőbbség elvének érvényesítéséhez az adott kötelezettségnek jelen esetben közvetlenül az ENSZ BT határozatban foglaltak kell lennie, illetve az adott tevékenységet mint ilyen kötelezettséget az ENSZ BT-nek el kellene fogadnia, illetve valamely saját aktusába kellene foglalnia.³³ Általánosságban azonban nehezen védhető a „cél szentesíti az eszközt” felfogása a jelen helyzetben, azaz olyan, a végrehajtó parancsnokságtól eredő feladat, amelyet az adott parancsnokság tekint az ENSZ BT határozatában foglaltak végrehajtásának eszközeként. Mindazonáltal, olyan részletes feladatok, amelyek maguk nem egyeztethetőek össze az ENSZ alapvető céljával és rendeltetésével, nehezen tekinthetőek az ENSZ BT határozatában bennefoglaltak.

További, inkább elméleti kérdésként fogalmazható meg a „kötelezettség” értelmezése. Amennyiben egy ENSZ BT határozat megengedő nyelvezetet használva, jellemzően felhatalmazza a nemzetközi erőket bizonyos eszközök használatára, az kötelezettségnek minősül-e? Álláspontom szerint azonban, amennyiben maga az ENSZ BT határozata kötelező erejű a tagállamok számára (az Alapokmány 25. cikke, illetve VII. fejezete alapján), úgy még akkor is jogi kötelezettségről beszélhetünk, ha a határozat nyelvezete felhatalmazó jellegű.³⁴

Jelenleg sajnos nem áll rendelkezésre nemzetközi bírói álláspont e kérdés közelebbi megválaszolásához; az Emberi Jogok Európai Bírósága egyetlen olyan esetben sem tért ki e kérdésre, amelyben a békeműveletekben résztvevő állomány által esetlegesen elkövetett emberi jogi jogsértések kérdése merült fel.

33 Vö.:R. Liivoja, The scope of the supremacy clause of the United Nations Charter. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57 (July 2008), 583–612.

34 Vö.: R. Bernhardt, Article 103. In: Bruno Simma, (ed.): *The Charter of the United Nations – A Commentary*. Vol II. 2nd edition, Oxford, 2002. 1296.

Összegzés és következtetések

A fenti áttekintés révén láthatóvá vált, hogy a nemzetközi békeműveletek végrehajtását rendkívül komplex, és egymással összefüggő, egymást gyakran átfedő jogrendszerek és jogi normák befolyásolják, illetve határozzák meg. A békeműveletek állományát egyszerre kötelezik küldő államának belső jogi normái és nemzetközi kötelezettségei, bizonyos mértékig a fogadó állam belső joga tiszteletben tartásának kötelezettsége, valamint a nemzetközi emberi jogi normák és fegyveres konfliktusok esetében a humanitárius nemzetközi jog szabályai is. Mindezek mellett pedig, az ENSZ Alapokmányából fakadó, az ENSZ Biztonsági Tanácsa, valamint a művelet végrehajtásával megbízott katonai vezető által meghatározott feladatok végrehajtásának terhei is rá hárulnak. Számos példa hozható fel arra, amikor e kötelezettségek, a nemzetközi közösség elvárásai és a jogi normák összeütközésbe kerülnek, és ilyen esetekben a döntés felelőssége továbbra is a műveletet irányító katonai vezetőkre hárul. E konfliktushelyzetekben a megfelelő döntés meghozatalának kulcsa – megítésem szerint – az adott művelet katonai, jogi és politikai vezetőinek szoros együttműködésén, egymás céljainak és korlátainak kölcsönös megértésén és elfogadásán, valamint a nemzetközi közvélemény folyamatos támogatásának fenntartásán múlik.



Dr. Varga Attila Ferenc alezredes, HM Jogi Főosztály, osztályvezető-helyettes

A békeműveletek végrehajtási szabályai és a parancsnoki döntéshozatal korlátai

Előjáróban szükségesnek tartom, hogy kiindulópontként a békeműveletekkel kapcsolatban rögzítsek néhány közismert alaptételt, alapigazságot, amelyek az elemzés sarokkövét képezhetik:

- az első ilyen sarokkő, hogy a nemzetközi katonai műveleteknek jogszerűeknek kell lenniük, mind megindításukban, mind a végrehajtásuk során;
- a második alapigazság, hogy a mai válságreagáló műveletekben egyidejűleg több nemzet fegyveres ereje vesz részt, a koalíciós műveletek irányítása azonban egyszemélyi parancsnoki felelősségi körbe tartozik;
- az általam kiemelni fontosnak tartott harmadik alapigazság, hogy a nemzeti alakulatoknak a koalíciós műveletek érdekében történő műveleti át-alárendelésével a csapat-hozzájáruló nemzetek (Troop Contributing Nations – TCN) nemzeti fennhatósága nem szűnik meg teljesen, bizonyos nemzeti hatáskörök továbbra is fennmaradnak, amint a nemzeti jog bizonyos rendelkezéseinek továbbra is érvényesülnie kell a műveletek végrehajtása során.

A fenti alaptételek rögzítése után, *gyakorlati oldalról megközelítve a békeműveletek végrehajtásának kérdését, számtalan dilemmába ütközünk*, amelyekkel kapcsolatban nagyon nehéz az egyértelmű válaszadás. Ezek közül röviden megemlítek néhányat:

Az első dilemma úgy hangzik, hogy mitől lesz egy békeművelet jogszerű, vagyis milyen jogi előírásokat kell alkalmazni? A jogszerűség komplex fogalma alatt hagyományosan azt értjük, hogy a békemissziók csak megfelelő mandátum (felhatalmazás) alapján indulhatnak meg, amely vagy az arra feljogosított nemzetközi szervezettől, vagy a konfliktusban érintett felektől származik. A művelet jogszerűségéhez tartozik értelemszerűen, hogy annak végrehajtása során is alkalmazni kell a vonatkozó nemzetközi megállapodások (ld. hágai és genfi jog, fegyvertilalmi egyezmények stb.) rendelkezéseit, a missziót irányító nemzetközi szervezet (műveletirányító parancsnokság) vonatkozó normáit, valamint a fogadó ország és a küldő ország, illetve – missziótól függően – esetleg a tranzitország(ok) vonatkozó nemzeti előírásait is.

Figyelemre méltó, hogy a békeműveletek végrehajtásának jogi környezetével összefüggésben sokszor találkozunk a (had)műveleti jog (operational law) kifejezéssel. Annak ellenére, hogy a szakirodalom mindmáig adós maradt a (had)műveleti jog definiálásával, így annak tartalma elég bizonytalan, (had)műveleti jogászok (operational lawyer) adnak jogi tanácsot a katonai műveletet irányító parancsnok, illetve az érintett személyi állomány számára, a szükséges ismeretek (had)műveleti jogi kézikönyvekből (operational law handbook) sajátíthatók el, megszerzett tudásunkat pedig (had)műveleti jogi szemináriumokon, illetve tanfolyamokon (operational law seminar / course) pallérozhatjuk. *Felmerül tehát a kérdés, hogy valóban létezik-e egy (had)műveleti joganyag, és ha igen, miből tevődik össze? Az amerikai fegyveres erők ügyészségének jogi köz-*

pontja és iskolája nemzetközi és (had)műveleti jogi osztálya által évente kiadott (had)műveleti jogi kézikönyv¹ csupán rövid utalást tesz a szóba jöhető tételekre, amikor a kézikönyv bevezetőjében rögzíti, hogy a (had)műveleti jog, éppúgy, mint a szóban forgó kézikönyv, a különböző jogi és gyakorlati információk összegyűjtésére koncentrál. Abból a tényből, hogy a (had)műveleti jog körébe tartozó normákra vonatkozóan maga a kézikönyv is csak példálózó felsorolást ad, arra következtethetünk, hogy a (had)műveleti jog valójában átfogja a katonai műveletek végrehajtása során alkalmazandó jogi normák teljes spektrumát, tekintet nélkül azok nemzeti vagy nemzetközi jellegére, ugyanakkor ebbe a körbe tartoznak a nem kodifikált, tehát írott normaként esetleg meg sem jelenő, de a végrehajtás szempontjából mégis releváns, és jogi hatással bíró egyéb aktusok, elvek, illetve gyakorlati tapasztalatok is. Úgy vélem, a (had)műveleti jog ez utóbbi részének megismerése a missziók eredményes végrehajtása szempontjából éppoly fontos, mint az írott nemzetközi és nemzeti joganyagban való jártasság. A műveletek során szerzett ilyen irányú nemzeti és nemzetközi ismeretanyag tanulmányozása, a tapasztalatok részletes elemzése, és a szükséges következtetések levonása megkerülhetetlen.

Az előírások és más normák végrehajtásával kapcsolatban mindaddig nem merül fel probléma, amíg ezen szabályok összhangban vannak egymással, esetleg komplementer módon kiegészítik egymást. *A mai békeműveletekben azonban jellemzően különböző országok fegyveres alakulatai vesznek részt, akikre adott esetben más-más szabályok vonatkoznak.* Adódik ez például abból, hogy egyes nemzetek nem csatlakoztak bizonyos nemzetközi megállapodásokhoz, de nyilvánvalóan következik abból az elvből is, hogy a műveletek végrehajtása során a katonáknak saját nemzeti szabályaikra is tekintettel kell lenniük, amelyek nem feltétlenül egyeznek meg más nemzetek belső szabályaival.

E problémakörben elég, ha csak az *önvédelem jogának* gyakorlására gondolunk, amellyel kapcsolatban a művelet-végrehajtási szabályok rendszerint a nemzeti szabályokra utalnak vissza, fenntartva azt a jogot, hogy minden nemzet katonája a saját nemzeti szabályai szerint cselekedjen védelmi helyzetben, és tegye meg a szükséges lépéseket a támadás elhárítása érdekében. Nem nehéz elképzelnünk, milyen veszélyessé válhat a szabályok eltérő nemzeti értelmezéséből adódó bizonytalanság, különösen akkor, ha több nemzet katonája közösen, egyidejűleg hajt végre feladatot műveleti területen, és fennáll a kockázata annak, hogy konkrét szituációban különbözőképpen fognak cselekedni. Példaként említhetném az önvédelmi szituáció időbeli kezdetének és végének, az ellenséges cselekedetnek (hostile act) vagy az ellenséges szándéknak (hostile intent), esetleg a baráti, de más nemzetiségű erők védelmének eltérő nemzeti értelmezését, de hivatkozhatnék a fegyveres erő alkalmazásának különböző nemzeti gyakorlatára is objektumvédelem esetében. Úgy vélem, több nemzeti műveletek során az önvédelmi helyzetekben történő heterogén cselekvés potenciális lehetősége olyan ténykérdés, amelyet tudomásul kell vennünk, az ilyen

1 Operational Law Handbook – International and Operational Law Department, The Judge Advocate General's Legal Center & School, U.S. Army, Charlottesville, Virginia – Internet: <https://www.jagcnet.army.mil/8525751D00557EFF/0/A86D78669E17E6F9852574DA005E3ADF?opendocument&noly=1> (Letöltés: 2010. február 20.)

situációkra való eredményes felkészülés érdekében azonban érdemes behatóbban tanulmányozni az együttműködő nemzetek, illetve a nemzetközi szervezetek vonatkozó szabályait és ez irányú gyakorlatát.

A (had)műveleti jog egyik lényeges tartalmi elemét képezik az ún. művelet-végrehajtási szabályok (Rules of Engagement – ROE), vagyis a békeműveletet irányító nemzetközi szervezet által az alárendelt alakulatokra vonatkozóan kiadott azon utasítások, amelyek felhatalmazások és korlátozások révén meghatározzák a fegyveres erő felhasználásának módját és intenzitását. Különösen fontos tehát, hogy a nemzetközi erők és az alárendelt nemzeti erők parancsnokai megértsék a hatályban levő művelet-végrehajtási szabályok által nyújtott felhatalmazásokat, illetve az azokban foglalt korlátozásokat, tilalmakat. Ilyen korlátozások vonatkozhatnak meghatározott eszköz (fegyver) igénybevételére, vagy meghatározott módon történő alkalmazására, a fegyverhasználat bizonyos feltételekhez kötésére, vagy a célpontok kiválasztására. Egyértelművé kell azonban tenni, hogy a művelet-végrehajtási szabályok esetében nem csupán támadási vagy védekezési szabályokról van szó, és az előírások nem korlátozódnak csak a fegyverhasználatra. Ezen rendelkezések közé tartozik többek között a saját erők pozícionálása, a határátlépés, a tömegkezelés, a gyakorlatozás, a kényszerítő eszközöket megelőző figyelmeztetés, a kutatás, az ideiglenes őrizetbe vétel, az információs műveletek, és más, fegyverhasználattal nem feltétlenül járó tevékenységek.

A művelet-végrehajtási szabályok műbenlétére vonatkozóan azonban – megfelelően részletes elemző munka hiányában – mind a mai napig csak korlátozott ismeretekkel rendelkezőnk. Nem könnyíti meg az információgyűjtést és az elemző munkát a misszió-specifikus művelet-végrehajtási szabályok titokvédelmi minősítése, amely konkrét katonai művelet esetében, annak eredményes megvalósítása érdekében egyébként feltétlenül indokolt. Fontos tényező, hogy az említett szabályok mindig egy bizonyos művelethez igazodnak, és tartalmuk műveletenként változik. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a válságkezelő műveletekben érdekelt nemzetközi szervezetek, így az ENSZ, a NATO vagy az EU is saját művelet-végrehajtási szabályrendszert alakított ki, amely értelemszerűen tükrözi az adott nemzetközi szervezetnek a fegyveres erő alkalmazásával kapcsolatos felfogását, valamint a konkrét misszió jellegére és stratégiai céljainak megvalósítására vonatkozó elképzeléseket is. Az eltérő szabályrendszerek létezése érdekes helyzeteket teremthet azokban az esetekben, amikor azonos műveleti területen egyidejűleg több nemzetközi szervezet is missziót teljesít. Minthogy a földrajzi közelségben, de eltérő mandátum alapján feladatot végrehajtó nemzetközi erők együttműködése a saját küldetésük eredményessége szempontjából elengedhetetlen, szükséges az is, hogy művelet-végrehajtási szabályaik legfontosabb rendelkezéseiről egymást – a minősített információk védelmére is tekintettel – tájékoztassák.

Felvetődik ugyanakkor a kérdés, hogy lehet-e, kell-e egységesíteni a nemzetközi szervezetek, és – feltéve, hogy ilyen szabályrendszerrel rendelkeznek – az egyes nemzetek különböző művelet-végrehajtási szabályait, vagyis ki lehet-e alakítani egy univerzális művelet-végrehajtási katalógust, amelyet irányadónak tekinthetnénk valamennyi, jövőbeni válságkezelő műveletre? A kérdés nem annyira utópisztikus, mint első hallásra gondolnánk, hiszen már régóta van arra példa, hogy egyes nemzetek előre rögzítsék a jövőbeni katonai műveletek végrehajtási szabályait, tekintet nélkül arra, hogy hol, és milyen jellegű feladat végrehajtására kerül majd sor. Úgy tűnik, az egységesítés irányába kíván elmoz-

dítani a san-remo-i székhelyű Humanitárius Jog Nemzetközi Intézete (IIHL) által 2009-ben megjelentetett művelet-végrehajtási kézikönyv² is, amely műveleti környezettől és konkrét mandátumtól függetlenül javasol művelet-végrehajtási szabályokat mind nemzeti, mind nemzetközi műveletekhez, és – habár a szerzők célja szerint a dokumentum elsősorban oktatási, kiképzési tananyag lenne – nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy akár valós műveletek végrehajtási szabályainak alapjául szolgáljon.

Ezen példák ellenére úgy gondolom, a mai viszonyok között nem reális az univerzális művelet-végrehajtási szabályok kialakításának gondolata. Amint arra korábban utaltam, az önálló művelet-végrehajtási szabályok megalkotása a független cselekvés szabadságát adja, és ezen szabályrendszer révén a műveletet irányító nemzetközi szervezetek kifejezésre juttathatják a konkrét misszió végső célja elérésének módjával kapcsolatos elképzeléseiket. Nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy a válságreakáló műveletekben érintett nemzetközi szervezeteknek más-más országok a tagjai, amelyek a tervezés stádiumában nemzeti érdekeiknek megfelelően befolyásolhatják a nemzetközi szervezet művelet-végrehajtási szabályait.

A több nemzeti műveletek végrehajtása feletti nemzeti ellenőrzés kérdésére is indokolt néhány szó erejéig kitérni. Az előadásom elején említett második alaptétel szerint a több nemzeti katonai műveletek végrehajtása is az egyszemélyi parancsnoklás elvén alapul. A békeműveletekkel kapcsolatban azonban visszatérő dilemma, hogy a nemzetközi erők parancsnoka mennyiben parancsnoka a nemzeti kontingenseknek is?

Már utaltam arra, hogy a nemzeti kontingensek közös műveletek céljára történő rendelkezésre bocsátása nem jelent teljes hatáskör-átruházást, és az illetékes nemzeti hatóságok igyekeznek folyamatosan fenntartani bizonyos mértékű nemzeti kontrollt. De milyen eszközökkel és mennyiben korlátozhatják a csapat-hozzájáruló nemzetek a nemzetközi erők parancsnokának döntési jogát? A béketámogató műveletekkel foglalkozók számára jól ismert a *műveleti át-alárendelés*, illetve ezzel összefüggésben a *műveleti irányítás és vezetés* problematikája. Úgy gondolom azonban, hogy – különös tekintettel a jelenkori műveletekben való több nemzeti részvétel sajátosságaira – ezen fogalmak valódi tartalmát illetően még ma sem rendelkezünk megnyugtató válaszokkal, tehát további vizsgálatokra, elemzésekre van szükség.

Az említett nemzeti kontroll egyik markáns megnyilvánulási formája az ún. nemzeti korlátozás, vagy nemzeti fenntartás (national caveat) intézménye, amely adott esetben lényegesen csökkentheti a több nemzeti erők parancsnokának rendelkezési jogosultságát az alárendelt nemzeti erők felett, hiszen nem adhat olyan feladat végrehajtására parancsot, amelynek teljesítése nemzeti jogszabályba, vagy az illetékes nemzeti hatóságtól kapott ilyen irányú utasításba ütközne. Amennyiben a koalíciós erők parancsnoka mégis ilyen jellegű parancsot adna ki, a nemzeti korlátozással érintett alakulat illetékes parancsnokának a végrehajtást meg kellene tagadnia.

Sajnos, a nemzeti korlátozások körüli szituáció a gyakorlati végrehajtás során már nem ennyire egyértelmű, mint ahogy a körülmények részletes vizsgálata nélkül

2 Rules of Engagement Handbook, International Institute of Humanitarian Law, Sanremo (November 2009) Internet: <http://www.iihl.org/iihl/Documents/rule%20engagement%20definitive.pdf> (Letöltés: 2010. február 20.)

arra a kérdésre sem könnyű választ adni, hogy például milyen következményei lennének annak, ha egy magyar katonát olyan feladat végrehajtására utasítja a nemzetközi parancsnoka, amelyre vonatkozóan nemzeti korlátozás van érvényben, és a magyar katona a feladat-végrehajtás során megsérül? Álláspontom szerint ebben az esetben külön vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze maga a nemzeti korlátozás, vagyis annak tartalma, illetve ismertsége a nemzetközi parancsnokság előtt, de vizsgálni kell mind a nemzetközi erők parancsnokának felelősségét a parancs (utasítás) kiadásában, mind pedig az illetékes nemzeti parancsnok(ok) felelősségét a nemzeti korlátozás érvényre juttatásában.

Ismert tény, és a kérdés fontosságát jól érzékelteti, hogy az ISAF műveletekben részt vevő nemzetek jelentős része különböző korlátozásokat fogalmazott meg a felajánlott nemzeti erők alkalmazhatóságával kapcsolatban. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján tipikus nemzeti korlátozásoknak tekinthetők például az alábbiak:

- földrajzi korlátozások, amelyek alapján bizonyos alakulatok csak meghatározott földrajzi területen hajthatnak végre feladatot;
- meghatározott feladatok végrehajtásának előzetes parlamenti vagy kormányzati engedélyeztetéshez kötése;
- bizonyos műveleti feladatok végrehajtásának tilalma (pl. terrorista- vagy kábítószer-ellenes műveletekben való részvétel tilalma);
- képességbeli (pl. felszerelési vagy kiképzési) hiányosságok miatt bizonyos műveleti feladatok végrehajtásának korlátozása (pl. éjszakai vagy nagy magasságban történő feladat-végrehajtás);
- nemzeti sajátosságokra hivatkozással történő korlátozás (pl. meleg éghajlatú országok csapatainak havas vidéken történő feladat-végrehajtása);
- nem katonai (pl. rendfenntartási, tömegkezelési) feladatok katonák általi ellátásának korlátozása, vagy tilalma;
- a küldő országban uralkodó pacifista szemlélet miatt a fegyverhasználat korlátozása (fegyverhasználat csak önvédelmi helyzetben);
- technikai eszközök (pl. helikopterek) rendelkezésre bocsátásának, vagy más nemzetek általi igénybevételének korlátozása (pl. anyagi okok vagy jogi nehézségek miatt);
- nemzetközi megállapodásból eredő, vagy az adott nemzet belső jogi rendelkezéseiből adódó korlátozások (pl. könnygáz használatának tilalma tömegkezeléskor, halálos erő alkalmazásának tilalma objektumok védelme érdekében);
- egy művelet nem kívánatos következményeinek (pl. civil lakosság sérülése) elkerülése miatti korlátozások.

Az ISAF erőkre vonatkozó nemzeti korlátozások száma 2006-ra elérte azt a kritikus mértéket, amely már a műveletek hatékony tervezését és eredményes végrehajtását fenyegette, így a NATO legfelsőbb szintű politikai és katonai fórumai több alkalommal is kénytelenek voltak ezen probléma megoldását napirendre tűzni. Habár az ISAF műveletek kezdete óta a nemzetek a fenntartásaik egy részét visszavonták, a korlátozások száma még ma is jelentős. Szakértők azonban külön kihangsúlyozzák, hogy míg a műveletirányító parancsnoksággal hivatalosan közölt nemzeti korlátozások kezelése különböző módszerekkel megoldható, a legnagyobb gondot a korábban nem ismert, és

esetleg a művelet-tervezés végső fázisában, vagy már a konkrét feladat-végrehajtás során közölt nemzeti korlátozások jelentik.

Nem véletlen tehát, hogy szakértők a műveleti tervezést segítő egyik legfontosabb eszközként tartják számon a nemzeti korlátozásokkal kapcsolatos tájékoztató tevékenységet. A nemzeti korlátozások megismerése mellett – függően azok mennyiségétől – meg kell oldani a nyilvántartásukat és a kezelésüket is. Ennek egyik hatékony módszere lehet egy olyan „caveat matrix” összeállítása, amely összefoglalja a több nemzeti műveletben részt vevő kontingensekre vonatkozó nemzeti korlátozásokat. Ezen információk alapján a nemzetközi erők parancsnoka arról is képet alkothat, hogy a koalíciós partnerek hogyan értelmezik a (had)műveleti szabályokat. Ezen eszköz segítségével az ismert nemzeti fenntartások a parancsnok által meghatározott szempontok (pl. országok vagy feladattípusok) szerint csoportosíthatók, esetleg az is feltűntethető, hogy milyen nemzeti hatóság jogosult a korlátozás feloldására.

Úgy gondolom, a jövőbeni békeműveletekben való együttműködés eredményességének fokozása érdekében *érdemes figyelmet szentelni a nemzeti korlátozásokkal összefüggésben megfogalmazott alábbi javaslatokra:*

- amennyiben a nemzetek politikailag egyetértenek egy katonai művelet beindításával, lehetőleg tartózkodjanak attól, hogy belpolitikai indíttatásból nemzeti korlátozásokkal veszélyeztessék a művelet-végrehajtás sikerét;
- amennyiben jogi vagy technikai okokból mégis szükség van nemzeti korlátozásokra, ezek számát a lehető legkisebbre kell csökkenteni;
- minthogy a békeidejű nemzeti szabályok általában nem alkalmasak a műveleti területen, harci körülmények között történő feladat-végrehajtás szabályozására, a nemzeteknek felül kell vizsgálniuk a vonatkozó nemzeti rendelkezéseiket;
- törekedni kell a döntési/jóváhagyási hatáskörök lehető legalacsonyabb szintre telepítésére és a nemzeti döntési hatáskörök minél közelebbi telepítésére a műveleti területhez;
- a több nemzeti erőkhöz való nemzeti hozzájárulást befolyásoló bármilyen politikai, jogi, vagy katonai korlátozásról időben tájékoztatni kell a művelet-tervezőket.

Érzékelhető, hogy ezen javaslatok a műveletek eredményességét a nemzetközi szervezet (parancsnokság) szemszögéből közelítik meg. Mindaddig azonban, amíg a békeműveleteket irányító nemzetközi szervezetek saját fegyveres erővel nem rendelkeznek, és az egyes országok a saját nemzeti fegyveres erejük terhére biztosítják a békeműveletekhez szükséges nemzetközi erőt, a sajátos nemzeti érdekek megjelenésével, így a nemzeti korlátozások létezésével a jövőben is reálisan számolnunk kell.

Előadásomban a békeműveletek végrehajtási szabályai és a parancsnoki döntéshozatal néhány – önkényesen kiragadott – vonatkozásának felvázolására tettem kísérletet. Számtalan kérdéssel a rendelkezéseimre álló idő rövideje miatt értelem-szerűen nem foglalkozhattam. Céлом azonban nem a kimerítő válaszadás, hanem inkább a *releváns kérdések feltevése* volt. Bízom abban, hogy a jövőben szakértői szintű, esetleg tudományos igényű vizsgálatok révén sor kerül az előadásomban említett jelenségek mélyebb összefüggéseinek feltárására, és sikerül megoldási alternatívákat kínálni mind a békeműveleteket irányító nemzetközi szervezetek, mind pedig a nemzetközi együttműködésben érintett országok számára.

HOZZÁSZÓLÁSOK

Varga László ny. ezredes, a Védelemgazdasági és Logisztikai Szakosztály tagja

A békemissziók védelemgazdasági és közbeszerzési kérdései

Az MHTT Védelemgazdasági és Logisztikai Szakosztályának 2007–2009. évi tevékenységében a békemissziók védelemgazdasági és közbeszerzési kérdései kaptak kiemelt hangsúlyt. A szakosztály ciklusonként egy-egy nagyrendezvényen, konferencián (melyek gyakran egyúttal a Társaság központi rendezvényei is voltak) tárgyalta meg a védelemgazdaság tudományos kérdéseit. Ezek közül a teljesség igénye nélkül három konferenciát említek meg, melyek összegezett tapasztalatai rendkívül egybecsengenek.

Az MHTT Védelemgazdasági és Logisztikai szakosztály rendezvényeiről

2008. május 29–30-án a Védelemgazdasági és Logisztikai Szakosztálya kezdeményezésére a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a cseh Univerzita Obrany és a német Gesellschaft für Militäroökonomie közreműködésével „*Missziós feladatok védelemgazdasági nézőpontból (a fókuszban Afganisztán)*” címmel rendeztünk nemzetközi konferenciát. Ezen a konferencián elsősorban pénzügyi-gazdasági szempontból értékeltük az extrém körülmények között végrehajtott feladatok tapasztalatait, és a védelemgazdaság számára általános tanulságokat fogalmaztunk meg. A konferencia szlogenje a „*Missziós feladat-többletköltség vagy beruházás a jövőbe?*” volt. Ez a szlogen jól tükrözte, hogy az előadók nem csak a múltat elemezték, hanem a jövőre nézve is tudományosan megalapozott ajánlásokat fogalmaztak meg.

□ 2008 október 15-én Székesfehérváron az MHTT előadói az MH Összhaderőnemi Parancsnokság résztvevő állománya előtt is ismertették a májusi tanácskozás főbb tanulságait. Ezen a „kihelyezett” rendezvényen az azonos című, májusi nemzetközi konferencia koncepciójának, külföldi előadásainak ismertetése mellett a nemzetközi konferencia magyar előadói ismertették *aktualizált* előadásaikat. Az előadók – akik egy kivételével mind tisztek voltak – többsége már látott el missziós feladatot, és mondandójukból érezni lehetett a személyes tapasztalatok ízét is.

Ezen a székesfehérvári rendezvényen a fentiekén kívül még több rendkívül érdekesítő előadást is hallhattunk. Így például *Petróczi-Farkas Gábor*, a Hollandiában dolgozó menedzser tanácsadó előadását, melyből sok érdekes dolgot megtud-

hattunk, olyanokat, hogy az Egyesült Államok vonatkozásában 85 milliárd dollár az értéke azoknak a konténerekben a művelési területekre útba indított anyagoknak, amelyek a célállomásokra soha nem érkeztek meg, mert útközben valahol elvesztek. Meghallgattuk az ORFK részéről *Bencsik Péter rendőr őrnagy* rendkívül izgalmas előadását arról, hogy Gazdasági Ellátó Igazgatóságuk hogyan tervezi és biztosítja a 66 fő békefenntartási feladatokat ellátó rendőrségi állomány költségeit.

Számomra az egyik legérdekesebb előadás *Panteleev Demeter főhadnagyé* volt, aki a pakisztáni Magyar Honvédség Tartományi Újjáépítési Csoport (MH PRT) *Baghlan* tartományban tevékenykedő több mint 200 katona ellátásának, *pénzügyi-gazdasági biztosításának* részleteiről számolt be. Külön érdekes volt, ahogyan a hazai közbeszerzési törvény előírásainak afganisztáni alkalmazásával kapcsolatos problémákat ecsetelte. *Javasolta* (többek között ő is), *hogy biztosítsák a békemissziók részére a közbeszerzési törvény alóli mentességet.*

A MH Összhaderőnemi Parancsnokság képviselőjében *Barát István ezredes*, a parancsnokság logisztikai főnöke a 2008. évi missziós feladatok (váltások) gazdasági feltételeinek és logisztikai támogatásának tapasztalatairól tartott rendkívül érdekesítő, élő, eleven, aktuális előadást.

Barát ezredes hivatalból irányítja mind a koszovói, mind az afgán műveletek teljes ellátását, logisztikai biztosítását, és mindezt „forró nyomon”, azaz az élő gyakorlatban végzi. A napi gondokat, problémákat azonnal a saját bőrén érzi, így a témában minden tekintetben teljesen naprakész előadót és előadást hallottunk. Az előadó nagyon precízen elemezte azt a speciális helyzetet, hogy a pénzfelhasználás magyarországi törvényi szabályozásai, valamint a közbeszerzési törvény előírásai – amelyek a békemissziókra épp úgy vonatkoznak, mintha a határainkon belül tevékenykednének –, rendkívül megnehezítik a nagytávolságú szállításokat, és általában a műveletek anyagi biztosítását.

□ A következő békemissziók védelemgazdasági és közbeszerzési kérdéseit érintő rendezvényre egy évvel később, 2009. december 2-án a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen került sor, amikor a ZMNE BJKMK Katonai Logisztikai Intézet Közlekedésmérnöki tanszéke és az MHTT Védelemgazdasági és Logisztikai szakosztálya „A katonai logisztika időszerű kérdései a missziók tükrében” címmel tartottak tudományos-szakmai konferenciát: *Dr. Keszthelyi Gyula nyá. dtbtk. „A hatáslapú műveletek logisztikai támogatása”, Szabó József alez. „A missziós feladatok logisztikai tervezése a HM Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség tevékenységében”* címmel. Az MH Összhaderőnemi Parancsnokság missziókkal kapcsolatos logisztikai feladatrendszeréről *Baráth István ezds.*, a missziók anyagellátási problémáiról *Balassa István ezds.*, a missziók haditechnikai problémáiról *Papp Mihály mk. ezds.* tartottak előadást. Ezek az előadások, hozzászólások, valamint az ezt követő vita megerősítette azt az álláspontot, hogy – bár az MH logisztikai állománya az elmúlt években, ha néha nagy nehézségek árán is, de sikeresen megfelelt az újkor támasztotta követelményeknek, és szakállományunk sikeresen teljesítette a Magyar Köztársaság felvállalt nemzetközi küldetéseinek logisztikai támogatását –, a gyakorlati élet azt bizonyítja, *a jelenleg alkalmazott beszerzési, közbeszerzési elmélet és gyakorlat nem segíti, hanem akadályozza a missziós feladatok ellátását.*

Megoldási javaslatok a problémákra

Ezekkel a problémákkal a szakemberek már korábban is gyakran foglalkoztak. Példának említem Dr. Gáspár Tibor mk. vezérőrnagyot, aki – többek között – 2006. június 6-án a Honvédségi Szemlében megjelent cikkében foglalkozott a Magyar Honvédség missziós szerepvállalásának logisztikai támogatásával.

A szerző cikkében már 2006-ban kiemelte, hogy a missziós feladatok logisztikai támogatásakor a Magyar Honvédség szakemberei egy sor olyan kihívással szembesülnek, amelyek csak a missziós feladatokra jellemzőek, és meghatározóan befolyásolják a munkát.

Ezek a kihívások, ezek a felmerülő problémák és a megoldásukra tett javaslatok minden egyes, a békemissziók védelemgazdasági és közbeszerzési kérdései témában azóta megtartott hadtudományi rendezvényen újra és újra elhangzottak. Messzemenően a teljesség igénye nélkül néhányat kiemelek közülük.

□ Köztudott, hogy a missziós feladatra kijelölt szervezeteket többnyire nem egy, a békében meglévő szervezetből különítik ki, hanem az egy ideiglenesen létrehozott állomány. (Meg kell jegyezni, hogy az utóbbi időkben az ellenkezőjére is több példa volt.) *A kijelölt alegység felszerelésekor* ki kell alakítani a feladatra szabott, szükséges és elégséges, a NATO-elvárásoknak megfelelő, együttműködésre és expedíciós bevetésre alkalmas felszerelést.

Ezeknek a gyakorlat szerint váratlanul és általában *rövid teljesítésű határidővel megalakításra kerülő* kontingenseknek a megfelelő felszerelését rendkívüli módon akadályozza, hogy azok nem a missziók reális szükségleteitől, hanem az éppen aktuális közbeszerzési eljárások beszállítói teljesítésétől függenek. Ezért a végrehajtók már korábban is javasolták, hogy legalább a parlament által jóváhagyott létszámra (tehát 1000 főre) kialakíthassák az ellátásához szükséges személyi felszereléseket, anyagi készleteket, a század-, a zászlóalj szintű táborok kiépítéséhez szükséges szakanyagokat („missziós pool”). Az erre történt kezdeményezések annak magas költségei miatt végül is meghiúsultak.

□ A logisztika számára talán a legnagyobb kihívás *a stratégiai távolságra történő szállítások* megszervezése. Korábban a Magyar Honvédség csapatmozgásaira a szárazföldi (közúti és vasúti) szállítások voltak a jellemzők, ma a békemissziós feladatok közlekedési támogatásaként stratégiai szállításokat kell szervezni és ilyen képességet kell folyamatosan fenntartani. Ezek a szállítási formák már nemcsak szárazföldi szállítások, hanem sokkal inkább *kombinált szállítás, amely magába foglalja a légi és tengeri szállításokat is*.

A feladatok végrehajtási helyszínei általában jelentős földrajzi távolságra vannak a békehelyőrségtől, és rengeteg speciális szállítási feladatot kell megoldani. Például lőszer, vagy üzemanyag szállítását. Az üzemanyag szállítása – a nemzetközi előírások szerint – csak korlátozott mennyiségben lehetséges, ezért az üzemanyag biztosításakor előtérbe kell helyezni azok helyi beszerzését. (Az elismerés hangján kell hozzátenni, hogy egyre több logisztikai szakemberünk mozog otthonosan a NATO stratégiai szállítás tervező rendszerében, az ADAMS-ben.)

□ Hosszú idő óta hangsúlyos megállapításunk volt, hogy feltétlenül *módosítani kell a kontingensparancsnok jogkörének a szabályozását*, lehetővé kell tenni a kisebb értékű anyagok helyi beszerzését, a HTK-eljárás lefolytatását, a fogyóanyagok elszámolási rendjének módosítását, stb. A honvédelmi szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló 120/2007. (HK 20.) HM utasítás értelmező rendelkezései szerint az MH működésének biztosítása céljából eszközölt, minden olyan árú beszerzése, és szolgáltatás megrendelése, mely országon kívüli területről kerül teljesítésre, import beszerzésnek minősül, még akkor is, ha a felhasználás, illetve az igénybevétel országon kívüli területen történik. Az import beszerzéseket ugyanezen utasítás szerint a HM FLÜ kizárólagos jogosultsággal ajánlatkérőként eljárva végzi. Ennek értelmében a kontingensparancsnok a műveleti területen egy zseblámpa elem megvásárlására sem volt jogosult.

Több mint tíz évnek kellett elteln ahhoz, hogy ez az állapot megváltozzon. Óriási előrelépést jelent, hogy 2009 szeptemberében megjelent a fenti HM utasítás módosításáról szóló 79/2009. HM utasítás, mely szerint: „37/A. § (1) A műveleti területen végrehajtandó beszerzéseket a HM FLÜ vezérigazgatója által felhatalmazott személy bonyolítja le. A felhatalmazott személy lehet az ajánlatkérő szervezet állományából kiküldött beszerző, vagy a műveleti területen diszlokáló katonai szervezet állományába tartozó személy. (2) A 2 millió forintot el nem érő műveleti területen végrehajtandó, valamint CIMIC és PSYOPS projektek megvalósítása során felmerülő beszerzések esetében a HM FLÜ vezérigazgatója a műveleti területen küldetést teljesítő katonai szervezet állományába tartozó személyt – legfeljebb mandátuma idejére – állandó jelleggel hatalmazhatja fel.”

□ A védelemgazdaságra és a közbeszerzésekre egy sor speciális tényező hat. Például a gyorsan változó körülmények, amelyek a missziós szervezetektől *azonnali beszerzési feladatokat* követelnek meg, melyekbe a közbeszerzések nagy átfutási ideje nem férnek bele. Ezért *hosszú évek óta* szinte minden szinten elhangzik az a javaslat, hogy *sürgős esetekben mentességet kell adni a közbeszerzés hatálya alól*. Biztosítani kell az azonnali reagálás lehetőségét. (Például egy új robbanóeszköz és ezt követően annak az ellenszere megjelenése azonnali beszerzést igényelhet.)

Tudomásul kell venni azt is, hogy *a logisztikai támogatás megvásárolt szolgáltatásainak térítése jelentős mértékben eltér az itthon alkalmazott költségektől*.

A közbeszerzést jelenleg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény átfogóan szabályozza. A törvény felhatalmazása alapján számos végrehajtási rendelet született, ezek az alacsonyabb szintű jogszabályok az adott terület részletszabályait tartalmazzák. *Így a közbeszerzési törvényhez minimum 11 kormányrendelet és hat különböző miniszteri rendelet kapcsolódik közvetlenül*.

Egy példa a közbeszerzési törvény alkalmazásának a nehézségeiről

A törvény 2010. január 1-jétől *kötelezővé teszi, hogy elektronikus közbeszerzést folytassanak* le a közbeszerzés alá tartozó intézmények közösségi eljárásrendben, 2010. július elsejétől pedig a nemzeti eljárásrendben. A 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet pontosan definiálja a közbeszerzési eljárás elektronikus lebonyolítását, gyakorlatilag a tendereztetést érti alatta, azt a folyamatot, melynek során valamelyik ajánlattevővel eljutunk szerződéskötésig.

2010. január elsejétől kizárólag elektronikus úton lehet lefolytatni az uniós értékhatár feletti közbeszerzéseket. Azonban január elsejére *nem sikerült felállítani a rendszert, ezért a Kormány törvény-javaslatot nyújtott be a parlamentnek, amely elhalasztotta volna a bevezetés határidejét. A köztársasági elnök azonban visszaküldte az előterjesztést, tehát jelenleg sem a jogszabályi, sem a technikai feltétele nincs meg ahhoz, hogy az eszközbeszerzések esetében 50 millió, építési beruházásoknál pedig 100 millió forint feletti közbeszerzéseket eredményesen, és törvényesen lefolytassák. A miniszterelnök úgy döntött, január 20-tól leállnak az állami közbeszerzések, pontosabban el lehet indítani az eljárásokat, de döntést már csak az új kormány megalakulása után lehet hozni.*

Mindez a honvédelmi tárcára, közöttük a missziós feladatok ellátásához szükséges közbeszerzésekre is vonatkozik. Ha érvényben marad a január végén meghirdetett döntési moratórium minden eleme, hónapokra megbénult volna a gazdaság és a közösségi pénzek felhasználása. A Kormány azonban enyhített a szigoron, folytatódhatnak az uniós forrásból megvalósuló és már támogatási szerződéssel rendelkező közbeszerzések, illetve elbírálják a január 20. előtt megjelent EU-s felhívásokra beadott pályázatokat.

Köztudott, hogy a honvédelmi tárca a központi költségvetési szervekkel azonos módon, január–február hónapban készíti el közbeszerzési terveit, és ezt követően, március elején írja ki a felhívásokat. A szóban forgó beszerzések nemzetgazdasági súlyára példaként említem meg, hogy a Közbeszerzések Tanácsa szerint tavaly Magyarországon az első fél évben 752,67 milliárd forint értékű közbeszerzési eljárást folytattak le, és a beszerzések értékét tekintve a beszerzések 85,4 százaléka az uniós értékhatár fölött volt. De a hazai forrásból megvalósuló, alapvetően nem infrastrukturális fejlesztéseket érintő közbeszerzések indítására továbbra is érvényes a miniszterelnök döntése, miszerint január 20-tól leállnak az állami közbeszerzések. (És még egyszer: mindez a honvédelmi tárcára, közöttük a missziós feladatok ellátásához szükséges közbeszerzésekre is vonatkozik.) Ezek csak abban az esetben indíthatók el, ha a közbeszerzésről a döntés a következő kormány megalakulását követő időpontra esik, illetve, ha a miniszterelnöki kabinetirodát vezető államtitkár engedélyezi. És ez eddig még mindig csak a Kbt. volt.

A 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról rendelkezik. Ez a rendelet alapjában a Kbt. egyfajta leképzése, ahhoz hasonló szigorú előírásokat tartalmaz. Ráadásul nem terjed ki mindenre, tipikusan nem a hadtáp anyagokra, eszközökre, szolgáltatásokra.

A rendelet tartalmaz egy úgynevezett *különleges eljárást*, amely alkalmazható egyes missziós tevékenységekre is. („74/A. § (1) Az ajánlatkérő különleges eljárást alkalmazhat a fegyveres szervezet alkalmazási képességét befolyásoló, külföldi kormányok, minisztériumok, más állami szervek, egyéb külföldi szervezetek (a továbbiakban együttesen: felajánló szervezet) által előnyös feltételek mellett felajánlott haditechnikai eszközök beszerzésére. (2) A különleges eljárás akkor alkalmazható, ha a felajánlás nemzetközi megállapodásban, jegyzőkönyvben, egyetértési nyilatkozatban vagy más egyéb hivatalos felajánlás formájában rögzítésre kerül, és a Kormány vagy az illetékes miniszter döntött a felajánlás elfogadásáról.”)

A rendelet hivatkozott pontja alapján végeznek például egyes missziós szervezetek esetében helyi vállalkozók gépjármű javításokat, melyeknél a „felajánlások elfogadását” a honvédelmi miniszter hagyja jóvá.

A következő szabályozási lépcső a 120/2007. HM utasítás, amely a honvédelmi szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről szól. Kis túlzással ez az utasítás az előbbieken felsorolt három Korm. rendelet „végrehajtási urasítása”.

A védelmi beszerzések szabályozó rendszeréről nagy általánosságban elmondhatjuk, hogy bár sok felmerült problémára nem ad választ, mégis rengeteg lehetőséget kínál a beszerzések végrehajtásának megkönnyítésére. (Lásd például a 228/2004. Korm. rendelet különleges eljárásának alkalmazásával megkötött helyszíni gpmű. javítási szerződéseket, vagy az államtitkot vagy szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól 143/2004. Korm. rendelet alapján a hollandoktól beszerzett ágyakat stb.)

Összességében azonban ez a szabályozó rendszer olyan összetett, olyan soklépcsős, olyan mély szakmai ismereteket igényel, alkalmazása során oly sok hibalehetőség adódik, hogy ezek negatív hatása összetevődve jelentős fékezőerőként hat. Maga az egyes eljárások lebonyolítási folyamata, engedélyezése, jóváhagyása oly soklépcsős, hogy ezek a részidők összeadódva hatalmas átfutási időket eredményeznek. Gondoljuk végig, mennyi időt igényel csak az, hogy a végrehajtóktól a papír a HM-ig eljusson. Vagy gondoljuk végig, mivel jár, ha egy-egy eljárás során a Szakértői Bizottság ülésére nem érkezik meg az ÖHP képviselője, vagy ha megérkezik, de nincs felkészülve a beszerzéshez szükséges pontos igényadatokból, esetleg téves információk, adatok alapján más kerül beszerzésre, mint amire szükség van.

2009. július 13-án megjelent az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról.

Az új irányelv a szerződések értékhatáiraival kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy ezt az olyan szerződésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadott érték-adó nélküli becsült értéke eléri:

a) az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések esetében 412 000 EUR-t;

b) az építési beruházásokra irányuló szerződések esetében 5 150 000 EUR-t.

Durván 270 forint/euróval számolva ezek az értékhatárok 111,24 millió, illetve 1,39 milliárd forintot jelentenek. Ezen értékek alatti beszerzéseket 2011. augusztus 21-ig minden nemzet saját hatáskörében köteles szabályozni. Ez azt jelenti, hogy ekkor a 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet megszűnik, ezért addig helyette ki kell dolgozni egy új Kormány rendeletet, vagy törvényt. Addig másfél év van hátra. A honvédelmi tárca előtt adott a lehetőség, hogy a saját érdekeinek megfelelően dolgozza át a jelenlegi rendeletet.

A 228/2004. Korm. rendelet eltörlésével illetve újraírásával megnyílik előttünk a védelmi beszerzések újraszabályozásának a lehetősége, amely, ha élünk a felkínált lehetőséggel, a mostani szabályozáshoz képest jelentős javulást eredményezhet.

Schmidt Zoltán alezredes, az ÖHP logisztikai műveleti főnök-helyettes

Missziós feladatok eljárásának szabályozásáról

A szerző a gyakorlat oldaláról közelítette meg a kérdéskört. Tapasztalatait összefoglalva nem is annyira jogilag szabályozatlan vagy hézagosan szabályozott vonatkozásokat említett, mint inkább az optimálistól eltérő kivitelezési eljárásokat. Elmondta többek között, hogy magára a szerepvállalásra, tehát a katonák misszióban maradására (azaz a váltás felkészítésére) vonatkozó kormányhatározat általában késve, egy-két hónappal a végrehajtás határideje előtt születik. Nyilvánvaló, hogy ilyen körülmények között a missziók működéséhez szükséges szolgáltató szerződések meghosszabbításához csak rövid idő áll rendelkezésre, amely komoly szervezést igényel az állománytól.

Az előadó megemlítette, hogy a béketámogató műveletbe bekapcsolódó új katonai szervezetek sok esetben technikai megállapodások nélkül kezdik meg feladataik végrehajtását a helyszínen, egyes missziók pedig fél éves külföldi tartózkodás után sem rendelkeznek ezen megállapodásokkal.

Schmidt alezredes kitért a beszerzések anomáliáira is. Maguk a beszerzési eljárások illetve előírások nem „misszió-barátok”. Az egyébként is szigorú törvényi szabályozást a tárca saját szabályozásával még tovább szigorította. Túl hosszú az az időszak, ami egy nyílt eljárás lefolytatásához szükséges. A Kbt. és a HM rendeletek, utasítások stb. törvényi előírásainak betartása mellett, még optimális esetben is kb. hat hónap. Amennyiben az eljárás valamilyen oknál fogva (érdektelenség a vállalkozói szféra részéről, hiánypótlás elmulasztása stb.) eredménytelenül zárul, ez az időszak még tovább növekszik.

Egy beszerzés elindításához a költségvetési, erőforrásokra vonatkozó illetve beszerzési tervek egyezősége szükséges, ezen terveket viszont más-más szervek és személyek állítják össze különböző időpontokban, ráadásul eléggé gyakoriak az összehangolatlan módosítások. A tervek állandósága azon termékeknél, amelyek évente csak egy alkalommal kerülnek beszerzésre sem biztosíthatók maradéktalanul a missziós felajánlások, a megjelenő terven felüli feladatok miatt.

Nem kellően rugalmas a misszióknál keletkezett károk rendezési eljárása sem. Problémaként vetette fel, hogy egy misszió vagy váltás akkor fejeződik be, ha a benne részt vevő katona elszámolt az utolsó felszerelésével is. A károkozóval szemben a káreljárást mindig az állomány illetékes parancsnoknak kell lefolytatnia. A kár a misszióban keletkezik, a kontingens parancsnokának mandátuma viszont a misszió befejezését követően lejár, így a káreljárásokat a szervezetszerű és állományilletékes parancsnok folytatja le, ami nem szerencsés mert az egyéb irányú feladat miatt az sokszor elhúzódik. A jelenleg is érvényben lévő szabályozóink jelentős része a 70-es években készült. A műveleti területen nem, illetve csak nagy nehézségek árán alkalmazhatók a honi területen, béke logisztikai rendszerre vonatkozó előírások. Különösen vonatkozik ez a fegyverzeti területre. A tárolásra, nyilvántartásra vonatkozó előírásai betartása egyes missziókban (MH OMLT, MH KMCS, NTM-I) jelentős nehézségeket okoz.

Dr. Hautzinger Zoltán rendőr alezredes, A Pécsi Egyetem oktatója

A katonai büntető jog érvényesülése a béketámogató műveletek során

Katonai büntető jognak két dimenzióját szeretném felvillantani: Egyik a nemzeti és nemzetközi aspektus, másik pedig a nemzeti, s annak katonai tagozódása.

A nemzeti katonai büntetőjognak *három területe van:*

- *Alanyi jog:* meghatározza azt a személyi kört, akikre a katonai büntető jog kiterjed, továbbá azokat a cselekményeket, amelyeket csak katonai személyek követhetnek el; és meghatározza azokat a szankciókat, amelyek az általános szankciókhoz képest többlet jelleggel bírnak.
- *A másik a katonai büntető eljárási jog:* ez felelős a katonai büntető alanyi jog érvényre juttatására.
- *A harmadik a katonai büntető végrehajtási jog.* Ha a katonai büntető jogot nézzük nemzetközi szinten, ezzel nincs nagy probléma, még akkor sincs, ha külföldön kell alkalmazni.

Nemzeti jog követi az állampolgárokat külföldre is, tekintet nélkül arra, hogy az elkövetett bűncselekmény bűncselekménynek számít-e az adott országban.

Ami vitát vált ki, az hogy ki legyen az a személyi kör, akire a katonai büntetőjog kiterjed, illetve mi legyen a büntető eljárás terjedelme. Mi legyen a határa a katonai büntető eljárásnak.

A magyar szabályozás vegyes, vannak olyan kategóriák pl. a honvédség teljes állománya, amelyekre az összes bűncselekmény kiterjed, és vannak olyanok, pl. a rendőrség állománya, ahol a szakmai bűncselekményekre terjed ki. De még sem egységes, mert van olyan honvédségi jellegű felosztás amire mégsem terjed ki.

Ha a nemzetközi helyzetét nézzük a katonai büntető jog alkalmazásának, azt kellene megvizsgáljunk, hogy létezik-e a katonai büntető alanyi jog nemzetközi téren, van-e olyan kódex, egységes szabályzat, amely meghatározza, hogy melyek azok a katonai bűncselekmények, amelyek országtól függetlenül elkövethetők, van-e egységes vagy nemzetközi büntető kódex, szabályrendszer, van-e egységes büntető végrehajtási szabályrendszer.

Anélkül, hogy a nemzetközi szerződéseket tételesen ismerném az a válaszom, hogy nincs. Okoz-e ez problémát. Ha a bűncselekmény homogén környezetben történik akkor pl. nem magyar parancsnok, magyar állomány tagjával szemben követett el katonai bűncselekményt vagy fordítva. De mi történik akkor, ha nemzetközi parancsnok, más tagország katonája számára ad ki parancsot, végrehajtsa vagy sem: ha végrehajtja követ-e el bűncselekményt, s ha igen, milyen szabályok alapján fogják őt felelőségre vonni.

Mivel jelenleg hiányzik az egységes katonai büntető kódex, komoly problémát jelent, ha nemzetközileg vegyes jellegű bűncselekményt követnek el.

Zárszó

Dr. Szenes Zoltán nyá. vezérezredes,
az MTA Hadtudományi Bizottságának elnöke

A konferencia végeztével megállapíthatjuk, hogy a „napjaink hadtudománya” konferencia-sorozatunk mostani rendezvénye is hasznos munkát végzett. *A konferencia a célját elérte.* Arra vállalkoztunk, hogy a béketámogató műveletekkel kapcsolatban *elsősorban azokat a problémákat tárjuk fel, amelyek a hadtudomány eme új témakörének értelmezésében és gyakorlati végrehajtásában felmerültek.* Úgy érzem, hogy ebbéli törekvésünk teljes sikerrel járt: az előadók és a felszólalók sokrétű és mély elemzését adták a problémás területeken tapasztalható anomáliáknak. Ezek egy része nem a hivatalos álláspontot, hanem az adott előadó, felszólaló saját, egyéni véleményét fejezi ki, amelyet természetesen messzemenően tiszteletben tartunk és a további munkánk során felhasználunk.

A felszólalásokból kitűnt az is, hogy *a konferencia témaválasztása nemcsak fontos, hanem időszerű is volt.* Nagyon sok joghézagra nem, vagy nem kellően optimálisan szabályozott kérdésre mutatott rá.

A konferencián elhangzottakról *szükséges elkészíteni egy összefoglalást és megküldeni a konferencia védnökeinek.* Ebben ki kell emelni a béketámogató műveletek itt felmerült jogi problémáit és fel kell hívni a figyelmet a békeműveletek jogi szempontjai széleskörű oktatásának, ismertetésének fontosságára, ideértve a törvények, rendeletek előírásainak elsajátítását is. Mindezeket be kell vinni az oktatásba, biztosítva az egyéni és a kollektív oktatás közötti koordinációt. Erről megegyezés van a HM jogi szakállamtitkárával.

Az összefoglalóban rá kell mutatni a nemzetközi kapcsolódások mielőbbi rendezésének és gyakorlati érvényesítésének szükségességére. Ki kell emelni a nők részvételének tisztázását a béketámogató műveletekben. Ma már ugyanis nem a nők egyenjogúságának biztosítása aspektusából, hanem a szerepek praktikus „együttkezelése” szempontjából kell ezt a kérdést vizsgálni. Látható tehát, hogy *új horizont rajzolódik ki a téma művelésében* és rengeteg új kutatási terület van: a téma jogi aspektusainak, jogi összefüggéseinek vizsgálata, amelyekkel a tapasztalatcseréket, a jogalkotást tudjuk előremozdítani. Több témakör felvetődött, amit tovább kell tárgyalni. Felvetődik az is, hogy célszerű lenne egy közös konferenciát szervezni az érintett polgári, hivatali szervekkel, intézményekkel a tapasztalatok összegyűjtése érdekében.

Látszik az is, hogy az egyetemen belül vannak viták arról, hogy hol helyezze el magát az egyetem a magyar felsőoktatási térben. Szerintem akkor jár el jól az intézmény, ha azokat a területeket emeli ki, amelyek közel állnak az egyetemhez. Az egyik ilyen a biztonságpolitika, a másik a missziós program.

Végezetül a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Magyar Hadtudományi Társaság és az MTA Hadtudományi Bizottsága nevében is megköszönöm az előadóknek és a hozzászólóknak – kiemelten dr. József Péter szakállamtitkár úrnak és munkatársainak – a konferencia sikeres lebonyolításához nyújtott munkáját. A konferenciát berekesztem.