

fog változtatni, ha a külföldi országok elismerik önálló államként, esetleg teljes jogú ENSZ-tagságot kap.

Könnyen előfordulhat, hogy „Hamaszisztán”, azaz egy gázai kalifátus válik belőle, amely az Iszlám Állam mellett, újabb kihívást jelent majd a közel-keleti biztonságra. Igaz, hogy a Palesztin Hatóság már nem funkcionál terrorista szervezetként, de a Hamász jelenleg egy fegyveres terrorszervezet, Gáza pedig annak oligarchiája által irányított terület, amely a Palesztin Hatóságba sem képes integrálódni. Ilyen értelemben állandó fenyegetést jelent Izrael biztonságára.

Keszely László

A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásának tapasztalatai az ukrán válsággal összefüggésben

10.17047/HADTUD.2015.25.1-2.120

2005. szeptember 31-én hatályba lépett a NATO Válságreagálási Rendszere (NATO Crisis Response System – NCRS), mely felváltotta a már régóta elavult NATO Elővigyázatossági Rendszert. Az NCRS Kézikönyvben a Szövetség ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a nemzetek a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-el összhangban alakítsák ki, illetve meglévő rendszereiket eszerint módosítsák. Az ajánlásnak megfelelően Magyarország kormánya – több éves egyeztetések, viták és kompromisszumok eredményeképpen – rendeletében létrehozta a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszert (NIR), amely 2011-ben lépett hatályba.¹

Az NCRS létrehozásának időpontjától számított 9 év után került sor a rendszer első valós körülmények között történő alkalmazására. Ehhez nem kisebb horderejű eseménynek kellett bekövetkeznie, mint a nemzetközi biztonsági helyzet jelentős megváltozásának, közvetlenül a Szövetség határainál. Az Ukrajnában zajló események tükrében a Szövetség elérkezettnek látta az időt az eddig csak gyakorlatokon tesztelt válságreagálási rendszerének éles körülmények közötti alkalmazására.

AZ NCRS eszköztárába 5 alapvető elem tartozik: a megelőző lehetőségek, a *válságreagálási intézkedések*, a *terrorfenyegetettséget jelző riasztási fokozatok*, a *meglepetés elhárítás*,

7 Bordás Mária: A hatékony állam és a jogáram konfliktusa. Pro Publico Bono Online. Támpo Speciaal. 2011. (Letöltve a <http://www.propublicobono.hu/pdf/Bordas2.pdf> domainről 2014. november 16-án.)

1 A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárásiról, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet.

az agresszió elhárítás.² Ezek közül érdekes módon egyáltalán nem került sor a megelőző lehetőségek bevezetésére. A NATO kezdettől fogva az eskaláció megelőzésére, a NATO–orosz viszony további elmérgesedésének megakadályozására törekedett. Ezért következetesen tartózkodott a provokatív jellegű rendszabályok foganatosításától, amelyre viszont a legideálisabb eszköz a megelőző lehetőségek által kínált „puha” intézkedések alkalmazása lett volna. A gyakorlatban viszont a Szövetség számos lépést tett például diplomáciai és katonadiplomáciai területen, de említhetjük a gyakorlatok számának megnövelését is a NATO keleti határai mentén. Ezek tartalmilag ugyan kimerítették az e kérdéskörököt tartalmazó megelőző intézkedéseket, azok formális bevezetésére azonban mégsem került sor.

Említésre méltó továbbá, hogy a gazdasági jellegű megelőző lehetőségek sem kerültek a Szövetség asztalára, holott mind az európai, mind a tengerentúli NATO-tagállamok egyöntetűen és erőteljesen alkalmazták a gazdasági nyomásgyakorlás eszközeit, beleértve a különféle gazdasági szankciókat, tilalmakat is. Európában ezekre azonban elsősorban az EU égisze alatt került sor, jól példázva ezzel a két nemzetközi szervezet közötti munkamegosztást.

Az NCRS eszköztárából egyedül a válságreagálási intézkedések kerültek bevezetésre, de nem egyedileg, hanem időszakosan, egy-egy, hol kisebb, hol nagyobb csomagban. A javaslatok egyaránt érkeztek a NATO-szervektől, illetve az egyes tagállamoktól. A tagállami reakciók jellemző tendenciája volt, hogy a Szövetség keleti határai mentén fekvő, elsősorban a posztszovjet régió, illetve a Varsói Szerződés egykori tagállamai mutatták a legnagyobb aktivitást. Ezek közül is kiemelkedett Lengyelország erőteljes fellépése, ami jól példázta, hogy az események milyen komoly aggodalmakat keltettek az ország vezetésében és lakosságában. A NATO viszont – következetesen kitarva a fent említett mérsékelt reagálás politikájánál – alaposan mérlegelte a beérkező javaslatokat.

Ezen óvatosságra törekvés nagyon jól kitapintható volt a javaslatokkal kapcsolatos döntési procedúra folyamán. A válságreagálási intézkedések egy igen jelentős hányada ugyanis a Szövetség európai főparancsnokának (Supreme Allied Commander Europe – SACEUR) a hatáskörébe tartozó, ún. pre-authorised intézkedés volt. A SACEUR ezen intézkedések bevezetéséről saját hatáskörében, egy személyben dönthetett volna.

2 A megelőző lehetőségek elsősorban a válság kezdeti szakaszában, az akut fázisát megelőző időszakában alkalmazandó intézkedések. Céljuk a válság kialakulásának, vagy a már kialakulófélben lévő krízis eskalálásának megelőzése, kifejezetten puha eszközökkel. Típus szerint lehetnek diplomáciai, gazdasági, katonapolitikai, fegyverzetellenőrzési, valamint a média alkalmazásával kapcsolatos intézkedések.

A válságreagálási intézkedések A válságreagálási intézkedések előre kidolgozott és egyeztetett rendszabályok, amelyek a már bizonyos fókig eskalálódott, az akut fázisban lévő válság kezelésének eszközei.

A meglepés-elhárítás egy intézkedéscsomag, amelyet a NATO váratlanul bekövetkező légitámadások, hagyományos és nem hagyományos robbanófejű felszerelt ballisztikus rakétatámadások, terrortámadások és kibertámadások esetén alkalmazhat. Az intézkedéscsomag elsősorban az azonnal foganatosítandó intézkedésekre fókuszál.

Az agresszió elhárítás valamely NATO-tagországot, vagy a szövetséges erőket, eszközöket, infrastruktúrát ért fegyveres támadás esetén vezethető be. E kategória gyakorlatilag az V. Cikkely szerinti műveleteket jelenti, ahol az ENSZ Alapokmány 51. cikkének értelmében a Szövetség gyakorolja a kollektív önvédelemhez fűződő jogait.

A terrorfenyegetettséget jelző riasztási fokozatok célja a várható terrortámadások megelőzése, illetve a már bekövetkezett támadások következményeinek enyhítése, újabb támadások megakadályozása.

Ennek ellenére minden esetben előzetesen megkérte a Katonai Bizottságon keresztül az Észak-atlanti Tanács álláspontját, illetve felhatalmazását, vagyis minden egyes döntését megelőzően megerősítést kért a Szövetség katonai és politikai vezetőitől.

* * *

Mindez kedvezően hatott a tagállamok döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamataira, mivel a szövetségi szinten történő többkörös jóváhagyási procedúra több időt hagyott a nemzetek részére a megalapozott döntések meghozatalára. A SACEUR ugyanis a Katonai Bizottság és az Észak-atlanti Tanács részére történő felterjesztéssel egy időben megküldte a tagállamok részére is az intézkedések bevezetésére vonatkozó javaslatokat, elegendő időt hagyva így a nemzeteknek a döntések előzetes mérlegelésére és az esetleges végrehajtásra történő felkészülésre.

Ennek komoly jelentősége volt, már csak azért is, mert a tagállamok eltérő szinten és módon adaptálták a NATO Válságreagálási Rendszerét. Van olyan nemzet, amely egyszerűen lefordította az eredeti NATO-dokumentumot és ezzel az adaptációt befejezettnek tekintette, de olyan tagállam is akad, amely fordítás nélkül, az eredeti angol nyelvű dokumentumot alkalmazza. Ezekben az országokban most szembesültek azzal a nem könnyű helyzettel, hogy ad hoc módon, egyik napról a másikra kellett kialakítani a megfelelő nemzeti döntéshozatali procedúrát és pár napon belül meg kellett hozni a nemzeti döntést. Ez még a hosszú időre visszanyúló szövetségi hagyományokkal rendelkező, régi tagállamok esetében is nemegyszer komoly nehézséget okozott, tekintettel arra, hogy a NATO Válságreagálási Rendszerének gyakorlatai alkalmazásával kapcsolatban még ők sem rendelkeztek tapasztalatokkal.

A felterjesztett javaslatokat a Katonai Bizottság alaposan megsűrte és csak egy részüket terjesztette fel jóváhagyásra a politikai vezetés részére. Az Észak-atlanti Tanács minden esetben a Katonai Bizottság álláspontját osztva, az általa felterjesztett javaslatokat elfogadva hozta meg döntését, jól mutatva azt, hogy a katonai és a politikai vezetés megítélése a helyzetről egységes és egybehangzó volt.

Az Észak-atlanti Tanács egyrészt engedélyezte a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, másrészt felhatalmazta a SACEUR-t az ő kompetenciájába tartozó intézkedések bevezetésére. Az Észak-atlanti Tanács döntését követően a SACEUR haladéktalanul elrendelte az engedélyezett intézkedések foganatosítását az alárendelt NATO-erők részére, egyben kezdeményezte a tagállamoknál a megfelelő nemzeti döntések meghozatalát.

* * *

Az egyes nemzeteknek eltérő időre volt szükségük a kezdeményezett intézkedések mérlegelésére és a nemzeti álláspontok kialakítására. Ennek megfelelően a tagállamok különböző időpontokban hozták meg döntéseiket az intézkedések nemzeti szintű bevezetéséről.

Az első, egyben a legnagyobb intézkedéscsomagot Románia vezette be a kezdeményezéstől számított 2 napon belül. A tagállamok zöme egy-másfél hét alatt hozta meg döntését, míg volt pár leszakadó nemzet, amely két hétnél hosszabb idő alatt küldte meg a NATO részére a bevezetett intézkedésekről szóló jelentését.

A magyar szakmai álláspont az volt, hogy hazánk ne túl korán, ne túl későn, lehetőleg a többséggel azonos időben hozza meg döntését. Szerencsére ekkorra már rendelkezésre állt a NIR, és benne a Gyűjtemény, továbbá a NATO válságreagálási gyakorlatai (CMX),³ valamint egyéb gyakorlatok során már némi tapasztalat is összegyűlt a nemzeti intézkedések alkalmazásával kapcsolatban.

Az első NATO intézkedéscsomag egy pénteki napon érkezett meg a Honvédelmi Minisztériumhoz, ahol azonnal megkezdődött azok elsődleges kiértékelése. Köszönhetően a részletesen kidolgozott nemzeti intézkedéseknek, nem tartott 10 percnél hosszabb ideig beazonosítani a bevezetett NATO válságreagálási intézkedések nemzeti megfelelőjét. Ez alapján azonnal megállapíthatóvá volt, hogy mely minisztérium az első helyi felelős, kik az együttműködők, melyek a releváns jogszabályok és milyen feladatokat kell végrehajtani szervezetre lebontva.

Még aznap összehívták a Honvédelmi Igazgatási Tárcaközi Koordinációs Munkacsoport (HIKOM),⁴ amelynek keretében az egyes minisztériumok képviselőiben megjelenő tagokat tájékoztatták a Szövetség által foganatosított intézkedésekről és az azoknak megfelelő nemzeti intézkedésekről. A hétvége folyamán a minisztériumok megvizsgálták a bevezetésre javasolt nemzeti intézkedéseket és hétfőn, a következő HIKOM ülésen már kész javaslatokkal érkeztek.

A HIKOM tagjai képviselték az összes minisztériumot, így a kormány-előterjesztés – egyébként sokszor hosszadalmas – közigazgatási egyeztetése a testület ülésével gyakorlatilag rövidített formában megtörtént. Ezek alapján már viszonylag gyorsan és egyszerűen össze lehetett állítani a Kormány részére a nemzeti állápontra, illetve a szakmai szervek által indokoltnak ítélt nemzeti intézkedések bevezetésére vonatkozó javaslatot. Ilyen módon sikerült meggyorsítani a közigazgatási eljárás szokásos menetét, amely válsághelyzetben alapvető szükséglet. A kormány-előterjesztések egyeztetése, véglegesítése normál helyzetben ugyanis hosszú időt vesz igénybe, nemegyszer heteket, hónapokat.

Egy azonnali válságszituációban előfordulhat, hogy csak órákban számolhatjuk a döntés-előkészítésre rendelkezésre álló időt. A HIKOM erre elviekben és a gyakorlatban egyaránt képes. Néhány órán belül össze tud ülni és haladéktalanul meg tudja tenni a javaslatát a Kormány részére, amely képességét bizonyította az ukrán válsággal kapcsolatban.

A NATO által megküldött intézkedéscsomagok beazonosításakor és kiértékelésekor kiderült, hogy mindössze egyetlen intézkedés bevezetése tartozik a Kormány hatáskörébe, a többi ágazati szinten, az illetékes miniszter döntése alapján foganatosítható. A döntés-előkészítési folyamatban azonban Magyarország a NATO-hoz hasonló óvatosságot tanúsított, és az első csomagban az egyetlen, a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedéssel együtt felterjesztette a Kormány részére jóváhagyásra az ágazati hatáskörbe tartozó intézkedéseket is. A Kormány – a HIKOM javaslatával

3 Crisis Management Exercise

4 A HIKOM a Kormány döntés-előkészítő, véleményező, javaslattevő szerve honvédelmi igazgatási kérdésekben. Vezetője a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal főigazgatója, tagjai a minisztériumok és a fontosabb honvédelemben közreműködő szervek szakértői.

egyértelműen – bevezette a saját hatáskörébe tartozó intézkedést, továbbá felhatalmazta az illetékes minisztereket az ő hatáskörükbe tartozó intézkedések bevezetésére. A széleskörű tárcaközi egyeztetés egyébként minden esetben megtörtént, ugyanis a HIKOM-ot összehívták akkor is, amikor valamely tárca a saját hatáskörében dönthetett volna az intézkedés bevezetéséről.

Az óvatosságon túl egyben hasznosnak is bizonyult ez az eljárásrend, mivel így a tárcaközi munkacsoport keretein belül minden ágazat általános tájékoztatást kapott a NATO aktuális helyzetértékeléséről, a Szövetség által bevezetett intézkedésekről, illetve a tagállamok felé irányuló kezdeményezéseiről. Emellett a minisztériumok képviselői rendszeresen ismertetni tudták egymással az egyes ágazatoknál folyó válságkezelési tevékenységet, az eddig foganatosított rendszabályokat, az elvégzett és folyamatban lévő feladatokat, továbbá meg tudták vitatni, hogy a NATO által kezdeményezett válságreakálási intézkedések vonatkozásában milyen egységes nemzeti álláspontot képviseljen Magyarország.

* * *

Az ágazati és szakmai vertikumot tekintve a bevezetésre javasolt intézkedések döntő többségénél a Honvédelmi Minisztérium volt az ágazati felelős szerv, míg egy esetben a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozott az intézkedés bevezetése. Az azonban minden egyes intézkedésre elmondható volt, hogy egyaránt tartalmazott katonai és civil elemeket, vagyis a Honvédelmi Minisztérium felelősségi körébe tartozó intézkedések mindegyikénél bevonásra kerültek civil szervek, szervezetek. Ennek megfelelően a rendelkezésre álló rendkívül rövid idő ellenére is viszonylag széles körű egyeztetést kellett lefolytatni. Másként fogalmazva elmondhatjuk, hogy megvalósult a modern válságkezelésben oly nélkülözhetetlen tárcaközi, szervezatközi együttműködés (interagency cooperation), illetve a katonai és civil képességek együttes koordinált alkalmazása, amely koncepció átfogó megközelítés néven került be a szakirodalomba.

Korábban, még a NIR kialakításának folyamatában tartott tárcaközi egyeztetések során a minisztériumok aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a Gyűjteményben lévő intézkedések jogszabályban történő kötelező tételével egy – az ő kifejezésükkel élve – „kötelező rezsimet” kíván a Honvédelmi Minisztérium bevezettetni, amely ráadásul nem lesz összhangban a hazai jogszabályokkal, hatás- és felelősségi körökkel. Ezt kiküszöbölendő egy kompromisszumos megoldás született, amelynek értelmében a Gyűjtemény nem kötelezően alkalmazandó, hanem csak mintaintézkedéseket tartalmaz, amelyek mintegy segédeszközként szolgálnak, és amelyeken bármikor változtatni lehet, vagy azoktól teljesen eltérő más rendszabályokat lehet foganatosítani. Az ukrán válság során azonban a tárcák egyetlen esetben sem éltek e lehetőséggel, mivel munkájukat nagymértékben megkönnyítette, hogy volt előre elkészített intézkedés, amelyet csak elő kellett venni, így nem kellett néhány óra alatt a nulláról újakat alkotni. Ráadásul ezen intézkedések már előzetesen le lettek egyeztetve a közreműködőkkel, tehát bírták a potenciális beavatkozók egyértelműségét. Tulajdonképpen ez a legfőbb célja az NCRS és a NIR megalkotásának, hogy legyenek előre elkészített, egyeztetett, sőt a beavatkozók által begyakorolt intézkedések, amelyek bármikor azonnal elővehetők és használhatók. Ez kiváltképp

hasznos válsághelyzetekben, amikor az események drasztikusan felgyorsulnak és a döntés-előkészítésre, valamint döntéshozatalra rendelkezésre álló idő rendkívüli mértékben lerövidül.

Bordás Mária

Az aszimmetrikus hadviselés nemzetközi jogi kihívásai: a háború joga, az emberi jogok, és a büntetőjogi eszközök

10.17047/HADTUD.2015.25.1-2.125

*Inter Arma Enim Silent Leges*¹

Marcus Tullius Cicero

A hadviselés jogát elsőként az 1863-as Lieber törvénykönyv szabályozta, amely Lincoln elnök kérésére készült, az amerikai polgárháború hatására. Ez a törvénykönyv szolgált alapul a 20. század első felében született genfi és a hágai konvencióknak. A nemzetközi jog forrása még ezeken kívül az ENSZ Alapokmánya, a nemzetközi büntetőjog, és az emberi jogi egyezmények is.

A genfi konvenciót *humanitárius jognak* is nevezik, mivel rendelkezései nem a hadviselést szabályozzák, hanem azoknak a személyeknek az emberi jogait, akik a fegyveres konfliktusokhoz valamilyen módon kapcsolódnak: a hadifoglyokét, a sebesülteket és betegeket. A civilek és azok a katonák, akik megadták magukat, nem támadhatók.

Az emberi jogokon belül különösen az élethez való jog, valamint az emberi méltósághoz való jog élvez védelmet. Az előbbi a bírói ítéletek nélküli kivégzést, az utóbbi pedig a kegyetlen, vagy megalázó bánásmódot, a kínzást, a csonkítást tiltja.

A genfi konvenció hatálya kiterjed az állami hadsereg és a felkelők közötti fegyveres konfliktusokra is, amennyiben azoknak háború jellege van.

A háború joga, a büntetőjog, és az aszimmetrikus hadviselés

A háború joga kezdetben a hagyományos, szimmetrikus hadviselést szabályozta, de a ma már találunk az aszimmetrikus hadviselésre vonatkozó szabályokat is. A hágai konvenció alkalmazható az állami hadsereg és a milícia, illetve más fegyveres erő személyi állományára, ha azok tagjai egyenruhát és megkülönböztető jelzést viselnek, a fegyvert láthatóan hordják, felelős parancsnok alatt működnek, és tiszteletben tartják a háború jogát és szokásait. Ez a definíció pontosabb, mint a genfi konvenció meghatározása.

1 A háborúban a jog nem élő eszköz.