

Varga Attila Ferenc

A FEGYVERES ERŐ ALKALMAZÁSA AZ ENSZ BÉKEFENNTARTÓ MŰVELETEK SORÁN

Rezümé:

Jelen tanulmány célja a vonatkozó szakirodalom megállapításai és az egyes műveletek végrehajtása során szerzett tapasztalatok bemutatása révén annak összefoglalása, hogyan változott az elmúlt évtizedekben a fegyveres erő alkalmazásának gyakorlata az ENSZ békefenntartó műveletek során. A tanulmány külön hangsúlyt fektet az önvédelem kérdésére, az ENSZ BT-határozatokban kapott mandátumoknak és a művelet-végrehajtási szabályoknak (Rules of Engagement) a küldetés végrehajtására gyakorolt hatására, és kísérletet tesz azon fontos kérdések összefoglalására, amelyek megnyugtató megválaszolása nélkül az ENSZ békeműveletei csak korlátozott eredményeket érhetnek el.

Kulcsszavak:

ENSZ, Biztonsági Tanács, békefenntartás, küldetés, önvédelem, művelet-végrehajtási szabályok

Attila Ferenc Varga

THE PRACTICE OF THE USE OF FORCE DURING UN PEACE-KEEPING OPERATIONS

Abstract:

The aim of the present article is to sum up, through referring to several statements of the professional literature, as well as illustrating with some experiences gained from execution of operations, how the practice of the use of force during UN peace-keeping operations evolved during the last couple of decades. This study lays particular emphasis on the question of self-defense, the effect of mandates specified in UN Security Council resolutions and Rules of Engagement to mission accomplishment. The author attempts to summarize those important questions connected to use of force that are to be answered in order to improve the efficiency of UN peace operations.

Key words:

United Nations, Security Council, peace-keeping, mission, self-defense, Rules of Engagement

Az ENSZ békefenntartó műveletek¹ egyik legkorábban kialakult alapelve a fegyveres erő önvédelmi célból történő alkalmazása. Az elmúlt több mint hatvan évben az ENSZ békefenntartó műveletek végrehajtása lényegesen megváltozott, ezzel együtt pedig az alapelveknek is alkalmazkodniuk kellett a műveleti viszonyokhoz. Napjainkban, vagyis az új típusú, többdimenziós békefenntartás korában már nyilvánvaló, hogy az „önvédelem” – tartalmát tekintve – sokkal tágabb fogalom, mint

¹ Jelen dolgozat terjedelmi korlátok miatt nem tér ki a béketámogató műveletek (peace support operations) különböző típusainak – amelyekből a békefenntartás csak az egyik – elemzésére. A béketámogató műveletek egyik legaktuálisabb összefoglalását ld. Bellamy, Alex J. – Williams, Paul D.: Understanding Peacekeeping. Polity Press, Second Edition (2010) 447 p. (ISBN: 978-0-7456-4186-7); Ld. még Szabó László: A békefenntartás új értelmezése. Nemzet és Biztonság 2009. június, pp. 39–54.

a megtámadott személy saját testi épségének megvédése. Az önvédelmi szituációk megítélése, a védendő személyek vagy tárgyak (esetleg elvek) körének meghatározása, továbbá a védelem érdekében felhasználható eszközök, és azok alkalmazásának módja azonban számtalan kérdést vet fel. Mindezen kérdések megnyugtató megválaszolása csak úgy lehetséges, ha visszanyúlunk az alapokhoz, és megvizsgáljuk a fegyveres erő ENSZ békefenntartó műveletek során történő alkalmazásának elveit, azok fejlődését, gyakorlati példák bemutatásával, a megszerzett tapasztalatok elemzésével.

A békefenntartás logikai önellentmondása

A nemzetközi béke és biztonság fegyveres (katonai) erővel, vagyis katonai eszközökkel felszerelt, katonai feladatra kiképzett személyekkel történő fenntartása komoly ellentmondást hordoz magában.² A katonai jellegű válságok kezelésének célja ugyanis éppen a felek által alkalmazott erőszak beszüntetése és a békés rendezés feltételeinek megteremtése, vagy a felek által már egy korábbi megállapodásban rögzített fegyvernynyugvás feltételeinek megőrzése, és a békefenntartók jelenlétével kapcsolatban a konfliktusban érintett felek részéről kinyilvánított egyetértés fenntartása.

Elsődleges szempont tehát az, hogy a békefenntartók tevékenysége az eredeti konfliktus megoldásához, és ne az eszkalálódáshoz vezessen. Ebből következően – fő szabály szerint – a békefenntartók fegyverhasználatát lehetőség szerint el kell kerülni, de legalábbis törekedni kell arra, hogy alkalmazására csak a legszükségesebb (önvédelmi) helyzetben kerüljön sor. Természetesen kivételt jelent az, ha a végrehajtandó műveletre kapott nemzetközi mandátum éppen a művelet sikere érdekében a fegyveres erő magasabb fokú alkalmazására ad lehetőséget, szab feladatot. A békefenntartók számára tehát a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy megtalálják a fegyveres erő alkalmazásának optimális mértékét: a túl kevés erő alkalmazása, vagy a fegyveres erő alkalmazásának teljes elkerülése éppúgy katasztrofális következményekkel járhat (ld. Ruanda, Bosznia–Hercegovina), mint a fegyveres erő túlzott mértékű alkalmazása (ld. Szomália).³

A fegyveres erő használata az ENSZ békefenntartás gyakorlatában

A békefenntartás nem egyenlő az ENSZ-szel, hiszen az ENSZ számos tevékenysége közül a békefenntartás csak az egyik. Ugyanakkor a békefenntartás sem kizárólagos ENSZ-privilegium. Jóllehet, a békefenntartás leggyakrabban nemzetközi szervezetek révén történik, bizonyos esetekben államok akár egyedül, akár koalíciós partnereikkel összefogva is hajthatnak végre békefenntartó feladatokat.⁴ Lényeges különbségek vannak azonban az ENSZ parancsnokság alatt,

² A hagyomány *Dag Hamarskjöld*, egykori ENSZ főtitkárnak tulajdonítja azt a mondást, miszerint „*a békefenntartás nem a katonák dolga, de csak a katona tudja azt végrehajtani*”. (Peacekeeping is not a job for soldiers but only a soldier can do it.)

³ Ld. Findlay, Trevor: *The use of force in peace operations*. SIPRI, Oxford University Press (2002), p. 1.

⁴ Mindenekelőtt az ENSZ-et kell megemlítenünk, de hivatkozhatunk a NATO műveleteire Koszovóban, vagy az EU műveleteire is Bosznia–Hercegovinában. Ugyanakkor, önállóan hajtott végre békeműveletet például az Egyesült Királyság 2000-ben, Sierra Leonében, vagy a Dél-Afrikai

illetve a szövetséges államok koalíciója által végrehajtott békefenntartó műveletek között. Az ún. „kék sapkások” az ENSZ műveleti parancsnoksága alatt állnak és tevékenységükről az ENSZ főtitkárnak jelentenek, a mandátumokat pedig tipikusan valamely ENSZ BT-határozat tartalmazza. Ezzel szemben a koalíciós erők egy vezető nemzet, szövetség, vagy regionális nemzetközi szervezet parancsnoksága alá tartoznak, és a nemzeti vagy a szövetségesi előjáróknak jelentenek. A kialakult gyakorlat szerint ezen erők beavatkozását is valamely ENSZ BT-határozatban hagyják jóvá, amely többnyire felhatalmazza a koalíciós erőket arra, hogy saját, speciális céljaik elérése érdekében minden szükséges intézkedést megtegyenek (take all necessary measures).⁵

Jóllehet, az ENSZ-erők békefenntartási gyakorlata jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt évtizedekben, három alapelv hagyományosan iránymutatásként szolgál a nemzetközi béke és biztonság fenntartásakor. Ezek az egymással összefüggő és egymást kölcsönösen erősítő alapelvek (nem fontossági sorrendben) az alábbiak:

- a) a konfliktusban érintett felek egyetértése az ENSZ-erők válságkezelésben való részvételével;
- b) pártatlanság és objektivitás;
- c) a fegyveres erő önvédelmi célból, illetve a mandátum védelme érdekében történő alkalmazása.⁶

Ad a) Békefenntartás esetében elmondható, hogy többnyire nem a fegyveres erő alkalmazása az az eszköz, amellyel a mandátumban megfogalmazottakkal összhangban a művelet céljai elérhetők. A békefenntartás nem kényszerítő eszköz, hanem a konfliktusban érintett felek egyetértésén és együttműködésén alapul.⁷

Ad b) A kapott mandátum – mindenféle provokációra vagy más kihívásra tekintet nélküli – pártatlan és objektív végrehajtása elengedhetetlen a művelet jogszerűségének fenntartásához, és a konfliktusban érintett felek egyetértésének és együttműködésének megőrzéséhez.⁸ A pártatlanság fenntartása érdekében tett

Köztársaság 2001–2003 között Burundiban. ENSZ-felhatalmazással végrehajtott koalíciós műveletnek tekinthetjük például az UNITAF 1992–1993. közötti műveleteit Szomáliában, vagy az INTERFET műveletet Kelet-Timorban, 1999-ben. Ld. Bellamy – Williams, p. 43., 45.

⁵ Ld. Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. United Nations, Department of Peacekeeping Operations (2003) Internet: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf> (Letöltés: 2012. október 1.), p. 56.

⁶ United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support (2008), p. 31., para 3.1.

⁷ A felek egyetértése a művelet végrehajtásához szükséges jogi követelmény, az együttműködés viszont főleg gyakorlati szempontok miatt elvárás annak érdekében, hogy a békefenntartó erők telepíthetők legyenek, és végre tudják hajtani a feladataikat. Amennyiben a felek a békefenntartók jelenlétével már nem értenek egyet, a művelet – legalábbis az eredeti formában – végrehajthatatlanná válik. Ld. General Guidelines for Peace-Keeping Operations. United Nations Department of Peacekeeping Operations, New York (1995), p. 17., para 25. Az UNEF I műveletet 1967-ben éppen azért kellett leállítani, és az ENSZ erőket kivonni, mert először Egyiptom, majd Izrael is visszavonta korábbi hozzájárulását, hogy területén ENSZ-békefenntartók tevékenykedjenek. Ld. The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping. United Nation Department of Public Information, New York (Third edition, 1996), pp. 54–55.

⁸ Az ENSZ békefenntartók számára 1995-ben kiadott irányelvek szerint a békefenntartóknak a feladataikat határozottan és objektív módon, félelem és bármelyik fél irányába megnyilvánuló kedvezményezés nélkül kell végrehajtaniuk. Fontos ugyanis, hogy egyik fél se szerezzen méltánytalan előnyt a békefenntartó művelet végrehajtása következtében. Ld. General Guidelines for Peace-Keeping Operations, p. 19., para 31. Néhány évvel később (2003-ban), ugyancsak az ENSZ

erőfeszítések azonban nem jelenthetnek cselekvésképtelenséget, vagy a problémákkal szembeni teljes semlegességet. Sőt, a pártatlanság önmagában nem zárja ki a fegyveres erő alkalmazását sem, de az erőalkalmazás csak akkor lesz pártatlannak minősíthető, ha a konkrét cél (pl. mandátumban foglaltak teljesíthetősége) érdekében, vagy előre meghatározott okok (pl. tűzszüneti megállapodás megsértése) miatt, megkülönböztetés nélkül (vagyis azonos szempontok alapján, tekintet nélkül arra, hogy melyik érintett félről van szó), és a helyi lakosságnak is megfelelően kommunikálva alkalmaznak.⁹

A pártatlanság elvesztése, akár szándékosan, akár hanyagságból történt, azzal a veszéllyel jár, hogy a békefenntartó erők elvesztik hitelességüket és az irántuk megnyilvánuló bizalmat. Ez végső soron azzal a következménnyel is járhat, hogy a konfliktusban érintett felek visszavonják az ENSZ-erők jelenlétével kapcsolatos egyetértésüket, hozzájárulásukat, ily módon az ENSZ-csapatok az adott területen nemkívánatossá, következképpen, a felek ellenségeivé válnak. Mindez pedig veszélybe sodorhatja a békeművelet, de akár a teljes békefolyamat sikerét is.¹⁰

Ad c) Az ENSZ békefenntartó műveletek során a fegyveres erő használata csak mint végső megoldás (last resort) fogadható el, vagyis olyan esetekben, amikor a meggyőzés egyéb módjait az ENSZ-erők már kimerítették. Az erő alkalmazásának végső célja tehát a békefolyamat ellen munkálkodó, vagy a civileket fenyegető, esetleg őket fosztogató személyek befolyásolása és elrettentése, nem pedig valamely reguláris fegyveres erő legyőzése.¹¹

Findlay [2002] megfogalmazása szerint a békefenntartás a konfliktus megelőzésének, kezelésének és megoldásának eszköze. Nincs ellenségük, nem fenyegetnek senkit és nem akarnak győzni.¹² Eredményességük a felek önkéntes együttműködésétől függ. Mindez pedig lehetővé teszi számukra, hogy pártatlanul tevékenykedjenek. A hagyományos értelemben vett békefenntartás nem működik akkor, ha az erőszakos cselekmények ellenőrizetlenül terjednek, és – mint következmény – fennáll a veszélye annak, hogy a rosszul felszerelt és védelemhiányos békefenntartókat is már a konfliktusban részes félnek tekintik. Ilyen körülmények között félő, hogy a békefenntartók elvesztik a felek egyetértő támogatását, és „eljátsszák” a pártatlanságuk iránt megnyilvánuló bizalmat.¹³

A fegyveres erő ENSZ által történő alkalmazásával kapcsolatban azonban folyamatosan tekintettel kell lenni arra, hogy a fő törekvés az erőszakos cselekmények mielőbbi megszüntetése, ezért mihamarabb vissza kell térni a

békefenntartók számára kiadott kézikönyv már konkrétan fogalmaz. Eszerint a pártatlanságot úgy kell érteni, mint a kapott mandátum objektív és konzisztens végrehajtását, tekintet nélkül bármilyen provokációra vagy kihívásra. A pártatlanság nem jelenthet be nem avatkozást, vagy a jogsértések figyelmen kívül hagyását. Az ENSZ békefenntartóknak pártatlannak kell lenniük a konfliktusban érintett felekkel kapcsolatos dolgaikban, de nem lehetnek semlegesek (neutral) a mandátumuk végrehajtását illetően: akkor is törekedniük kell mandátumuk aktív végrehajtására, ha ez az érintett felek valamelyikének aktuális érdekével ellenkezik. Ld. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 56.

⁹ Bellamy – Williams, p. 281.

¹⁰ Findlay, p. 4.

¹¹ Brian Urquhart, az ENSZ egykori főtitkár-helyettese szerint „abban a pillanatban, amikor a békefenntartó erő elkezd embereket ölni, az általa ellenőrizendő konfliktusban részes féllé, valamint a megoldandó probléma részévé válik”. In: Findlay, p. 15.

¹² Brian Urquhart szerint „az igazi békefenntartónak nincsenek ellenségei – csupán sok bonyolult és néha gyilkos szándékú ügyfele. Ld. Urquhart, Brian: *A Life in Peace and War* – W.W. Norton, New York (1987), p. 293.

¹³ Findlay, p. 15.

meggyőzés erőszakmentes eszközeihez a helyzet súlyosságának fokozatos csökkentése (de-escalation) érdekében.¹⁴

Az ENSZ békefenntartó alakulatok által alkalmazott fegyveres erőt mindig a fenyegető veszélyhez igazítva, azzal arányosan, a veszély elhárításához szükséges mértékben kell meghatározni, figyelembe véve a kívánt hatás eléréséhez minimálisan szükséges erő alkalmazásának elvét (minimum force necessary to achieve the desired effect), miközben fenn kell tartani az érintett felek részéről a művelet végrehajtásával és a végrehajtandó művelethez kötődő mandátummal kapcsolatos egyetértést is.

Érdemes azonban megemlíteni, hogy az ENSZ Biztonsági Tanács azon határozatai, amelyek feltételezik az adott művelet során a fegyveres erő alkalmazását, szinte soha nem tartalmazzak ezzel kapcsolatban kifejezett rendelkezést. A szövegek a mandátum meghatározásakor általában az annak teljesítéséhez „szükséges mindfajta eszköz” vagy „intézkedés” (all necessary means/measures) felhasználásának lehetőségét írják elő. Ebből következően tehát a BT-határozatok nem határozzák meg előre az alkalmazandó erő pontos mértékét sem.¹⁵

Az ENSZ békefenntartó műveletek során a fegyveres erő alkalmazásának mindig voltak politikai vonatkozásai, hiszen a harcászati szintű erőalkalmazás gyakran akár a teljes műveletre nézve nem kívánt és előre nem látható stratégiai következményekkel jár. Ebből következően az erő alkalmazásával kapcsolatos döntéseket mindig a megfelelő parancsnoki szinten, lehetőleg centralizáltan kell meghozni. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy veszélyes dolog a békefenntartók részére azt az utasítást adni, hogy használják fegyvereiket, ha az alakulat összetétele, fegyverzete, logisztikai támogatása, és a műveleti környezet nem teszi lehetővé, az utasítást végrehajtását.¹⁶

Az erő alkalmazásánál tehát figyelembe kell venni egyebek mellett a műveleti képességeket, a saját erők védelmét (force protection), vagyis a végrehajtó állomány biztonságát, a tágabb értelemben vett humanitárius következményeket, a nemzetközi közösség és a nemzeti közvélemény művelettel szembeni elvárásait, és azt, hogy az erő alkalmazásának konkrét következményeit az érintett (helyi) közösség elfogadja-e?¹⁷ A fegyverhasználatra vonatkozó helytelen utasítás veszélyezteti, hogy a békefenntartók mások életét sem tudják majd védeni, és a saját erők önvédelmi képességét is kockára teszi. Nyilvánvaló összefüggés van ugyanis a békefenntartó erők nagysága, összetétele, feladataik végrehajtásának módja (ld. jogszerűség) és az élet megóvásának képessége között.¹⁸ A megfelelően felszerelt, kellően megszervezett és a nemzetközi közösség hathatós támogatásával végrehajtott békefenntartó művelet – magától értetődően – sokkal eredményesebb lehet a béke és biztonság megteremtése, az emberi életek megóvása terén, mint az elégtelenül felszerelt, nem alaposan végig gondolt, rosszul értelmezett műveletek.¹⁹

¹⁴ Findlay, p. 4.

¹⁵ Findlay, p. 8.

¹⁶ General Guidelines for Peace-Keeping Operations, p. 21., para 34.

¹⁷ United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support (2008), pp. 34–35.

¹⁸ A feladatok, a kapott mandátum és a képességek közötti inkonzisztencia egyik példjaként említhető az '90-es évek elejéről az angolai UNAVEM művelet, amely megfelelő felhatalmazás, létszám és képességek hiányában nem tudta megakadályozni a szemben álló felek fegyverkezését, a polgárháború ismételt kitörését, és több tízezer ember halálát. ld. Bellamy – Williams, p. 2., 106.

¹⁹ 2000-ben például Sierra-Leone-i (UNAMSIL) művelet az ENSZ egyik legnagyobb művelete volt, legalábbis papíron: a békefenntartó erők létszáma kezdetben 6000, majd

A 2000-ben kiadott ún. Brahimi-jelentés – összegezve a korábbi évek negatív tapasztalatait – úgy foglalt állást, hogy szakítani kell a korábbi gyakorlattal. Javasolta, hogy azon államok, amelyek nem képesek megfelelő erőt rendelkezésre bocsátani, inkább jelezzék ezt az ENSZ-nek, de ne telepítsenek olyan alakulatokat, amelyek nem felelnek meg az elvárásoknak. Ennek érdekében – a jelentésben foglalt javaslat szerint – az ENSZ főtitkárának is meg kell kapnia minden forrást és támogatást ahhoz, hogy a művelethez felajánlott kontingensek felkészültségét még a műveleti területre történő telepítés előtt értékelje, és megerősítse, hogy megfelelnek-e az elvárásoknak.²⁰

A fegyveres erő alkalmazása a békefenntartásban: a kezdetek

A békefenntartást sokáig csupán passzív tevékenységnek tekintették, amelyben a fegyveres erő alkalmazása az önvédelemre korlátozódott.²¹ Kezdetben az önvédelem joga a békefenntartók számára önmaguk és társaik – személyes fegyverekkel való – megvédésének lehetőségét jelentette. Az erő alkalmazását nem kezdeményezhették, kivéve azon eseteket, amikor a fegyveres erőket ért zaklató cselekmények folytatólagosak voltak, és az erő alkalmazására az ENSZ-erők feladat-

11 000, végül 17 500 volt. A békefenntartó erők azonban nem voltak felkészülve az ellenséges környezetben való feladat-végrehajtásra, a műveleti területre település túl lassú, a művelet pedig alulfinanszírozott volt, emellett a végrehajtás is szervezetlenül és rosszul irányítottan folyt, mindemellett hiányoztak az alapvető technikai eszközök, és a rendelkezésre bocsátott erők kiképzése is alacsony színvonalú volt. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a békefenntartókat folyamatos támadások érték, közülük többet megöltek, sokukat fogságba ejtettek. Bellamy – Williams, p. 127.

²⁰ A jelentés szerint a főtitkár egy fenntarthatatlan helyzetben van: megkapja a Biztonsági Tanács határozatát, amely – papíron – meghatározza az alakulatok szintjét (erejét), de mindezt anélkül, hogy tudná, az alakulatokat a nemzetek valóban rendelkezésre fogják-e bocsátani. A műveleti területre esetleg megérkező alakulatok felszerelése sok esetben alacsony színvonalú: néhány ország úgy küld katonákat, hogy nincs személyi fegyverük, vagy van fegyverük, de nincs sisakjuk, vagy van sisakjuk, de nincs golyóálló mellényük, vagy nem áll rendelkezésre szállítási kapacitás (teherautók, vagy csapatszállító járművek). Az alakulatok sok esetben nincsenek megfelelően kiképezve a békefenntartó feladatokra, vagy sokszor előfordul, hogy az együttműködésre kijelölt, különböző kontingensek a telepítést megelőzően nem kaptak közös kiképzést. Bizonyos egységek egyáltalán nem rendelkeznek olyan személyzettel, amely beszéli a közösnek szánt műveleti nyelvet. Még akkor is, ha a nyelvkérdés nem lenne akadály, az alakulatoknak nincsenek közös műveleti eljárási szabályai, és eltérően értelmezik a műveleti irányítás, valamint a művelet-végrehajtási szabályok (ROE) kulcsfontosságú rendelkezéseit. Mindemellett, eltérő módon képzelik el a fegyveres erő alkalmazását szükségessé tevő műveleti körülményeknek való megfelelést. Ld. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. United Nations General Assembly, Security Council, A/55/305–S/2000/809 (21 August 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Letöltés: 2012. október 1.), p. 18., paras 108–109.

²¹ Az ENSZ felhatalmazása alapján indult legkorábbi válságkezelő műveletekben fegyvertelen katonák (megfigyelők) vettek részt (pl. United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO [1948]; UN Military Observer Group in India and Pakistan – UNMOGIP [1949]). Az első olyan, ENSZ felhatalmazással indult művelet, amelyben fegyveres katonák vettek részt, az ENSZ Közgyűlés által 1956-ban létrehozott UN Emergency Force (UNEF), amelynek feladata a Szezei válságot követően a közel-keleti tűzszünet felügyelete volt. Ld. General Assembly Resolution 1000 (ES-I), 1956. november 5. Internet:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/037/44/IMG/NR003744.pdf?OpenElement> (Letöltés: 2012. szeptember 22.) Az első alkalom pedig, amikor ENSZ békefenntartók fegyvert is használtak 1956. december 14-én, Port Said-ban történt, amikor egy norvég járőrökocsira három kézigránátot dobtak és fegyverből tüzeltek rá. A békefenntartók viszonozták a tüzet. Ld. Findlay, p. 27.

végrehajtásához elengedhetetlen biztonságos környezet megteremtése érdekében volt szükség.²²

A '60-as évek békefenntartásával, és az eközben alkalmazható fegyveres erővel kapcsolatos, irányadó ENSZ-felfogást szemléletesen tükrözi az ENSZ főtitkára által 1964-ben a ciprusi ENSZ-erők (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP) működésével és művelet-végrehajtásával kapcsolatban kiadott iránymutatás. Ez alapján az UNFICYP-erők működésének a nemzetközi béke és biztonság megőrzését kell szolgálnia, és a békefenntartóknak erőfeszítéseikkel meg kell előzniük a fegyveres harcokat, amennyiben ez szükséges, hozzá kell járulniuk a belső rend helyreállításához és fenntartásához, valamint a normális körülményekhez való visszatéréshez. Ennek érdekében az ENSZ-erőknek kerülniük kell olyan művelet végrehajtását, amelyek befolyásolják a ciprusi politikai helyzetet, kivéve, ha azok hozzájárulnak a politikai megoldáshoz szükséges nyugodtabb és kedvezőbb légkör kialakításához. A fegyveres erők viselhetnek fegyvert, amely csak önvédelmi célból, és csak akkor alkalmazható, ha ez a működésük érdekében szükséges.²³

Fentiekén túl az iránymutatás konkrétan meghatározza az önvédelem alapelveit is. Eszerint:

- 1) Az UNFICYP erők nem alkalmazhatnak fegyveres erőt. A fegyveres erő alkalmazása csak önvédelem során megengedett. Az „önvédelem” kifejezés magába foglalja:
 - a) a megtámadott ENSZ állások, létesítmények és gépjárművek védelmét;
 - b) a megtámadott UNFICYP személyzet támogatását.
- 2) AZ UNFICYP erők nem hajthatnak végre olyan műveletet, amely vélhetően közvetlen konfliktusba keveri őket bármely ciprusi közösséggel, kivéve az alábbi eseteket:
 - a) ha a fegyveres erő tagjait kényszerítik önvédelemben való cselekvésre;
 - b) ha a fegyveres erők, vagy tagjainak biztonsága veszélyben van;
 - c) ha a helyszínen levő parancsnok véleménye szerint megsértették, vagy közel állnak ahhoz, hogy megsértsék a mindkét fél által elfogadott külön megállapodásokat, és ez a harcok kiújulásának kockázatát rejti magában, vagy veszélyezteti a belső rendet.
- 3) Önvédelemben való cselekvéskor mindenkor figyelemmel kell lenni a minimálisan szükséges erő alkalmazásának elvére, és fegyveres erőt csak akkor lehet alkalmazni, amennyiben a meggyőzés minden békés eszköze kudarcot vallott. Ezen elvek alapján a fegyveres erő alkalmazásával kapcsolatos döntés a helyszínen levő parancsnokot illeti meg, akinek arra kell törekednie, hogy különbséget tegyen azon incidensek között, amelyek nem igényelnek

²² Az ún. hagyományos békefenntartói tevékenységek közé tartozik a megfigyelés, a tényfeltárás, a korábban egymással harcoló felek közé település, a határ megfigyelés, az ütközőzónák létrehozása és felügyelete, a leszerelés előmozdítása (fegyverbegyűjtés, csapatok visszavonásának figyelemmel kísérése, stb.), a konfliktus politikai megoldásához szükséges politikai tér megteremtése. A hagyományos békefenntartás önmagában nem jelent politikai megoldást, és nem is képes kényszeríteni a feleket az általuk kötött megállapodás(ok) betartására. Ld. Bellamy – Williams, pp. 174–175.

²³ Note by the Secretary General, Aide-memoire concerning some questions relating to the function and operation of the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus. United Nations Security Council, U.N. Doc S/5653 (11 April 1964) Internet: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=13G0R98581385.130709&profile=bib&uri=full=3100001~!838534~!2&ri=1&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon#focus> (Letöltés: 2012. október 4.), paras 1-2, 10.

fegyverhasználatot, illetve azok között, amelyek esetében az erők számára megengedett a fegyverhasználat.

- 4) Az alábbi esetekben engedélyezett a fegyverhasználat:
 - a) a fegyveres erőkkel szembeni erőszakos kísérlet arra, hogy visszavonuljanak a parancsnokaik rendelkezése szerint általuk elfoglalt állásokból, illetve olyan állásokba való beszivárgás, vagy azok körbevétele, amelyek megtartását az erők parancsnoka szükségesnek tartja, és amely miatt az erők veszélybe kerülnek;
 - b) erőszakos kísérlet a békefenntartó erők lefegyverzésére;
 - c) erőszakos kísérlet a békefenntartó erők megakadályozására abban, hogy végrehajtsák a parancsnokaik által meghatározott feladataikat;
 - d) az ENSZ létesítmények erőszakos megsértése, illetve az ENSZ civil vagy katonai személyzete tagjának elfogására vagy elrablására irányuló kísérlet.
- 5) Amennyiben mégis szükséges a fegyverek használata, előzetes figyelmeztetést kell adni, amikor csak lehetséges. Automata fegyverek nem használhatók, kivéve a különleges szükséghelyzeteket (in extreme emergency) és a tüzelés csak addig folytatható, amíg a közvetlen cél eléréséhez erre szükség van.²⁴

Figyelemre méltó, hogy az iránymutatás az önvédelem fogalomkörében, az önvédelmi helyzetre való hivatkozással javasolja megoldani a fegyveres konfliktus kiújulásának veszélyét magában hordozó incidenseket is. A javasolt eljárás szerint a fegyveres támadás kialakulásának veszélye esetén az illetékes UNFICYP-parancsnoknak haladéktalanul fel kell vennie a kapcsolatot a helyi vezetőkkel a békés helyzet helyreállítása érdekében. Amennyiben ez nem vezet eredményre, ENSZ járőr alakulatot – bármilyen erők álljanak is rendelkezésre – kell a helyszínre küldeni annak demonstrálása érdekében, hogy a fenyegetett területen az UNFICYP-erők jelen vannak, és minden lehetséges eszközt fel kell használni a helyzet békés rendezése érdekében. Ha a békés rendezésre irányuló kísérletek nem vezetnek eredményre, a helyszínen levő UNFICYP parancsnok javasolhatja a feletteseinek nagyobb létszámú békefenntartó erő helyszínre vezénylését. Ha mindezen figyelmeztetések ellenére kísérletek történnek az UNFICYP-erők megtámadására, állásaikba beszivárgásra, vagy azok körbekerítésére, veszélyeztetve ezáltal a kérdéses területen levő békefenntartó erőket, azok megvédhetik magukat és állásaikat minimális erő alkalmazásával.²⁵

Az általános felfogás szerint tehát az alakulatoknak meg kellett várniuk, amíg támadás érte őket, és csak azt követően reagálhattak. Az ilyen jellegű, ún. „passzív békefenntartás” extrém megnyilvánulását jelentette az, amikor a békefenntartó alakulatok még önvédelmi helyzetben, közvetlen veszélytől fenyegetve, illetve megtámadott helyzetben is tartózkodtak a fegyveres erő alkalmazásától.²⁶ Jellemző

²⁴ Note by the Secretary General, paras 16-19.

²⁵ Note by the Secretary General, para 20.

²⁶ Findlay, p. 156. példaként említhető, hogy az ENSZ kambodzsai missziója (United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC) kezdetben nagyon szűken értelmezte az önvédelem lehetőségét, és a békefenntartó alakulatok nem tanúsítottak semmilyen ellenállást még a vörös khmerek súlyosan zaklató cselekményei esetén sem. A mandátum mellett az UNTAC katonai alakulata részéről a művelet-végrehajtási szabályok értelmezése terén is bizonytalanság volt tapasztalható, amelynek következtében sok kritika érte a békefenntartókat amiatt, hogy túlságosan passzívak, és még olyankor sem léptek fel védekezőként, amikor UNTAC raktárakat ért támadás. 1993 áprilisában például az is előfordult, hogy egy japán önkéntes választási megfigyelő a megölése előtt közvetlenül az indonéziai békefenntartóhoz fordult védelemért, de azt a választ kapta, hogy ez nem a békefenntartók dolga. Amikor azonban a fegyveres támadások már közvetlenül és súlyosan veszélyeztették a békefenntartók feladatainak végrehajtását, az UNTAC aktív védekező műveleteket kezdett végrehajtani. Ld. Findlay, p. 127.

volt tehát az arányosság elvének szűk értelmezése („egy golyóért egy golyó”), amely gyakorlatilag kizárta a megelőző, proaktív intézkedések megtételét, ezáltal szükségtelen veszélynek kitéve az alakulatokat.

Az UNEF (United Nations Emergency Force) misszió volt az első olyan művelet, amellyel kapcsolatban komoly kritika érte a békefenntartókra vonatkozó fegyverhasználati szabályokat. *U Thant*, egykori ENSZ-főtitkár szerint a korlátozó szabályok kezdetben egyfajta sokként érték a fegyveres harcra jól kiképzett katonákat, és meglehetősen nagyfokú alkalmazkodást követelt meg tőlük a feladatvégrehajtás számukra teljesen szokatlan módja.²⁷

Az önvédelem körének kiterjesztése

A békefenntartó műveletek végrehajtásával kapcsolatban 1973-ban kiadott iránymutatások – a korábbi tapasztalatokból kiindulva – már rögzítették, hogy az önvédelem körébe bele kell érteni az olyan erőszakos cselekményekkel, vagy azok kísérletével szembeni ellenállást is, amelyeknek célja annak megakadályozása, hogy a békefenntartó erők a Biztonsági Tanácstól kapott mandátumnak megfelelően hajtsák végre feladataikat.²⁸ Látható, hogy az önvédelemnek ez egy igen tág koncepciója, amelyet úgy is értelmezhetünk, mint amely felhatalmazza az ENSZ-erőket arra, hogy a szituációk igen széles körében használhassák fegyvereiket.²⁹ A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a műveleti területen a parancsnokok többnyire tartózkodtak a hatáskörük ilyen módon történő alkalmazásától, mégpedig megalapozott indokok miatt, amelyek azzal voltak összefüggésben, hogy a

²⁷ *U Thant* az UNEF misszióval kapcsolatos jelentésében kifejtette, hogy „az UNEF katona a katonáskodásnak egy, a nemzeti szolgálatteljesítésben megszokottól teljesen idegen koncepcióval találta magát szemben. A katona ugyanis arra van kiképezve, hogy harcoljon. Az UNEF-ben ugyanakkor azt parancsolták neki, hogy minden körülmények között kerülje a harcot, mi több, törekedjen annak megelőzésére. Jóllehet fel volt szerelve fegyverrel, erőt csak a legvégső esetben, önvédelemben alkalmazhatott. Az UNEF katonának nem volt ellensége. Provokáció esetén fegyelmezett magatartást és önmegtartóztatást kellett tanúsítania, feladatát meggyőzően, tapintatosan, jó példát mutatva, nyugodtan, és katonás magaviselettel, de – amennyiben ez emberileg lehetséges volt – soha nem erőszakkal kellett végrehajtania.” Final Report by Secretary-General U Thant on UNEF – United Nations, A/6672 (12 July 1967), p. 16. In: WILLS, Siobhán: *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers* – Oxford University Press (2009), p. 8.

²⁸ Report of the Secretary General on the Implementation of Security Council Resolution 340 (1973), UN Doc S/11052/Rev.1 (27 October 1973) Internet:

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20S%2011052%20REV1.pdf> (Letöltés: 2012. október 2.)

²⁹ Korábban, az ENSZ kongói műveletével összefüggésben már megmutatkozott a békefenntartással kapcsolatos politikai elvárás és a műveleti körülményekhez történő kényszerű igazodás közötti ellentét. Az 1960-ban megindított ONUC művelet (UN Operation in the Congo – ONUC) kezdetben a hagyományos békefenntartás elvein alapuló UNEF mintáját követte (ld. érintett felek beleegyezése, pártatlanság, erőhasználat csak önvédelmi célból, és csak mint legvégső megoldás), viszont hamar kiderült, hogy az önvédelem ezen felfogása nem alkalmazható polgárháborús körülmények között, ahol az állami intézményrendszer összeomlott. Az ONUC tehát az ENSZ BT-től származó mandátumban már felhatalmazást kapott arra is, hogy – amennyiben szükséges – az önvédelmen túl is használjon fegyveres erőt, a polgárháború megelőzése, és az idegen zsoldosok kiűldözése érdekében. Ld. Chesterman, Simon: *The use of force in UN peace operations* (External study). New York University School of Law (August 2004), p.8. Ld. még UNSCR 169 (1961) 1961. november 24. – Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/169\(1961\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/169(1961)) (Letöltés: 2012. szeptember 22.)

békefenntartó műveletek végrehajtásához szükség van a konfliktusban érintett felek aktív együttműködésének megteremtésére és fenntartására.³⁰

Mindeközben a gyakorlat is kezdte kiterjesztően értelmezni az önvédelem körét, megteremtve annak lehetőségét, hogy megakadályozható legyen a békefenntartók megtámadása és lefegyverzése, állásaik és táboraik elfoglalása és mandátum szerinti tevékenységük megakadályozása. A békefenntartók számára megengedett az ENSZ civil ügynökségeinek, illetve alkalmazottaiknak megvédeése támadással szemben, jóllehet a parancsnok döntési kompetenciájába tartozott annak eldöntése, hol húzódik a választóvonal az önvédelem tekintetében.³¹ Emellett a kapott mandátum is szélesedett, lehetővé téve a békefenntartók számára azt, hogy megvédjék az életveszélyben levő, sérüléssel vagy emberi jogaik súlyos megsértésével fenyegetett civileket is.

A békeműveletekkel kapcsolatos új szabályok kialakítása szempontjából fontos körülmény volt, hogy a XX. század végére lényegesen megnövekedett az ENSZ békeműveletek száma,³² ami – különösen a megváltozott műveleti körülmények³³ miatt – a műveletek minőségi átalakítását maga után vonta. A mennyiségi és minőségi változás pedig a békefenntartás újfajta megközelítését, következésképpen új szabályok adaptálását is eredményezte.³⁴

A teljes képhez hozzátartozik, hogy a '90-es évek békeműveletei között több olyan példa is van, amely a békefenntartás kudarcaként értelmezhető, hiszen nem sikerült megteremteni, vagy legalábbis előmozdítani a békét, illetve kialakítani és fenntartani a normális élethez szükséges biztonságos környezetet. A konzervatív becslések szerint mintegy másfélmillió civil esett a fegyveres harcok áldozatául Angolában, Szomáliában, Ruandában, és Bosznia-Hercegovinában annak ellenére, hogy a válságzónákban békefenntartók voltak jelen.³⁵ Mindemellett számos

³⁰ General Guidelines for Peace-Keeping Operations, pp. 20–21.

³¹ Findlay, p. 15.

³² 1988 és 1993 között az ENSZ 20 új békeműveletet indított, ami önmagában jelzi a békeműveletek szerepének megváltozását. Ugyanebben az időszakban már több, mint negyven ország vett egyidejűleg részt békeműveletekben. Ld. Bellamy – Williams, p. 97., 100.

³³ A válságkezelő erőknél ún. „új típusú” konfliktusok megoldásában kellett szerepet vállalniuk: a konfliktushelyzetek már többnyire nem államok közötti, hanem államon belüliek voltak, a hagyományos (reguláris) harcmódot pedig felváltotta az aszimmetrikus hadviselés (gerillaharc). Sokkal összetettebbé vált a műveleti környezet is: jellemző lett a konfliktusban érintett felek egyre nagyobb száma (ld. egymással versengő hadurak), a szabályokat be nem tartó harcoló alakulatok, az eredménytelen tűzszüneti megállapodások, az ENSZ erővel való szembehelyezkedés, a számtalan NGO egyidejű jelenléte, a civil infrastruktúra teljes összeomlása, a lakóhelyüket tömegesen elhagyó emberek, a bizonytalan és közelebről nem meghatározott műveleti terület, stb. Ld. Bellamy–Williams, p. 196.

³⁴ A XXI. század elejére tehát általánosan elfogadottá vált, hogy a békeműveleteknek sokkal komplexebbnek, többdimenziósnak, erőteljesnek és jól felszereltnek kell lenniük. Az ún. tágabb békefenntartás (wider peacekeeping) során a békefenntartóknak – már a hagyományos békefenntartó feladatokon túl – olyan egyéb feladatokat is el kellett látniuk, mint pl. a harcoló felek szétválasztása, lefegyverzése, tűzszüneti megállapodások végrehajtásának ellenőrzése, repüléstilalmi zónák létrehozása és tiszteletben tartásuk kikényszerítése, választások megszervezése és felügyelete, humanitárius segélyek szállítása és szétosztása, az ENSZ alkalmazottainak és más civil személyeknek a védelme, a műveleti területen történő szabad mozgás garantálása, a fogadó ország képességeinek megerősítése. Ld. Bellamy – Williams, p. 119., 194.

³⁵ Kofi Annan, egykori ENSZ főtitkár például így kommentálta a ruandai UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda) művelet kudarcát: „Valamennyiünknek mélységesen sajnálnunk kell azt, hogy nem tettünk többet a [népirtás] megakadályozására. Abban az időben volt ENSZ alakulat az országban, de az sem megfelelő mandátummal, sem felszereléssel nem rendelkezett olyan erőteljes akciók végrehajtásához, amelyek a népirtás megállításához vagy megelőzéséhez szükségesek lettek volna.” Ld. Bellamy – Williams, p. 111., 205.

békefenntartó is a támadások áldozatává vált, ami – kiegészülve a békeműveletekben való részvétel nagyon magas költségeivel – arra készítette az országokat és az ENSZ-t is, hogy a válságkezelés más módjaiban kezdjenek gondolkodni.

A Brahimi-jelentés

A 2000-ben kiadott ún. Brahimi-jelentés – összefoglalva a '90-es évek ENSZ-békefenntartásának tapasztalatait – már az új típusú békefenntartás mellett tette le a voksot. Az ENSZ főtitkára által felkért bizottság jelentésének fő célja annak értékelése volt, hogy képes-e az ENSZ békeműveletek hatékony végrehajtására, és arra, hogy *„őszinte, specifikus, és realiztikus ajánlásokat tegyen a képességek kiterjesztésének módjaira”*.³⁶

A bizottság – több kritikus észrevétel megfogalmazása mellett – egyetértett abban, hogy a békefenntartás alapjait a jövőben is a hármas alapelv (konfliktusban érintett felek egyetértése a művelettel és a békefenntartók jelenlétével, pártatlanság, fegyverhasználat csak önvédelmi célból) érvényesülése kell, hogy biztosítsa. A testület ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a felek sok esetben – aktuális érdekeiktől vezérelve – manipulálnak egyetértésük megadásával vagy visszavonásával, ami komoly kihívást jelent a békefenntartó erők számára.³⁷ A jelentés szerint az ENSZ erőknek az elmúlt időszakban gyakran kellett szembesülniük azzal, hogy nem tudnak megfelelő választ adni a helyi kihívásokra. A békefenntartóknak képeseknek kell lenniük professzionális módon, eredményesen teljesíteni a küldetésüket. A jelentés kiemelten fontosnak tartotta azt, hogy a békefenntartó erők képesek legyenek megvédeni magukat, a küldetés más résztvevőit, és a művelet mandátumában foglaltakat.³⁸

³⁶ Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, Letter dated 17 August 2000 from the Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations to the Secretary-General. United Nations General Assembly, Security Council, A/55/305–S/2000/809 (21 August 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Letöltés: 2012. október 1.), p. iii.

³⁷ Sokszor előfordul, hogy valamelyik fél csak azért adja meg egyetértését az ENSZ jelenlétéhez, hogy időt nyerjen a csapatai ismételt felfegyverzésére, és rögtön visszavonja a korábban kinyilvánított egyetértését, ha a békefenntartó erők tevékenysége már nem szolgálja az érdekeit. Ilyenkor az adott fél törekedhet a békefenntartó erők mozgásszabadságának akadályozására, vagy a korábban elfogadott megállapodásban rögzített rendszabályok következetes be nem tartására vonatkozó gyakorlatot folytathat, de akár az egyetértésének teljes visszavonását is kinyilváníthatja. Mindezeket túl jellemző, hogy a harcoló erők - függetlenül a vezetők által a békefolyamat érdekében korábban tett kötelezettségvállalásuktól – sokkal gyengébb irányítás alatt állnak, mint azok az állami hadseregek, amelyekkel a békefenntartóknak hagyományosan dolguk van. A harcoló erők tovább osztódhatnak, amelynek eredményeként olyan alakulatok jöhetnek létre, amelyek létezésével, és a békefolyamatra gyakorolt hatásával a korábbi béke-megállapodás egyáltalán nem számolt. Ld. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, Report of the Panel on United Nations Peace Operations – United Nations General Assembly, Security Council, A/55/305–S/2000/809 (21 August 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Letöltés: 2012. október 1.), p. 9. para 48.

³⁸ Ennek érdekében elengedhetetlen, hogy a művelet-végrehajtási szabályok (ROE) ne korlátozzák a kontingensek fegyverhasználatát csupán az azonos mértékű reagálásra (stroke-for-stroke responses), hanem tegyék lehetővé, hogy a „visszavágás” elégséges legyen az ENSZ csapatokat, vagy a védelmük alá tartozó személyeket fenyegető halálos tűz forrásának elhallgattatásához, továbbá, különösen veszélyes helyzetekben ne kényszerítsék az ENSZ kontingenseket arra, hogy feladják a támadókkal szembeni harc kezdeményezésének lehetőségét. Ld. Comprehensive review of the whole

A Brahimi-jelentés tehát a korábbiaktól sok szempontból eltérő békefenntartási módszer és stílus bevezetését szorgalmazta, ami az ENSZ-et bizonyos mértékig magyarázkodásra kényszerítette.³⁹ A jelentésre adott ENSZ főtitkári válasz néhány kérdésben egyértelművé tette a szervezet hivatalos álláspontját, amely szerint a békefenntartás gyakorlatán lehet és kell is finomítani, de az ajánlások nem értelmezhetők úgy, mintha az ENSZ-et harcoló gépezetté (warfighting machine) akarnák átalakítani, vagy alapvetően megváltoztatnák azokat az alapelveket, amelyek szerint az ENSZ-békefenntartók fegyvereiket használják.⁴⁰

Az elrettentés

A békefenntartó erők alapvető küldetése közé tartozik a konfliktus megoldása érdekében az érintett felek rákényszerítése a fegyveres cselekmények beszüntetésére, a fegyvernyugvás betartásának ellenőrzése, a humanitárius szereplők működéséhez szükséges biztonságos környezet (safe and secure environment) megteremtése, és mindazok elrettentése, akik ezen biztonságos környezetet veszélyeztetik. Az elrettentés sikeressége legjobban abban mérhető, hogy hozzájárul-e az ellenséges, fenyegető cselekmények számának csökkenéséhez, elmaradásához.

Nem kíván komolyabb bizonyítást ugyanakkor az, hogy az elrettentés csak akkor lehet eredményes, ha a megcélzott félben azt a meggyőződést kelti, hogy a kifogásolt magatartás tanúsítása számára sokkal súlyosabb következményekkel járna, mint amit azzal nyerne, ha végrehajtja a cselekményt. Az elrettentő erő demonstrálása tehát visszatartó hatású lehet, következésképp a veszélyt jelentő személyeket a cselekményüktől való tartózkodásra készítheti.

Annak érdekében, hogy a békefenntartó erők a békefolyamatot veszélyeztetők szemében hiteles elrettentő erőt képviseljenek, elengedhetetlen, hogy képesek legyenek eredményesen megvédeni magukat. Nyilvánvaló, hogy semmiféle elrettentő erőt nem képvisel a feladatát létszám- vagy eszközhiány miatt ellátni, vagy ugyanezen okok miatt önmagát megvédeni képtelen alakulat. Ugyanilyen hatású, ha az egyébként kellő létszámban jelen levő, és megfelelően felszerelt egység jogi,

question of peacekeeping operations in all their aspects, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, p. 9. para 49.

³⁹ A nemzetközi közösség vegyes érzelmekkel fogadta a Brahimi jelentést: több ország különösen aggályosnak találta a hagyományos békefenntartástól való elmozdulást az „erőteljesség” (robustness) irányába. Emellett, a „békefenntartás” kifejezés helyett a „békeműveletek” (peace operations) kifejezés előnyben részesítése azt sugallta, mintha az ENSZ legalizálná az erőszakos humanitárius beavatkozásokat is. Ld. Bellamy – Williams, p. 133.

⁴⁰ A főtitkár kifejtette, hogy a Bizottság ajánlása a fegyveres erő használatára vonatkozóan csak azokra a műveletekre vonatkozik, amelyekben – az érintett felek egyetértésével – fegyveres ENSZ békefenntartókat alkalmaznak. A Bizottság tisztább mandátumokra, robusztus művelet-végrehajtási szabályokra (ROE), valamint nagyobb és jobban felszerelt alakulatokra vonatkozó ajánlásai olyan praktikus intézkedéseket jelentenek, amelyeknek célja az elrettentés a békefenntartó alakulatok által képviselt erő révén. Az elrettentés pedig végső soron arra szolgál, hogy csökkentse, ne pedig növelje annak lehetőségét, hogy erő alkalmazására legyen szükség, hiszen ez mindig csak végső megoldásként jöhet szóba. Valójában a fokozatos válaszadozásra vonatkozó művelet-végrehajtási szabályok éppen ezt a célt szolgálják. Ld. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations – United Nations General Assembly, Security Council, A/55/502 (20 October 2000) Internet:

http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf (Letöltés: 2012. október 1.) p. 3. (para e)

politikai, vagy más megfontolások miatt nem használhatja a rendelkezésére álló eszközöket például önvédelemre. Ahhoz tehát, hogy a békefenntartó alakulatok megfelelő elrettentő erőt jelentsenek azokkal szemben akik, akár a békefenntartókat, akár az általuk védelmezett személyeket vagy anyagi javakat fenyegetik, az szükséges, hogy a békefenntartó erő kétséget kizáróan demonstrálja az önvédelemre való készségét és képességét.

Ezzel összefüggésben napjainkban már megfigyelhető az is, hogy a műveleti területen lévők – az őket fenyegető támadások elrettentése érdekében – előnyben részesítik a békefenntartók erőhasználatra való készenlétének minél előbbi és egyértelmű demonstrálását. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a mielőbbi válaszreakció elrettentő hatású, és alkalmas lehet arra, hogy lényegesen lecsökkentse a szükséges erőhasználat mértékét.⁴¹ Másként megfogalmazva: minél inkább képes és elszánt az ENSZ-erő a fegyverhasználatra, annál valószínűbb, hogy nem kell rá sort keríteni.⁴²

A szabad mozgás

Az önvédelem jogának gyakorlásával kapcsolatban a műveleti területen számtalan, első megközelítésben a védekezéshez szorosan nem kötődő dilemma is felmerül. *Findlay* [2002] például felteszi a kérdést, hogy a békefenntartó erők számára feladatuk teljesítéséhez nélkülözhetetlen „szabad mozgás” (freedom of movement) akadályozásának elhárítása, leküzdése érdekében a békefenntartók hivatkozhatnak-e önvédelemre?⁴³ A kérdésre sem a hivatkozott műben, sem az ENSZ gyakorlatában nem találunk konkrét választ. Jelen dolgozat szerzője úgy véli, hogy a mozgás szabadságának akadályozása – amennyiben nem valósít meg támadást, vagy annak közvetlen veszélyét – önmagában nem feltétlenül jelent olyan helyzetet, amely során a békefenntartók önvédelemre hivatkozhatnának. Álláspontunk szerint amennyiben nincs önvédelmi helyzet (támadás), a mozgásszabadság korlátozásával akadályozott feladat végrehajthatósága érdekében olyan művelet-végrehajtási szabályai (ROE) rendelkezésre van szükség, amely ilyen esetekben az erő alkalmazását lehetővé teszi.

A civilek védelme

Az általános vélekedés szerint a békefenntartóknak rendelkezniük kell azokkal az eszközökkel és felhatalmazásokkal, amelyek ahhoz szükségesek, hogy – önmagukon kívül – megvédjék azokat is, akiknek a védelme a feladatuk. A civilek védelme ma már többnyire az ENSZ-békefenntartók mandátumának szükségszerű része. Nem mindig volt azonban ez így. A 2000 előtti békefenntartó műveletek végrehajtását a pártatlanság kultusza övezte, aminek következtében a békefenntartók tartózkodtak mindenféle, a civilek érdekében történő proaktív, fegyveres erő alkalmazásával járó cselekménytől. Ennek eredményeként, például a ruandai és bosznia–hercegovinai népirtások, vagy a szomáliai hadurak villongásai

⁴¹ Use of force in UN peacekeeping operations (Rapporteur: SAMUELS, Kirsti) – IPA-UNDPKO Workshop, Report (February 6, 2004), pp. 3-4.

⁴² Findlay, p. 3.

⁴³ Findlay, p. 15.

során életüket vesztett civil áldozatok nagy száma azt a hitet erősítette meg a nemzetközi közvéleményben, hogy a békefenntartók nem képesek eredményesen hozzájárulni a civilek védelméhez.⁴⁴

Azt is figyelembe kell azonban venni, hogy 1999 előtt nem volt olyan BT-határozat, amely konkrétan arra utasította volna az ENSZ-békefenntartókat vagy a többnemzeti erőket, hogy megvédjék a civileket. A műveletekre vonatkozó mandátumok arra hatalmazták fel a békefenntartókat, hogy tevékenyen segítsék elő a „biztonságos és stabil környezet” (secure and stable environment) létrehozását, vagy védjék meg a küldetéshez tartozó civileket, mint pl. a humanitárius segítséget nyújtó személyeket, vagy az ENSZ civil alkalmazottait. Az ENSZ BT-határozatok néha előírták ugyan humanitárius, vagy biztonsági területek létrehozását, de elrendelték, hogy az e területeket védő békefenntartók fegyveres erőt csak fegyveres támadással szembeni válaszként alkalmazhatnak, és csak akkor, amikor elvárható volt az önvédelmi helyzetben való cselekvés. Néha úgy tűnt, hogy amennyiben a civil lakossággal szembeni támadások a békefenntartókat közvetlenül nem fenyegették, a mandátumuk szerint tartózkodtak a közbeavatkozástól.⁴⁵ Talán ennek is köszönhető, hogy az 1990-es években sok békefenntartó parancsnok vitatta azt, hogy a kapott mandátum kiterjed-e, és ha igen, milyen mértékben a civilek védelmére.

Az ENSZ azonban egyre inkább arra törekedett, hogy ez a tarthatatlan helyzet megváltozzon. Az évtized végére gyakorlattá vált, hogy az ENSZ BT-mandátumok kitértek a civil személyek védelmének kötelezettségére,⁴⁶ és mind a mandátumok, mind pedig a művelet-végrehajtási szabályok megengedték, sőt feladatuk szabták a békefenntartóknak a polgári lakosság védelmét.⁴⁷

Míg a Brahimi-jelentés mellett érvelt, hogy azon ENSZ-békefenntartók esetében, akik szemtanúi a civilekkel szembeni erőszakos cselekményeknek, a kapott mandátumuk rendelkezéseibe bele kell érteni az erőszakos cselekmények saját eszközökkel történő megállításának kötelezettségét is. A jelentés arra is felhívta a figyelmet, hogy óvakodni kell a „blanketta mandátumoktól”, vagyis amikor a békefenntartók olyan feladatokra kapnak tág felhatalmazást, amelyeknek végrehajtására nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel.⁴⁸

⁴⁴ Bellamy – Williams, p. 337.

⁴⁵ Holt, Victoria K. – Berkman, Tobias C.: The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations – The Henry L. Stimson Center (September 2006), p. 85.

⁴⁶ A Sierra Leone-i UNAMSIL misszió volt az első olyan művelet, amellyel kapcsolatban az ENSZ BT határozat kifejezetten felhatalmazta a békefenntartókat a polgári lakosság védelmére, előírva azt, hogy a békefenntartó erők végrehajthatnak minden szükséges cselekményt annak érdekében, hogy biztosítsák a személyzetük biztonságát és szabad mozgását, továbbá, hogy – képességeiktől függően, valamint műveleti területükön – megvédjék azokat a civileket, akiket fizikai erőszak közvetlen veszélye fenyeget, figyelembe véve Sierra Leone kormányának és az ECOMOG-nak ezirányú felelősségét is. Ld. UN Security Council Resolution 1270 – S/RES/1270 (22 October 1999) Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/315/02/PDF/N9931502.pdf?OpenElement> (Letöltés: 2012. október 3.), para 14.

⁴⁷ Holt – Berkman, p. 86.

⁴⁸ „Több százezer civil él a jelenleg folyó ENSZ műveletek területén, akik potenciálisan ki vannak téve erőszak veszélyének, és a térségben állomásozó ENSZ erők csak egy kis részüket tudják megvédeni, még akkor is, ha ennél többet szeretnének. Ezen védelem kiterjesztésének ígérete túlzott elvárásokat eredményezne.” Ld. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, p. 11., para 63.

A civilek katonai erővel történő védelme⁴⁹ – jóllehet tényleges tartalmának megfogalmazásával a szakértők mindmáig adósak maradtak – elsősorban a civil lakosságot érő vagy fenyegető fizikai támadások megelőzését, megakadályozását, továbbá a humanitárius segítséghez történő hozzáférés lehetőségét, a biztonságos környezet⁵⁰ megteremtését szolgálja. Röviden összefoglalva, a békefenntartók számára a civilek védelme főként kikényszerített védelmet, vagyis a békefenntartó erőknek a civil lakosság és az azt fenyegető veszélyforrás közé ékelődését, de akár a civil lakosságot támadó, fenyegető fegyveres csoportok felszámolását is jelentheti.

Érdemes megemlíteni, hogy 2002 óta az ENSZ művelet-végrehajtási szabályai (ROE) hagyományosan tartalmazznak olyan rendelkezéseket, amelyek felhatalmazzák a békefenntartókat a fegyveres erő alkalmazására civilek védelme érdekében. Sok esetben fordul elő azonban az, hogy részletes szabályok hiányában a feladat végrehajtásának pontos mikéntje homályos marad.⁵¹

E kérdéskörrel összefüggésben azonban azt is látni kell, hogy az civilek védelmét kifejezetten előíró ENSZ-mandátumok potenciálisan elrettenthetnek bizonyos országokat attól, hogy erőket ajánljanak fel más műveletekhez is, mint megengedő környezetben végrehajtott hagyományos békefenntartó műveletek. Jóllehet, megfigyelhetők bizonyos változások, az ENSZ-műveletek végrehajtásának kultúrája hagyományosan mégis barátságos környezetet feltételez. A civilek védelmét előíró mandátumok viszont azt is jelentik, hogy a nemzeti kontingenseknek potenciálisan veszélyes feladatokat kell végrehajtaniuk, adott esetben fegyvert is kell használniuk. Az államok azonban többnyire tartózkodnak veszélyes helyzetek elé állítani a katonáikat. Sok országban külön nemzeti irányelvek határozzák meg azon körülményeket, amelyek megoldásához a fegyveres erő rendelkezésre bocsátható, illetve amelyekben átengedik a fegyveres erők egy része feletti műveleti irányítást. Bizonyos országok például nem vehetnek részt VII. fejezet szerinti műveletben⁵² (pl. Japán), más országok alakulatai csak önvédelem céljából használhatják fegyvereiket, ami behatárolja szerepüket az ENSZ-műveletek végrehajtásában.

Annak ellenére tehát, hogy vannak olyan országok is, amelyek nemzeti büszkeségnek tartják a békeműveletekben való katonai szerepvállalást, és rendszeres hozzájárulói az ENSZ-műveleteknek, általában rögzíthető, hogy a

⁴⁹ A civilek védelmének további, nem katonai vonatkozású területei az emberi jogok védelme, valamint az életben maradáshoz alapvetően szükséges ellátást biztosítani hivatott humanitárius segítségnyújtás. Ld. Bellamy – Williams, p. 344.

⁵⁰ A biztonságos környezet megteremtése körében lehet szó – többek között – a békefenntartók látható és elrettentő jelenlétéről, forgalomellenőrzésről és ellenőrző-áteresztő pontok létrehozásáról, humanitárius szállítmányok, raktárak fegyveres őrzéséről, elkerítéséről, fegyverek begyűjtéséről és megsemmisítéséről, tömegkezelő műveletekről stb. Ld. Bellamy – Williams, pp. 346–347.

⁵¹ Ezzel összefüggésben Holt [2005] felhívja a figyelmet arra, hogy az ENSZ mandátumok azon rendelkezését, amely megengedi a fegyverhasználatot fizikai erőszak közvetlen veszélyének kitett civilek megvédése érdekében (to protect civilians under imminent threat of physical violence), nagy valószínűséggel eltérően fogják értelmezni a gyakorlati végrehajtás során, ahogyan eltérően értelmezik a művelet végrehajtására készülő békefenntartók, azok parancsnokai, és a politikai vezetők. Ld. Holt, Victoria K.: The responsibility to protect: Considering the operational capacity for civilian protection. Discussion Paper (January 2005, revised) Internet:

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=10904> (Letöltés: 2012. október 2.), p. 5.

⁵² Az ENSZ Alapokmány VII. fejezete szerint az ENSZ Biztonsági Tanácsa a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető helyzetek rendezése érdekében kikényszeríthető intézkedések végrehajtásáról dönthet. Ezen intézkedések lehet pl. gazdaságiak (pl. embargó), vagy akár olyanok, amelyek fegyveres erő alkalmazásával járnak. Az általános felfogás szerint az önvédelmen túli, a művelet céljainak végrehajtása érdekében történő fegyverhasználatra felhatalmazást csak az Alapokmány VII. fejezetére alapozott ENSZ BT határozat adhat. Ld. Findlay, p. 8.

békefenntartók számára a civil személyek védelmének feladatul szabása azzal a veszéllyel is jár, hogy a potenciális kontingens-felajánló országok egy része tartózkodni fog attól, hogy alakulatokkal vegyen részt az adott műveletben.⁵³

A küldetés védelme

Az önvédelmi helyzet a személyeket, a védendő anyagi javakat ért vagy fenyegető támadás, illetve annak közvetlen veszélye esetén áll fenn. Az ilyen helyzetek – a megítélésükkel kapcsolatos nehézségek ellenére – bármilyen típusú műveletben, illetve műveleti körülmények között viszonylag jól körülhatárolhatók.

A korábbi mandátumokban szereplő „küldetés védelme” (defense of the mission) kifejezés már az önvédelemnél tágabb esetkört fog át, tartalmát tekintve pedig sokkal bizonytalanabb.⁵⁴ A megfogalmazás emellett megtévesztő is, hiszen – jóllehet, az eredeti szándék szerint a célja az önvédelmi helyzet kiterjesztése lett volna – valójában nem védelemről van szó, hanem a küldetés – szükség esetén fegyveres erő alkalmazásával történő – végrehajtásáról. Más szóval: a végrehajtást nehezítő körülményekkel szembeni, akár fegyveres erővel történő aktív, kezdeményező fellépésről beszélünk.⁵⁵

Békefenntartás és békekikényszerítés⁵⁶

Azt a műveleti környezetet, amelyben az ENSZ-erőknek végre kell hajtaniuk feladataikat, gyakran jellemzi olyan, reguláris erőkhöz nem tartozó, hadurak által fenntartott milíciák, bűnözői csoportok, és más fosztogatók jelenléte, amelyeknek érdekében áll a békefolyamat lassítása, magakadályozása, mi több, a válsággal érintett polgári lakosság további fenyegetése. Ilyen, potenciálisan veszélyes műveleti körülmények között indokolt, hogy a Biztonsági Tanács az ENSZ-erők számára erőteljesebb (robosztus) mandátumot határozzon meg: Olyat, amely felhatalmazza a békefenntartó erőket arra, hogy felhasználjanak „minden szükséges eszközt” (use all necessary means)

⁵³ Holt – Berkman, p. 64.

⁵⁴ Külön elemzést igényel ugyanis, hogy melyek azok a részcselekmények, amelyek még a küldetés teljesítéséhez tartoznak, és amelyek már nem.

⁵⁵ Ezt fejezi ki a napjainkban inkább használatos „küldetés végrehajtás” (mission accomplishment) kifejezés, amelynek céljából a fegyveres erő alkalmazásához már speciális ROE rendelkezésre van szükség.

⁵⁶ Előjáróban fontos rögzíteni, hogy az ENSZ Alapokmány sem mint koncepciót nem említi a békefenntartást, sem konkrét rendelkezéseket nem tartalmaz a békefenntartó műveletekre vonatkozóan. A békefenntartást ugyanis eredetileg nem tekintették az ENSZ feladatának, amit sokan úgy értelmeznek, hogy a kollektív biztonság megteremtése lett volna az az eszköz, amely garantálta volna a nemzetközi békét és biztonságot. Ez a körülmény több szempontból is befolyásolta a békeműveletek alakulását:

- a) az ENSZ békeműveletek kifejlődése a gyakorlatban az éppen aktuális válságokra történő ad hoc válaszadás volt;
- b) a hagyományos békefenntartás alapelveit a gyakorlat alakította ki, így tartalmukat illetően lényegesen eltérő álláspontok is napvilágot láttak, ami folyamatos vitákat generált;
- c) az ENSZ tagállamai az Alapokmány vonatkozó rendelkezéseit még ma is folyamatosan újra értelmezik, ami például olyan kérdéseket is felvet, hogy mi tekintendő a nemzetközi béke és biztonságot fenyegető veszélynek? Ld. Bellamy – Williams, p. 49.

- a politikai konszolidációhoz szükséges folyamat erőszakos megakadályozására irányuló kísérletek elrettentésére,
 - a fizikai támadás közvetlen veszélyének kitett polgári lakosság védelmére,
 - és/vagy a nemzeti hatóságok rendfenntartó tevékenységének elősegítésére,
- biztosítva ezzel azt, hogy az ENSZ-békeműveletek megtartsák hitelességüket, és az erők számára adott legyen a mandátumuk végrehajtásához szükséges cselekvési szabadság.

Jóllehet, a műveleti területen történő megjelenésükben sok hasonlóság mutatkozik, nem keverendő össze az *erőtéljes békefenntartás* (robust peacekeeping) és a *békekikényszerítés* (peace-enforcement).⁵⁷ Az erőteljes békefenntartás fő szabály szerint magában foglalja a fegyveres erőknek – az ENSZ Biztonsági Tanács és a befogadó nemzet, vagy a konfliktusban érintett felek egyetértésével történő – harcászati szintű alkalmazását is. Ezzel szemben, az ENSZ Alapokmány VII. fejezete szerinti békekikényszerítés nem teszi szükségessé a konfliktusban érintett felek egyetértését, sőt lehetővé teszi a fegyveres erők stratégiai és nemzetközi szintű igénybevételét is, amelyet az Alapokmány 2. cikk 4. pontja fő szabály szerint – a Biztonsági Tanács kifejezett engedélyének hiányában – tilt a tagországok számára.⁵⁸

A fegyveres erő kikényszerítés⁵⁹ céljából történő alkalmazásához a jogalapot az Alapokmány VII. fejezete jelenti,⁶⁰ amikor a műveletre a nemzetközi béke fenyegetése, megsértése, illetve másfajta agresszív cselekmény miatt van szükség.

A Biztonsági Tanács által a VII. fejezetre hivatkozással meghozott döntések kikényszeríthetők, ide értve a gazdasági szankciókat, vagy akár a katonai műveletek alkalmazását is. A VII. fejezet szerinti műveletben tehát – szemben a VI. fejezet szerintivel⁶¹ – a fegyveres erő alkalmazására önvédelmen túl, akár kikényszerítés

⁵⁷ Az UNOSOM-II művelet volt az első, ENSZ által szervezett, és ENSZ parancsnokság alatt végrehajtott művelet, amely kimondottan az Alapokmány VII. fejezetére hivatkozással kapta a mandátumát, és a kongói művelet után az első, amely jogosultságot kapott önvédelmen kívüli fegyverhasználatra is. Ld. Chesterman, p. 10.

⁵⁸ „Minden tagállamnak tartózkodnia kell nemzetközi érintkezéseik során más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló, vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem egyeztethető, bármely módon megnyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától. Ld. Charter of the United Nations Internet: <http://www.un.org/en/documents/charter/> (Letöltés: 2012. október 2.), Art. 2. para 4.

⁵⁹ A békekikényszerítés során sem cél a konfliktusban érintett felek valamelyikének katonai értelemben vett legyőzése, hanem inkább az a feladat, hogy a feleket rákényszerítsék arra, hogy teljesítsék a nemzetközi közösség akarátát, és a korábban tett vállalásaikat. A békekikényszerítő erők is többnyire megpróbálnak valamennyi érintett fél irányában pártatlan döntőbíróként fellépni, de ennek során szükség lehet arra, hogy egy vagy több érintett féllel szemben „büntetőleg”, akár fegyveres erő alkalmazásával lépjenek fel. Az alakulatok többnyire a kikényszerítési tevékenységben vesznek részt, de végrehajtanak más, a tágabb értelemben vett békefenntartás körébe tartozó feladatot, köztük humanitárius segítségnyújtási, illetve ún. államépítési feladatot is. Hasonlóan a békefenntartó műveletekhez, a békekikényszerítés során is igénybe vesznek pozitív és negatív ösztönző eszközöket ('carrot' and 'stick'), ugyanakkor végső negatív ösztönző erőként alkalmazniuk kell fegyveres erőt, vagy az azzal való fenyegetést is. Ld. Findlay, p. 6.

⁶⁰ Jóllehet nincs kifejezett követelmény arra vonatkozóan, hogy az ENSZ BT határozatok konkrétan megjelöljék azt, hogy a békeműveletek végrehajtására az Alapokmány melyik fejezetének rendelkezései alapján kerül sor, a gyakorlatban a BT határozatok általában konkrétan megjelölik a mandátum alapját jelentő fejezetet. Figyelemre méltó, hogy míg 1946. és 1989. között 24 alkalommal adott az ENSZ BT mandátumot az Alapokmány VII. fejezetére hivatkozással, addig 1990. és 1999. között összesen 166 BT határozat hivatkozott a VII. fejezetre. A tendencia a XXI. században is folytatódott. Ld. Bellamy – Williams, pp. 215–216.

⁶¹ AZ ENSZ Alapokmány VI. fejezete a viták békés rendezésének eljárását rögzíti, amelynek során az ENSZ Biztonsági Tanácsa ajánlásokat tehet a felek számára. Békefenntartók a VI. fejezet alapján is

céljából is sor kerülhet.⁶² Ezt a felfogást erősítette meg a hágai székhelyű Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice – ICJ) 1962 júliusában, amikor kimondta, hogy míg az ENSZ-nek saját jogán lehetősége van létrehozni, parancsnoklása alá vonni, vagy igénybe venni fegyveres erőket, ezen erők tagjai csak akkor hajthatnak végre harcoló cselekményt, ha a Biztonsági Tanács az Alapokmány VII. fejezetére hivatkozva erre felhatalmazást ad.⁶³ Ez az ítélet azt sugallja, hogy az Alapokmány VI. fejezete szerinti békeműveletekben a fegyveres erő alkalmazása önvédelmen kívül ellentétes az Alapokmány rendelkezéseivel. Az ENSZ-békefenntartók számára 1995-ben kiadott általános iránymutatás ezzel összefüggésben rögzíti, hogy a békefenntartást és a fegyveres erő – önvédelmen kívüli – használatát úgy kell tekinteni, mint amelyek különálló, alternatív módszerek, és nem úgy, mint amelyek egy folyamat egymáshoz kapcsolódó pontjai. Nincs könnyű átmenet egyikből a másikba.⁶⁴

* * *

Összefoglalva megállapítható, hogy a békefenntartó missziókban a hatékony önvédelem elvének kell érvényesülnie. Nem elég ugyanis csupán az önvédelem jogi lehetősége, az is szükséges, hogy az önvédelem jogát gyakorlók rendelkezzenek a védekezéshez szükséges eszközökkel. Teljességgel elfogadhatatlan tehát az, hogy a döntéshozók a katonákat a nélkül küldjék veszélyes körülmények közé, hogy biztosítsanak számukra a megfelelő önvédelemhez szükséges feltételeket.

A hagyományos békefenntartó missziók során a fegyveres erő alkalmazására – még önvédelem esetében – is csak, mint végső eszközre van lehetőség. Az erőhasználatnak emellett arányosnak is kell lennie. Ez azt jelenti, hogy csak a közvetlen veszély megszüntetéséhez, mint cél eléréséhez, illetve – amennyire ez lehetséges – halál vagy súlyos sérülés megelőzéséhez elegendő fegyveres erő alkalmazható. Az arányosság tehát a minimálisan szükséges, de mégis elégséges erő alkalmazását jelenti. A fegyveres erő alkalmazása nem kezdeményezhető, kivéve a folyamatosan megnyilvánuló zaklató cselekmények esetét, amikor a fegyveres erő alkalmazása szükséges a helyzet helyreállításához annak érdekében, hogy az ENSZ-erők a kötelességüket teljesíteni tudják. Ugyanakkor az is alapelvvé vált, hogy a fegyveres erő nem használható fel korábbi cselekmények, események megbüntetésére, vagy megbosszulására. Az önvédelem joga tehát annak a veszélynek az elmúltáig tart, amely az önvédelmi helyzetet okozta.

A békefenntartók önvédelemhez való joga azonban nem ér véget a saját maguk életének megvédésével. Az önvédelem magában foglalja a társakat, és mindazon személyeket, akiknek a védelmét rájuk bízták, ahogyan ide tartozik az állomáshelyek, a konvojok, a gépjárművek vagy a felszerelések megvédése is. Minden békefenntartó műveletben résztvevő egységgel szemben elvárás, hogy önállóan, de mégis egy nagyobb egység részeként tevékenykedjen, ezért bármely

telepíthetők válságövezetbe, de ez a konfliktusban érintet felek egyetértésével történik, és a békefenntartók fegyvereiket csak önvédelmi célra használhatják. Ld. Findlay, pp. 7-8.

⁶² Chesterman, p.18.

⁶³ International Court of Justice, 'Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders – International Court of Justice, The Hague, (1962) Internet: <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf> (Letöltés: 2012. október 2.), p. 177.

⁶⁴ General Guidelines for Peace-Keeping Operations, p. 22., para 38.

békefenntartó személlyel vagy egységgel szembeni támadás megteremti az önvédelemhez való jogot a teljes művelet vonatkozásában.⁶⁵

A békefenntartó erőknél mindazonáltal nagy erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a „nem támogató” környezetben lehetőleg kívül maradjanak a támadások és ellentámadások körén, és ne váljanak békefenntartókból valamelyik fél ellenségévé. Szükséges tehát, hogy a parancsnokok különböző opciókat dolgozzanak ki, amelyek megfelelnek ugyan a konkrét művelet igényeinek, de a fenyegetések elhárítása kapcsán mégis lehetőséget adnak az erő alkalmazásának elkerülésére. Ilyenek például a tárgyalások, a problémás ügyek magasabb politikai szintre emelése, a különböző védekezési mechanizmusok alkalmazása, vagy az elrettentő hatás eléréséhez elegendő fegyveres erő koncentrációja.⁶⁶ A békefenntartók legfőbb eszköze továbbra is a tárgyalás és a meggyőzés marad, nem pedig a fegyveres erő alkalmazása.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

Bellamy, Alex J. – Williams, Paul D.: Understanding Peacekeeping. Polity Press, Second Edition, 2010. ISBN: 978-0-7456-4186-7, 447 p.

Charter of the United Nations. Internet: <http://www.un.org/en/documents/charter/> (Letöltés: 2012. október 2.)

Chesterman, Simon: The use of force in UN peace operations. (External study) New York University School of Law (August 2004), 22 p.

Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Letter dated 17 August 2000 from the Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations to the Secretary-General. United Nations General Assembly, Security Council, A/55/305–S/2000/809 (21 August 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Letöltés: 2012. október 1.)

Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. United Nations General Assembly, Security Council, A/55/305–S/2000/809 (21 August 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Letöltés: 2012. október 1.)

Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations. United Nations General Assembly, Security Council, A/55/502 (20 October 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf (Letöltés: 2012. október 1.)

Final Report by Secretary-General U Thant on UNEF. United Nations, A/6672 (12 July 1967)

Findlay, Trevor: The use of force in peace operations. SIPRI, Oxford University Press, 2002. 486 p.

General Assembly Resolution 1000 (ES-I), 1956. november 5. – Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/037/44/IMG/NR003744.pdf?OpenElement> (Letöltés: 2012. szeptember 22.)

⁶⁵ General Guidelines for Peace-Keeping Operations, p. 20. para 34.

⁶⁶ General Guidelines for Peace-Keeping Operations, p. 21. para 33.

General Guidelines for Peace-Keeping Operations. United Nations Department of Peace-keeping Operations, New York, 1995. 41. p.

Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. United Nations, Department of Peacekeeping Operations. (2003) Internet: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf> (Letöltés: 2012. október 1.)

Holt, Victoria K.: The responsibility to protect: Considering the operational capacity for civilian protection. Discussion Paper (January 2005, revised) Internet: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=10904> (Letöltés: 2012. október 2.), 62 p.

Holt, Victoria K. – Berkman, Tobias C.: The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations. The Henry L. Stimson Center (September 2006) – ISBN: 0-9770023-0-6, 240 p.

International Court of Justice, 'Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders. International Court of Justice, The Hague, (1962) – Internet: <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf> (Letöltés: 2012. október 2.)

Note by the Secretary General, Aide-memoire concerning some questions relating to the function and operation of the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus. United Nations Security Council, U.N. Doc S/5653 (11 April 1964) Internet: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=13G0R98581385.130709&profile=bib&uri=full=3100001~!838534~!2&ri=1&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon#focus> (Letöltés: 2012. október 4.)

Report of the Panel on United Nations Peace Operations. United Nations General Assembly, Security Council, A/55/305–S/2000/809 (21 August 2000) Internet: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Letöltés: 2012. október 1.)

Report of the Secretary General on the Implementation of Security Council Resolution 340 (1973). UN Doc S/11052/Rev.1 (27 October 1973) Internet: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20S%2011052%20REV1.pdf> (Letöltés: 2012. október 2.)

Szabó László: A békefenntartás új értelmezése. Nemzet és Biztonság (2009. június) pp. 39–54. ISSN 1789-5286

The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping. United Nations Department of Public Information, New York (Third edition, 1996). ISBN 92-1-100611-2, 808 p.

United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines. United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support (2008), 100 p. UN Security Council Resolution 169. (24 November 1961) Internet: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/169\(1961\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/169(1961)) (Letöltés: 2012. szeptember 22.)

UN Security Council Resolution 1270. S/RES/1270 (22 October 1999) Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/315/02/PDF/N9931502.pdf?OpenElement> (Letöltés: 2012. október 3.)

Urquhart, Brian: A Life in Peace and War. W. W. Norton, New York (1987), 390 p.

Use of force in UN peacekeeping operations. (Rapporteur: SAMUELS, Kirsti) IPA-UNDPKO Workshop, Report (February 6, 2004)

Wills, Siobhán: *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*. Oxford University Press (2009), 320 p. ISBN 978-0-19-953387-9,