

Dr. VARGA Attila Ferenc

A JOGI TANÁCSADÓ SZEREPE A MŰVELET-VÉGREHAJTÁSI SZABÁLYOKKAL KAPCSOLATBAN¹

THE ROLE OF THE LEGAL ADVISOR CONCERNING THE RULES OF ENGAGEMENT

Jelen dolgozat célja, hogy megvizsgálja a művelet-végrehajtási szabályok jogi természetét, valamint áttekintse a jogi tanácsadóknak a művelet-végrehajtási szabályokkal kapcsolatos feladatait, amelyek a szabályok kialakításában való részvételtől kezdve azok értelmezésén át a megfelelő alkalmazáshoz szükséges képzésben történő részvételig terjednek. A jogi tanácsadók kulcsszerepet játszanak a különböző műveleti szituációk értékelésében, ezáltal a fegyveres erő megfelelő reagálásához szükséges parancsnoki döntés meghozatalában is.

The aim of this article is to examine the legal nature of the Rules of Engagement and provide an overview on the legal advisors' tasks concerning these rules, ranging from participation in development through interpretation until providing training on the appropriate use of force. The Legal Advisors play key role in evaluation of different operational situations, as well as in the commander's decision making process necessary to the appropriate response by the force.

BEVEZETÉS

A művelet-végrehajtási szabályokkal (Rules of Engagement — ROE) kapcsolatos eljárások és alapelvek ismerete része a műveleti jogi ismeretanyagoknak. Habár a ROE kialakítása és alkalmazása nem elsősorban jogi, sokkal inkább hadműveleti kérdés, a jogi tanácsadók mégis lényeges szerepet játszanak a ROE megfogalmazásában, értelmezésében, valamint az érintettek körében való terjesztésében és képzésében.

Ennek eredményes megvalósítása érdekében a jogi tanácsadóknak — egyebek mellett — meg kell ismerniük az adott misszió és a konkrét katonai művelet koncepcióját, a fegyveres erő és az alkalmazott fegyverek képességeit és korlátait, a harctéri műveleti rendszereket. A ROE komplexitásából (ld. műveleti–politikai–jogi stb. elvárások/előírások ötvözete) következően tehát a jogi tanácsadóknak szorosan együtt kell működniük a műveletet irányító személyekkel, közösen kell értelmezniük a jogi (nemzetközi és nemzeti) kötelezettségeket, valamint a nem jogi (politikai, katonai műveleti) igényeket, illetve korlátokat annak érdekében, hogy hatékony szabályrendszer nyújthassanak az azt végrehajtó állomány számára.

Az alábbiakban a ROE jogi természetének rövid felvázolását követően bemutatjuk a jogi tanácsadó sokrétű feladatait, amelyek a művelet-végrehajtási szabályok megfogalmazásában való közreműködéstől kezdődően azok alkalmazásának szinte valamennyi aspektusát érintik.

A ROE JOGI TERMÉSZETE

A ROE alkalmazásával illetve nem-alkalmazásával kapcsolatban sokszor problémaként merül fel, hogy a több-nemzetiségű műveletben résztvevő nemzetek eltérően értelmezik ezen rendelkezések normatív jellegét.

A művelet-végrehajtási szabályok jogi relevanciáját illetően mindenek előtt érdemes leszögezni, hogy — habár elnevezése szerint szabályokról (rules) beszélünk — ezen rendelkezések alatt ténylegesen nem jogszabályokat vagy nemzetközi szerződéses rendelkezéseket kell értenünk, hanem a műveletet végrehajtó fegyveres erők által a végrehajtás módjára vonatkozóan kialakított műveleti, parancsnoki instrukciókat, útmutatásokat.

¹ A jelen dolgozatban foglaltak több helyen a szerzőnek a témával kapcsolatos személyes álláspontját tükrözik, amelyek nem feltétlenül egyeznek a NATO vagy a JFC Naples hivatalos álláspontjával.

A ROE — még ha figyelembe veszi is azt — nem szerves része a fegyveres konfliktusok jogának (Law of Armed Conflict — LOAC), azonban nem terjeszkedhet túl a hadijog által megszabott kereteken, vagyis nem engedélyezhet nagyobb mértékű erőszak alkalmazását, mint, amelyet a hadijog egyébként lehetővé tesz. A konfliktus jellegétől, vagyis a szükséges fegyveres erő alkalmazásának mértékétől függően azonban (szükséges esetben) előfordulhat, hogy a művelet-végrehajtási szabályok nem lesznek korlátozóbbak, mint a hadijog, vagyis teljes mértékben kiaknázzák a hadijog által biztosított lehetőségeket.²

A fenti körülményekből több kérdés is adódik. Ezek közül csak kettőt emelnénk ki:

Először: mennyiben hivatkozható a ROE egy katonai akció védelmében? Másként megfogalmazva a kérdést, felhasználható-e a ROE a végrehajtott akciók jogi indoklásául? Megítélésem szerint a parancsnoki felelősség kérdése e körben nyilvánvaló: a ROE kidolgozásába, majd a jóváhagyott ROE végrehajtásába a teljes parancsnoki láncolatot be kell vonni, emellett a meghatározott parancsnoki szintek felelősségi körébe tartozik a ROE-ra vonatkozó tájékoztatás nyújtása, megértésének előmozdítása, szükség esetén további instrukciók kérése, esetleg módosítások kezdeményezése.

Külön kiemelendő, hogy például a NATO művelet-végrehajtási szabályait — végső soron — a NATO legmagasabb szintű politikai döntéshozó szerve hagyja jóvá. Mindebből következően feltételeznünk kell, hogy amennyiben a ROE tartalma a vonatkozó nemzetközi és nemzeti normákkal összhangban áll, a feladatok ROE szerinti végrehajtása jogszerűnek minősül. Természetesen, jogszerűtlen cselekedetek még megfelelő jogi alappal rendelkező műveletek végrehajtása során sem zárhatók ki, ezek valószínűsége azonban az említett biztosítékok beépítése révén viszonylag csekély. Mindenesetre, az érintett parancsnokok felelőssége a ROE érvényesülésének biztosítása, illetve a ROE-val ellentétes cselekmények kiszűrése is.

Másodszor: van-e jogi következménye a ROE be nem tartásának? A válasz egyértelmű: amennyiben a katonák megszegik a ROE előírásait, magatartásukért a saját nemzeti joguk szerint felelnek.³ A jogkövetkezmények azonban lényegesen eltérőek lehetnek, tekintettel arra, hogy bizonyos országok a ROE-t csupán követendő, ám különösebb jogi relevanciával nem bíró irányelvnek (guideline) tekintik, más országok jogrendszerében viszont a ROE az egyéb parancsokkal (order) azonos joghatással bír, és a szabályok megsértése parancsszegésként értékelendő. Figyelemmel ugyanakkor a különböző amerikai példákra⁴, megemlítendő, hogy még egy nemzetben belül is lehetnek felfogásbeli különbségek a ROE kötelező jellegét illetően.

A nemzeti szabályozásokban tapasztalható sokszínűségtől függetlenül azonban megállapítható, hogy a ROE be nem tartása minden esetben aláássa a művelet jogszerűségébe vetett bizalmat, amely nélkül a misszió eredményesen nem hajtható végre. A ROE-konform, illetve az azzal ellentétes magatartásoknak a teljes művelet legitimitásjára gyakorolt hatását illetően egyet kell értenünk Hittinger⁵ azon megállapításával, miszerint „az adott műveletre meghatározott ROE megsokszorozza a hadsereg erejét, mert egy személy egyéni akciói, amelyek alapján a vonatkozó ROE-t végrehajtja, megalapozzák a taktikai szintű jogszerűséget. [...] A ROE megszegései ugyanakkor csak arra szolgálnak, hogy aláássák a jogszerűség elérése érdekében tett erőfeszítéseket. A taktikai szinten tett pozitív erőfeszítések táplálják a műveleti szintű jogszerűség elérését”.

A NATO-ra vonatkoztatva a kérdést, a ROE-val ellentétes magatartások elkerülése érdekében — álláspontom szerint — mindenképpen kívánatos lenne olyan iránymutatás kidolgozása, amely a nem ROE-konform magatartások — Szövetségen belüli — egységes, de legalábbis közel azonos megítélése, valamint lehetséges következményeinek összhangba hozása irányába mutatna. Amíg ilyen szövetségi szintű dokumentum kidolgozására nem kerül sor, az illetékes NATO-parancsnokoknak minden egyes misszió során szembe kell nézniük azzal a ténnyel, hogy a ROE megszegésének különböző nemzeti megítélései gyengíthetik a művelet — és talán ezáltal az egész Szövetség — kohézióját.

² HITTINGER, W. R.: Rules of Engagement as a Force Multiplier, -p. 5.

³ Külön kérdésként kezelendő természetesen, ha az adott magatartás, vagy a végrehajtott katonai akció a LOAC szabályaival ellentétes.

⁴ Air Force Operations and the Law, p. 269-270.

⁵ Ref. 2. — p. 49.

A JOGI TANÁCSADÓ FELADATAI

A művelet-végrehajtási szabályokkal kapcsolatos jogász feladatok az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1) *A katonai művelet jogi környezetének (Legal Environment) feltérképezése.* A művelettervezés legkorábbi fázisában a jogi tanácsadó feladatai közé tartozik a művelet koncepciójának és céljának (end-state) megértése. Alapkövetelmény a ROE- doktrínák ismerete, a felettes parancsnokság művelettervezési útmutatójának (planning guidance) tanulmányozása révén a parancsnoki szándék (commander's intent) értelmezése. E körbe tartozik a releváns nemzetközi jogi, hadijogi (LOAC) dokumentumok áttekintése, valamint a művelet jogi alapjául szolgáló mandátum (ENSZ BT határozatok, egyéb vonatkozó ENSZ és NATO dokumentumok) vizsgálata.

2) *ROE kialakítása (Drafting).* A műveletet tervező csoport (Operational Planning Group — OPG) tagjaként a jogi tanácsadónak kiemelt szerepe van a ROE-ra vonatkozó javaslat megfogalmazásában. Sok esetben fordul elő, hogy a tervezet megszövegezését (szabályokról lévén szó) a jogi tanácsadóra bízzák, feladatának eredményes megvalósítása érdekében ugyanakkor aktív katonai (műveleti) szakértői segítségre van szüksége. Az egyéni erőfeszítéseknél viszont sokkal hatékonyabb lehet egy ROE kidolgozó csoport létrehozása az érintett szakterületek tapasztalt képviselőiből, amelynek tagjaként a jogi szakértő eredményesen láthatja el tanácsadói feladatát.

Egyet kell tehát értenünk azokkal, akik az elméleti ismeretek és a tapasztalatok ötvözésének szükségességét hangsúlyozzák. Hittinger⁶ ezzel kapcsolatban idézi Thomas S. Jones ezredest, az 1994-es Uphold Democracy műveletben részt vett speciális tengerészgyalogos egység parancsnokát, aki szerint „hatalmas szakadék van azok között, akik a ROE-val kapcsolatban csak intellektuális, akadémikus vitákban vesznek részt, illetve akik a harctéren megteszik azt a bizonyos «utolsó 100 métert». [...] Jobban tesszük tehát, ha a ROE kidolgozásakor nem jogi egyetemi vizsgafeladatokat állítunk össze. «Megérthető»-nek hívni valamit, és a bizonytalan viszonyokhoz illeszteni teljesen mást jelent egy érzelmileg túlfűtött helyzetben, például egy sötét és halálosan veszélyes utcán, ahol a döntéseket pillanatok alatt kell meghozni. Röviden tehát a ROE kidolgozása azok feladata kell, hogy legyen, akik értékelni tudják a halálos erő valóságát, és azokat a situációkat, amelyekben azt alkalmazni kell.”

Ugyancsak a csoportos munka abszolút fontosságát hangsúlyozza Phillips⁷, amikor a ROE kidolgozásával kapcsolatban kifejti, hogy „több «játékos» bevonása a csapatmunkába csökkenti annak az esélyét, hogy valami kimarad, vagy félreérthető lesz. Egyetlen személy sem birtokolja a szükséges tudást vagy képességeket ahhoz, hogy ezt a feladatot elkülönülten, egyedül végrehajtsa.”

3) *A parancsnok tájékoztatása (Briefing).* Egy műveletben résztvevő alakulatnál tipikus jogász feladat a parancsnok felkészítése, tájékoztatása a művelet-végrehajtási szabályok aktuális helyzetéről. A tájékoztatásnak mindenféleképpen ki kell terjednie az önvédelem jogának gyakorlására (self-defence kérdésköre) és az ellenséges cselekedet (Hostile Act) illetve az ellenséges szándék (Hostile Intent) problematikájára, a különböző típusú/célú műveletek során alkalmazandó eltérő szabályokra, szükség szerint a ROE jogi alapjainak vázolására, illetve az addig alkalmazott ROE-ban bekövetkezett változásokra.

A ROE-módosítások követése komoly kihívást jelenthet a jogi tanácsadó számára, különösen a művelet kezdeti szakaszában, amikor a végrehajtási szabályok a bizonytalan műveleti körülmények következtében elég képlekenyek lehetnek. Szükséges tehát, hogy a jogi tanácsadó a ROE mindenfajta változásáról (vagyis az ilyen tartalmú üzenetekről) a műveleti központon keresztül haladéktalanul tájékoztatást kapjon. A jogi tanácsadónak ugyanakkor szoros munkakapcsolatban kell állnia a felettes parancsnokságok jogi tanácsadóival is, akik további iránymutatással szolgálhatnak. Amennyiben viszont a műveleti körülmények stagnálása már nem teszi indokolttá a parancsnok rendszeres (napi) tájékoztatását, az aktuális ROE-t csak figyelemmel kell kísérni, és a parancsnokot csak változás esetén kell tájékoztatni.

4) *A ROE felülvizsgálata, új ROE kérése, illetve változás kezdeményezése (Reviewing/Modifying).* A parancsnokoknak — bármely irányítási szinten legyenek is — a következő lépés megtétele előtt folyamatosan elemezniük kell a misszió megvalósítására kapott feladatokat, illetve a hatályban levő művelet-végrehajtási szabályokat.

⁶ Ref. 2. — p. 20.

⁷ PHILLIPS, G. R.: Rules of Engagement: A Primer. -p. 25.

Amennyiben az érintett parancsnok úgy találja, hogy a rendelkezésre álló ROE nem egyértelmű, vagy túl megszorító, illetve bármely módon összeegyeztethetetlen a feladataival, kezdeményezheti a ROE módosítását.

Érdemes azonban külön is felhívni a figyelmet arra, hogy a művelet-végrehajtási szabályok megváltoztatásának kezdeményezésekor tekintettel kell lenni az eljárás időigényességére, elsősorban akkor, ha magas szintű katonai/politikai jóváhagyásra van szükség. Minthogy a NATO-műveletek főbb művelet-végrehajtási szabályait — a vonatkozó NATO-doktrína⁸ szerint — az Észak-atlanti Tanács Védelmi Tervező Bizottsága (NAC/DPC) fogadja el, a procedura a gyakorlatban — figyelembe véve a köztes parancsnoki jóváhagyási szinteket⁹ is — akár több hétig tarthat. Ebből következően csak valóban indokolt esetben (pl. a művelet tervezésekor előre nem látott, új körülmények felmerülése esetén) javasolt az eljárás megindítása, amelynek okaira a javasolt új szabályok indokolásában, azok alátámasztásaként kellő részletességgel kell kitérni.

5) *Az alárendelt állomány tájékoztatása (Information)*. Minthogy a ROE a „parancsnokok szabálya”, a felettes szinttől származó művelet-végrehajtási szabályok keretén belül az illetékes parancsnoknak jogában áll további utasítások, iránymutatások, korlátozások megfogalmazása, illetve bizonyos tevékenységek engedélyezésének saját hatáskörben tartása.¹⁰ A felettes parancsnoktól származó végrehajtási szabályokról az alárendelt alakulatok hivatalos úton, speciális üzenetben kapnak tájékoztatást. Amennyiben a ROE végrehajtásában félreértések tapasztalhatók, az illetékes parancsnoknak haladéktalanul intézkedni kell ezek megszüntetésére, szükség esetén kiegészítő (értelmező) rendelkezések kiadására. Az értelmezési problémák felderítésében és az értelmező rendelkezések megfogalmazásában a jogi tanácsadónak kiemelt szerepe van.

6) *A ROE-ra vonatkozó képzés (Training)*. A jogi tanácsadó jelentős szerepet játszik a művelet-végrehajtási szabályok megértésében is. Ki kell emelni azonban, hogy nem a jogi tanácsadónak, hanem a parancsnoknak a felelőssége az alárendelt állomány megfelelő képzésének biztosítása bármely misszió-specifikus feladat (így egyebek mellett a ROE) vonatkozásában is. A jogász feladata ezen a téren elsősorban az, hogy — amennyiben ez szükséges — felhívja a parancsnok figyelmét a ROE- képzés fontosságára, illetve arra a körülményre, hogy a ROE nem egy különálló, elvont fogalom, hanem olyan komplex ismeretanyag, amely mindenfajta műveletet érint. A tapasztalatok szerint a művelet-végrehajtási szabályokra vonatkozó képzés leghatékonyabban a többi katonai képességekre vonatkozó tréningbe integrálva (pl. a ROE alkalmazásának gyakorlása életszerű szituációk szimulálása közben) valósítható meg. A jogi tanácsadónak a ROE-képzés végrehajtása során elsősorban a művelet-végrehajtási szabályok jogi (nemzetközi jogi) aspektusaira, illetve az önvédelem kérdéskörére kell koncentrálnia. A ROE-képzés fontosságával kapcsolatban fontosnak tartom példaként megemlíteni azt a tényt, hogy az önvédelemben cselekvés végső soron egyéni megítélés függvénye. Azt a döntést ugyanis, hogy önvédelmi szituáció áll-e fenn, vagy a ROE egyéb szabályai alkalmazandók, a helyszínen lévő parancsnoknak, vagy adott esetben (pl. egyéni feladatteljesítés közben) magának a szolgálatot teljesítő katonának a konkrét körülményekre tekintettel kell meghoznia. Amint azt az amerikai Handbook for Peace Operations¹¹ is kiemeli, csak a megfelelő képzés segíthet kiépíteni a feladatot végrehajtó állományban az ilyen felelősségteljes döntés haladéktalan meghozatalához szükséges (ön)bizalmat, amely elengedhetetlen a stressz-helyzetben való megfelelő reagáláshoz.

7) *ROE-kártya (ROE Card)*. Fontos szerep jut a jogi tanácsadónak az ún. ROE-kártya megfogalmazásánál is. Ez a rövid dokumentum a misszió-specifikus művelet-végrehajtási szabályok összefoglaló, leegyszerűsített kivonata, vagyis a tényleges ROE egyértelmű, tömör és minősített információt nem tartalmazó változata. Rendeltetése szerint a kártyának alkalmasnak kell lennie arra, hogy a katona magánál hordja, szükség szerint tanulmányozhassa, tartalmát memorizálhassa. A ROE-kártya célja tehát a képzés és az emlékeztetés, de nem helyettesítheti a ROE lényegének ismeretét. Stressz-helyzetben ugyanis a katonának — természetesen — nincs idejük ROE-kártya hosszas tanulmányozására, ezért feladatukat a korábban kapott ROE-képzésen elsajátított ismeretek alapján kell teljesíteniük. Ezen körülménytől függetlenül a ROE-kártya hasznos lehet, amennyiben megfelel az alábbi követelményeknek:

⁸ MC 362/1, NATO Rules of Engagement, -p. 5.

⁹ Megemlítendő, hogy amennyiben a felettes parancsnok a ROE módosításának kezdeményezésével nem ért egyet, a javaslatot nem köteles felterjeszteni.

¹⁰ Ezen jog általában a haderőnemi parancsnoki szintig adott, konkrét alakulat szintjén a kérdés ritkán vetődik fel.

¹¹ JTFC Handbook for Peace Operations, -p. 41.

- tartalma legyen érthető, vagyis a közös szókincs szavait tartalmazó, rövid mondatokat használjon, a szükségtelen rövidítések elkerülésével. Egy mondat egy gondolatot tartalmazzon. Amennyiben lehetséges, a mondatok felsorolásszerűen kövessék egymást. A ROE-kártya kidolgozásakor azonban különösen ügyelni kell arra, hogy — egyszerű és érthető szóhasználata ellenére — tartalma minden esetben összhangban legyen a NAC által elfogadott ROE-szöveg útmutatásaival.
- kerülni kell a speciális szakkifejezések használatát. Amennyiben az alárendelteknek szóló egyértelmű parancs érdekében speciális szakértelmet igénylő kifejezés használata mégis indokoltá válik, a kifejezés jelentését külön meg kell magyarázni.¹² A ROE-kártya tartalmának tehát a megcélzott személyi kör vélhető ismereteihez kell igazodnia.
- a ROE kártyának misszió-specifikusnak kell lennie, tehát emlékeztetnie kell a katonát annak a misszió-
nak a sajátosságaira, amelyben feladatát végrehajtja.¹³
- a ROE kártyának is követnie kell a művelet-végrehajtási szabályokban bekövetkező változásokat. A félreértések és tévedések elkerülése érdekében a régi ROE kártyák bevonásával egyidejűleg új, esetleg más színű, vagy az aktuális dátumot is tartalmazó kártyák kiadása válhat szükségessé.

ÖSSZEZÉS

Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy a jogi tanácsadónak fontos szerep jut a művelet-végrehajtási szabályok kialakításában, valamint az adott műveleti szituáció értékelésében, illetve az alkalmazandó ROE megjelölésében és értelmezésében. Az ezzel kapcsolatos parancsnoki döntés meghozatala — az adott parancsnok személyes habitusa és tapasztalata mellett — nagymértékben függ a rendelkezésre álló információktól, valamint az azok alapján kialakított szakértői véleményektől (feltéve természetesen, hogy a parancsnok kész meghallgatni az alárendelt állomány szakértőinek a véleményét!). Minthogy a jogi tanácsadó szakmai álláspontja közvetlenül befolyásolhatja a parancsnoki döntéshozatalt, elengedhetetlen, hogy a jogi tanácsadó ne csak a szigorúan vett jogi kérdésekben legyen felkészült, hanem egyéb (pl. katona–szakmai, politikai stb.) vonatkozásokat is figyelembe véve képes legyen megalapozott szakmai véleményt alkotni egy adott műveleti helyzetről, ezt megfelelő módon artikulálni és reprezentálni a parancsnoki döntéshozatali eljárás folyamán.

Kulcsszavak: művelet-végrehajtási szabályok, jog, jogi tanácsadó, parancsnok

Keywords: Rules of Engagement, law, legal advisor, commander

FELHASZNÁLT IRODALOM

Air Force Operations and the Law: A Guide for Aerospace Forces – International and Operations Law Division, Judge Advocate General's Department, Washington (2002) – 700 p.

HITTINGER, William R.: *Rules of Engagement as a Force Multiplier* – CSC 2000 Subject Area. Strategic Issues
Internet: <http://www.smallwarsjournal.com/documents/hittinger.pdf> (Letöltés: 2008. december 10.)

Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations – Joint War Fighting Centre, Fenwick Road Bldg 96,
Fort Monroe Virginia 23651-50000 (1997) – 210 p.

MC 362/1, NATO Rules of Engagement – North Atlantic Military Committee, 23 July 2003 – 52 p.

¹² Például a „speciális védelemben részesítendő személyek vagy vagyontárgyak” (Persons/Property with Designated Special Status) fogalom használatakor indokolt lehet részletesebben körbeírni, vagy felsorolásszerűen megemlíteni azon személyi kört, illetve azon anyagi javakat, amelyek különleges státuszt élveznek, és mint ilyenek, kiemelt védelemben kell részesülniük.

¹³ Ilyen információk lehetnek pl. az ellenséges erők megjelölése, az őrizetbe vétel főbb szabályai, stb. Meg kell azonban említeni, hogy ezen információk adott esetben minősítettek is lehetnek. A béketámogató műveletek egyes típusai (pl. peace-enforcement, peace-building, peace-keeping, stb.) esetében – az egyéb szabályok mellett – indokolt lehet külön felhívni a katona figyelmét a misszió végső céljára, ezzel összefüggésben a fegyverhasználat, illetve a fegyverrel való fenyegetés korlátaira.

PHILLIPS, G. R.: *Rules of Engagement: A Primer*. =The Army Lawyer, July 1993. -Headquarters, Department of the Army,
-ISSN 0364 1287 -pp. 4-27.