

Biedermann Zsuzsánna

A védelem felelőssége

A tanulmány a védelem felelőssége kialakulásának történetét és nemzetközi jogi elfogadottságának kialakulását, majd gyakorlati alkalmazását bemutatva arra keresi a választ, hogy van-e jövője e jogi normának.

A kilencvenes évek ruandai, balkáni és koszovói eseményei komoly vitákat keltettek a nemzetközi közösség berkeiben arról, hogyan lehet hatékonyan reagálni olyan esetekben, amikor egy országban az állampolgárok emberi jogait tömegesen és szisztematikusan megsértik. Természetesen a viták kereszttüzében az állami szuverenitás állt: az egyes államok vajon feltétel nélkül ragaszkodhatnak-e főhatalmukhoz, vagy a nemzetközi közösségnek jogában áll humanitárius okokból beavatkozni.

A kérdést a nemzetközi közösség jogi úton igyekezett megoldani, egy új fogalom bevezetésével, amely más szempontból közelíti meg a beavatkozás kényes kérdését. A védelem felelősségének lényege, hogy elsősorban az állam a felelős saját állampolgárai védelméért. Ha ennek a kötelezettségének nem akar, vagy nem tud megfelelni, a védelem felelőssége átszáll a nemzetközi közösségre. 2011-ben a védelem felelőssége a nemzetközi figyelem középpontjába került, mert a norma alapján végrehajtott líbiai beavatkozás megítélése ellentmondásos, Szíriában pedig a nemzetközi közösség késik a határozott válasszal.

A koncepció kialakulása

Kofi Annan ENSZ-főtitkár 2000-ben azt a kérdést tette fel a nemzetközi közösség

képviselőinek, hogy ha az atrocitások megakadályozásához szükséges intervenció „a szuverenitás elleni elfogadhatatlan támadás”, akkor hogyan reagáljon a világ egy újabb Ruandára, Srebrenicára?

Ezt a kérdést igyekezett megválaszolni az Intervenció és Állami Szuverenitás Nemzetközi Bizottsága (a továbbiakban: ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty), amely a kanadai kormány égisze alatt jött létre 2000-ben. A kanadai miniszterelnök a 2000. szeptemberi millenniumi ENSZ-kögyűlésen jelentette be, hogy Kanada független bizottságot hoz létre annak érdekében, hogy megkönnyítsék a nemzetközi konszenzust az emberi és humanitárius jogok tömeges megsértésére való egységes válaszadás tekintetében. Az ICISS-szel szemben az volt a nemzetközi elvárás, hogy békítse ki az „állami szuverenitás” és a „beavatkozás” látszólag összeegyeztethetetlen fogalmait.

2001 februárjában a bizottság egyik ülésén merült fel a javaslat, hogy a védelemre szoruló lakosság miatti beavatkozás kapcsán új kifejezést alkossanak. A „beavatkozás joga” (*right to intervene*) jogilag ugyan logikus választás lett volna, azonban az állami szuverenitást sértő jellege miatt valószínűleg nem fogadták volna el, így lekerült a napirendről. Felmerült még a „beavatkozás kötelessége” (*obligation to*



intervene), mivel mindenképpen hangsúlyozni akarták a nemzetközi közösség felelősségét, ha tömeges emberi jogi jogsértésekről van szó. A „kötelesség” azonban azt is jelentette volna, hogy a nemzetközi közösségnek nincs más választása, mint az erő alkalmazása, ha az atrocitások mértéke átlépett egy bizonyos mértéket.

2001 februárjában a „védelem felelőssége” (*responsibility to protect*, vagy rövidítve *R2P*) elnevezést a megbeszélésen részt vevő Gareth Evans, Mohamed Sahnoun és Michael Ignatieff javasolta, és nézetüket alá is támasztották az ICISS 2001-ben megjelent, azóta elhíresült azonos című jelentésében. A „védelem felelőssége” nemcsak az elnevezés, hanem a nemzetközi közösség perspektívájának változását is jelentette. A korábbi, a beavatkozást fontolgatók szemszögéből felvetett kérdéseket a bizottság szerint a továbbiakban a védelemre szoruló szemszögéből érdemes vizsgálni. A „védelem felelőssége” nemcsak a reagálás felelősségét, hanem a megelőzés és újjáépítés felelősségét is magában foglalja, ráirányítja a figyelmet a passzivitás költségeire az aktív fellépéssel szemben, normatív és operacionális kapcsolatot teremt a segítségnyújtás, a beavatkozás és az újjáépítés között.

A jelentés hangsúlyozta, hogy ahol a lakosságot komoly veszély fenyegeti, amelyet az állam nem képes vagy nem akar megakadályozni, ott a non-intervention szabályát felülírja a védelem felelőssége.

A jelentés kiemelte, hogy a védelem felelőssége elvének alapját egyrészt maga az állami szuverenitás, másrészt a Biztonsági Tanács nemzetközi békéért és biztonságért való felelőssége képezi az ENSZ Alapokmány 24. cikke alapján. Szintén felelősséget keletkeztetnek a különböző emberi jogi határozatok, egyezmények és nemzetközi szerződések. A védelem fele-

lősségének irányába mutat számos ország, valamint regionális szervezetek és a Biztonsági Tanács gyakorlata is.

A jelentés megállapította, hogy a szuverenitás nemcsak főhatalom, hanem egyben felelősség is, és a nemzetközi közösségnek felelőssége, hogy megelőzze a tömeges atrocitásokat. Ennek érdekében gazdasági, politikai és társadalmi intézkedéseket is érdemes bevetni, valamint, ha szükséges, a teljes diplomáciai eszköztárat. A katonai beavatkozást a jelentés utolsó lehetőségként említette, de részletesen tárgyalta, hogy milyen kritériumok esetén valósulhat meg. A védelem felelősségének részét képezi az újjáépítés is, amely összetett fogalom: magában foglalja a biztonságos környezet kialakítását, a bűnösök felelősségre vonását, valamint a tömeges atrocitások okainak feltárását.

A védelem felelősségének három fő eleme tehát a megelőzés, a reakció és az újjáépítés felelőssége. Ezek közül a fő elem a megelőzés, amelynek minden elemét ki kell meríteni, mielőtt a beavatkozást fontolóra veszik. A jelentés kiemelte továbbá, hogy anyagilag és erkölcsileg egyaránt nagyobb mértékű kötelezettségvállalásra van szükség a megelőzés terén.

A jelentés 2001. decemberi időzítése nem volt túl szerencsés, mivel a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után a világ figyelve sokkal inkább a terrorizmus megelőzése, valamint a tömegpusztító fegyverek proliferációjának megakadályozása felé fordult. Irak 2003-as lerohanása, amelyet részben humanitárius intervenciónak is aposztrofáltak, szintén nem tett jót a védelem felelőssége szélesebb körű támogatásának. Az iraki hadjárat csak erősítette az elvvel kapcsolatos azon aggályokat, hogy a norma a kisebb fejlődő országok szuverenitásának aláásására is szolgálhat. A kezdeti nehézségek ellenére azonban a

folytatódó – többek között a dárfúri – humanitárius katasztrófák miatt újra előtérbe került a nemzetközi közösség felelőssége, hogy megakadályozza a népirtást és más tömeges emberi jogi jogsértéseket.

Az ICISS jelentésének tehát nem volt közvetlen hatása. Azonban 2003 szeptemberében Kofi Annan ENSZ-főtitkár ismét felhívta a figyelmet arra, hogy az ENSZ számos alkalommal képtelen volt megfelelően reagálni a népirtásokra. Megbízta az újonnan alakított fenyegetéseket, kihívásokat és változást vizsgáló magas szintű bizottságot (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*), hogy vizsgálja meg az ENSZ legégetőbb biztonságpolitikai kihívásait a 21. században. 2004 decemberében jelent meg *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (Egy biztonságosabb világ: Közös felelősségünk) címmel a megbeszélések eredménye. Ebben a dokumentumban ismét kiemelték a nemzetközi közösség felelősségét, amikor társadalmakat súlyos fenyegetésektől kell megvédeni.

Nem sokkal később maga a főtitkár is megjelentetett egy beszámolót, amelyben felhívta a kormányok figyelmét, hogy fogadják el és támogassák a védelem felelősségének elvét.

Az Afrikai Uniónak kulcsszerepe volt az elv széles körű nemzetközi elfogadottságának megteremtésében. Alapító okiratában felhatalmazza az unió tagjait a beavatkozásra az Afrikai Unió Közgyűlésének döntése alapján, ha egy tagállamban súlyos helyzet állt elő, azaz háborús bűnök, népirtás vagy emberiség elleni bűnök kapcsán. Igaz, ez a felhatalmazás a védelem felelőssége teljes eszköztárnak csak az egyik végét, a katonai beavatkozást említi, azonban jól mutatja az afrikai országok elkötelezettségét a lakosság védelme tekintetében, még ha az egyes tagországok szuverenitását csorbítja is.

Az Afrikai Unió továbbá 2005-ben elfogadta az ENSZ reformjáról szóló közös afrikai álláspontot, amely „ezulwini konszenzusként” ismert. Ebben a dokumentumban az unió üdvözölte a védelem felelősségének elvét, és hangsúlyozta, hogy csak a Biztonsági Tanács rendelheti el erő alkalmazását, egyúttal azonban javasolta, hogy a regionális szervezetek, mivel esetleg jobban ismerik az adott helyzetet, „utólagos jóváhagyással” (*after the fact*) avatkozhaszanak be, ha sürgős a helyzet. Összességében is kiemelte a regionális szervezetek jelentőségét, és megerősítésük, jogkörük szélesítése mellett tört lándzsát.

A 2005-ös ENSZ-csúcs alkalmával tovább erősödött a védelem felelősségének elve. Ebben nagy szerepe volt annak, hogy a csúcson jelen volt Argentína, Chile, Guatemala, Mexikó, Ruanda és Dél-Afrika, s valamennyien támogatták az elv melletti nyílt kiállást. Számos más országot is sikerült mozgósítaniuk, és végül 2005 szeptemberében az ENSZ tagállamai egyöntetűen elfogadták a védelem felelősségének elvét. A világcsúcs záródokumentumának 138. és 139. paragrafusa a következőképpen fogalmaz:

„Minden önálló állam saját felelőssége, hogy megvédje lakosságát a népirtástól, háborús bűnöktől, etnikai tisztogatástól és az emberiség elleni bűncselekményektől... Elfogadjuk ezt a felelősséget és ennek megfelelően fogunk cselekedni... A nemzetközi közösségnek bátorítania és segítenie kell az államokat ezen felelősségük gyakorlásában... A nemzetközi közösségnek az ENSZ-en keresztül az is felelőssége, hogy a megfelelő diplomáciai, humanitárius és egyéb békés eszközöket bevesse az Alapokmány VI. és VIII. fejezete értelmében... annak érdekében, hogy a népeket megvédje a népirtástól, háborús bűnöktől, etnikai tisztogatástól és az emberiség



elleni bűntettektől. Ennek megfelelően felkészültünk a kollektív cselekvésre, amely megfelelő időben és határozottan zajlik majd a Biztonsági Tanácson keresztül, az Alapokmánnyal összhangban, beleértve a hetedik fejezetet; eseti alapon, a releváns regionális szervezetekkel együttműködve abban az esetben, ha a békés eszközök elégtelennek bizonyulnak és a nemzeti hatóságok nyilvánvalóan elmulasztják megvédeni lakosságukat a népirtástól, háborús bűnöktől, etnikai tisztogatástól és az emberiség elleni bűntettektől.” [1]

A védelem felelőssége teret nyer

A védelem felelőssége 2005 óta lassan, de biztosan halad az általánosan elfogadott normává válás útján. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának a civilek fegyveres konfliktusokban történő védelméről szóló, 1674. számú határozatát (2006) hat hónapos huzavona után, amelynek során eleinte Oroszország és Kína is úgy érveltek, hogy a BT-nek korai a kérdéssel foglalkoznia, egyhangúlag elfogadták. Ez az első BT-határozat, amely említi a védelem felelőssége elvet. Ugyanebben az évben az 1706. számú BT-határozat (2006) hivatkozott az 1674. számú határozatra, valamint a 2005-ös csúcs záródokumentumának 138. és 139. paragrafusára. Azonban az egyes tagországok részéről tapasztalt diplomáciai nyomás és tartózkodás miatt (Kína tartózkodott az 1706. számú határozat megszavazása során) 2006 után konkrét esetek kapcsán évekig nem merült fel a védelem felelősségének elve. Csak úgynevezett tematikus, elméleti jellegű határozatokban foglalkoztak vele.

Bár 2006-os kinevezése után sok, a védelem felelőssége iránt elkötelezett

szakértő kritizálta Ban Ki Munt, amiért kevésbé karizmatikus egyéniség, és olyan államokkal is tárgyalásokba kezd, amelyek emberi jogi helyzete sok kívánnivalót hagy maga után, a főtitkár sikeresen kivívta a védelem felelőssége elvének szélesebb körű elfogadottságát. 2008-ban Berlinben beszélt először a hárompilléres megközelítésről, amelyet 2009-es *Implementing the responsibility to protect* (A védelem felelősségének átültetése a gyakorlatba) című jelentésében részletesebben is kifejtett.

Az első pillér magának az államnak a felelőssége, hogy megvédje állampolgárait a népirtástól, etnikai tisztogatástól, háborús bűnöktől és emberiség elleni bűnöktől. A második pillér a nemzetközi közösségre háruló felelősség, hogy segítséget nyújtson az egyes államoknak a védelemhez szükséges kapacitások kiépítésében, valamint közelgő válsághelyzetek, illetve konfliktusok esetén, mielőtt roszszabrra fordul a helyzet. A harmadik pillér a nemzetközi közösség határozott és időben történő közbelépése a közelgő népirtás, etnikai tisztogatás, háborús bűnök vagy emberiség elleni bűnök esetén, ha az állam nyilvánvalóan nem tesz eleget védelmi felelősségének.

2008-ban az ENSZ-főtitkár kinevezte Edward C. Luckot a lakosság népirtástól, etnikai tisztogatástól, háborús bűnöktől és emberiség elleni bűnöktől való védelmének felelősségére összpontosító különleges megbízottnak. A titulus körülményes elnevezése (eredetileg egyszerűen *Special Adviser on the Responsibility to Protect* lett volna) egyes tagállamok ellenkezésének az eredménye, amelyek egyrészt nem akarták finanszírozni ezt a hivatalt, másrészt azzal érveltek, hogy a 2005-ös csúcstalálkozó során nem fogadták el egyöntetűen a védelem felelősségét mint normát. 2010-ben az egymáshoz szorosan

kapcsolódó népirtás-megelőzési és védelem felelősségével foglalkozó különleges megbízottak hivatalát összevonták.

2009 júliusában az ENSZ közgyűlése Ban Ki Mun elnökletével ismét megvitatta a védelem felelősségének elvét, első alkalommal a 2005-ös világcsúcs óta. A 63. évi közgyűlés egyik legnagyobb létszámú plenáris ülésén 94 felszólaló kommentálta mintegy 180 ország és megfigyelő álláspontját. A tagállamok nagy része támogatta a fent említett négy büntény megelőzését és megakadályozását, csak négy ország (Venezuela, Kuba, Szudán és Nicaragua) jelezte, hogy a visszavonná a 2005-ös záródokumentumban foglaltakat. A legtöbb ENSZ-tagállam pozitívan értékelte a védelem felelősségének doktrínáját, amely sokak szerint az ENSZ céljainak megfelel, és a 21. század kihívásaira igyekszik választ adni.

A főtitkár a következő években is aktívan folytatta a védelem felelőssége elvének elfogadásáért zajló kampányát. 2010-ben *Early warning, assessment and the responsibility to protect* (Korai figyelmeztetés, értékelés és a védelem felelőssége) címen újabb jelentést írt. Ebben a dokumentumban az ENSZ megelőzésre használható kapacitását és a hiányosságokat azonosította. Kiemelte, hogy az ENSZ nem küzd információhiánnyal, hiszen számos szerve rendelkezik a megelőzést elősegítő mechanizmusokkal és a bejövő információk elemzéséhez szükséges szakértői gárdával.

A fő hiányosságok, amelyek akadályozzák, hogy az ENSZ megfelelő módon közbelépjen, amikor szükséges:

- az ENSZ szervezetén belül az egyes szervek és a tagországok nem osztják meg egymással a rendelkezésre álló információkat és elemzéseket;
- az összegyűjtött információkat nem a védelem felelősségének szűrőjén keresz-

tül elemzik, hanem a szélesebb értelemben vett konfliktusmegelőzés szempontjai alapján;

- az ENSZ-nek „értékelő eszközökre és kapacitásra” van szüksége az Alapokmány hatodik, hetedik és nyolcadik fejezetével összhangban adott, a védelem felelősségének elve miatti válaszok „hatékony-sága és rendszerszintű koherenciája” érdekében.

A jelentés kiemelte, hogy az ENSZ a regionális és szubregionális szervezetekkel való szorosabb együttműködéssel, „kétirányú információáramlással” kiküszöbölheti a fent említett hiányosságokat. Jelentésében a főtitkár hangsúlyozta, hogy a védelem felelősségével kapcsolatos ENSZ-döntések megalapozottsága érdekében figyelembe kell venni az egyénektől, civil szervezetektől, ország- vagy régióspecifikus szakértőktől, emberi jogi aktivista szervezetektől, illetve a helyiektől beszerezhető információkat.

Ezt a jelentést is megvitatta az ENSZ közgyűlése, amelynek során több mint negyven tagállam képviselői szólaltak fel. Sok tagállam egyetértett abban, hogy a védelem felelőssége normáját növekvő konszenzus övezi a 2005-ös világcsúcson történt „kihirdetése” óta, és jelentős előrelépés történt az alkalmazásában is. A főtitkár jelentését figyelembe véve a tagállamok többsége egyetértett abban, hogy az igazi kihívás abban rejlik, hogy a szerzett információkat megfelelően elemezzék és utána megfelelően használják fel, ha cselekvésre kerül sor. Csak néhány tagállam adott hangot ellenkezésének a védelem felelősségével kapcsolatban. Véleményük szerint a norma csak a katonai intervenciót hivatott alátámasztani bizonyos esetekben, és a norma jellegéből adódóan ellentétes az állami szuverenitással. Ezek a tagállamok kétségeiket hangoztatták a Bizton-



sági Tanács válsághelyzetekben tanúsított szelektív döntéshozatalával kapcsolatban, valamint nagyobb szerepet szánának a közgyűlésnek a tömeges emberi jogi jogsértések problémájának megoldásában. Felmerült, hogy a tagállamok egyéni döntései helyett a különleges megbízottak döntenek a védelem felelőssége normájának továbbfejlesztéséről.

2011 júliusában jelent meg az ENSZ-főtitkárnak a védelem felelősségével foglalkozó legutóbbi, harmadik jelentése a regionális és szubregionális szervezetek szerepéről (*The Role of Regional and Sub-regional arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*). Ebben a hárompilléres megközelítés segítségével elemezte a védelem felelősségének gyakorlati alkalmazását. Az első pillér kapcsán megjegyezte, hogy a regionális szervezetek számos esetben segíthetnek a kormányoknak a lakosság védelmében: segíthetik a globális standardokhoz való helyi alkalmazkodást, az úgynevezett *spillover* (túlcsorduló) hatásokra (például menekültáradat) adott hatékonyabb válaszadást, a mediációs és tényfeltáró bizottságok munkáját, a régiók közötti együttműködést, a regionális igazságszolgáltatást stb. A második pillér keretében a regionális szervezetek segíthetik a legjobb gyakorlatok (*best practices*) terjesztését, a jogállamiság erősödését, a regionális katonai és civil kapacitás kiépítését. A harmadik pillér hatékony megvalósulását is elősegíthetik, ha szigorú emberi jogi feltételekhez kötik a tagságot a regionális szervezetekben, igyekeznek megakadályozni a további gyűlöletkeltést, együttműködnek a Nemzetközi Büntetőbírósággal.

Ezt a dokumentumot is megvitatta a közgyűlés plenáris ülése. A felszólalók többsége utalt rá, hogy a védelem felelőssége ellentmondásos elképzelésből folyamato-

san fejlődő normává, 2011-ben pedig „hadműveleti realitássá” vált. A megbeszélés során főként az elefántcsontparti és líbiai események tanulságát igyekeztek megvitatni. Pakisztán és Kuba fenntartották korábbi álláspontjukat, miszerint a védelem felelőssége imperialista doktrína, és az ENSZ-nek tartózkodnia kellene a gyakorlatba való átültetésétől, amíg a norma fejlődik és nem alakult ki végleges változata.

A védelem felelősségének gyakorlati alkalmazása, különös tekintettel Líbiára

Míg 2005-től 2010-ig a védelem felelőssége mindössze két határozatban tűnt fel, a norma gyakorlati alkalmazása szempontjából igazi áttörés volt 2011, amikor öt alkalommal is a védelem felelősségével kapcsolatos határozatot hozott a Biztonsági Tanács konkrét, esetleges beavatkozást igénylő ügyekben (a Líbiával kapcsolatos 1970. és 1973. számú határozat, az Elefántcsontparttal kapcsolatos 1975. számú határozat, az 1996. számú határozat Dél-Szudánról, valamint a 2014. számú határozat Jemen kapcsán).

A nemzetközi jog és diplomácia változásokhoz lassan alkalmazkodó világában ez hatalmas előrelépést jelent. 2011-ben a védelem felelőssége elméleti szintről átlépett a gyakorlati alkalmazás világába.

A 2011-ben elfogadottak közül kulcsfontosságúak a Líbiával kapcsolatos határozatok, amelyek a jelentős nemzetközi érdeklődés és a „kivitelezés” ellentmondásossága miatt a védelem felelőssége norma használatának jövőjére is jelentős hatást gyakorolhatnak.

Mint ismeretes, 2011 februárjában tiltakozássorozat kezdődött Líbiában, amelynek célja Kaddáfi 41 éves uralmának meg-

döntése volt. A Tripoliban kezdődő tüntetések néhány hét alatt továbbterjedtek az ország többi részére, az ellenzéki erők központja Bengázi lett.

A védelem felelőssége azért merült fel Líbiával kapcsolatban, mert a Kaddáfizsim a békés, de szűnni nem akaró civil tiltakozó tüntetésekre agresszióval, valószínűsíthetően háborús és emberiség elleni bűnök elkövetésével válaszolt. Kaddáfi nyíltan felszólította követőit, hogy támadják meg az ellene tüntetőket, akiket „patkányoknak” és „csótányoknak” nevezett, valamint azt kérte, hogy „Líbiát házról házra tisztítsák meg”. Kaddáfi azt is tudtára adta Bengázi lakosainak, hogy a kormányerők nem fognak „könyörületet” mutatni a felkelőkkel szemben. Március 17-én bejelentette, hogy egyesével átfésülnek minden házat, amelyet a nemzetközi közösség úgy értékelt, hogy a városra vérfürdő vár.

A tömeges atrocitások tovább folytatódtak, válogatás nélkül sújtva a civil lakosságot és az ellenzéki erőket: a jelentések szerint a kormányhű erők kazettás lőszerrel lakott területeket támadtak. A Nemzetközi Büntetőbíróság helyszínen gyűjtött bizonyítékai alapján *„civilket támadtak meg otthonukban, a demonstrációk elnyomására és lőszerrel használtak, a temetési menetek résztvevői ellen nehézfegyvert vetettek be, és orvlövészeket helyeztek a mecsetek kijáratához, hogy megöljék az imádkozás után távozókat.”* [2]

Nemcsak a kormányerők, hanem az ellenzék is követett el tömeges emberi jogi jogsértéseket, többek között a Kaddáfihoz hűnek vélt lakosok és zsoldosok elleni önkényes letartóztatásokkal és kínzással.

A nemzetközi közösség meglepően gyorsan reagált a helyzetre: eleinte a civil és regionális szervezetek fejezték ki tiltakozásukat (utazási tilalom, embargó stb.), és hívták fel a kormány figyelmét arra, hogy ne

feledkezzen meg a védelem felelősségéről. Az ENSZ népirtásellenes és a védelem felelősségére koncentráló különleges megbízottai február 22-én kiadtak egy sajtóközleményt, amely emlékeztette a líbiai kormányt a védelem felelősségére, és az erőszak azonnali beszüntetésére szólított fel. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa február 26-án egyhangúlag elfogadta az 1970. számú határozatot, amelyben fegyverembargót vezetett be Líbia ellen, utazási tilalom alá vette a Kaddáficsaládot, és a Nemzetközi Büntetőbíróság elé utalta az ügyet, hogy nyomozást folytasson az esetleges emberiség elleni bűncselekmények ügyében. Az ENSZ közgyűlése március elsején felfüggesztette Líbia tagságát az Emberi Jogi Tanácsban. Mivel ezek a nem katonai jellegű intézkedések nem hozták meg a várt eredményt, a Biztonsági Tanács március 17-én újabb határozatot fogadott el Kína, Oroszország, India, Brazília és Németország tartózkodásával: a civil lakosság védelme érdekében repüléstilalmi övezetet állított fel Líbia felett, és engedélyezte a tagállamok számára, hogy a Biztonsági Tanáccsal együttműködésben *„minden szükséges intézkedést hajtsanak végre [...] a civilek és a fenyegetett lakott területek védelmében[...].”* [3] Ban Ki Mun közvetlenül a döntés után ki is adott egy közleményt, amelyben történelmi jelentőségűnek nevezte az 1973. számú határozatot, amely *„világosan és egyértelműen megerősíti a nemzetközi közösség azon szándékát, hogy teljesítse felelősségét, és megvédje a civil lakosságot[...].”* [4], akár saját kormányával szemben is.

A rendelet hatására tizenöt NATO-tagország, valamint Katar, Svédország és az Egyesült Arab Emírségek összefogott a repüléstilalmi övezet megvalósítása érdekében. A beavatkozás azonban túllépett a légtérzár fenntartásán, és a Bengáziban,



Miszrátában, Tripoliban, valamint Szirtében a Kaddáfi-ellenes erők támogatásával aktívan segítette a felkelőket, és Kaddáfi leváltását. Miután október végén megölték Kaddáfít és a felkelők gyakorlatilag az egész országban átvették az uralmat, az Átmenei Kormány hivatalnokai bejelentették, hogy a polgárháborúnak vége. Az ENSZ-határozat kapcsán indult katonai akció hivatalosan október 31-én ért véget, miután az ENSZ Biztonsági Tanácsa egyhangúan megszavazta a repüléstilalom végét.

A katonai akciót számos tagállam és a civil társadalom is kritizálta, mivel sokak szerint a felkelők segítségével a koalíció túllépett eredeti hatáskörén, azaz a civil lakosság védelmén. Az Európai Unió már március 11-én felszólította Kaddáfít a lemondásra, ezek után sokak szemében a beavatkozás kevésbé titkolt céljának Kaddáfii elmozdítása tűnt. Lehet úgy érvelni, hogy ha egy vezető tömeges atrocitásokat követ el a saját népe ellen, akkor a vezető elmozdítása az egyetlen hatékony módja a civilek védelmének. Azonban a katonai akcióban részt vállaló országok ezt soha nem vállalták fel nyíltan, sőt a semlegességüket hangoztatták.

Az 1973. számú határozat gyakorlati megvalósítása tehát számos ponton kevésbé egyértelmű. A líbiai esetig soha nem fordult elő, hogy a védelem felelősségének legellentmondásosabb aspektusát – az erőszak alkalmazását mint utolsó lehetőséget – ki kellett volna használni. Sok ország szemében pedig a NATO megbukott az első vizsgán. „*Líbia a védelem felelősségét rosszul csengő normává tette*” [5] – nyilatkozta Hardreep Singh Puri, India amerikai nagykövete. Dél-afrikai diplomaták, akiknek országa – Indiával ellentétben – támogatta az 1973. számú határozatot, hasonló aggályait fejezték ki: fel vannak háborodva, és úgy érzik, kihasználták őket, mivel a

nyugati országok nem vették figyelembe az Afrikai Unió többszöri felhívását a tűzszünetre. Az Afrikai Unió Közgyűlése „*mélységes aggodalmát fejezte ki, hogy ezen határozatok egyoldalú értelmezése [1970, 1973. számú BT-határozatok] annak érdekében, hogy jogi alapot teremtsenek a terepen zajló katonai és egyéb akcióknak, amelyek egyértelműen túllépnek az ezen határozatokban említett hatókörön, veszélyes precedenst terem.*” A közgyűlés azt is hangsúlyozta, hogy mindez „*negatív hatással lehet a jogbiztonságra épülő nemzetközi rendszer kialakítására tett erőfeszítésekre.*” [6] Velük ellentétben Roger Cohen például a *New York Times* hasábjain éppen azt fejtegette 2011 augusztusában, hogy a líbiai intervenció sikeres volt, és „*a gondolat, hogy a Nyugatnak időről időre meg kell küzdenie értékeiért a barbarizmus ellen, a legnagyobb reményünk, hogy a 21. század kevésbé kegyetlen lesz, mint a huszadik század volt.*” [7]

A védelem felelősségének támogatói azzal érvelnek, hogy a líbiai beavatkozás sikeresen megelőzte a vérengzést, ellenzői a beavatkozás segítségével kikényszerített rezsimváltásról beszélnek.

Egy dolog biztos: ha a hangsúly eltolódik a civil lakosság védelméről, az a norma további használatát negatívan befolyásolhatja. Edward Luck különleges megbízott kiemelte, hogy a védelem felelősségének lényege nem a rezsimváltás, hanem a rezsim viselkedésének megváltoztatása, azaz elsődlegesen megelőző doktrína.

Szíria: a védelem felelősségének kudarca?

A líbiai beavatkozás sikerét és jogosságát megkérdőjelezők táborá tovább erősödött, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy Szíriában

is hasonló események zajlanak, és „elkelne” a nemzetközi segítség.

Szíriában 2011 március közepén kezdődtek a fennálló rezsim elleni tüntetések, és az ENSZ 2012. januári becslései szerint már 5400 felett van a halálos áldozatok száma. A hatalmon lévő Asszad elnök tagadja, hogy köze lenne a tüntetők elleni folytatódó erőszakhoz. Az ENSZ különböző szervei és civil szervezetek egybehangzó jelentései alapján a civil lakosság elleni önkényes letartóztatásoknak, kínzásoknak, nehézfegyverzet bevetésének, a sebesülteken segíteni próbáló orvosi személyzet meggyilkolásának vagy munkája ellehetetlenítése eredményeképpen már Szíria több városában is olyan helyzet alakult ki, amely kimeríti az emberiség elleni bűncselekmények fogalmát. A válogatás nélküli retorzió mértékét mutatja, hogy a halálos áldozatok között mintegy 300 gyermek is van. Az atrocitások súlyosságára és szisztematikus jellegére utal az is, hogy Asszad megtiltotta a belépést a humanitárius és emberi jogi szervezetek képviselőinek.

A szűnni nem akaró erőszak hatására az Arab Liga november 12-én felfüggesztette Szíria tagságát a szervezetben, és ugyanabban a hónapban gazdasági szankciókat vezetett be az ország ellen. Az Európai Unió idővel egyre bővülő gazdasági szankciókat vezetett be (2011 szeptemberében már olajembargót a szíriai olajra), valamint az erőszakért valószínűsíthetően felelős szíriai vezetőkkel szemben utazási tilalmat és vagyoni eszközeik befagyasztását rendelte el. Az Öböl Menti Együttműködési Tanács (Bahrein, Katar, Kuvait, Omán, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek) 2012 februárjában nyilatkozatban jelentette be, hogy visszahívja diplomáciai képviselőit, és kiutasítja a szíriai nagyköveteket az öböl menti országokból, mivel

mélyen elítéli a „*fegyvertelen szíriai nép elleni tömegmészárlást*” és felszólította az arab országok vezetőit, hogy „*hozzanak határozott intézkedéseket a szíriai nép elleni erőszak fokozódása miatt*”. [8]

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének álláspontja elméleti síkon ugyan egyértelmű, a gyakorlatban azonban nem sikerült egyetértésre jutni a Szíriában zajló erőszakhullám megfékezésére tett intézkedéseket illetően.

A két különleges megbízott, Francis Deng és Edward Luck 2011. június 2-án emlékeztette a szíriai kormányt, hogy elsődlegesen az ő felelőssége megvédeni a szíriai lakosságot, valamint nyomozást rendelt el a nemzetközi emberi jogi normák tömeges megsértésének ügyében. Július 21-én a különleges megbízottak megismélték, hogy a békés tüntetők és a civil lakosság elleni szisztematikus és széles körben elkövetett erőszakos cselekmények kapcsán gyűjtött bizonyítékok arra utalnak, hogy emberiség elleni bűncselekményeket követtek, illetve követnek el. A különleges megbízottak harmadik sajtóközleményüket 2012. február 10-én adták ki, ebben felhívták a figyelmet, hogy a különböző vallási és etnikai csoportok közötti feszültség egyre nő az országban, amit a csoportok közötti bizalomépítő intézkedések segítségével kellene orvosolni. A megbízottak véleménye szerint a Biztonsági Tanácson belüli véleménykülönbségek nem tántoríthatják el a nemzetközi és regionális szervezeteket, a civil társadalmat attól, hogy igyekezzen megfékezni az erőszak folytatódását.

Az elméleti állásfoglalásokkal éles ellentétben a Biztonsági Tanács nem tudott konszenzusra jutni a gyakorlati teendőket illetően. Először 2011. október 4-én, majd 2012. február 4-én is megpróbált elfogadni egy határozatot Szíriával kapcsolatban,



de a kísérlet mindkét alkalommal megbukott Kína és Oroszország elutasító szavazatán. Az első alkalommal Brazília, India, Libanon és Dél-Afrika tartózkodott, másodszor azonban 13 BT-tagállam egyhangúlag támogatta a javaslatot, Kína és Oroszország azonban ismét élt vétőjogával.

Az első határozattervezet elítélte a súlyos és szisztematikus emberi jogi jogsértéseket, és figyelmeztette a szíriai kormányt, hogy a helyzet súlyosbodása esetén szankciók várhatók. A Líbiával kapcsolatos 1973. számú határozat szövegében foglaltak kiterjesztő értelmezése sokkal óvatosabbá tette a Biztonsági Tanácsban ülőket, és valószínűleg ennek tudható be, hogy a katonai beavatkozást egyáltalán nem említő határozatot sem sikerült elfogadtatni.

A második határozattervezetet az Arab Liga dolgozta ki, és az erőszakos cselekmények azonnali beszüntetését, a fogva tartottak szabadon bocsátását, a fegyveres erők civil területekről való kivonását követelte, és szabad bejárást kért az ENSZ, valamint nemzetközi civil és emberi jogi szervezetek megfigyelőinek. Ez a tervezet is megbukott, mert Oroszország ragaszkodott hozzá, hogy a kormányellenes tüntetők felelősségét is említse meg a határozat. Az Oroszország által javasolt változtatásokat számos BT-tag nem fogadta el, így nem sikerült megegyezésre jutni a végső szavazás előtt.

Oroszország vétőjének magyarázata többek között, hogy Szíria Oroszország fontos szövetségese és fegyverexportjának felvevőpiaca. Mindemellert az egyik szír kikötő, Tartusz az egyetlen orosz földközi-tengeri hadihajóbázis, így gyakorlatilag Szíria maradt az egyedüli kapcsolat Oroszország és az arab világ között.

A híradásokban Kína vétőjét általában úgy kommentálják, hogy Peking Moszkvához igazodik a szavazáskor. Li Pao-tung

(Li Baodong) kínai ENSZ-nagykövet úgy nyilatkozott, hogy egy kikényszerített rezsimváltás sértené az ENSZ Alapokmányát és a nemzetközi kapcsolatok általános elveit. Kína ellenkezésének hátterében valószínűleg a „nemzeti szabadságmozgalmakkal” kapcsolatos hagyományos óvatosság áll, hiszen nem szeretne nemzetközi precedenst teremteni a beavatkozásra. Közismert, hogy bár a tibetiek és az ujugurok, valamint más, a kínai vezetés politikáját ellenző csoportok tiltakozó megmozdulásait már többször elfojtották, de a mozgalmakat nem sikerült felszámolnia Pekingnek. Így várhatóan további belső feszültségekkel kell szembenéznie a kínai vezetésnek, amely – több szakértő szerint – emiatt ellenzi a beavatkozást. Egyes szakértők szerint Kína azért is támogatja Oroszországot, mert reméli, hogy Észak-Korea kapcsán Oroszország viszonozza majd a segítséget, ha szükség lesz rá.

Oroszország és Kína is a szuverenitás szűk értelmezésének pártfogói, azaz az állam területén zajló események szerintük nagyrészt belügynek számítanak. Nem fogadják el, hogy emberi jogi aggályokkal igazolható a beavatkozás, amelynek igazi célja a rezsimváltás. Az ilyen jellegű intervenció megjósolhatatlan következményekkel jár, és aláássa a nemzetközi rendszer kiszámíthatóságát. Másrészt úgy vélik, hogy a nyugati országok emberi jogi mérceje kettős: míg az ellenséges országok emberi jogi jogsértéseit nem tolerálják, addig a baráti országok és szövetségesek szabályszegései fölött szemet hunynak.

Moszkva és Peking azzal vádolja a Líbiában beavatkozó koalíció tagjait, hogy visszaélt az Oroszország és Kína tartózkodásával elfogadott BT-határozat szövegével, és a civil lakosság védelmének leple alatt elősegítette Kaddáfi leváltását. Ráadásul az egész folyamat nemhogy meg-

nyugtató módon zárult volna, hanem zűrzavarhoz vezetett Líbiában. Ezt az ellentmondásos akciót Moszkva és Peking nem hajlandó megismételni Szíria esetében.

Ez a helyzet kísértetiesen emlékeztet arra, amikor az Amerikai Egyesült Államok többek között azért nem támogatta a beavatkozást 1994-ben Ruandában, mert 1993-ban volt egy ellentmondásos katonai akciója Szomáliában, amelynek során 18 amerikai katonai életét vesztette. Jelenleg a szíriai emberek fizetik meg az árát annak, hogy számos ország szerint a NATO túllépte az 1973. számú határozat szerinti felhatalmazását Líbiában. A líbiai beavatkozás ellentmondásos megítélése tehát rendkívül negatívan hat a védelem felelősségének alkalmazására Szíriában.

Sokak szemében a norma a líbiai beavatkozás óta egyet jelent a katonai beavatkozással. Ez azonban a védelem felelősségének definíciójából nem következik. A lakosság védelme a népirtástól, háborús bűnöktől, emberiség elleni bűnöktől és etnikai tisztogatástól elsődlegesen az adott ország vezetésének felelőssége. Ha ennek a felelősségének a vezetés nem tud vagy nem hajlandó eleget tenni, akkor a nemzetközi közösség teljes diplomáciai arzenálját bevetheti az elítélő és figyelmeztető nyilatkozatoktól a gazdasági kényszerítő intézkedéseken keresztül az egyeztető tárgyalásokig. A katonai beavatkozás a skála legvégén helyezkedik el.

Ha az Egyesült Nemzetek Szervezete valóban foganatosítani akarná a védelem felelősségét, akkor már elfogadhatott volna legalább egy erőszakot elítélő határozatot, amely fegyverembargót rendel el a térségben, vagy nyomást gyakorolhatott volna a szíriai kormányra gazdasági szankciókkal. Számos nem katonai eszköz áll rendelkezésre, amelyeket a Biztonsági Tanács korántsem aknázott ki.

Ez pedig azt mutatja, hogy a védelem felelősségének ígéretesen induló karrierje megtörni látszik. Ez a norma alkalmas lehetett volna a legsúlyosabb megítélés alá eső bűntettek, többek között a népirtás megakadályozására. A nemzetközi közösség politikai akaratának hiánya azonban lehetlenné teszi általános, részrehajlástól mentes alkalmazását a szükséges helyzetekben.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa Szíria kapcsán immár sokadszorra bizonyította alkalmazhatóságát a válsághelyzetek megoldására. Ez az impotencia a Biztonsági Tanács jellegéből fakad, hiszen itt olyan kérdésekről szavaznak az országok, amelyekben kisebb-nagyobb mértékben maguk is érintettek. A különböző háttérű, berendezkedésű országok érdekei mentén alakul a szavazás, a politikai megosztottságnak pedig a civil áldozatok fizetik meg az árát.

A figyelmet talán érdemesebb lenne a közgyűlésre fordítani, amelynek döntései ugyan nemzetközi jogilag nem kötelezőek, de konszenzus sem szükséges az elfogadásukhoz. A közgyűlés már három határozatot is elfogadott Szíriával kapcsolatban, 2011 novemberében és decemberében, valamint 2012 februárjában. Az első határozatban emberi jogi bizottságának javaslatára – 122 támogató, 13 ellenző és 41 tartózkodó szavazattal – felszólította a szíriai kormányt, hogy vessen véget az emberi jogi jogsértéseknek, és fogadja el az Arab Liga béketervét. A második határozat az elsőhöz képest még megfigyelők beengedését is kérte a szíriai vezetéstől: 133 ország szavazott mellette, 11 ellene és 43 ország tartózkodott. A legutóbbi határozat nagy vonalakban megegyezett a korábban a Biztonsági Tanács elé terjesztett határozattervezet szövegével, és ezt a közgyűlésnek 137 igen, 12 nem, valamint 17 tartózkodó szavazattal sikerült elfogadnia.



A szavazati arányok lassú eltolódása azt mutatja, hogy a szíriai helyzet elmérgesedése nem hagyja érintetlenül a nemzetközi közöség államait. A konkrét cselekvéshez azonban ennél sokkal nagyobb egyetértésre, és úgy tűnik, súlyosabb atrocitásokra lenne szükség. Az ellenzék erői már „népirtási cse-

lekményekről” (*genocidal acts*) beszélnek. Vajon hány áldozat kell még ahhoz, hogy a nagyhatalmak egyetértésre jussanak?

Amíg a konszenzus nem születik meg, addig a védelem felelőssége nem más, mint egy szép ígéret, amelynek beteljesítése várat magára. ■

Idézett irodalom

ENSZ Közgyűlési Határozat, 60/1 2005 World Summit Outcomen [1].

ICC-CPI-20110516-PR667 ICC sajtóközlemény, 2011.május 16. [2]

Security Council approves ‘no-fly zone’ over Libya, authorizing ‘all necessary measures’ to protect civilians, by vote of 10 in favour with 5 abstentions.

<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> [3].

Secretary-General says security council action on Libya affirms international community’s determination to protect civilians from own government’s violence.

<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13454.doc.htm> [4].

Homans, Charles: Responsibility to Protect: A Short History. *Foreign Policy*, November 2011.

<http://www.responsibilitytoprotect.org> [5].

Extraordinary session of the Assembly of the [African] Union on the state of peace and security in Africa, decision on the peaceful resolution of the Libyan crisis.

http://www.nepad.org/system/files/D%C3%A9cision%20sur%20la%20situation%20en%20Libye%20_Eng%20_.pdf [6].

Cohen, Roger: Score One for Interventionism. *The New York Times*, August 29, 2011 [7].

Gulf Cooperation Council countries to expel Syrian envoys, 7 February, 2012.

<http://www.france24.com/en/20120207-gulf-cooperation-council-countries-expel-syrian-ambassadors-kuwait-bahrain-saudi-emirates-oman-qatar> [8].