

MENNYIT ÉR EGY EMBERÉLET RUANDÁBAN?

A humanitárius intervenció értelmezési lehetőségei és annak eszközei

MALETICS Aliz – MALETICS Adrienn

*„A rossz nemcsak azé, aki elköveti.
Azé is, aki elkerülhetné, de semmit sem tesz ezért.”
(Thuküdidész: A peloponnészoszi háború/)*

1. Bevezetés

A ruandai népirtás negyedszázados évfordulójához közeledve ismételten előtérbe kerülnek a kérdések, hogy mennyit ér egy emberélet a válságövezetekben; mennyi emberáldozat kell ahhoz, hogy a nagyhatalmak konszenzusra jussanak a humanitárius beavatkozásokkal kapcsolatos döntésekben? A humanitárius beavatkozásokhoz szükséges nagyhatalmi konszenzuskényszer a legtöbb esetben háttérbe szorítja az emberi jogi megfontolásokat, ami a jogi szempontok mellett komoly morális kérdéseket is felvet.

A humanitárius intervenció megkérdőjelezi a nemzetközi jog olyan fontos alapelveit, mint az államok szuverenitása, a be nem avatkozás elve, illetve az erőszak vagy az azzal való fenyegetés tilalma. A humanitárius intervenció régóta vitatott elméleti és gyakorlati problémaira a 2005 szeptemberében elfogadott védelmi felelősség elve kínálhat megoldást, melyet dolgozatunkban részletesen vizsgálunk.

Jelen dolgozat kitűzött célja, hogy a ruandai népirtás példáján keresztül bemutassa, hogyan hiúsulnak meg a politikai akarat hiányában a humanitárius intervenciók, illetve milyen faktorok képesek ma hatást gyakorolni az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának – mindenekelőtt az öt állandó tagnak – stratégiai döntéseire.

A kutatás során nemzetközi jogi megközelítéseket alkalmaztunk, ezért nem vizsgáljuk a nemzeti és európai uniós joggal kapcsolatos összefüggéseket. Elsősorban a terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőség a téma minden aspektusának részletes vizsgálatára.

A második fejezetben bemutatjuk a humanitárius intervenció fogalmi kereteit, illetve átfogó képet adunk az azt meghatározó aktuális kérdésekről. A dolgozat harmadik fejezetében a népirtások megelőzésének lehetőségeit, korlátaikat vesszük sorra.

Kutatásunk széleskörűen vizsgált területet érint, így számos a témában jelentős írásra, mind külföldi, mind pedig magyar szerzők műveire támaszkodtunk a dolgozat elkészítésekor. Az elemzések során elsődleges és másodlagos forrásokat egyaránt felhasználtunk.

2. Ki érdekelt a humanitárius intervencióban?

2.1. A humanitárius intervenció fogalmi keretei

Egyes szerzők állítása szerint a humanitárius intervenció a „tegnap problémája”, hiszen a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat¹ követő időszakban az államok a terrorizmus elleni harccal újra a nemzeti érdekeik védelmét állították a középpontba, ellentétben az idegen országok állampolgárainak védelmével.² Azonban a közvéleményt és az elemzőket még mindig élénken foglalkoztatja a humanitárius intervenció kérdése. Sőt a 2005-ben elfogadott védelmi felelősség (*responsibility to protect*, továbbiakban: R2P) elméletével a téma talán aktuálisabb, mint valaha. A humanitárius beavatkozások napjainkban kétségkívül ritkábbá váltak, de semmiképpen sem tűntek el.

A humanitárius intervenció fogalmának meghatározása nagyon nehéz, mivel a definíciónak nincs jogi, hivatalos megfogalmazása,³ ezért a témával foglalkozó szerzők csak néhány eltérést tartalmazó meghatározásokkal dolgoznak. A modern

¹ KAJTÁR Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem jogának módszertani, dogmatikai és ideológiai kritikája. Állam- és Jogtudomány, 2016/57. 47–49.

² James TRAUB: *Never Again, No Longer?* 2004. (Letöltve: 2016.11.07. <http://goo.gl/lQnbAB>)

³ TÖRÖ Csaba: *Humanitárius intervenció. Dilemmák a nemzetközi jog és a politika határvidékéről*. Budapest, Akadémia Kiadó, 2007. 20.

nemzetközi jog⁴ igazságos háború (*bellum iustum et pium*) teóriája⁵ előzményül szolgált a humanitárius intervenció kategóriájának. A humanitárius intervenció doktrínájának kialakulása a jogpozitivista XVIII-XIX. századra tehető.⁶

A jelenleg is érvényes objektív kritériumrendszer⁷ alapján a humanitárius intervenció alanya, azaz a végrehajtója állam vagy nemzetközi szervezet lehet. A beavatkozónak relatív érdek és visszaéléstől mentesen kell eljárnia és nem szabad, hogy az intervenció végrehajtója azért avatkozzon be az adott térségbe, mert az érdekeik ezt kívánják. Ezt a feltételt tágan kell kezelni, mert közvetett előnyök (kereskedelmi kapcsolatok, nemzetközi béke és biztonság megszilárdulása) mindig kimutathatók. A humanitárius intervenció tárgya minden esetben egy célállam, amely nem adja a beleegyezését (*consent*) a beavatkozáshoz. A kedvezményezettek a célállam saját állampolgárai, akiknek a legalapvetőbb első generációs nem politikai⁸ jellegű emberi jogait súlyosan, tömegesen, szándékosan sértik meg. Ezekért a jogsértésekért az állam aktív vagy passzív magatartása következtében lehet felelős. Aktívan, ha azokat az állam hivatalos szervei, fegyveres ereje hajtja végre, illetve passzívan, ha az állam nem tesz semmit a jogsértést elkövetők felelősségre vonása érdekében. A humanitárius intervenció célja a jogsértések megakadályozása, de a fegyveres erőszak alkalmazása csak *ultima ratio* jellegű lehet. Az arányosság elve alapján, ha a cél teljesült, akkor a beavatkozást be kell fejezni, illetőleg az erőszak alkalmazásának arányosnak kell lennie az elérendő céllal. Összességében elmondható, hogy az akció akkor

⁴ A nemzetközi jog a modern keresztény civilizáció terméke, ami körülbelül négyszáz évesnek mondható. Ld. Lassa OPPENHEIM: *International Law. A Treatise. Vol.1. Peace*. London–New York–Bombay, Green & Co., 1905. 45.

⁵ Szent Ágoston szerint a keresztények is háborúzhathatnak, ha ez a háború igazságos. A háború pedig csak abban az esetben lehet igazságos, ha a megindítása valamilyen sérelem elszenvedése miatt történik és a célja a béke helyreállítása. Vitoria és Francisco Suárez is osztja ezt az álláspontot, ugyanis „ha teljesen egyértelmű, hogy az alattvalók királyuk miatt szenvednek igazságtalanul, megengedett, hogy [külföldi] fejedelmek háborút indítsanak e király ellen [...] Az oka, amely ezt az állítást alátámasztja az, hogy a szóban forgó nép ártatlan, és hogy a természetjog törvénye szerint a fejedelmek által biztosított védelem kiterjed az egész világra [...]”. Ld. BÖSZÖRMÉNYI Jenő: A humanitárius intervenció néhány jogi és morális kérdéséről. *Acta Humana*, 2002/46–47. 19. Hugo Grotius szerint mivel a népnek nincs joga az ellenállásra, a külföldi fejedelmek felelősséget viselnek a nép jólétéért, ezért beavatkozhatnak érdekükben. Ld. Hugo GROTIUS: *A háború és béke jogáról*. Budapest, Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 1999.

⁶ SÜLYÖK Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2004. 34.

⁷ Paul Guggenheim, Richard B. Lillich, Tom J. Farer, W. Michael Reisman, Wil D. Verwey, Sean D. Murphy, Fernando R. Tesón, Danish Institute of International Affairs, Antonio Cassese kritériumai alapján 1945-től napjainkig terjedő időszakban.

⁸ Személyhez fűződő szabadságjogok, mint például az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a kínzás tilalma, a lelkiismereti és vallásszabadság.

tekinthető sikeresnek, ha a védelmezni kívánt személyi kör életkörülményei tartósan és szignifikánsan javultak.⁹

A humanitárius intervenció vitatott kérdéseket vet fel az Egyesült Nemzetek Alapokmányának (továbbiakban: ENSZ Alapokmány) fontos elveivel – az államok szuverenitása (*state sovereignty*), a be nem avatkozás elve (*non-intervention*) és az erőszak vagy azzal való fenyegetés tilalma (*prohibition of the threat or use of force*) – összhangban.

2.2. Tilalmak alóli kivételek: humanitárius intervenció a Biztonsági Tanács felhatalmazásával

Az ENSZ Alapokmány mindössze két esetben enged kivételt a fegyveres erő használatának tilalma alól. Az 51. cikk alapján „a jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív¹⁰ önvédelem természetes jogát”¹¹, valamint a 2. cikk 7. bekezdése kimondja, hogy az államok belső ügyeibe való be nem avatkozás elve „a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti”¹². Ez utóbbi a Biztonsági Tanács (továbbiakban: BT) által, a nemzetközi békére és biztonságra háruló veszélyek elhárítása céljából alkalmazható kényszerítő eszközökre vonatkozik. Illetve ennek a fejezetnek a keretében intézményesült a humanitárius intervenció gyakorlata is.

Az 1990-es években a BT szomáliai, ruandai polgárháborúnak és a koszovói válságnak köszönhetően korábban soha nem tapasztalt gyakorisággal cselekedett az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján. A VII. fejezetben a 42. cikk rögzíti, hogy a BT „légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket fogantatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségesnek ítél”¹³. A BT 1990 óta részben humanitárius indokokból és a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető eseményre hivatkozva a következő válságok esetében

⁹ SÜLYÖK (2004) i. m. 65–68.

¹⁰ A Nemzetközi Bíróság a *Nicaragua* ügyben megállapította, hogy a kollektív önvédelem esetében a megtámadott államnak nyilvánosan jeleznie kell, hogy támadás érte, kifejezetten segítséget kell kérnie más állam(ok)tól és az önvédelem cselekményét jelentenie kell a Biztonsági Tanácsnak. Ld. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex, 2014. 749.

¹¹ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya (1945. június 26.) 51. cikk.

¹² Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya (1945. június 26.) 2. cikk 7. bekezdés.

¹³ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya (1945. június 26.) 42. cikk.

engedélyezett katonai beavatkozást: Libériában (1990), Irakban (1991–1992), Bosznia-Hercegovinában (1991-1995), Szomáliában (1992-1994), Ruandában (1994), Haitin (1994), Sierra Leonében (1997–1999), Jugoszláviában (1999), Kelet-Timorban (1999) és Líbiában (2011).¹⁴ Ezen kívül szintén ide sorolhatjuk a KFOR beavatkozását Koszovóban (1999). Ugyanakkor ki kell emelni, hogy az ezt követő NATO beavatkozás már nem kapott explicit BT felhatalmazást.¹⁵

Ezekkel a döntésekkel a BT-nek nem állt szándékában precedenst teremteni, amely később alapot szolgáltatott volna ahhoz, hogy a humanitárius intervenció bevett gyakorlattá váljon. Továbbá a BT-t számtalan kritika érte, hogy következetlenül és önkényesen válogatja meg azon konfliktusokat, ahova beavatkozik. Ruanda példája világosan megmutatta, hogy a BT csak olyan helyzetben képes gyorsan és hatékonyan cselekedni, amikor tagjainak politikai érdekei egybeesnek.¹⁶ Az évek során nyilvánvalóvá vált, hogy azon esetekben, amikor egyik tagállamnak sem áll közvetlen érdekében a beavatkozás, vagy érdekellentét merül fel az állandó tagok között – mint Koszovó, Darfúr vagy Szíria esetében – a BT képtelen a humanitárius katasztrófákra megfelelően reagálni. Ezen probléma hátterében kétségtelenül az áll, hogy az öt állandó tagnak, vétőjoguknál fogva, döntő befolyásuk van arra nézve, mely katasztrófákkal foglalkozzon érdemben és azokra milyen gyakorlati válaszokat adjon a világ.¹⁷

3. Megoldatlan kérdések – új utak keresése

3.1. A védelmi felelősség problémája

A ruandai népirtás megrázta az egész világot, aminek következményeképp egyre szélesebb körben fogalmazódott meg, hogy „Nem akarunk több Ruandát!”¹⁸ Kofi Annan szerint: „Megvannak az erőforrásaink és a képességünk arra, hogy megoldjuk a problémáinkat, de csak akkor, ha megtaláljuk a politikai akara-

¹⁴ PRANDLER Árpád: Elfogadott-e a humanitárius beavatkozás gyakorlata a nemzetközi jogban? *Acta Humana*, 2002/46–47. 94.

¹⁵ VALKI László: A koszovói válság és a humanitárius intervenció. A nemzetközi jogrend és a nemzetközi viszonyok. *Acta Humana*, 2002/46–47. 146.

¹⁶ Thomas G. WEISS: *Humanitarian Intervention*. Cambridge, Polity, 2007. 123.

¹⁷ ICISS (2001) i. m. par. 6.20.

¹⁸ ICISS (2001) i. m. VIII.

tot.”¹⁹ Azonban a politikai akarat a humanitárius katasztrófák kezelésére ma talán jobban hiányzik, mint valaha. Mivel a tömeges atrocitások²⁰ megelőzése az értékek (tisztelt, tolerancia, befogadás) érvényesítését igényli, ezzel szemben a BT tagjai a döntéshozatal során az érdekek érvényesítésére törekcszenek. Amíg nem sikerül összehangolni az érdekek és értékek közötti ellentétet és az érdekek élveznek prioritást, addig ezen a területen nem alakulhat ki előrelépés.²¹

Ezt az ellentétet próbálta feloldani az R2P elve,²² amelyre egyrésről a nemzetközi politikaelméletben az intervenciók jogi szabályozásának lehetséges megoldásként tekintenek, másrésről széles körben nem nevezhető elfogadottnak, hanem egy fejlődő jogi norma. A fejlődő országok általában tartanak tőle, mert az erős országok által manipulálhatónak, saját szuverenitásukra nézve pedig fenyegetőnek érzik a háttérben meghúzódó érvrendszert.²³

A kanadai kormány által 2000 szeptemberében létrehozott Intervenció és Állami Szuverenitás Nemzetközi Bizottsága (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, továbbiakban: ICISS) által kidolgozott „Védelmi felelősség” (*Responsibility to Protect*) című jelentés tartalmazta először az R2P elvét. Az elmélet középpontjában az a felfogás áll, hogy az emberek védelmének elsődleges felelőssége az államokon nyugszik, de ha az állam nem tud vagy nem képes az elsődleges felelősségnek eleget tenni, akkor előtérbe lép a nemzetközi közösség másodlagos felelőssége, amelynek keretén belül megfelelő intézkedések fogantatására kerülhet sor.²⁴ Az elv lényegében három felelősségre épül: a megelőzés felelőssége (*responsibility to prevent*), reagálás felelőssége (*responsibility to react*) és az újjáépítés felelőssége (*responsibility to rebuild*).²⁵

Az ICISS jelentése nem váltott ki közvetlen hatásokat, mivel a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás után a világ figyelme sokkal inkább a terrorizmus

¹⁹ Lara KATTAN: *Why a Plan to Eradicate Poverty will only Aggravate the Problem*. 2008. (Letöltve: 2016.11.07. <http://goo.gl/wnw1sv>)

²⁰ A tömeges atrocitások definíciója alatt értjük a népirtást, emberiség elleni bűncselekményt, háborús bűncselekményt, illetve az etnikai tisztogatásokat.

²¹ Alapítvány a Népirtás és Tömeges Atrocitások Nemzetközi Megelőzéséért elnökével, Dr. Tatár Györggyel folytatott interjú 2016.10.26-án.

²² A humanitárius intervencióhoz való jog, illetve az R2P elv John Locke polgári kormányzat koncepciójából is levezethető. Ld. bővebben SZÜCS Anita: Locke relevanciája napjaink nemzetközi rendszerének értelmezésében. *Politikatudományi Szemle*, 2013/2. 109–110.

²³ MARTON Péter: *A külpolitikai elemzés*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2013. 162–163.

²⁴ ICISS (2001) i. m. par. 2.29.

²⁵ Uo. par. 2.29.

megakadályozására, valamint a tömegpusztító fegyverek proliferációjának elkerülése felé irányult.²⁶

Emiatt 2003 szeptemberében Kofi Annan felkért egy Magas-szintű Bizottságot (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*), hogy vizsgálja meg az ENSZ XXI. századi legégetőbb biztonságpolitikai kihívásait. A 2004 decemberében megjelent „Egy biztonságosabb világ: közös felelősségünk” (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*) című jelentés hangsúlyozta, hogy minden állam felelősséggel tartozik megvédeni polgárait az elkerülhető katasztrófákkal – köztük a tömeggyilkossággal, a nemi erőszakkal, az etnikai tisztogatással, az éhínséggel és a járványokkal – szemben. De ha erre az állam nem képes, akkor a felelősség átszáll a tágabb értelemben vett nemzetközi közösségre.²⁷

Az R2P elvet nemzetközi szinten az ENSZ 2005-ös csúcstalálkozója erősítette meg. A *World Summit Outcome* 138. és 139. paragrafusa kinyilvánítja, hogy „minden állam felelőssége megvédeni népét a népirtástól, háborús bűncselekménytől, etnikai tisztogatástól és az emberiesség ellen elkövetett bűncselekményektől”, valamint megerősíti a nemzetközi közösségnek az Egyesült Nemzeteken keresztüli felelősségét a katasztrófák kezelésében az Alapokmány VI. és VII. fejezete által biztosított eszközökkel összhangban.²⁸

Több ország is összemosta az R2P-t a humanitárius intervenció koncepciójával, mondván, hogy az elv csupán a humanitárius intervenció új köntösbe bújtatva. Azonban ez a nézet nem állja meg a helyét, hiszen az R2P alapvetően egy megelőzési koncepció, míg a humanitárius intervenció az emberi jogi válságokra történő reagálás.²⁹

2005 után az R2P valódi jelentése, határai és korlátai tisztázatlanok maradtak, egészen addig, amíg 2009-ben megszületett Ban Ki-moon ENSZ főtitkár „A védelem felelősségének átültetése a gyakorlatba” (*Implementing the Responsibility to Protect*)³⁰ című jelentése. Az R2P három pilléren nyugszik: az első pillér az államnak a szokásjog és a nemzetközi szerződések alapján kötelezettsége, hogy a jogsértéseket megelőzze, a megkezdett jogsértéseket megál-

²⁶ BIEDERMANN Zsuzsanna: A védelem felelőssége. *Nemzet és biztonság*, 2012/1. 53–54.

²⁷ High-level Panel on Threats, Challenges and Change: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. 2004. (Letöltve: 2016.11.07. <http://goo.gl/lpGIFy>): par. 203.

²⁸ General Assembly Resolution 60/1, 24 October 2005, U.N. Doc. A/RES/60/1 (2005), par. 138–139.

²⁹ LAKATOS István: A védelmi felelősség elve és a kisebbségek védelme. In: GÖMBÖS Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 2016. 53.

³⁰ General Assembly Report, 12 January 2009, U.N. Doc. A/63/677 (2009).

lítsa, illetve az elkövetőket felelősségre vonja. A második pillér a nemzetközi közösség felelőssége, hogy segítse az államot a nemzetközi kötelezettségeinek teljesítésében többek között a védelemhez szükséges kapacitások kiépítésében, valamint válsághelyzetek és konfliktusok esetén, mielőtt a helyzet rosszabbra fordul. A harmadik pillér szerint a nemzetközi közösség felelősséggel tartozik az ENSZ Alapokmány alapján azért, hogy határozottan és időben közbelépjen a népirtás, etnikai tisztogatás, háborús vagy emberiesség elleni bűncselekmények esetén, ha az állam nem tud eleget tenni védelmi felelősségének. Ha a békés eszközök eredménytelenek, akkor a nemzetközi közösség jogosult beavatkozni, gazdasági szankciókat, kényszerintézkedéseket alkalmazni.³¹

2011 júliusában jelent meg az ENSZ főtitkár R2P gyakorlati alkalmazásával foglalkozó jelentése „A regionális és szubregionális szervezetek szerepéről” (*The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*)³². Az első pillér kapcsán megjegyezte, hogy a regionális szervezetek segíthetik a globális standardokhoz való helyi alkalmazkodást, a túlcsoorduló (*spillover*) hatásokra adott hatékonyabb válaszadást, mediációs és tényfeltáró bizottságok munkáját, régiók közötti együttműködést, a regionális igazságszolgáltatást. A második pillér keretében a regionális szervezetek hozzájárulhatnak a legjobb gyakorlatok (*best practices*) terjesztéséhez, a jogállamiság erősödéséhez, a regionális katonai és civil kapacitás kiépítéséhez. Elősegíthetik a harmadik pillér megvalósulását is, ha szigorú emberi jogi feltételekhez kötik a tagságot a regionális szervezetekben, igyekeznek megakadályozni a további gyűlöletkeltést, együttműködnek a Nemzetközi Büntetőbírósággal.³³

A 2011 októberében befejeződött líbiai beavatkozás³⁴ hatására Brazília a „felelősségvállalás a védelmezés során” (*responsibility while protecting*) című kezdeményezéssel állt elő. Ennek értelmében az R2P három pillérének sorban kell egymást követnie, valamint a katonai beavatkozás előtt minden diplomáciai lehetőséget ki kell meríteni. Ezen kívül mérlegelni kell a beavatkozás lehetséges következményeit, meg kell határozni a politikai célkitűzéseket és a beavatkozás

³¹ SÚLYOK Gábor: A humanitárius intervenció és a védelmi felelősség fogalmi elhatárolása. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 85. évfordulójára. A ius in bello fejlődése és mai problémái*. Pécs, PTE AJK, 2013. 220–252.; SZALAI Anikó: A védelmi felelősség koncepciója, avagy van-e új a nap alatt? *Pro Futuro*, 2013/1. 66–78.; LAMM Vanda: Az emberi jogok nemzetközi védelme és az államok szuverenitása. *Magyar Tudomány*, 2013/4. 401–410.

³² General Assembly Report, 27 June 2011, U.N. Doc. A/65/877 (2011).

³³ BIEDERMANN (2012) i. m. 57.

³⁴ Security Council Resolution 1976, 6498th mtg., 17 March 2011, U.N. Doc. S/RES/1976 (2011).

indokainak transzparensnek kell lenniük. Tehát a kezdeményezés a nemzetközi közösség korlátait emeli ki a polgári lakosság védelmében.³⁵

Mint láttuk, az R2P³⁶ doktrínája alkalmas lehetne a tömeges atrocitások büntetésének megakadályozására. A nemzetközi közösség politikai akaratának hiánya azonban lehetetlenné teszi általános, részrehajlástól mentes alkalmazását a szükséges helyzetekben.³⁷

3.2. A humanitárius intervenció hiányzó eleme: politikai akarat

Az elmúlt évek humanitárius célú intervenciói megmutatták, hogy a nemzetközi közösség beavatkozásainak fő ösztönző ereje a politikai akarat.³⁸ A politikai akarat formálását több faktor is befolyásolhatja, azonban az államok külpolitikáját a stratégiai érdekeik³⁹ érvényesítése határozza meg, ami sok esetben háttérbe szorítja az emberi jogi megfontolásokat.

Az egyik ilyen faktor a média, mivel az újságírók fontos szerepet kapnak a konfliktus folyamatainak bemutatásában és ezáltal nagy hatást képesek gyakorolni a közvélemény formálására, valamint a politikai döntésekre is.⁴⁰ A „béke újságírás” (*peace journalism*) képes megelőzni, illetve megakadályozni a konfliktusok eszkalálódását, ha az újságírók a közvéleményt nem uszítják, hanem a megbékélés irányába terelik az eseményeket.⁴¹

A különböző civil szervezeteknek és nem kormányzati szervezeteknek (*non-governmental organization*, továbbiakban NGO)⁴² szintén nagy szerepük

³⁵ LAKATOS (2016) i. m. 54.

³⁶ Az R2P elfogadottságát és továbbfejlesztését szolgálja az ENSZ főtitkár következő jelentései: 2010-es főtitkári jelentés a korai előre jelzésről és az értékelésről, a 2012-es az időben történő és meghatározó jellegű válaszról, a 2013-as az állami felelősségről, valamint a megelőzésről, a 2014-es nemzetközi segítségéről, majd a 2015-ös a védelmi felelősség elvének végrehajtásáról.

³⁷ BIEDERMANN (2012) i. m. 62.

³⁸ George Jellinek osztrák jogász szerint az államok a cselekvési szabadságukat rövid időre önkorlátozás alá vethetik. Szerinte minden állami kötelezettségvállalás valamilyen államcélrt szolgál, így a korlátozás addig marad fent amíg a célnak megfelel. Ld. bővebben George JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Julius Springer Verlag, 1920.

³⁹ A külpolitikai döntéshozatalról ld. bővebben MARTON Péter: *A külpolitikai elemzés*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2013.; Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009.

⁴⁰ Vókó György: Nemzetközi büntető igazságszolgáltatás korunkban. *Jura*, 2004/10. 125–126.

⁴¹ Christoph Meyer publikációiban a média közvéleményre gyakorolt hatásait elemzi.

⁴² Kofi Annan International, Genocide Watch, Amnesty International, Human Right Watch, International Crisis Group és a kifejezetten Ruandával foglalkozó egyesült-királysági központú Rwanda Aid.

van a politikai akarat aktivizálásában. Az NGO-k jelentéseikben felhívják a döntéshozók és a közvélemény figyelmét a világban zajló súlyos emberi jogi jogsértésekre. 2010-ben Javier Solana kezdeményezésére létrejött magyarországi székhelyű Alapítvány a Népiirtás és Tömeges Atrocitások Nemzetközi Megelőzéséért (Foundation for the International Prevention of genocide and Mass Atrocities, továbbiakban: Központ) fő célkitűzése a konfliktusok megelőzése és a köztudat formálása nemcsak Magyarországon, hanem az egész világban. A korai előrejelzés érdekében elemzéseket készítenek, ajánlásokat tesznek a kormányoknak, regionális, civil és nemzetközi szervezeteknek. A Központ prioritása a „figyelőlistára” helyezett országok monitorozása, ahol nagy esélye van tömeges atrocitások kialakulásának. Azonban a szervezet kapacitása nem terjed ki a már zajló konfliktusokba való beavatkozásra. A Központ egyik egyértelmű feladata, hogy a konfliktus gyökereinek felismerése után generálja azt a politikai akaratot, ami elvezet a nemzetközi közösség fellépéséhez. A Központ a megelőzés jegyében képzéseket, dialógusokat szervez, amelynek célja az érintettek és érdekelték közötti regionális szintű együttműködés erősítése.⁴³ Dr. Tatár György az alapítvány elnöke hisz abban, ha a diákok a Központ oktatásai révén már fiatal korban megismerkednek az emberi jogi jogsértésekkel, akkor olyan inkluzív társadalmak alakulhatnak ki, ahol az emberek egymással szemben toleránsak és elfogadják egymást.⁴⁴

A különböző regionális és szubregionális szervezetek további jelentős nyomást gyakorolhatnak tagállamaik kormányaira, hogy vállaljanak aktívabb szerepet a humanitárius konfliktusok kezelésében. Ebben az Afrikai Unió (továbbiakban: AU) jár élen, amely számtalan beavatkozást hajtott végre a kontinens különböző térségeiben, valamint Alapító Okiratának 4. cikk (j) bekezdésében elsőként rögzítette a beavatkozás jogát, súlyos humanitárius katasztrófák esetén.⁴⁵ Kiemelendő regionális szervezet még a Nagy Tavak régiójával foglalkozó Nemzetközi Konferencia (*International Conference on the Great Lakes Region*, továbbiakban: ICGLR) is, amely az afrikai Nagy tavak régió kilencvenes évek konfliktusainak megoldására született meg. A régió országainak körében meg-

⁴³ Alapítvány a Népiirtás és Tömeges Atrocitások Nemzetközi Megelőzéséért (Letöltve: 2016.11.07. <http://goo.gl/SVUWxT>)

⁴⁴ Alapítvány a Népiirtás és Tömeges Atrocitások Nemzetközi Megelőzéséért elnökével, Dr. Tatár Györggyel folytatott interjú 2016.10.26-án.

⁴⁵ Afrikai Unió Alapító Okirata (2000. július 11.) 4. cikk (j) bekezdés.

erősödött az a nézet, hogy a külső segítség helyett, amely gyakran nem vagy csak későn érkezett, maguk igyekezzenek megoldani saját konfliktusaikat.⁴⁶

Ugyanakkor a BT kizárólagos joga a humanitárius célú beavatkozások megindítására egy olyan helyzet kialakulásához vezethet, amikor lenne ugyan vállalkozó állam, a népirtás megfékezésére, ezt azonban a BT felhatalmazásának hiányában nem teheti meg. Habár ki kell emelni, hogy az elmúlt évtizedek tapasztalatai Kozsuvóban és Irakban azt mutatják, hogy egy BT határozat hiánya nem tartja vissza a nagyhatalmakat a beavatkozástól. Ezt a problémát oldaná fel az ICISS által javasolt „magatartási kódex”,⁴⁷ amelynek értelmében az állandó tagok nem használnák vétőjukat olyan esetekben, amikor alapvető nemzeti érdekeik nem forognak kockán. Azonban várható volt, hogy ebbe az érintett országok nem fognak beleegyezni, ezenkívül, hogy a bizottság „alapvető nemzeti érdek” alatt pontosan mit is ért, nem derült ki egyértelműen.⁴⁸ Abban az esetben, ha a BT nem képes meghozni a döntést, szükség lenne a Közgyűléstől (*Uniting for Peace* eljárás keretében) vagy valamely regionális vagy szubregionális szervezettől származó felhatalmazásra, ami legitimálja a beavatkozást.⁴⁹

A legnagyobb problémát, azonban továbbra is a nemzetközi közösség érdektelensége jelenti a humanitárius katasztrófák megelőzésében, amik az R2P⁵⁰ széles körben való alkalmazásával elkerülhetők lehetnének.

3.3. Megelőzés, megelőzhetőség?

A tömeges atrocitások kialakulása nem egyik napról a másikra történik, hanem a konfliktus gyökerei hosszú időkre nyúlnak vissza egy társadalmon belül. Éppen ezért figyelni kell a tömeges atrocitások előjeleire, hogy megelőzhetőek

⁴⁶ BIEDERMANN Zsuzsánna: *Genocidium és destabilizáció az afrikai Nagy Tavak régióban – Ajánlások a megelőzésre*. Phd értekezés. Budapest, 2013. 191.

⁴⁷ Ebben az összefüggésben használják a konstruktív tartózkodás intézményét, amit a Nemzetközi Bíróság a Namibia-ügyben megerősített. Ennek értelmében érvényes határozat születik, ha a képviselővel rendelkező állam nem vesz részt a szavazásban. Azonban a határozat akkor is érvényes, ha az állam fizikailag nincs jelen, vagyis tartózkodik. Ez a helyzet tetten érhető a BT 1973-as határozatában a líbiai beavatkozás idején 2011. március 17-én. A határozatot a BT tíz tagjának igen szavazatával hozta meg, öt tartózkodás mellett. (Oroszország, Kína, Németország, Brazília, India)

⁴⁸ ICISS (2001) i. m. par. 6.21.

⁴⁹ ICISS (2001) i. m. XIII.

⁵⁰ Heinrich Triepel német jogtudós szerint a nemzetközi jogban a normák az állami akaratok egységes közös akarattá olvadásával jönnek létre. Ld. bővebben Heinrich TRIEPEL: *Völkerrecht und Landesrecht*. Leipzig, C.L. Hirschfeld Verlag, 1899.

legyenek a konfliktusok. A megelőzés négy eszközét⁵¹ különböztethetjük meg: előrejelzés; korai válasz; megbékélés; büntetés. Ami a megbékélést illeti, egy társadalmon belül megakadályozza a tömeges atrocitások bűncselekményének kialakulását, illetve a büntetőbíróságok által kiszabott büntetések elrettentő erővel bírnak a jövőbeli elkövetőkre nézve. A dolgozat keretei között az előrejelzés és a korai válasz eszközei kerülnek részletes megtárgyalásra.

Az 1999-es BT-jelentés kimondta, hogy az ENSZ megelőző tevékenysége kudarcot vallott, mert nem rendelkezett elegendő intézményi kapacitással a korai figyelmeztetésre és a megfelelő válaszra (*Early Warning and Response*, továbbiakban: EWR).⁵² Ennek hatására a ruandai népirtás tizedik évfordulója alkalmával 2004-ben Kofi Annan megalapította az ENSZ főtitkár népirtás megelőzéssel foglalkozó különleges tanácsadó⁵³ intézményét, akinek a feladata a válságok előrejelzése a tömeges emberi jogi jogsértések megfigyelése által, amiről jelentéseket készít a Közgyűlésnek és a BT-nek.

A regionális és szubregionális szervezetek kiemelkedő szerepet játszanak a térség konfliktusainak megelőzésében. Ezek közül kiemelkedő az AU, amelynek 2004-es csúcstalálkozóján elfogadásra került az EWR mechanizmusa a konfliktusok megelőzésére és nyilvántartására. A Béke és Biztonság Tanács (*Peace and Security Council*, továbbiakban: PSC) munkáját segítő Kontinentális Előrejelző Rendszernek (*Continental Early Warning System*, továbbiakban: CEWS) a konfliktusok megelőzésében van fontos szerepe. A CEWS struktúrális működése két elemből áll: a Helyzetjelző Központból (*Situation Room*) és a nyolc Regionális Közösségek (*Regional Community*, továbbiakban: RC) megfigyelő és felügyelő egységeiből, amelyek a kommunikációs csatornákon keresztül kapcsolódnak a Helyzetjelző Központhoz. A CEWS adatokat gyűjt és elemez; az elemzett adatokat konfliktushoz vezető trendekkel azonosítja; figyelmeztető jelentéseket, ajánlásokat készít a PSC szerveinek (többek között

⁵¹ Alapítvány a Népirtás és Tömeges Atrocitások Nemzetközi Megelőzéséért elnökével, Dr. Tatár Györggyel folytatott interjú 2016.10.26-án. Vö. Lawrence WOOCHE: Deconstructing „Political Will”. Explaining the Failure to Prevent Deadly Conflict and Mass Atrocities. *Journal of Public and International Affairs*, 2001/12.

⁵² Security Council Report, 16 December 1999, U.N. Doc. S/1999/1257 (1999)

⁵³ 2012. július 17-től ezt a tisztséget Adama Dieng tölti be. 2010 óta együtt dolgozik az ENSZ főtitkár védelmi felelősséggel foglalkozó különleges tanácsadójával. Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide (Letöltve: 2016.11.07. <http://goo.gl/TpIWVX>) Adama Dieng november elején látogatást tesz Dél-Szudánba, hogy a népirtásra utaló jeleket tanulmányozza.

a Bölcssek Bizottságának, Afrikai Készenléti Haderőnek, Béke Alapnak és az Afrikai Unió Tanácsának elnökének).⁵⁴

A másik kiemelkedő szervezet az ICGLR, amelynek a Béke Stabilitás és Fejlődési Paktum (továbbiakban: Paktum) 8. cikke értelmében létrehozott EWR mechanizmusa a következő részekből áll: Közös Hírszerzési Fúziós Központ (*The Joint Intelligence Fusion Centre*, továbbiakba: JIFC), Közös Ellenőrzési Mechanizmus (*The Expanded Joint Verification Mechanism*, továbbiakban: EJVM), Regionális Fórum a genocídium megelőzésére (*The Regional Forum for the Prevention of Genocide*), Nemzeti Bizottság a genocídium megelőzésére (*National Committees for the Prevention of Genocide*).⁵⁵ Az EWR a Regionális Bizottság keretén belül helyezkedik el, amit a paktum értelmében, Kampalában⁵⁶ alapítottak 2010 szeptemberében a népiirtás, háborús és emberiesség elleni bűncselekmények, valamint a diszkrimináció megelőzésére és megbüntetésére.⁵⁷ A megelőzési rendszer összekapcsolja a helyi, regionális és nemzeti szinteket, ami által az ICGLR az AU-val és az ENSZ-szel együttműködve megelőző intézkedéseket tesz a konfliktus eszkalálódásának megakadályozására.⁵⁸

A jelenleg bemutatott nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetek mindegyike rendelkezik megfelelő forrással az információ gyűjtésére és elemzésére a konfliktusok megelőzésére, de ezeket az információkat nem mindig sikerül bekötni a politikai döntéshozókhoz. Az igazi problémát azonban a korai figyelmeztetés és a korai válasz közötti szakadék jelenti. Az információ megszerzése és a figyelmeztetés nem jelent problémát az ENSZ-nek, de amikor konkrét katonai beavatkozásra lenne szükség az túl későn vagy egyáltalán nem is érkezik. A problémát az okozza, hogy az ENSZ BT inkább a már zajló konfliktusokkal foglalkozik, mintsem a megelőzésre koncentrálna.

⁵⁴ Report of the African Task Force on the Prevention of Mass Atrocities, Foundation for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities, 2016. 31–34.

⁵⁵ Uo. 37.

⁵⁶ International Conference on the Great Lakes Region ICGLR hivatalos honlapja (Letöltve: 2016.11.07. <http://goo.gl/C1JWXS>)

⁵⁷ Béke Stabilitás és Fejlődési Paktum (2006. december 14–15.) 8. cikk.

⁵⁸ Report of the African Task Force on the Prevention of Mass Atrocities (2016) i. m. 40.

4. Konklúzió

„De bõjt s jámborság néked mint a pélya,
mert vétkesek közt cinkos aki néma.”
(Babits Mihály: Jónás könyve)

A dolgozat hipotézise szerint a humanitárius intervenció akadályát nem a nemzetközi jogi normák képezik, hanem sokkal inkább az államok politikai akaratának hiánya. A politikai akarat aktivizálásnak fontos eszköze a média, hiszen az újságírók a közvélemény befolyásolásával lényeges közvetett hatást gyakorolnak. Kiemelt a regionális és szubregionális szervezetek szerepe is, hiszen közvetlen hatást képesek elérni a politikai döntések meghozatalára, a nem kormányzati szervezetek pedig jelentéseikben hívják fel a figyelmet a világban zajló emberi jogi jogsértésekre.

Mára a nemzetközi jogban a humanitárius intervenció sokak által meghaladottá vált és a helyét a védelmi felelősség elve vette át, ami jóval több, mint egy megelőző koncepció. Azonban az új elv nem szüntette meg a humanitárius intervenciót, hiszen mindkettő *ultima ratio* választ kíván adni a konfliktusokra. Ugyanakkor a védelmi felelősség harmadik pillére (időszerű és határozott válasz) és a humanitárius beavatkozás is csak a megfelelő politikai támogatottság mentén valósulhat meg.

A Biztonsági Tanács öt állandó tagjának vétőjoga a humanitárius intervenció jogi korlátját jelenti, ezért az Egyesült Nemzetek Szervezetét sok kritika érte és éri a tétlensége miatt; fontos megjegyezni azonban, hogy az állandó tagok vétőjoga a szervezet működésének garanciáit is képezték az elmúlt több, mint hetven évben.⁵⁹ Ezt a problémát lenne hivatott feloldani az Intervenció és Állami Szuverenitás Nemzetközi Bizottsága által kezdeményezett magatartási kódex, amely lehetővé tenné, hogy az öt állandó tag ne akadályozza a határozat elfogadását, ha ahhoz nemzeti érdekeik nem fűződnek.

Amíg a kódex elfogadásához megszületik a konszenzus, addig a Biztonsági Tanácsnak az ENSZ Alapokmány 53. cikkére⁶⁰ hivatkozva felhatalmazást kell adnia a regionális szervezeteknek a fegyveres erő alkalmazására. Ez egy alternatív megoldást jelentene arra, hogy ne a nagyhatalmak avatkozzanak be, hanem az adott országhoz közelebb álló regionális szervezet. A folyamat idővel ahhoz vezet, hogy az afrikai országok megtalálják a kompromisszumot az univerzális emberi jogok és a helyi hagyományok között, ami elejét veszi a tömeges atrocitásoknak.

⁵⁹ VALKI László: Az ENSZ reformok sorsa. *Küliügyi Szemle*, 2005/3–4. 95–111.

⁶⁰ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya (1945. június 26.) 53. cikk.